

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 50

Demokratie und Verwaltung

25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Zweite Auflage



Duncker & Humblot · Berlin

Demokratie und Verwaltung

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 50

Demokratie und Verwaltung

25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Zweite Auflage



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Demokratie und Verwaltung : 25 Jahre Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer. – 2. Aufl. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1997
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 50)
ISBN 3-428-09073-X
NE: Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Speyer):
Schriftenreihe der Hochschule . . .

1. Auflage 1972

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten


© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-09073-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Geleitwort des Rektors zur zweiten Auflage

Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer besteht 1997 seit einem halben Jahrhundert. Bei den Vorbereitungen für die aus Anlaß des 50jährigen Jubiläums der Hochschule erscheinende wissenschaftliche Festschrift geriet auch die 1972 erschienene Festschrift zum 25jährigen Hochschuljubiläum erneut ins Blickfeld. Der Leser wird – vielleicht mit Erstaunen – feststellen, daß viele der seinerzeit behandelten Themen keineswegs an Aktualität verloren haben und daß viele Aussagen weiterhin gültig sind. Im übrigen ermöglicht der Vergleich von Themen und Inhalten der Festschriften zum 25jährigen und 50jährigen Jubiläum der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer interessante Einblicke in die Entwicklung der Hochschule und der an ihr vertretenen Fachgebiete.

So entstand der Wunsch nach einer Neuauflage des vorliegenden Bandes. Dem Verleger, Herrn Professor Dr. iur. h. c. Norbert Simon, gebührt Dank dafür, daß er diese Neuauflage ermöglicht hat.

Speyer, im Januar 1997

Klaus Lüder

Geleitwort des Rektors

Im Jahre 1947 als Staatliche Akademie für Verwaltungswissenschaften gegründet, besteht die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer nunmehr seit einem Vierteljahrhundert, einem Vierteljahrhundert der Arbeit in Forschung und Lehre, getragen von einer kleinen Wissenschaftlergruppe, die erst in den letzten Jahren kräftig erweitert werden konnte, ermuntert von der Fürsorge des Bundes und der Länder, vor allem aber gefördert vom Lande Rheinland-Pfalz, dessen Ministerpräsidenten und Chefs der Staatskanzlei zu ihren wahren Protektoren geworden sind.

Nachdem die Hochschule schon zu ihrem zehnjährigen Bestehen mit einem Sammelband „Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge“ (1957) an die Öffentlichkeit getreten ist und so einen Überblick über ihre wissenschaftliche Arbeit zu geben versuchte, hat sich ihr Senat zur Feier des 25jährigen Jubiläums zur Herausgabe der vorliegenden Festschrift entschlossen. Die Festschrift steht unter dem einheitlichen Gesamthema „Demokratie und Verwaltung“. Der Entschluß zu einem solchen Gesamthema ist das Ergebnis der Überlegung, daß es das 25jährige Bestehen einer Hochschule allein nicht rechtfertigt, sie durch eine Festschrift zu feiern. Ein von ihr vorgelegtes wissenschaftliches Werk, das über die in ihr vertretenen Fachrichtungen und Forschungsansätze Auskunft gibt und einen Einblick in ihre wissenschaftliche Arbeit vermittelt, findet seine Rechtfertigung aber jedenfalls dann, wenn es sich einem brennenden Thema der Zeit widmet. Das Thema „Demokratie und Verwaltung“ gestattet es, die verschiedenartigen Aspekte zu beleuchten, unter denen Demokratie und Verwaltung gesehen werden können, und ist überdies besonders geeignet, von den verschiedenen, an der Hochschule vertretenen Disziplinen behandelt zu werden. Vielleicht können durch diese Schrift einige Lücken im Schrifttum geschlossen werden.

Aus der Absicht, zu einem geschlossenen Gesamthema eine wissenschaftliche Selbstdarstellung zu vermitteln, ergaben sich Folgerungen für den Mitarbeiterkreis. Die Bitte des Senats um Mitarbeit richtete sich einerseits an den amtierenden Lehrkörper (ordentliche Professoren und Emeriti, Privatdozenten, aktive Honorarprofessoren, Lehrbeauftragte, Wissenschaftliche Assistenten und Institutsreferenten), anderer-

seits an Professoren anderer Hochschulen, die früher als Mitglieder des Lehrkörpers in Speyer tätig waren. Mit Freude und Dank darf ich feststellen, daß sich eine beachtliche Anzahl von ihnen zur Mitarbeit entschlossen und so ihre Verbundenheit zur Hochschule für Verwaltungswissenschaften bekundet hat.

Neben den Beiträgen zur Gesamthematik umfaßt die Festschrift eine einleitende Darstellung, in welcher Geschichte, gegenwärtiger Stand und Entwicklungsperspektiven der Hochschule behandelt sind.

Ich danke allen, die das vorliegende Werk durch ihre Mitarbeit als Verfasser, aber auch durch ihre Mitarbeit bei der Vorbereitung und Betreuung gefördert haben. Dank gebührt insbesondere Herrn Regierungsrat Dr. Heinrich Josef Schröder, dem Sekretär der zur Vorbereitung der Festschrift eingesetzten Senatskommission.

Ich möchte hoffen und wünschen, daß die Festschrift der Hochschule den Anstoß zu einer intensiven Diskussion der von ihr behandelten Problematik gibt.

Roman Herzog

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort des Rektors	5
Dr. iur. <i>Franz Knöpfle</i> , o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	11
I. Historische und systematische Aspekte	99
Dr. phil. <i>Rudolf Morsey</i> , o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Zur Beamtenpolitik des Reiches von Bismarck bis Brüning	101
Dr. phil. <i>Hans Fenske</i> , Privatdozent an der Universität Freiburg/Breisgau: Monarchisches Beamtentum und demokratischer Staat. Zum Problem der Bürokratie in der Weimarer Republik	117
Dr. phil. <i>Georg Smolka</i> , em. o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Beamteninitiative und Polizeistaatsdenken. Zur Vorgeschichte des preußischen Auswanderungsgesetzes vom 7. Mai 1853	137
Dr. rer. pol. <i>Reinhard Schaefer</i> , o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Demokratische Tendenzen in der Pflege der Verwaltungswissenschaft	159
Dr. phil. <i>Arnold Gehlen</i> , em. o. Professor an der Technischen Hochschule Aachen: Demokratisierung	179
Dr. phil. <i>Hans Ryffel</i> , o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Der demokratische Gedanke im politischen und im sozialen Bereich..	191
Dr. sc. pol. <i>Niklas Luhmann</i> , o. Professor an der Universität Bielefeld: Politikbegriffe und die „Politisierung“ der Verwaltung	211

Dr. iur. <i>Willi Geiger</i> , Richter am Bundesverfassungsgericht und Senatspräsident am Bundesgerichtshof, Honorarprofessor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer:	
Das Demokratieverständnis des Grundgesetzes	229
Dr. iur. <i>Hartwig Bülck</i> , o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer:	
Europäische Integration und demokratische Repräsentation	247
Dr. iur., Dr. rer. pol. <i>Klaus König</i> , ao. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer:	
Verwaltungsreform und Demokratiediskussion	271
II. Die Verwaltung in Staat und Gesellschaft	297
Dr. iur. <i>Christian-Friedrich Menger</i> , o. Professor an der Universität Münster:	
Verwaltungsrichtlinien — autonome Rechtsetzung durch die Exekutive?	299
Dr. iur. <i>Hans Georg Dahlgrün</i> , Staatsminister a. D., Landeszentralbankpräsident a. D., Honorarprofessor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer:	
Parlamentarische Kontrolle und autonome Verwaltungsbereiche	317
Dr. iur. <i>Franz Mayer</i> , o. Professor an der Universität Regensburg:	
Selbstverwaltung und demokratischer Staat	327
Dr. phil. <i>Renate Mayntz</i> , o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer:	
Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung	341
Dr. iur. <i>Rudolf Stich</i> , o. Professor an der Universität Trier-Kaiserslautern:	
Die Mitwirkung des Bürgers und der Öffentlichkeit an der Raumplanung	355
Dr. iur. <i>Hans-Joachim Kraemer</i> , Leitender Ministerialrat im Sozialministerium Rheinland-Pfalz, Lehrbeauftragter an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer:	
Anforderungen der demokratischen Gesellschaft an die Sozialverwaltung der Länder unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Rheinland-Pfalz	375

Dr. iur. <i>Albert Stamm</i> , Direktor i. R., Lehrbeauftragter an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Wachstumsorientierte Renten im Blickfeld der öffentlichen Verwaltung	395
Dr. iur. <i>Heinrich Josef Schröder</i> , Regierungsrat, Referent am Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Die Konzertierte Aktion — Modell für eine Zusammenarbeit von Staat und Verbänden?	419
Dr. iur. <i>Hans-Werner Laubinger</i> , M. C. L., Regierungsrat, Referent am Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Die Verwaltung als Helfer des Bürgers. Gedanken zur behördlichen Betreuungspflicht	439
<i>Volker Heydt</i> , Assessor, Referent am Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Zum Verkündungswesen im demokratischen Rechtsstaat	463
III. Aufbau und Strukturen der Verwaltung	483
Dr. iur. <i>Roman Herzog</i> , o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Möglichkeiten und Grenzen des Demokratieprinzips in der öffentlichen Verwaltung	485
Dr. iur., Dr. phil. <i>Erich Becker</i> , o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Die vollziehende Gewalt nach der demokratischen Verfassung des Grundgesetzes	497
Dr. iur. <i>Wilhelm Reuß</i> , Staatssekretär a. D., Honorarprofessor an der Technischen Hochschule Darmstadt und an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Betriebsjustiz und Demokratisierung der Gesellschaft	517
Dr. iur. <i>Eberhard Laux</i> , Landrat a. D., Vorstandsmitglied der Wirtschaftsberatungs-AG Düsseldorf, Honorarprofessor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Verwaltungsführung und betriebliches Management	537
Dr. iur. <i>Roman Schnur</i> , o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Über Team und Hierarchie	557

Dr. iur. <i>Frido Wagener</i> , o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Öffentliche Planung und zukünftige politische Entscheidung	571
Dr. iur. <i>Hubert Görg</i> , em. o. Professor an der Universität Marburg: Zur Entwicklung des Schulverwaltungsrechts	589
Dr. iur. <i>Hans Heinrich Rupp</i> , o. Professor an der Universität Mainz: Demokratie und Wissenschaftsverwaltung	611
Dr. iur. <i>Dietrich Bahls</i> , M. C. L., Regierungsrat, Wissenschaftlicher Assistent an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Der Inhalt des Rechts auf freie Wahl der Ausbildungsstätte als Maßstab für die Regelung des Zugangs zur Hochschule	629
Dr. iur. <i>Walter Rudolf</i> , o. Professor an der Universität Mainz: Probleme der auswärtigen Kulturverwaltung	645
Dr. iur. <i>Carl Hermann Ule</i> , o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Demokratisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit?	663

25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Von Franz Knöpfle

I. Von der École Supérieure d'Administration zur Hochschule für Verwaltungswissenschaften

1. Gründung im Jahr 1947; 2. Entwicklung bis zum Errichtungsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz von 1950; 3. Verwaltungsabkommen über den Beitritt der übrigen Länder und des Bundes; 4. Vereinigung der Freunde und Förderer.

II. Weitere Entwicklung ihrer Verfassung, Verwaltung und rechtlichen Stellung

1. Mitwirkung von Gruppenvertretern im Senat; 2. Reformvorbereitungen im Zusammenhang mit dem allgemeinen Hochschulgesetz des Landes Rheinland-Pfalz von 1970; 3. Hochschulverwaltung; 4. Neubau des Hochschulgebäudes mit Wohnheim; 5. Hochschulbibliothek; 6. Westdeutsche Rektorenkonferenz und Wissenschaftsrat.

III. Lehre und Forschung im Wandel

1. Das Selbstverständnis der Hochschule im Spiegel des Ausbaus ihres Lehrkörpers; 2. Ausbildung der Referendare; a) Grundsätze der Ausgestaltung; b) Verkürzung des juristischen Vorbereitungsdienstes in den Jahren 1965 und 1971; c) Vorschläge zur Reform der juristischen Ausbildung; d) Mitwirkung an der einstufigen Juristenausbildung; e) Lehrplan und Unterrichtsgestaltung; f) Leistungsnachweise; 3. Berufsbegleitende Fortbildung (Kontaktstudium); a) Aufgabe und allgemeine Entwicklung; b) Kurztagungen; c) Ausbau des Kontaktstudiums; d) Internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Fortbildung; 4. Forschung; a) Aufgabe; b) Verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagungen; c) Forschungsinstitut an der Hochschule; d) Habilitationsrecht; e) Promotionsrecht.

Anhänge

A. Chronik der Hochschule; B. Verzeichnis der Rektoren; C. Verzeichnis der Ehrensensatoren; D. Verzeichnis der Mitglieder des Lehrkörpers; E. Fortbildungsveranstaltungen und Arbeitstagungen; F. Schriften der Hochschule.

I.

1. Die ersten Jahre nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges waren für die öffentliche Verwaltung eine Zeit des Wiederanknüpfens an geistige Entwicklungslinien, die mit dem Ende der Weimarer Republik

unterbrochen worden waren, und ihrer Weiterführung gemäß den veränderten Bedürfnissen der Gegenwart. Die Gründung der „Höheren Verwaltungsakademie“ in Speyer im Jahr 1947 fällt in diese Epoche, so daß zunächst vermutet werden könnte, mit Schaffung dieser Institution sei eine Wiederbelebung der großen deutschen verwaltungswissenschaftlichen Tradition beabsichtigt gewesen. Diese war bereits im letzten Jahrhundert durch die Entfaltung der fortan auch die Verwaltungsausbildung beherrschenden Verwaltungsrechtslehre unter der Ägide Otto Mayers in den Hintergrund gedrängt worden. In der Tat hatte es in Deutschland eigene Pflegestätten einer verwaltungswissenschaftlichen Ausbildung gegeben, nämlich die Kameral-Hohe-Schule zu Lautern (1774 bis 1784) und die Hohe-Karls-Schule zu Stuttgart (1780 bis 1793). Im Gegensatz zu diesen Bildungsstätten war vergleichbaren Gründungen in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts, wie der Hochschule für kommunale Verwaltung in Düsseldorf (1911 bis 1923), der Hochschule für kommunale und soziale Verwaltung in Köln (1912 bis 1919) und der Fürst-Leopold-Akademie für Verwaltungswissenschaften in Detmold (1918 bis 1923), kein nachhaltiger Einfluß beschieden.

Gründerin der Speyerer Hochschule war indes die französische Besatzungsmacht¹, die sich, ohne Berücksichtigung deutscher Traditionen, an der im Jahr 1945 unter dem Einfluß von Resistance-Kreisen in Paris errichteten „École Nationale d'Administration“ orientierte. Dies zeigt deutlich ein Vergleich des Inhalts des Errichtungsdekrets mit Struktur und Zielsetzungen des französischen Vorbilds: Die Aufnahme in die zentrale französische Ausbildungsstätte für die oberen Beamtenränge² setzte das Bestehen einer schweren Prüfung unter Konkurrenzbedingungen (Concours) voraus³. Zugelassen wurden zunächst⁴ Fakultätsabsolventen sowie Beamte aller Laufbahnen und Grade, bis zu einem gewissen Höchstalter, unabhängig von vorherigen Studien und Diplomen, falls sie vier Jahre im Verwaltungsdienst tätig gewesen waren.

¹ s. Verfügung Nr. 194 des Administrateur Général über die Errichtung einer Höheren Verwaltungsakademie vom 11. Januar 1947, Journal Officiel du Commandement en Chef Français en Allemagne, Nr. 52 vom 17. Januar 1947, S. 538.

Die folgende Darstellung stützt sich, soweit keine anderen Quellen angegeben sind, auf die Akten der Hochschule. Sie gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder, der für ergänzende Aufschlüsse den Professoren Dr. Dr. Erich Becker und Dr. Arnold Gehlen und für die Erstellung der Anhänge Regierungsrat Dr. Heinrich Josef Schröder zu Dank verpflichtet ist.

² s. Helmut Quaritsch, Eine Schule der Verwaltung: L'École Nationale d'Administration, in Verwaltungsarchiv, 52. Band, 1961, S. 217 ff., 217.

³ s. Georges Langrod, Einige Hauptprobleme der französischen Verwaltung der Gegenwart, in Verwaltungsarchiv, 48. Band, 1957, S. 191 ff., 201.

⁴ Später durchgeführte Reformen können hier außer Betracht bleiben, da es auf die Verhältnisse im Jahr 1947 ankommt.

Unterricht und weitere Prüfungen unterschieden nicht zwischen ehemaligen Studenten und Beamten ohne akademische Vorbildung. Allen begabten Kandidaten beider Kategorien sollte der Aufstieg zu den höchsten Verwaltungsstellen offenstehen. Eine gute Plazierung bei der Abschlußprüfung sicherte dem Absolventen eine freie Planstelle in der Verwaltung. Entsprechende Regelungen enthält das dem Errichtungserlaß beigefügte Statut der Speyerer Akademie: Sie sollte Hörern mit Universitätsstudium von mindestens sechs Semestern, gleich welcher Fachrichtung, die sich zu einem mindestens fünfjährigen Verwaltungsdienst verpflichteten, sowie besonders befähigten Beamten der mittleren Laufbahn ohne akademische Ausbildung offenstehen. Mit der Zulassung zur Akademie nach einer Aufnahmeprüfung sollten die Studierenden Rechtsstellung und Gehalt von Referendaren, vom zweiten Jahr an von Assessoren erhalten. Nach einem viersemestrigen Studium, das sich auf die Pflichtfächer Deutsch, Geschichte, Nationalökonomie, Wirtschaftsgeographie, Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre, Finanzrecht und öffentliches Rechnungswesen sowie auf Fremdsprachen und die Wahlfächer Allgemeine Verwaltung, Finanzverwaltung sowie Wirtschafts- und Ernährungsverwaltung zu erstrecken hatte, war das Abschlußexamen an der Akademie selbst abzulegen. Die Statuten bestimmten weiter, daß künftig das Diplom der Akademie Voraussetzung für jede Ernennung zum Beamten der höheren Verwaltungslaufbahn sei und die Absolventen der Akademie in dem Land, dem sie angehören, einen Rechtsanspruch auf Anstellung besäßen.

Wenn auch volle Klarheit über kultur- und nationalpolitische Hintergründe der Hochschulneugründungen der französischen Besatzungsmacht, nämlich der Universität Mainz, der Dolmetscherhochschule in Germersheim und der Speyerer Hochschule, erst nach Offenlegung der französischen Akten zu gewinnen sein dürfte, so läßt sich doch feststellen, welche administrativen Ziele mit dieser weitreichenden Angleichung der Verwaltungsausbildung an das französische Muster erreicht werden sollten: Titel I der Statuten bezeichnet als Zweck der Akademie die möglichst rasche Neubildung einer Beamtenschaft, „die — im Besitze der notwendigen fachlichen Fähigkeiten, vermöge der Hingabe an ihr Amt und von Pflichtbewußtsein beseelt — dazu befähigt ist, zur Wiedergeburt des demokratischen Geistes in den Ländern der Französischen Besatzungszone beizutragen“. Neben dem Ziel einer geistigen Regeneration der Beamtenschaft und einer Schließung der Lücken, die im Zusammenhang mit der Entnazifizierung entstanden waren⁵, stand die Absicht, das Juristenmonopol in der Verwaltung durch Öffnung der Laufbahn für anders vorgebildete Bewerber zu beseitigen. Die Militär-

⁵ Vgl. *F. Roy Willis, The French in Germany 1945—1949*, Stanford, California, 1962, S. 176.