

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 950**

**Institutionenwandel  
in Regierung und Verwaltung**

**Festschrift für Klaus König  
zum 70. Geburtstag**

**Herausgegeben von**

**Arthur Benz  
Heinrich Siedentopf  
Karl-Peter Sommermann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 950





جمال جتو

# Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung

Festschrift für Klaus König  
zum 70. Geburtstag

Herausgegeben von

Arthur Benz  
Heinrich Siedentopf  
Karl-Peter Sommermann



Duncker & Humblot · Berlin

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-11004-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

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

## Vorwort der Herausgeber

Klaus König hat seine Abschiedsvorlesung<sup>1</sup> vom 11. Dezember 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in der Form eines Reiseberichts über eine vieljährige Studienfahrt in Sachen Verwaltungswissenschaft gestaltet. Den Hörer und Leser beeindruckt dieser Reisebericht durch die Zahl und die Qualität der Institutionen, die Klaus König anläuft, durch die Perspektiven und Vergleiche, die der Reisende sich erschließt und die er in seinen vielfältigen Publikationen weitergibt, durch die persönlichen und fachlichen Kontakte, die im Rahmen einer internationalen, akademischen Gemeinschaft entstehen und fruchtbar gemacht werden. Der Reisebericht erhält eine nostalgische Note, nicht nur dadurch, dass der Autor auf seinen wissenschaftlichen Weg zurückschaut, sondern auch dadurch, dass er von der Zukunft „eher die kontemplative Seite des Wissenschaftlerlebens“ erwartet. Klaus König ist aber viel zu sehr ein Gestalter der Zukunft, als dass er sich auf bloße Kontemplation reduzieren ließe.

In unmittelbarer zeitlicher Nachbarschaft zu seiner Abschiedsvorlesung fand am 29./30. November 2002 ein Symposium „Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft“<sup>2</sup> statt, das Klaus König als dem früheren Geschäftsführenden Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer gewidmet war. Ausgangspunkt dieses Symposiums war die 1970 erschienene Habilitationsschrift von Klaus König „Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft“, die nach den eigenen Worten des Autors den Anspruch formuliert, „eine erkenntnistheoretisch-methodische Vorstellung von dem Umfang einer die Verwaltungsrechtslehre überschreitenden, umfassenden Verwaltungswissenschaft zu ermitteln“. Der Ertrag des Symposiums in der Gegenüberstellung von multidisziplinären und interdisziplinären Verwaltungswissenschaften einerseits und der disziplinären oder transdisziplinären Verwaltungswissenschaft andererseits kann nicht in wenigen Sätzen bewertet werden. Für das Gespräch zwischen den Disziplinen war die Realpräsenz von Vertretern dieser Disziplinen in dem Sym-

---

<sup>1</sup> K. König, Rückkehr von der Studienfahrt – Verwaltungswissenschaft als Reisebericht, Speyerer Vorträge Heft 70, Speyer 2002.

<sup>2</sup> J. Ziekow (Hrsg.), Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft, Forschungssymposium anlässlich der Emeritierung von Univ.-Prof. Dr. Dr. Klaus König, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 159, Berlin 2003.



posium offensichtlich förderlich. Klaus König bewährte sich wieder einmal als Grenzgänger und Brückenbauer.

Auf diesem Symposium hielt er die Emeritierung eines Professors zwar nicht für den geeigneten „Zeitpunkt, einen Forschungsplan vorzulegen“. Nach dieser grundsätzlich zutreffenden Formulierung jedoch präsentierte Klaus König zehn Leitsätze zu dem „transdisziplinären Projekt einer integrativen Verwaltungswissenschaft“, die geeignet scheinen, die akademische Gemeinschaft mit besonderem Interesse an dem Forschungsgegenstand „Regierung und Verwaltung“ noch für einige Generationen beschäftigt zu halten. Klaus König ist ein Freund intensiver, durchaus auch kontroverser Kommunikation und Diskussion. Diese Festschrift ist ein Gesprächsangebot an ihn aus den – sehr unterschiedlichen – Federn seiner Freunde. Dieses Angebot lebt nicht aus einer modischen Begrifflichkeit. Nach dem Sommersemester 1961 in Speyer und dem Besuch des sozialanthropologischen Seminars von Arnold Gehlen bekennt Klaus König: „Seitdem bin ich Institutionalist“.

Unter dem Titel „Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung“ haben die Herausgeber dieser Festschrift eine große Anzahl an Autoren aus verschiedenen Ländern und Disziplinen versammeln können. Diese Beiträge aus dem Kreis der Freunde und Kollegen sind das Gesprächsangebot an Klaus König, ausgehend von teilweise langjähriger Freundschaft und persönlicher wie professioneller Kooperation. Beachtlich erscheint die Vielfalt der Ansätze und Ergebnisse. Darin wird der besondere Reiz dieser Festschrift bestehen. Im Interesse dieses Gesprächs über „Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung“ haben die Herausgeber die besonderen Mühen der Herausgabe eines solchen Bandes gern auf sich genommen.

Besonderer Dank gilt dem Verlag Duncker & Humblot, Berlin, in der Person von Prof. Dr. jur. h. c. Norbert Simon. Bei der Vorbereitung dieser Festschrift sind die Hilfe und der Einsatz von unseren Mitarbeiterinnen Frau Bukowski, Frau Dennhardt, Frau Mauska und Frau Pühr dankend hervorzuheben.

Speyer, im Januar 2004

*Arthur Benz*

*Heinrich Siedentopf*

*Karl-Peter Sommermann*

# Inhaltsverzeichnis

## I. Institutionentheorie und vergleichende Institutionenforschung

<i>Helmut Klages</i>	
Institutionenentwicklung als Modernisierungsthema .....	3
<i>Arthur Benz</i>	
Institutionentheorie und Institutionenpolitik .....	19
<i>Dieter Grunow</i>	
Institutionenbildung aus systemtheoretischer Sicht .....	33
<i>Erk Volkmar Heyen</i>	
Amt und Rationalität, Legitimität und Kontrolle: Grundbegriffe historisch komparativer Verwaltungsanalyse .....	49
<i>Karl-Peter Sommermann</i>	
Institutionengeschichte und Institutionenvergleich .....	61
<i>Klaus Lüder</i>	
Zur Erklärung von Reformprozessen in Verwaltungen, dargestellt am Beispiel von Rechnungswesen-Innovationen .....	75
<i>Seppo Tiihonen</i>	
Public Administration as a Basic Institution of Governing and Governance .....	89
<i>Heinrich Siedentopf</i>	
Die Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissen- schaften – Kooperation, Vergleich, Beratung .....	103

## II. Institutionen und öffentliche Aufgaben

<i>Helmut Brede</i>	
Subsidiaritätsprinzip und Marktöffnung in Deutschland .....	117
<i>Gérard Marcou</i>	
Öffentlich-rechtliche Aspekte der Regulierung in Deutschland und Frankreich .....	127

*Dieter Schimanke*

Von der Arbeitslosenversicherung zur modernen Dienstleistungsagentur ..... 151

*Waldemar Schreckenberger*

Staat und öffentliche Kultur ..... 167

### III. Institutionen, informale Strukturen und Entscheidungsprozesse

*Hans Peter Bull*

„Vernunft“ gegen „Recht“? Zum Rationalitätsbegriff der Planungs- und  
Entscheidungslehre ..... 179

*Rudolf Fisch und Dieter Beck*

Ein sozialpsychologischer Bezugsrahmen für die gute Gestaltung politisch-  
administrativer Entscheidungsprozesse ..... 201

*Hermann Hill*

Renaissance einer rationalen Politikgestaltung ..... 217

*Günter Püttner*

Das Beaufragtenwesen in der öffentlichen Verwaltung ..... 231

*Mariano Baena del Alcázar*

The Elite Power in Spain (1939-1992) ..... 239

### IV. Institutionenbildung durch Recht

*Gerd Roellecke*

Institution und Recht ..... 253

*Sabino Cassese*

The Transformations of Administrative Law from the 19<sup>th</sup> to the 21<sup>st</sup> Century ..... 267

*Jacques Ziller*

Public Administration, Networks and Law ..... 279

*Gunnar Folke Schuppert*

Koordination durch Struktursteuerung als Funktionsmodus des Gewähr-  
leistungsstaates ..... 287

*Willi Blümel*

Allgemeine Verwaltungsvorschriften, allgemeine Weisungen und allgemeine  
Rundschreiben in der Staatspraxis der Bundesauftragsverwaltung ..... 295

*Jan Ziekow*

Institutionen unter Konkurrenzdruck: Das Beispiel des öffentlich-rechtlichen  
Vertrages ..... 303

**V. Parlament und Regierung***Wolfgang Zeh*

Aktuelle Entwicklungen der Rolle des Bundestages im parlamentarischen Regierungssystem .....	317
--	-----

*Gerhart Holzinger*

Die Bedeutung des Bundesministeriengesetzes für die Entwicklung der Ministerialorganisation in Österreich .....	331
---	-----

*Klaus-Eckart Gebauer*

Verfassungsergänzende Vereinbarungen zwischen Parlament und Regierung .....	341
---	-----

*Matthias Niedobitek*

Die Landesregierung in den Verfassungen der deutschen Länder .....	355
--	-----

*Hans Herbert von Arnim*

Systemwechsel durch Direktwahl des Ministerpräsidenten? .....	371
---	-----

*Rudolf Morsey*

Politische Entscheidungshilfe für Bundeskanzler Adenauer: Die Rolle von Staatssekretär Hans Globke .....	387
--	-----

*Axel Murswiek*

Die nationale Regierungszentrale in Frankreich im Vergleich zum Deutschen Bundeskanzleramt .....	397
--	-----

*Arthur B. Gunlicks*

Plebiszitäre Demokratie in den USA .....	407
--	-----

*Eung Kyuk Park und Jae-gak Jeong*

Die Entwicklung der kommunalen Demokratie und ihre strukturelle Ordnung in Korea .....	423
--	-----

**VI. Verwaltungsreform***James P. Pfiffner*

Traditional Public Administration versus the New Public Management: Accountability versus Efficiency .....	443
--	-----

*Geert Bouckaert*

Institutionalising Monitoring and Measurement Systems in the Public Sector .....	455
--	-----

*Ignace Snellen*

(Post-)Modernisierung von Staat und öffentlicher Verwaltung: Die Suche nach Rationalität in der Verwaltungswissenschaft .....	467
---	-----

<i>Heinrich Reinermann</i>	
Vom Sein und Sollen der Verwaltungsinformation .....	481
<i>Heinz Schäffer</i>	
Verwaltungsinnovation durch E-Government .....	495
<i>Hans-Werner Laubinger</i>	
Elektronisches Verwaltungsverfahren und elektronischer Verwaltungsakt – zwei (fast) neue Institute des Verwaltungsrechts .....	517
<i>Franz Strehl</i>	
Universitätsreform und -entwicklung – internationale Trends und das Beispiel Österreich 2002 .....	539
<i>Walter J. M. Kickert</i>	
Reorganisations at the Ministries of Justice, of Agriculture, Nature and Fishery, and of Public Health, Welfare and Sport .....	557

## VII. Transformation und Entwicklung

<i>Hellmut Wollmann</i>	
Transformation der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen in postkommunis- tischen Ländern: Zwischen „(Re)Politisierung“ und „Entpolitisierung“ .....	575
<i>Werner Jann</i>	
Entwicklungen der Ministerialverwaltung in Mittel- und Osteuropa – organisa- tionstheoretische Zugänge und Hypothesen .....	593
<i>Christoph Reichard</i>	
New Public Management als Reformdoktrin für Entwicklungsverwaltungen .....	613
<i>Harald Fuhr</i>	
The World Bank's Assistance to Public Sector Reform in Latin America – Experiences and New Challenges .....	631
<i>Carl Böhret</i>	
Strategische Politik durch Institutionenbildung – am Beispiel des Stauferkaisers Friedrich II. (1194-1250) .....	647

## VIII. Institutionenbildung im Europäisierungs- und Internationalisierungsprozess

<i>Demetrios Argyriades</i>	
Institutional Reinforcement for Human Resources Development .....	661
<i>Dieter Duwendag</i>	
Globalisierungseffekte: „Race to the Bottom“ oder „Race to the Top“? .....	685

*Hartmut Elsenhans*

Die Behinderung der Institutionenbildung durch Renten: Die Herausforderung  
der derzeitigen Globalisierung ..... 697

*Siegfried Magiera*

Die Arbeit des europäischen Verfassungskonvents und der Parlamentarismus ..... 713

**Bibliographie von Klaus König** ..... 729

**Tabellarischer Lebenslauf von Klaus König** ..... 749

**Autorenverzeichnis** ..... 751



# **I. Institutionentheorie und vergleichende Institutionenforschung**





# Institutionenentwicklung als Modernisierungsthema

Von Helmut Klages, Heidelberg

## I. Eine kulturanthropologische Perspektive der Institutionenentwicklung

Wenn in diesem Text zunächst sehr ausführlich von „Institutionenentwicklung“ und erst wesentlich später von „Modernisierung“ die Rede ist, so weist dies auf die Perspektive hin, unter der die beiden Begriffe in Verbindung gebracht werden. Kurz gesagt soll der heute oft recht voraussetzungslos gebrauchte „Modernisierungs“Begriff als ein kontextabhängiger Begriff behandelt werden, dessen Verwendung eine Vielzahl unterschwelliger Bezüge ins Spiel bringt, die nachfolgend einem Reflexionsversuch unterworfen werden. Die Absicht ist dabei, die „Modernisierung“ als einen – allerdings höchst aktuellen – Anwendungsfall eines durchgängigen Grundthemas individualmenschlicher und gesellschaftlicher Entwicklung wahrnehmbar und fokussierbar werden zu lassen. In Verbindung damit soll darauf bestanden werden, dass mit „Institutionenentwicklung“ etwas anderes gemeint ist als bloße „Institutionenveränderung“. Vielmehr soll dieser Begriff mit Blick auf gesamtgeschichtliche Zusammenhänge in einem evolutionären Kontext verortet und in einen entwicklungs-theoretischen Zusammenhang gestellt werden.

Bei diesem Begriffsverständnis öffnet sich der Zugang zu einem weiten Bereich von Theoriepositionen, die allerdings nachfolgend nicht im Einzelnen behandelt werden sollen. Vielmehr wird – mit bewusster Selektivität und ohne weitere Rechtfertigung – ein „kulturanthropologischer“ Zugang gewählt, der u.a. Ansätze von Arnold Gehlen, Bronislaw Malinowski und Helmut Schelsky, d. h. also von Klassikern dieses Wissenschaftsbereichs aufgreift und an einigen Punkten weiterdenkt.<sup>1</sup>

Ausgangspunkt ist hierbei die sehr allgemeine Erkenntnis, dass der Mensch ein Wesen ist, das von Natur aus relativ *instinktentbunden* ist und somit – als

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu u.a. A. Gehlen, *Urmensch und Spätkultur*, Bonn 1956, *ders.*, *Anthropologische Forschung*, Reinbek b. Hamburg 1961 (= rowohlts deutsche enzyklopädie; Bd. 138), B. Malinowski, *Eine wissenschaftliche Theorie der Kultur und andere Schriften*, Frankfurt/Main 1975, H. Schelsky, *Zur soziologischen Theorie der Institution*, in: *ders.* (Hrsg.), *Zur Theorie der Institution*, Gütersloh 1970, S. 9 ff.

ein „unfestgelegtes“ Wesen – darauf angewiesen ist, aus der chaotischen Gesamtfülle der Welt selbsttätig „Umwelten“ herauszuschneiden und Handlungsketten aufzubauen, die Überlebensfähigkeit gewährleisten. Hierbei ist vorauszusetzen, dass der Mensch, dem diese in der Natur einmalige Chance zukommt, von Haus aus eine Bedürftigkeit besitzt, der zunächst noch keine feststehenden Befriedigungsmöglichkeiten zugeordnet sind, die aber ihrerseits zunächst noch relativ unbestimmt und ungeformt ist, auch wenn sich elementare Bedürfnisthemata wie die Bewältigung von Hunger, Durst, Hitze, Kälte, Krankheit und plötzlich hereinbrechenden Gefahren unmittelbar nahe legen. Einer vorherrschenden Auffassung der Kulturanthropologie zufolge wird der Mensch in seinen frühesten entwicklungsgeschichtlichen Phasen eher von einem *relativ unbestimmten Handlungsdruck* angetrieben, der auf ontogenetischer Ebene seine Wiederholung in den völlig richtungslosen oder nur grob strukturierten Suchbewegungen des Säuglings findet. Es rechnet aber zur Grundverfassung des Menschen, dass er lernen kann, seine Existenz zu „*stabilisieren*“, d. h. aus der Fülle ambivalenter Selbst- und Fremderfahrungen beim anfänglich chaotischen Zusammenstoß mit einer widerständigen und gefahrvollen Welt signifikante Fälle gelungener Bedürfniserfüllungen herauszufiltern und auf Dauer zu stellen. Es gehört in diesen Zusammenhang, dass solchen signifikanten Fällen eine normative, d. h. der Turbulenz des Tuns und Lassens unter dem Diktat des unbestimmten Handlungsdrucks entzogene Qualität zugeschrieben wird.

Dem kulturanthropologischen Verständnis zufolge vollzieht sich in diesem Prozess die Geburt von „Institutionen“. Diese weisen von allem Anfang an zwei Aspekte auf, die in einem engen Entsprechungsverhältnis stehen: einerseits die normative „Feststellung“ von Bedürfnissen, die es wert sind, knappe Handlungsenergie auf sich zu konzentrieren; andererseits aber auch die Stabilisierung von Handlungskonstellationen und fördernden Bedingungen, welche die Bedürfniserfüllung garantieren. Der Mensch erreicht auf diese Weise eine zweifache, nach innen und nach außen wirkende „*Entlastung*“ von dem relativ unbestimmten Bedürfnis- und Handlungsdruck, der ihn zunächst beherrscht: Einerseits werden die Bedürfnisse selbst definierbar und damit als Objekte eines zweckgerichteten Tuns erfassbar und handhabbar. Andererseits geraten sie, indem dieses Tun praktiziert wird, in eine Situation der „*Hintergrunderfüllung*“: Es muss nun nicht mehr die gesamte verfügbare Energie darauf verwendet werden, sich mit unscharfen Bedürfnissen in Reaktion auf unbestimmten Handlungsdruck im Umgang mit einer irritierenden Umwelt unter Einsatz des kräfteverschleißenden Prinzips von Versuch und Irrtum auseinander zu setzen. Vielmehr können Routinen und die mit ihnen verbundenen Gewöhnungs-, Habitualisierungs- und Ökonomisierungseffekte Platz greifen. Durch die Entwicklung einer „institutionalisierten“ Handlungsfähigkeit „befreit“ sich der Mensch somit von der anfänglichen Verstrickung in einen unbestimmten Bedürfnisdruck und die mit ihm verbundene „Unbehaustheit“ in einer fremden und diffus bedrohlichen Umgebung.

## II. Evolutionäre Ansatzpunkte der Institutionenentwicklung

Der evolutionäre Aspekt dieses Vorgangs besteht nicht etwa nur darin, dass der Mensch diese Leistung mit zunehmender Sicherheit und Bewusstheit auf immer weitere Bedürfnisbereiche ausdehnt.<sup>2</sup> Vielmehr wächst dem Menschen mit der „Hintergrundserfüllung“ von Bedürfnissen eine Chance zu, in der hierbei (wieder) frei werdenden Antriebsenergie über einen Spielraum von Handlungspotenzial zu verfügen, das er für weiterführende Entwicklungen nutzen kann. In Verbindung mit der gelungenen Institutionenbildung wächst dem Menschen, mit anderen Worten, ein *relativ unfestgelegter und somit definitionsfähiger „Antriebsüberschuss“* zu, der ein nach Verwendungen suchendes kreatives Potenzial verkörpert, das in vielfältigen Formen wirksam werden kann. Entscheidend ist, dass hierbei weitere Institutionenentwicklungen erfolgen, die neuerliche Entlastungen von dem Verwendungsdruck ermöglichen, der auch diesem Potenzial innewohnt. Da auch die weiteren Institutionenentwicklungen zu Hintergrundserfüllungen führen, wiederholt sich die Entstehung von Antriebsüberschuss. Dieser beruht dann zwar auf einer anderen, in der Regel spezifischeren Ausgangsgrundlage und wird deshalb auch nicht mehr genau dasselbe Maß von Unfestgelegtheit aufweisen. Nichtsdestoweniger verkörpert aber auch er wiederum einen relativ offenen Spielraum für neue Entwicklungen.

Stellt man in modellhafter Abstraktion auf die Beschreibung nachverfolgbarer Stränge der erkennbar werdenden Entwicklungsdynamik ab, dann kann man eine Mehrzahl von Vektoren unterscheiden, die nachfolgend exemplarisch, d. h. ohne Vollständigkeits- und Systematisierungsanspruch, skizziert werden:

Von besonderer Bedeutung ist von allem Anfang an der Aufbau elementarer *sozialer Institutionen*, deren Entlastungswirkung groß und vielfältig ist und die deshalb auch im Hinblick auf die Hervorbringung von Antriebsüberschuss besonders produktiv sind. In dem entwicklungsgeschichtlich herausragenden Fall der Familie bestehen die grundlegenden Entlastungswirkungen u. a. darin, dass die Befriedigung des Sexualbedürfnisses der Zufälligkeit enthoben, grundlegende Möglichkeiten der Arbeitsteilung erschlossen und die Bedingungen der biologischen Reproduktion gestaltbar, voraussehbar und absicherbar gemacht

---

<sup>2</sup> Die kulturanthropologische Perspektive setzt sich an diesem Punkt grundsätzlich von theoretischen Ansätzen ab, die von der Existenz katalogartig erfassbarer und ggf. hierarchisch gruppierbarer Triebe, Instinkte, oder Grundbedürfnisse ausgehen, die dem Menschen von Natur aus zugeordnet werden können, oder die, weiter gefasst, der genetischen Übermittlung unterliegen. Der an dieser Stelle vertretenen Position zufolge geht es keineswegs darum, genetisch abgesicherte Verhaltensdeterminanten, die inzwischen von der „evolutionären Psychologie“ ausreichend unter Beweis gestellt wurden, gänzlich abzustreiten. Vielmehr geht es – wesentlich zurückhaltender – um die Ablehnung einer vornehmlich auf derartige Determinanten gestützten, kulturelle Mechanismen dagegen ins zweite Glied verweisenden oder gänzlich außer Acht lassenden Erklärung zentraler Evolutions Sachverhalte.