

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

---

Band 220

# Gewaltenteilung im Verfassungsstaat

Grenzüberschreitungen und Konfliktlösungen

Symposium zu Ehren von Klaus-Eckart Gebauer

Herausgegeben von

Siegfried Magiera und Karl-Peter Sommermann



Duncker & Humblot · Berlin

SIEGFRIED MAGIERA/KARL-PETER SOMMERMANN (Hrsg.)

## Gewaltenteilung im Verfassungsstaat

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 220

# Gewaltenteilung im Verfassungsstaat

Grenzüberschreitungen und Konfliktlösungen

Symposium zu Ehren von Klaus-Eckart Gebauer

Herausgegeben von

Siegfried Magiera und Karl-Peter Sommermann



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

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

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-14221-7 (Print)

ISBN 978-3-428-54221-5 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84221-6 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Seit 1980 hat Klaus-Eckart Gebauer an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer gelehrt, wo er im Jahre 1995 zum Honorarprofessor ernannt wurde. Die Speyerer Studierenden konnten so an seinem reichen Erfahrungsschatz teilhaben, den er an den Schnittstellen von Recht und Politik sowie Gesetzgebung und Verwaltung, zuletzt in leitender Funktion in der Staatskanzlei und seit 2002 als Direktor beim Landtag in Rheinland-Pfalz gesammelt hatte. Anlässlich der Vollendung seines 70. Lebensjahres am 8. Dezember 2011 hat die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer am 12. Oktober 2012 zu Ehren von Klaus-Eckart Gebauer ein Symposium veranstaltet, das den Schwerpunkten seiner praktischen und wissenschaftlichen Tätigkeit entsprechend dem Thema „Gewaltenteilung im Verfassungsstaat – Grenzüberschreitungen und Konfliktlösungen“ gewidmet war. Der vorliegende Band enthält die schriftliche Fassung der Beiträge, die Grundlage einer lebhaften Diskussion waren.

Die Herausgeber danken allen Referenten und Teilnehmern für ihre engagierte Mitwirkung, mit der sie zugleich ihre Verbundenheit mit Klaus-Eckart Gebauer zum Ausdruck gebracht haben. Dank für tatkräftige Unterstützung bei der Organisation der Veranstaltung und der Redaktion des vorliegenden Bandes gebührt Frau Dr. iur. Franziska Kruse und Frau Queenie Griebner.

Speyer, im September 2013

*Siegfried Magiera,  
Karl-Peter Sommermann*



## Inhaltsverzeichnis

<i>Karl-Peter Sommermann</i>	
Begrüßung und Einführung .....	9
<i>Joachim Wieland</i>	
Eröffnung des Symposiums .....	13
<i>Horst Risse</i>	
Gesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit .....	15
<i>Siegfried Broß</i>	
Gesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit .....	27
<i>Wolfgang Zeh</i>	
Parlament und Regierung .....	39
<i>Göttrik Wewer</i>	
Regierung und Parlament – fünfzehn Thesen .....	47
<i>Klaus König</i>	
Rollenkonflikte des Regierens .....	53
<i>Klaus-Eckart Gebauer</i>	
Konsensfindung in und zwischen Verfassungsorganen im System parzellierter Staatsgewalt: Ein Erfahrungsbericht .....	63
<i>Siegfried Magiera</i>	
Schlusswort .....	69
Lebenslauf von Klaus-Eckart Gebauer .....	71
Schriftenverzeichnis von Klaus-Eckart Gebauer .....	73
Verzeichnis der Teilnehmer .....	81





## **Begrüßung und Einführung**

Karl-Peter Sommermann

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu unserem Symposium „Gewaltenteilung im Verfassungsstaat“ heiße ich Sie zugleich im Namen von Herrn Magiera sehr herzlich willkommen. Grue darf ich Ihnen von unserem Rektor, Herrn Wieland, übermitteln, der wegen dringender Verpflichtungen heute Vormittag nicht bei uns sein kann, aber heute Nachmittag noch zu uns sprechen wird.

Mit unserem Symposium ehren wir Herrn Gebauer, der im vergangenen Dezember sein 70. Lebensjahr vollendet hat. Ihm und seinen hier anwesenden Familienangehörigen gilt unser besonderer Willkommensgru. Willkommen heiße ich auch die Referenten des heutigen Tages sowie alle Teilnehmer, für die ich stellvertretend Herrn Ministerpräsidenten Vogel begrue. Wir freuen uns sehr, dass Sie gekommen sind.

In Übereinstimmung mit dem Wunsch des Geehrten wollen wir unsere heutige Zusammenkunft nutzen, Fragen der Willensbildung und Entscheidung im gewaltenteilig gegliederten Verfassungsstaat zu diskutieren. Nicht nur die Referenten, denen wir für Ihre spontane Bereitschaft zur Mitwirkung an dem Symposium danken, sondern auch die anderen Teilnehmer des Symposiums haben in öffentlichen Funktionen unseres Gemeinwesens gewirkt oder diese wissenschaftlich analysiert. Das lässt anregende Gespräche erwarten. Durch Ihr Kommen bringen Sie zugleich Ihre persönliche Verbundenheit mit Herrn Gebauer zum Ausdruck, die in der Zusammenarbeit oder in bereichernden Begegnungen mit ihm gewachsen ist. Die hohe Wertschätzung, die Herr Gebauer bei allen, die mit ihm näher Kontakt haben, genießt, kam auch in den Briefen derjenigen zum Ausdruck, die wegen Terminkollisionen oder aus gesundheitlichen Gründen heute nicht dabei sein können.

Dass wir heute in Anknüpfung an Ihre Leistungen und Verdienste, sehr verehrter Herr Gebauer, das Thema der Gewaltenteilung im Verfassungsstaat übergreifend diskutieren können, empfinden Herr Magiera und ich als einen Glücksfall. Die Grundfrage, wie das arbeitsteilige Zusammenwirken ausdifferenzierter Gewalten und Organstrukturen ohne Desintegration des Gemeinwesens gelingen und einheitsbildend wirken kann, ist für die Funktionsfähigkeit und Legitimation des demokratischen Verfassungsstaates elementar. Klaus-Eckart Gebauer hat in seinen Ttigkeitfeldern, in den verschiedenen Ämtern und Funktionen, die er innehatte, stets darauf hingewirkt, dass die staatlichen Akteure, aber auch die sie jeweils tragenden politischen

Kräfte nicht in einer dysfunktionalen, gleichsam autopoietischen Selbstreferentialität verharren. Die Suche nach Verständigung ist für ihn charakteristisch, und zwar nicht aus einem naiven Harmoniestreben heraus, sondern aus der Einsicht, dass die Funktionsfähigkeit des demokratischen Verfassungsstaates letztlich auf Kooperation auch in der Auseinandersetzung und auf einem Konsens in grundlegenden Fragen beruht. Die umsichtige Arbeit an den Schnittstellen, dort, wo die Verzahnung der Gewalten greifbar wird, war Herrn Gebauer auf den Leib geschnitten.

Klaus-Eckart Gebauer, der nach dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften in Freiburg, Berlin und Münster im Jahr 1965 am OLG Hamm seine erste juristische Staatsprüfung mit Auszeichnung absolvierte, zeigte bereits früh sein besonderes Gespür für organisationsrechtliche und organisationssoziologische Zusammenhänge. Seine als Referendar im Speyer-Semester bei Fritz Morstein Marx verfasste Seminararbeit mit dem Titel „Sachverstand und Gesamtschau – zum Modell einer Stabsorganisation in der Verwaltung“ wurde 1968 im Verwaltungsarchiv veröffentlicht. Im Jahr 1969 legte er nicht nur seine zweite juristische Staatsprüfung ab, sondern promovierte er auch an der Universität Münster mit einer Dissertation zum Thema „Zuständigkeitsgrenzen und Völkerrechtserheblichkeit beim Abschluß von ‚national-internen‘ Verträgen und Verwaltungsabkommen durch ein Bundesland“.

Sein Berufsweg führte ihn zunächst in die Ministerialverwaltung des Bundes, wo er als Mitarbeiter der Verhandlungsdelegation zum Transitabkommen und bei der Vorbereitung des Grundlagenvertrages mit der DDR Erkenntnisse aus seiner Doktorarbeit fruchtbar machen konnte und rasch zum Regierungsdirektor aufstieg. 1976 erfolgte die Abordnung zum Bundesverfassungsgericht. Dort stand er dem damaligen Präsidenten Ernst Benda als Referent und wissenschaftlicher Mitarbeiter zur Seite. Durch die Begleitung des Präsidenten bei dessen Vorträgen und Lehrveranstaltungen in Speyer vertiefte sich der Kontakt zu unserer Hochschule, der später in sehr erfolgreiche eigene Lehrveranstaltungen und die Mitwirkung an zahlreichen Veranstaltungen der Führungsbildung in Speyer mündete. 1995 wurde Klaus-Eckart-Gebauer zum Honorarprofessor an der Hochschule ernannt, womit seine Verdienste in Lehre und Weiterbildung sowie sein mittlerweile durch viel beachtete Veröffentlichungen gewachsenes wissenschaftliches Werk gewürdigt wurden. Herr Gebauer hat sich seitdem an der Entwicklung unserer Hochschule auch als Senatsmitglied, Prüfer und Promotionsgutachter mit großem Engagement beteiligt. Dafür gebührt ihm großer Dank.

Doch kehren wir zum außeruniversitären Werdegang von Klaus-Eckart Gebauer zurück. Nach über vierjähriger Abordnung an das Bundesverfassungsgericht, was als Auszeichnung gewertet werden darf, setzte er, mittlerweile Vater von drei Kindern, seine berufliche Laufbahn in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz fort, wo er Anfang 1988 von Ministerpräsident Vogel zum Abteilungsleiter berufen wurde. Als Leiter der sogenannten Kabinettsabteilung stand er drei weiteren Ministerpräsidenten zur Seite. Dass er diese Funktion nicht nur bei dem ihm parteipolitisch nahestehenden Ministerpräsidenten Wagner behielt, sondern auch unter den Ministerpräsidenten

Scharping und Beck, zeugt von der großen Wertschätzung, die seiner fachlichen Kompetenz und Leistung entgegengebracht wurde, aber auch von dem Vertrauen, das in seine Sachorientiertheit, Objektivität und Loyalität gesetzt wurde. Im Jahre 2002 wurde Herr Gebauer zum Direktor beim Landtag ernannt, dessen Arbeitsweise er schon früh als Parlamentsreferent in der Staatskanzlei und später als Leiter der für Gesetzgebung und Verwaltung zuständigen Kabinettsabteilung kennengelernt hatte. Seine neue Funktion nahm er bis zu seinem Eintritt in den Ruhestand Ende 2006 wahr.

Die Skizze der äußeren Daten seines beruflichen und akademischen Werdegangs lässt die Vielfalt der Funktionen und Aufgaben, für die Klaus-Eckart Gebauer Verantwortung trug, nur erahnen. Seine ausgeprägte Fähigkeit zur erfolgreichen Vermittlung an Schnittstellen und Konfliktpunkten war stets gefragt. Dies gilt sowohl für seine Mitarbeit im Rahmen der Verhandlungen mit der DDR als auch für seine Tätigkeit in Mainz, wo er die Zusammenarbeit mit dem Bund und mit den Ländern, einschließlich der Konferenzen der Regierungschefs der Länder, koordinierte, an den von seiner Abteilung vorbereiteten Kabinettsitzungen und Staatssekretärskonferenzen teilnahm, den Chef der Staatskanzlei auf den Konferenzen der Staats- und Senatskanzleien vertrat und für die geschäftsmäßige Zusammenarbeit zwischen Landesregierung und Landtag mitverantwortlich war, um nur einige Beispiele zu nennen. Bereits in Ihrer im Verwaltungsarchiv erschienenen Veröffentlichung über die Stabsorganisation, als 26-Jähriger, haben Sie, lieber Herr Gebauer, die Qualifikationen eines von Ihnen als Generalisten bezeichneten idealen Beraters der Führungsspitze formuliert, Qualifikationen, die Sie selbst, so scheint es, angestrebt haben, um Sie später in vorzüglicher Weise in sich zu vereinen<sup>1</sup>:

„Die Fülle überfordert die Führungsspitze, deren Aufgabe es ... nicht sein kann, sich selbst die Stoffmassen aufzubereiten. Die Sichtung und Verbindung muß jemandem anvertraut werden, der das Talent hat, Zusammenhänge zu entdecken und seine Erkenntnisse präzise zu formulieren. Eine Begabung im Auffinden echter Probleme, gute Kontaktfähigkeit zu den oft empfindlichen Spezialisten und möglichst wissenschaftliche Arbeitsweise müssen hinzukommen“.

In den Kategorien von Aristoteles oder Goethe gesprochen, offenbart sich in diesen Postulaten des Referendars und seinem späteren Werdegang der Entelechiegedanke.

Auch ein nur kurzer Blick auf den Lebenslauf von Herrn Gebauer bliebe unvollständig, wenn man nicht seine vielfältigen internationalen Aktivitäten erwähnte. Damit sind nicht nur die Befassung mit Europaangelegenheiten und die Betreuung der hochrangigen ausländischen Delegationen gemeint, die in den Aufgabenbereich seiner Abteilung in der Staatskanzlei fielen. Hervorzuheben ist insbesondere sein großes Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit, das ihn im Rahmen von Projekten der GTZ, der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

<sup>1</sup> *K.-E. Gebauer*, Sachverstand und Gesamtschau. Zum Modell einer Stabsorganisation in der Verwaltung, Verwaltungsarchiv, Band 59 (1968), S. 267, 268 f.