

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 136

Wirtschaft und Verwaltung vor den Herausforderungen der Zukunft

Vorträge
im Rahmen der Speyerer Gespräche
zum öffentlichen Wirtschaftsrecht
vom 29. September bis 1. Oktober 1999
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer

herausgegeben von

Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

**Wirtschaft und Verwaltung
vor den Herausforderungen der Zukunft**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 136

Wirtschaft und Verwaltung vor den Herausforderungen der Zukunft

Vorträge
im Rahmen der Speyerer Gespräche
zum öffentlichen Wirtschaftsrecht
vom 29. September bis 1. Oktober 1999
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer

herausgegeben von

Jan Ziekow



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Wirtschaft und Verwaltung vor den Herausforderungen
der Zukunft** : Vorträge im Rahmen der Speyerer Gespräche
zum öffentlichen Wirtschaftsrecht vom 29. September bis
1. Oktober 1999 an der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer / Jan Ziekow (Hrsg.). –
Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 136)
ISBN 3-428-10283-5

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

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-10283-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Wirtschaft und Verwaltung vor den Herausforderungen der Zukunft	
Von <i>Jan Ziekow</i> , Speyer	9
Der Grundsatz des Vorrangs privater Lebensgestaltung im öffentlichen Wirtschaftsrecht	
Von <i>Helge Sodan</i> , Berlin	35
Kritische Überlegungen Marktmäßige Reorganisation öffentlicher Verwaltung ?	
Von <i>Ulrich Penski</i> , Siegen	67
Personalrechtliche Probleme von Privatisierungsentscheidungen	
Von <i>Alfons Frank</i> , Mainz	81
Neue Wege der Organisation in der Kommunalwirtschaft am Beispiel Bayerns	
Von <i>Thomas Kostenbader</i> , München	93
Die Privatisierung der Abwasserentsorgung in Bremen	
Von <i>Jürgen Schoer</i> , Bremen	107
Das Klärverbundskonzept der BASF	
Von <i>Wolfgang Hoffmann</i> , Ludwigshafen	117
Probleme einer Kommune beim Anschluß an einen industriellen Klärverbund	
Von <i>Rolf Wunder</i> , Speyer	129
Privatisierung in der Abfallwirtschaft	
Von <i>Walter Frenz</i> , Aachen	137

Probleme der Organisation der Sonderabfallentsorgung in Rheinland-Pfalz	
Von <i>Arnold Heerd</i> , Mainz	181
Probleme der Organisation der Sonderabfallentsorgung in Rheinland-Pfalz	
Von <i>Olaf Konzak</i> , Köln	191
Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft am Beispiel der Abfallpolitik	
Von <i>Otmar Frey</i> , Frankfurt am Main	231
Verzeichnis der Referenten	237

Vorwort

Der vorliegende Band faßt die Vorträge zusammen, die auf dem Forum „Wirtschaft und Verwaltung vor den Herausforderungen der Zukunft“ vom 29. Sept. bis 1. Okt. 1999 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer gehalten wurden. Unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieser „Speyerer Gespräche zum öffentlichen Wirtschaftsrecht“ waren Vertreter der Landes- und Kommunalverwaltungen, der Rechtsanwaltschaft, der Wirtschaft, von Verbänden sowie der Wissenschaft. Meine Sekretärin, Frau Erika *Kögel*, hat sachkundig die Formatierung des Bandes übernommen; hierfür sei ihr gedankt. Darüber hinaus gebührt Frau *Kögel*, Frau Elsie *Medl*, meiner Sekretärin, meiner Assistentin Frau Dr. Annette *Guckelberger* sowie Herrn Wissenschaftlichen Referenten Thorsten *Siegel* herzlicher Dank für die Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung.

Speyer, im März 2000

Jan Ziekow

Wirtschaft und Verwaltung vor den Herausforderungen der Zukunft

Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung für die Wirtschaftsverwaltung

Von Jan Ziekow

Seit sich das Verhältnis von wirtschaftlicher Tätigkeit des Menschen und Verwaltung – in einem ganz weiten Sinne – in Deutschland historisch erfassen läßt, ist die entscheidende Frage im Prinzip immer dieselbe geblieben. Es ist die Frage nach Freiheit oder Bindung der Wirtschaft durch staatliche Regelungen, nach Eingriff der Verwaltung in den Bereich der Wirtschaft oder Trennung beider Sphären.¹ Das Einwirkungsinstrumentarium des Staates auf die Wirtschaft ist dabei seit der Epoche des Merkantilismus in den Grundzügen stabil geblieben: Es umfaßt im wesentlichen die unmittelbare Integration in ökonomische Abläufe durch eine wirtschaftliche Eigenbetätigung der öffentlichen Hand, die nicht-imperative Beeinflussung des Verhaltens von Wirtschaftssubjekten – beispielsweise durch die Gewährung von Subventionen – sowie den breiten Bereich der Wirtschaftsaufsicht. Die Wirtschaftsaufsicht wirkt nicht influszierend, setzt also nicht auf die Einflußnahme auf autonome Entscheidungen des Wirtschaftssubjekts, sondern will wirtschaftsexterne öffentliche Interessen hoheitlich durchsetzen.² Ihre Instrumente machen noch immer den Ursprung des Wirtschaftsverwaltungsrechts im Gewerbepolizeirecht deutlich: In groben Zügen unterschieden werden können Aufsichtsmaßnahmen vor oder nach Aufnahme der wirtschaftlichen Tätigkeit.³ Für die Zulassungskontrolle stehen als Grundtypen die Anzeige- und die Erlaubnispflicht – sei es in Form der präventiven Kontrollerlaubnis, sei es in Form der Ausnahmebewilligung bei einem repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt – zur Verfügung. Wo solche Eröffnungskontrollen nicht bestehen, wie etwa in weiten Bereichen des Lebensmit-

¹ Zur historischen Entwicklung vgl. *Jan Ziekow*, Freiheit und Bindung des Gewerbes, 1992.

² *Rupert Scholz*, Wirtschaftsaufsicht und subjektiver Konkurrentenschutz, 1971, S. 17 f.

³ Im einzelnen *Jan Ziekow*, Zur rechtlichen Lage der Wirtschaftsaufsicht, WUR 1991, S. 243 (245 ff.).

telrechts⁴, erlangt die Aufsicht über die laufende Wirtschaftstätigkeit eine besondere Bedeutung. Im Lebensmittelrecht erfolgt sie beispielsweise durch die Statuierung von Verboten, Produkte in einer bestimmten Weise herzustellen oder in den Verkehr zu bringen (§§ 8, 11, 13 ff. LMBG), und die Überwachung der Beachtung dieser Verbote durch die Verwaltung (§§ 40 ff. LMBG). Aber auch in Wirtschaftsbereichen, in denen eine Zulassungskontrolle vorgesehen ist, besteht regelmäßig eine tätigkeitsbegleitende Aufsicht. Der Kontakt zwischen Wirtschaftssubjekt und Verwaltung ist daher kein punktueller, einmaliger Vorgang, sondern aus der Sicht des Wirtschaftsverwaltungsrechts ein Dauerrechtsverhältnis.⁵

I. Der Staat und „seine“ Volkswirtschaft

Doch sind die konstituierenden Rahmenbedingungen dieser Beziehung ins Rutschen geraten. Das Bild staatlicher Steuerungsfähigkeit und -verpflichtung gegenüber allen gesellschaftlichen Faktoren paßt nur für den Nationalstaat als Typus, wie er sich in der zweiten Hälfte des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts herausgebildet hat. Seine Voraussetzung ist eine wechselseitige Bezogenheit von Staat und Gesellschaft im Sinne einer zwar nicht vollständigen, jedoch weitgehenden Abgeschlossenheit gegenüber externen Einflußparametern. Die Bezeichnungen „Volkswirtschaft“ und „Nationalökonomie“ sind Reminiszenzen an dieses Modell. Sie weisen darauf hin, daß Ausgangspunkt die wirtschaftlichen Prozesse *einer* Nation sind.

Konsequenz dieses Ausgangspunkts ist – jedenfalls modellhaft – eine Steuerungsautarkie: Jeder Staat steuert „seine“ Volkswirtschaft in vollem Umfang, definiert die zu schützenden Interessen, die zu verfolgenden Ziele und das einzusetzende Instrumentarium autonom. Beispielsweise sind Arbeits-, Sozial- oder Umweltverfassung mit der Wirtschaftsverfassung gleichwertig und können in ökonomische Prozesse implantiert werden. Nachgerade klassische Beispiele sind an die Schaffung neuer Arbeitsplätze gebundene Subventionen oder der Einsatz des ordnungsrechtlichen Instrumentariums zum Schutz von Umweltbelangen. Ob und wie solche außerwirtschaftlichen Interessen realisiert

⁴ *Friedhelm Hufen*, Lebensmittelrecht, in: Schmidt (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, Besonderer Teil 2, 1996, § 12 Rn. 85; *Rolf Stober*, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 11. Aufl. 1998, S. 261.

⁵ Vgl. zu diesem Gedanken auch *Rolf Gröschner*, Das Überwachungsrechtsverhältnis, 1992, S. 145 ff.; für das Umweltrecht *Jürgen Fluck*, Praktische Aspekte des Verwaltungsverfahrens aus der Sicht eines Großunternehmens, in: Blümel / Pitschas (Hrsg.), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß im Wandel der Staatsfunktionen, 1997, S. 181 (189).