

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 230

Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachtet

Forschungssymposium zu Ehren von Klaus König

Herausgegeben von

Karl-Peter Sommermann



Duncker & Humblot · Berlin

KARL-PETER SOMMERMANN (Hrsg.)

Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachtet

Schriftenreihe der Deutschen Universität
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 230

Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachtet

Forschungssymposium zu Ehren von Klaus König

Herausgegeben von

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

© 2016 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-14954-4 (Print)

ISBN 978-3-428-54954-2 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84954-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

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

Vorwort

„Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft“ lautet der Titel der Habilitationsschrift von Klaus König, die im Jahr 1970 in der vorliegenden Schriftenreihe als Band 46 erschienen ist. Es ist Programm, dass der Autor den Singular und nicht etwa den Plural „Verwaltungswissenschaften“ verwendet, wie es im Namen der Hochschule der Fall ist, an der er 30 Jahre den Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft und Öffentliches Recht innehatte. Von Anfang an und auch in der Zeit nach seiner Emeritierung im Jahr 2002, in der unter anderem die Grundlagenwerke „Moderne öffentliche Verwaltung“ (2008) und „Operative Regierung“ (2015) entstanden sind, prägte und prägt Klaus König maßgeblich die wissenschaftlichen Profile der Hochschule (heute: Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) und des mit ihr verbundenen Forschungsinstituts (heute: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung); beide Einrichtungen hat er in entscheidenden Etappen als Rektor bzw. Geschäftsführender Direktor geleitet.

Die Verwaltungswissenschaft versteht Klaus König nicht als einen durch „wissenschaftlichen Monismus“ gekennzeichneten Zugang zum Untersuchungsgegenstand Öffentliche Verwaltung, sondern als eine auf interdisziplinärer Forschung aufbauende Integrationswissenschaft. Die komplexe Wirklichkeit von Regierung und Verwaltung, so seine Überzeugung, lässt sich nicht in punktuellen Erkenntnissen der Einzeldisziplinen erfassen, sondern bedarf einer theoretisch übergreifenden Behandlung, einer Zusammenführung der Erkenntnisse unterschiedlicher Fachwissenschaften. Ein derartiger Zugang auf einer Metaebene setzt freilich ein Grundverständnis der verschiedenen Fachdisziplinen voraus und stellt damit besondere Anforderungen an den Verwaltungswissenschaftler. Nur wenige Wissenschaftler sind effektiv in der Lage, Wissen und Erkenntnisse der Rechtswissenschaft, der Ökonomie, der Politikwissenschaft, der Soziologie, der Psychologie und der Geschichtswissenschaft, um nur die für den Untersuchungsgegenstand wichtigsten Disziplinen zu nennen, hinreichend zu integrieren; meist wird der Prozess nur im interdisziplinären Diskurs mehrerer Wissenschaftler gelingen. Klaus König, der unter dem Dach des Forschungsinstituts in diesem Sinne produktive interdisziplinäre Arbeitskreise initiiert und geleitet hat (dokumentiert in den Bänden „Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert“, 2002, „Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts“, 2008, „Grundmuster der Verwaltungskultur“, 2014), zählt zu den wenigen, die dieser Integrationsaufgabe immer wieder auch in der eigenen Forschung gerecht geworden sind. Vor einem Methodensynkretismus hat ihn dabei nicht zuletzt sein institutionalistischer Ansatz und die Verinnerlichung von Grundannahmen systemtheoretischen Denkens mit einer klaren Differenzierung von Kommunikationscodes bewahrt, vor metatheoretischer Abgehobenheit die Einsicht, dass es „für die integrative Verwaltungswissenschaft

keine Theoriegewissheit gibt“. Seine Fähigkeit, in unübersichtlichen, komplexen Gebilden zielsicher tragende Strukturen und Prozesse zu identifizieren, ist Grundlage seiner scharfsinnigen Analysen. Diese sind dabei durchaus empirisch „geerdet“; teilnehmende Beobachtung stand häufig am Beginn des Erkenntnisprozesses, wie seine Reflexion über seine Zeit als Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt, als Richter im Nebenamt am Oberverwaltungsgericht oder als Berater ausländischer Regierungen und internationaler Organisationen zeigt.

Nachdem sich anlässlich der Emeritierung von Klaus König ein Forschungssymposium mit der theoretischen Ortsbestimmung der Verwaltungswissenschaft(en) befasst hatte (dokumentiert in Band 159 dieser Schriftenreihe unter dem Titel „Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft“, 2003), nahm das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung den 80. Geburtstag von Klaus König (21. April 1934) zum Anlass, zu seinen Ehren am 2. Mai 2014 ein Symposium zum Thema „Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachtet“ abzuhalten. Der vorliegende Band enthält neben der schriftlichen Fassung von Vorträgen der Veranstaltung – darunter ein Beitrag von Klaus König selbst mit Aussagen zu seinem Wissenschaftsverständnis – zwei weitere Beiträge, die Kollegen ihm gewidmet haben. Der im Titel der Veranstaltung und des vorliegenden Bandes verwendete Begriff „Öffentliche Angelegenheiten“ wurde dabei nicht einengend im Sinne eines strategischen Kommunikationsmanagements im Dreieck von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft verstanden, erst recht nicht als Kennzeichnung von Unternehmenskommunikation in *public affairs*. Es geht vielmehr um das, was die Speyerer Lehre und Forschung im Kern ausmacht: Überlegungen zu Angelegenheiten des Gemeinwesens. Die im Dialog zwischen Staat und Gesellschaft identifizierten Handlungsbedarfe und in demokratischen Prozessen zu treffenden Entscheidungen betreffen nicht zuletzt institutionelle Fragen, wie sie im Zentrum der Festschrift für Klaus König zu seinem 70. Geburtstag („Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung“, 2004) standen.

Allen Autoren und Symposiumsteilnehmern sei an dieser Stelle für ihre wertvollen Beiträge zu einem interdisziplinären Gespräch gedankt, das zugunsten der Spontaneität der Diskussion im vorliegenden Band nicht festgehalten ist. Als Freunde und Wegbegleiter von Klaus König haben sie ihm, der die freundschaftliche wissenschaftliche Debatte so schätzt, eine große Freude bereitet. Auf weitere Gelegenheiten zum Ideenaustausch mit Klaus König freuen sich alle.

Schließlich sei all denen gedankt, die bei der Organisation des Symposiums mitgewirkt haben, insbesondere Frau Queenie Griebner, die auch bei der redaktionellen Bearbeitung des vorliegenden Bandes tatkräftig Unterstützung geleistet hat.

Speyer, im März 2016

Karl-Peter Sommermann

Inhaltsverzeichnis

Hans Peter Bull

Zum Ansehens- und Legitimationsverlust der Parlamente und seiner Kompensation durch Wissenschaft und Öffentlichkeit 9

Nicolai Dose

Ökonomische Theorie des Föderalismus und die Föderalismusreformen. Die Bundesländer im Wettbewerb und die Beamten 27

Hermann Hill

Öffentliche Angelegenheiten im Wandel: Neue Herausforderungen für Regieren und Verwalten 49

Klaus König

Regierungslehre in Speyer 61

Karl-Peter Sommermann

Ziele und Methoden einer transnationalen Verwaltungsrechtswissenschaft 71

Christian Theobald

Energieverteilnetze als öffentliche Angelegenheit. Zur Frage nach der „richtigen“ Anzahl der Netzbetreiber 89

Joachim Wieland

Reform des Finanzausgleichs 109

Schriftenverzeichnis von Prof. Dr. Dr. Klaus König 121

Verzeichnis der Teilnehmer 141

Zum Ansehens- und Legitimationsverlust der Parlamente und seiner Kompensation durch Wissenschaft und Öffentlichkeit*

Hans Peter Bull

Die Parlamente haben, so scheint es, in den letzten Jahrzehnten stark an Ansehen verloren. Große Teile der Medien und der politischen Wissenschaft vermitteln den Eindruck, dass die Bürger den Volksvertretungen zunehmend mit Misstrauen begegnen und ihren Entscheidungen einen immer geringeren Grad an Legitimität zubilligen. Die parlamentarismuskritische Stimmung kommt vor allem in den Forderungen nach weitgehender direkt-demokratischer Partizipation, aber auch in themenbezogenen Aktionen außerparlamentarischer Oppositionsgruppen und -initiativen zum Ausdruck. Die Angesprochenen – die Parlamente und ihre Mitglieder – widersprechen nur selten der angeblichen Volksmeinung; sie reagieren vielmehr mit verschiedenen Versuchen, den Kritikern entgegenzukommen oder ihnen zumindest den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Das kann angebracht sein – die Praxis der parlamentarischen Demokratie ist ja keineswegs frei von Fehlern und bedarf stets der kritischen Begleitung einer wachen Öffentlichkeit, der Medien und der Wissenschaft. Es kann aber auch sein, dass das andauernde Politiker-Bashing zu unentschiedenen, im schlechten Sinne kompromisshaften Beschlüssen und schließlich sogar zur Resignation und partiellen Selbstaufgabe der Parlamente führt. Auch wenn Akzeptanz- und Ansehensmangel nicht mit Mangel an Legitimität der Entscheidungen gleichgesetzt werden darf – denn die Legitimität erwächst aus der Verfassung, nicht aus der aktuellen Zustimmung der Bürger –, so schwächt doch die ständige Konfrontation von „Politik“ und „Volk“ die Legitimationskraft der Parlamente, also ihre Fähigkeit, politische Entscheidungen als rechtlich verbindliche Gestaltung des sozialen Lebens gegenüber denen, die davon betroffen sind, zu rechtfertigen. Auf lange Sicht gerät eben diese Fähigkeit des Gemeinwesens in Gefahr, einen als gerecht empfundenen Rahmen für das friedliche und freiheitliche Zusammenleben der Menschen zu schaffen und zu erhalten.

* Es handelt sich um die überarbeitete, teils gekürzte und teils ergänzte Fassung eines Artikels, der in DÖV 2014, 897 ff. veröffentlicht worden ist. Ich freue mich, diese Neufassung dem verehrten Jubilar Klaus König widmen zu können, der dem Thema durch seine Beteiligung an unserer Arbeitsgruppe zur Modernisierung des Bundesamtes für Strahlenschutz (mit Jörg Kuhbier; Bericht Salzgitter 2006) nahegekommen ist.

Zu den Ansätzen, wieder eine höhere Legitimität von Gesetzgebung und Planung zu erzielen, gehören vor allem die Einbeziehung wissenschaftlicher Expertise und eine intensive Beteiligung der Öffentlichkeit. Insbesondere naturwissenschaftlicher Sachverstand wird heute in zahlreichen Verwaltungszweigen herangezogen, und die Anhörung der Öffentlichkeit ist vielfach ausdrücklich vorgeschrieben, so dass bei allen größeren Infrastrukturplanungen die Umweltverbände und bisweilen auch Bürgerinitiativen eine wichtige Rolle spielen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben ist inzwischen nach der Aarhus-Konvention für die Unterzeichnerstaaten verbindlich.

Für das Jahrhundertvorhaben, ein Endlager für hochradioaktive Abfallstoffe zu bestimmen und zu bauen, hat der Gesetzgeber ein Entscheidungsverfahren festgelegt, das ganz wesentlich durch die Beteiligung der Wissenschaft wie durch organisierte Mitwirkung der interessierten Öffentlichkeit geprägt sein soll. Das Standortauswahlgesetz vom 23. Juli 2013¹ (StandAG) schreibt vor, dass die Suche nach einem Endlager-Standort in einem „wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren“ betrieben wird (§ 1 Abs. 1 Satz 1 StandAG). Es lohnt, dieses bisher singuläre Verfahren genauer zu untersuchen und nach den Chancen und Risiken zu fragen, die damit verbunden sind. Dazu soll zuerst erörtert werden, welches Verständnis vom Verhältnis der Wissenschaft zur Politik der Gesetzgeber zugrunde gelegt hat (I.). Sodann wird die Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung behandelt (II.), und es werden erste Erfahrungen mit der dem eigentlichen Suchverfahren vorgeschalteten pluralistisch zusammengesetzten Kommission referiert (III.). Gegen neuerdings zu beobachtende Forderungen, der Öffentlichkeit eine Vetoposition einzuräumen, wird die Notwendigkeit der politischen Letztentscheidung betont (IV.). Am Schluss wird eine Antwort auf die Frage nach der Legitimationskraft von Wissenschaft und Öffentlichkeit versucht (V.).

I. Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik

Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik, das dem Konzept des StandAG zugrunde liegt, hat nur noch wenig mit bisher praktizierten Formen von Politikberatung² zu tun. Es ist gesetzlich stärker durchnormiert, und es enthält *checks and balances*, die für die Ergebnisse des Entscheidungsprozesses ein möglichst hohes Akzeptanzniveau begründen sollen. Ob dieses Konzept aber im Ergebnis die Rationa-

¹ BGBl I S. 2553.

² Dazu umfassend *Andreas Voßkuhle*, Sachverständige Beratung des Staates, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. III, 3. Aufl. Heidelberg 2005, § 43; aus politikwissenschaftlicher Sicht: *Hellmut Wollmann*, Politikberatung, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, 4. Aufl. München 2010, Bd. 2, 747 ff. Vgl. auch *Bull*, *Regieren mit beamteter und nichtbeamteter Expertise*, in: Werner Jann/Klaus König (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen 2008, S. 205–230.

lität und Akzeptabilität der zu treffenden politischen Entscheidungen wirklich erhöhen wird, ist zweifelhaft.

1. Herrschaft der Experten oder Vereinnahmung der Wissenschaft für die Politik?

Dass Politik und Verwaltung in verschiedenen Zusammenhängen auf Erkenntnisse der Wissenschaft zurückgreifen müssen, ist bekannt; insbesondere die Gesetzgebung ist in vielfältiger Weise auf die Wissenschaft angewiesen. Die Wissenschaft ist aber anderen Zielen verpflichtet als die Politik. Sie will Wahrheit erforschen und muss auf diesem Wege immer wieder vermeintlich feststehende Erkenntnisse falsifizieren. Sie lebt vom ständigen Zweifel und kennt kein Ende der Suche. Die Politik muss demgegenüber Entscheidungen produzieren und sich dabei notwendigerweise bei der Feststellung der tatsächlichen Voraussetzungen auf das Maß an Erkenntnissen beschränken, das mit angemessenem Aufwand und in vertretbaren Fristen verfügbar wird.

Der Prozess der wissenschaftlichen Untermauerung politischer Entscheidungen muss daher so gestaltet werden, dass beide Seiten ihre Funktion erfüllen können: Die Wissenschaft soll ihre Erkenntnisse unverfälscht und überprüfbar einbringen, die Praxis soll sie so sorgfältig wie nur möglich prüfen und – wenn sie überzeugend erscheinen – berücksichtigen.

Dies geschieht bei vielen Materien täglich, ohne dass es besonders thematisiert würde: In den Ministerien und Oberbehörden werden Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung zur Kenntnis genommen, mit anderen Erkenntnissen verglichen und auf ihre Zuverlässigkeit überprüft.³ Die Parlamente verschaffen sich solche Erkenntnisse durch Sachverständigenanhörungen, Aufträge an die Wissenschaftlichen Dienste und durch Nutzung anderer Quellen, wie sie auch der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Die Behörden vergeben Gutachtaufträge und veranstalten interne Beratungen mit Wissenschaftlern oder sie ziehen systematisch veröffentlichte Erkenntnisse heran. Kontroversen zwischen Experten sind jederzeit bei allen Materien möglich. Wissenschaftliche Schulen, Meinungsgruppen und Interessenvertretungen streiten über die Richtigkeit umfassender Theorien, einzelner Erkenntnisse oder methodischer Grundlagen.⁴ Bei der Vorbereitung der Gesetzestexte werden bestimmte wissenschaftliche Annahmen zugrunde gelegt, andere werden verworfen; dies geschieht in den verschiedenen Abschnitten des Gesetzgebungsprozesses – manchmal intensiv, manchmal eher beiläufig.

³ Zur Fundierung von Politik durch „Wissen“ vgl. *Klaus König*, *Operative Regierung*, 2015, S. 124 ff.

⁴ *Peter Weingart* spricht in seiner grundsätzlichen Auseinandersetzung mit dem „Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft“ (*Die Stunde der Wahrheit?*, Weilerswist 2001, S. 159 ff.) von der „Inflationierung wissenschaftlicher Expertise“ und der „Vergeblichkeit ihrer Kontrolle“; dabei bezieht er sich ausdrücklich auf die Kernenergieforschung (S. 158).