

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

---

Band 227

# Wandlungen im Verhältnis zwischen Bürger und Staat

Vorträge auf dem 1. deutsch-taiwanesischen  
vergleichenden Symposium zum öffentlichen Recht  
vom 31. Oktober bis 1. November 2013 in Speyer

Herausgegeben von

Jan Ziekow und Chien-Liang Lee



Duncker & Humblot · Berlin

JAN ZIEKOW/CHIEN-LIANG LEE (Hrsg.)

Wandlungen im Verhältnis zwischen Bürger und Staat

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 227

# Wandlungen im Verhältnis zwischen Bürger und Staat

Vorträge auf dem 1. deutsch-taiwanesischen  
vergleichenden Symposium zum öffentlichen Recht  
vom 31. Oktober bis 1. November 2013 in Speyer

Herausgegeben von

Jan Ziekow und Chien-Liang Lee



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

© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Druck: Meta Systems GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-14612-3 (Print)

ISBN 978-3-428-54612-1 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84612-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

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

## Vorwort

Der vorliegende Band dokumentiert die Ergebnisse des ersten Deutsch-taiwanesischen vergleichenden Symposiums zum öffentlichen Recht, das unter dem Thema „Wandlungen im Verhältnis zwischen Bürger und Staat“ vom 31. Oktober bis 1. November 2013 in Speyer stattfand. Die Idee eines derartigen Symposiums geht auf Vorüberlegungen zwischen *Hartmut Bauer* und *Chien-Liang Lee* anlässlich eines von *Hartmut Bauer* im Jahre 2011 am Institutum Iurisprudentiae, Akademia Sinica in Taipei gehaltenen Vortrags zurück. Weitergeführt wurden diese Überlegungen im Jahre 2012 im Kontext eines von *Jan Ziekow* am Institutum Iurisprudentiae gehaltenen Vortrags. *Jan Ziekow*, *Chien-Liang Lee*, *Tzung-Jen Tsai* und *Shwu-Fann Liou* haben daraus ein konkretes Konzept von regelmäßigen gemeinsamen Symposien unter abwechselnder Verantwortlichkeit entwickelt. Dank der anschließenden Korrespondenz zwischen *Jan Ziekow* und *Chen-Jung Chan* ist die beschriebene Idee schließlich Wirklichkeit geworden.

In dem für den Auftakt der Symposienreihe ausgewählten Thema „Wandlungen im Verhältnis zwischen Bürger und Staat“ spiegeln sich Entwicklungsstand und -perspektiven des Verwaltungsrechts sowohl in Deutschland als auch in Taiwan wider. Vorgetragen und diskutiert wurden dabei die neuen Tendenzen des öffentlichen Rechts in vielen Bereichen, etwa Stadterneuerung, Produktsicherheitsrecht, Sozialrecht, Bürgerbeteiligung. Die Thematik reichte von Wechselwirkungen zwischen Demokratie und Verwaltungsrecht über das Bild der Verpflichtungen des Bürgers bis hin zum Paradigmenwechsel im Verwaltungsrecht. Aus den Vorträgen und den Diskussionen wurden wertvolle Erkenntnisse und Inspirationen für die Forschung in beiden Ländern gewonnen. Die Herausgeber verbinden dieses Vorwort mit der Hoffnung, dass die weiteren Symposien dieser Reihe einen ebenso glücklichen Verlauf nehmen mögen wie die Auftaktveranstaltung.

Taipei und Speyer, im September 2014

*Chien-Liang Lee*

*Jan Ziekow*



## Inhaltsverzeichnis

Das Verwaltungsverfahren als Ordnungsidee im kooperativen Staat? – Dargestellt am Beispiel der Stadterneuerung; zugleich eine kritische Analyse der Verfassungsauslegung Nr. 709 in Taiwan Von <i>Chien-Liang Lee</i> , Taipei .....	9
Verwaltungsverfahren als Ordnungsidee: Kooperative Elemente im Verwaltungsverfahren Von <i>Thorsten Siegel</i> , Berlin .....	35
Normung, Zertifizierung und Akkreditierung im unionsrechtlich geprägten Produktsicherheitsrecht: Ein Paradigmenwechsel im gewährleistungsstaatlichen Überwachungsregime Von <i>Shwu-Fann Liou</i> , Taipei .....	45
Akkreditierung und Zertifizierung als Instrumente gewährleistungsstaatlicher Überwachung der Wirtschaft am Beispiel des Produktsicherheitsrechts Von <i>Matthias Knauff</i> , Jena .....	103
Vom verpflichteten Staat zum verpflichtenden Staat – Zur Wandlung des verwaltungsrechtlichen Staat-Bürger-Verhältnisses Von <i>Tzung-Jen Tsai</i> , Taipei .....	121
Kooperationsverwaltungsrecht und die Verwirklichung von genossenschaftlichen Ideen innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltung und Bürger Von <i>Winfried Kluth</i> , Halle .....	135
Innere Sicherheit im Wandel: Rechtsstaat – Präventionsstaat – Sicherheitsstaat Von <i>Markus Ogorek</i> , Wiesbaden .....	153

Bürgerbeteiligung bei Großprojekten: Auf dem Weg zur direkten Demokratie in Taiwan?	
Von <i>Chen-Jung Chan</i> , Taipei .....	169
Die Gesundheitsreform 2011 in Taiwan und die institutionelle Bürgerbeteiligung	
Von <i>Nai-Yi Sun</i> , Taipei .....	189
Petitionsrechtliche Innovationen zur Stärkung bürgerschaftlicher Partizipation: Öffentliche Petition – Europäische Bürgerinitiative – Ombudsman-Institutionen	
Von <i>Hartmut Bauer</i> , Potsdam .....	209
Entscheidung der Bürger über Großprojekte durch Bürger-/Volksentscheid – Regelfall oder ultima ratio?	
Von <i>Jan Ziekow</i> , Speyer .....	237
Verzeichnis der Autoren .....	259

# **Das Verwaltungsverfahren als Ordnungsidee im kooperativen Staat?\* – Dargestellt am Beispiel der Stadterneuerung; zugleich eine kritische Analyse der Verfassungsauslegung Nr. 709 in Taiwan**

Von Chien-Liang Lee

## **I. Einleitung: „Public Private Partnerships“ und Verwaltungsverfahren als Ordnungsidee**

Das allgemeine Verwaltungsrecht ist eine *Ordnungsidee*, die dazu beitragen soll, sich der größeren Zusammenhänge der in den einzelnen Rechtsinstituten getroffenen Zuordnungen zu vergewissern<sup>1</sup>. Zu der sog. *Ordnungsidee* gehört sicherlich auch das Verwaltungsverfahren, das sich als *Systembildung* erweisen und der Probe unter dem Maßstab der *Verallgemeinerungsfähigkeit* standhalten soll.

Seit jeher stößt das Recht als Medium zur Steuerung auf Basis hierarchischer Mechanismen in komplexen Gesellschaften immer wieder an ihre Grenzen. Das Steuerungsmodell wird daher zunehmend durch kooperative, verhandlungsbasierte Formen ersetzt. Dazu kommt, dass der Staat angesichts des Druckes von Haushalt und Deregulierung seiner öffentlichen Aufgabe faktisch kaum noch nachkommt, und oftmals versucht, mit der Idee des „Neuen Steuerungsmodells“ bürokratisch-hierarchische Strukturen abzubauen und seine Verwaltungen mit Bausteinen der „Public Private Partnerships“ zu modernisieren. Vor diesem Hintergrund sind unter dem Konzept des „kooperativen Staates“ längst Reformmodelle entwickelt worden, die darauf ausgerichtet sind, den Bereich des Privaten

---

\* Für die sprachlichen Korrekturen und die inhaltlichen Kommentare gilt der Dank des Autors Herrn Prof. Dr. *Thomas Schmitz* (DAAD Lecturer in Law, German Law Centre, Hanoi Law University).

<sup>1</sup> Die Ansätze werden zuerst von *Eberhard Schmidt-Aßmann* in der 1982 erschienenen Schrift *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee und System* entwickelt und dann in dem 2006 erschienenen Buch *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee* weitergeführt. Vgl. *Eberhard Schmidt-Aßmann*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2006, S. 1.

bei Erfüllung des öffentlichen Auftrags zu erweitern<sup>2</sup>. Der moderne Staat erfüllt also seine Aufgaben nicht mehr ausschließlich in einseitig-hoheitlicher Tätigkeit und in hierarchischen Steuerungsstrukturen.

Weitgehende Ausgliederung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben können aber dazu führen, dass ein Verlust der staatlichen Einflussnahme auf die Leistungsqualität stattfindet und zukünftige Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung eingeschränkt werden. Um den strukturellen Defiziten des „kooperativen Staates“ zu begegnen, ist es notwendig, die Bedingungen für die Gewährleistung öffentlicher Aufgaben rechtlich festzuschreiben. Dazu wird oft ein gesetzlich festgelegtes Verwaltungsverfahren mit einer verstärkten Bürgerbeteiligung als unerlässlich angesehen, um klare und transparente Verwaltungsvorgänge zu gewährleisten und die staatliche Steuerung und Kontrolle zu verbessern. Dem Verwaltungsverfahren kommt insbesondere dort eine gesteigerte Bedeutung zu, wo eine Vielzahl von Interessen berührt wird, private Lebensverhältnisse in erheblichem Umfang betroffen sind, so z.B. bei größeren umweltrelevanten oder flächendeckenden Projekten. Die dazu ausgestalteten Verfahren sollen dazu beitragen, Konflikte zu minimieren und möglichst Akzeptanz der Verwaltung zu erlangen.

Durch Verwaltungsverfahren wird daher der allgemeine Rahmen für das Staat-Bürger-Verhältnis einigermaßen abgesteckt. Wie aber Verwaltungsverfahren im Verhältnis von Staat und Bürger durchgeführt werden, hängt nicht nur von den Verfahrensstrukturen, sondern sehr von dem materiell-rechtlichen Verhältnis ab, in dem die Verfahrensbeteiligten zueinander stehen. Dies gilt vor allem für Zuordnungsprobleme im staatlich-gesellschaftlichen Kooperationsbereich. Denn die Verwaltungsvorgänge erhalten rechtsstaatliche Konturen erst dadurch, dass sie in die Systematik eingeordnet werden, abgesehen von den Besonderheiten der einzelnen Bereiche des Fachverwaltungsrechts, wie z.B. des Baurechts, des Umweltrechts oder des Kommunalrechts. Erst wenn die Verfahrensprinzipien auf einer nachvollziehbaren verwaltungsrechtlichen Dogmatik beruhen, kann das Verwaltungsverfahren als Ordnungsidee eine Rolle beim Abstecken des Staat-Bürger-Verhältnis spielen. Also: Ohne systematische verwaltungsrechtliche Dogmatik ist kein funktionierendes Verwaltungsverfahren denkbar.

Die nachfolgenden Überlegungen im vorliegenden Beitrag gehen von diesem Gesichtspunkt aus, wobei versucht wird, am Beispiel der *Stadterneuerung*, die sowohl verwaltungspraktisch als auch rechtswissenschaftlich von zunehmender

---

<sup>2</sup> Der seit über zwanzig Jahren anhaltende Privatisierungstrend rechtfertigt es, von einem „Zeitalter der Privatisierung“ zu sprechen. Vgl. dazu ausführlich *Hartmut Bauer*, Neue Tendenzen des Verwaltungsrechts im Zeitalter der Privatisierung, in: Chien-Liang Lee (Hrsg.), 2011 *Administrative Regulation and Judicial Remedies*, 2012, S. 29 (33).

Bedeutung ist, anhand einer neuesten Verfassungsrechtsprechung<sup>3</sup> praxisrelevante Probleme und aktuelle Entwicklungen des allgemeinen Verwaltungsrechts in Taiwan aufzuzeigen und einige referenzwerte Gedanken zu liefern.

## **II. Skizze des Stadterneuerungsgesetzes und des dazu entbrannten verfassungsrechtlichen Streits**

### **1. Verfahren der Stadterneuerung in Taiwan**

Unter „Stadterneuerung“ werden im Stadterneuerungsgesetz (im Folgenden: SEG<sup>4</sup>) die gesetzlich vorgesehenen Verfahren und Maßnahmen verstanden, die die Ziele der Erhaltung, Verbesserung, Umgestaltung und Weiterentwicklung bestehender Teile und Strukturen einer Stadt verfolgen (§ 3 Nr. 1 SEG). Danach ist Stadterneuerung ein Oberbegriff für den gesamten Bereich der geplanten städtebaulichen Veränderung im Bereich des bebauten Ortszusammenhangs. Dabei wird zwischen der in fest umgrenzten Flächen erfolgenden Stadterneuerung (§ 4 Nr. 1 SEG) und der objektbezogenen Modernisierung (§ 4 Nr. 2 SEG) sowie Instandsetzung von Gebäuden (§ 4 Nr. 3 SEG) unterschieden.

Die Besonderheit des SEG besteht darin, dass es durch seine interne Struktur immer mit zwei Konstellationen zu hat. Die Durchführung der Stadterneuerung teilt sich in zwei Kategorien: durch die Verwaltung oder durch den Bürger. Die Zahl der letzten Fälle steigt in der Praxis immer weiter an, während die von der Verwaltung selbst durchgeführte Stadterneuerung eher die Ausnahme darstellt, weil die Gemeinde oder Städte sich oft mit beschränkten Ressourcen für Stadt-sanierung auseinandersetzen müssen.

Das Verfahren der vom Bürger durchgeführten Stadterneuerung besteht aus zwei Phasen, nämlich: 1. Zustimmungsverfahren und 2. Genehmigungsverfahren. Die jeweiligen Entscheidungen müssen in einem gestuften Verfahren getroffen werden.

Beim Zustimmungsverfahren müssen die Grundeigentümer in dem geplanten Erneuerungsgebiet entsprechend der festgelegten Erneuerungseinheit zuerst einen *Überblick* (Grundzüge) des Erneuerungsprojekts entwerfen und dann nach einer öffentlichen Anhörung mit dem einzureichenden Anhörungsprotokoll die

---

<sup>3</sup> In Taiwan wird die „Verfassungsrechtsprechung“ von den Hohen Richtern (Grand Justices) des Justizyuans (Gerichtshof) wahrgenommen, die als Verfassungsorgan wie das Bundesverfassungsgericht in Deutschland funktionieren. Die Entscheidungen der Hohen Richter werden jedoch nicht als „Urteile“ oder „Beschlüsse“, sondern als „Auslegung“ verkündet.

<sup>4</sup> Das SEG wurde am 11. November 1998 verkündet. Inzwischen wurde es neunmal geändert, zuletzt am 12. Mai 2010.