

Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks
der Hochschulen für den öffentlichen Dienst

3

Jürgen Stember (Hrsg.)

Zwischen innovativer Polizeiarbeit und neuem Management

Herausragende Abschlussarbeiten der Hochschulen
für den öffentlichen Dienst 2019



Nomos

Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks
der Hochschulen für den öffentlichen Dienst

herausgegeben von

Prof. Dr. Joachim Beck
Prof. Dr. Jürgen Stember

Band 3

Jürgen Stember (Hrsg.)

Zwischen innovativer Polizeiarbeit und neuem Management

Herausragende Abschlussarbeiten der Hochschulen
für den öffentlichen Dienst 2019



Nomos



Dieses Buch konnte durch eine Spende
der BBBank realisiert werden.

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

ISBN 978-3-8487-6201-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-0285-0 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte,
auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der
Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

<i>Kap. 1: Einführung: Die Hochschulen für den öffentlichen Dienst</i>	9
Hochschulen für den öffentlichen Dienst – Prämierung bester wissenschaftlicher Abschlussarbeiten als Kompetenzstrategie <i>Jürgen Stember</i>	11
Am Prämierungsband beteiligte Hochschulen für den öffentlichen Dienst 2019	21
<i>Kap. 2: Prämierte Arbeiten aus dem allgemeinen Bereich des öffentlichen Dienstes</i>	23
Instrumente der Rechtsflexibilisierung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – Anwendungsperspektiven am Beispiel der Oberrheinregion <i>Alix Weigel und Joachim Beck</i>	25
Key Performance Indicators bei der Bewertung von Smart Cities <i>Tina Müller und Heike Papenheim-Tockborn</i>	47
Quantitative Lockerung der Europäischen Zentralbank – Ursachen und Wirkungen <i>Katharina Rau und Lilli Zimmermann</i>	67
Hat sich die Pflegeversicherung als moderner Sozialversicherungszweig bewährt? <i>Nico Werthschulte und Christina Schulte</i>	87
Verteilung der Flüchtlinge in Europa – Eine kritische Bilanz <i>Eva Breitner und Barbara Klopstock</i>	101

Inhalt

Religionsfreiheit im öffentlichen Dienst <i>Anna Behnke und Henrique Ricardo Otten</i>	121
Unternehmen integrieren Flüchtlinge? Eine Studie zu den Potenzialen betrieblicher Integration von Geflüchteten in Sachsen- Anhalt <i>Stefan Apitz und Birgit Apfelbaum</i>	137
Fällt der kommunale Ordnungsdienst in Niedersachsen unter den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG? <i>David Temmen und Thomas Elbel</i>	155
Das Konzept der Public Service Motivation als Führungsinstrument am Arbeitsplatz <i>Maite König und Elmar Hinz</i>	175
<i>Kap. 3: Prämierte Arbeiten aus dem Polizeibereich</i>	195
Mediennutzung von Grundschulern - Studie zur Internetnutzung von Kindern der 3. und 4. Klasse an einer Grundschule <i>Maja Warkus und Eberhard Kühne</i>	197
Arbeitszufriedenheit in der Polizei <i>Gordon Koenigs und Thomas Enke</i>	217
Die Entwicklung des Polizeirechts und dessen Anwendung: Von den Anfängen bis zur Gegenwart <i>Lena Zangel und Kristin Pfeffer</i>	235
Entwicklung eines Programms zur Erstellung von Weg-Zeit- Diagrammen <i>Rafal Makowski und Holger Roll</i>	263
Detektion kriminalistisch relevanter Gegenstände mittels geophysikalischer Methoden - Bewertung und Ergebnisse des Einsatzes im Rahmen polizeilicher Ermittlungen <i>Nina Möller und Jan Grübler</i>	277

Alexa & Co. – Sprachassistenzsysteme als neuer polizeilicher
Ermittlungsansatz?

297

Duresa Miftari und Katrin Henrichs

Kap. 1:
Einführung: Die Hochschulen für den öffentlichen Dienst

Hochschulen für den öffentlichen Dienst – Prämierung bester wissenschaftlicher Abschlussarbeiten als Kompetenzstrategie

Jürgen Stember¹

1 Hochschulen für den öffentlichen Dienst (HöD)

Mit mehr als 50.000 Studierenden, 650 ProfessorInnen und weiteren fast 1.000 hauptamtlichen Dozenten sind die Hochschulen für den öffentlichen Dienst ein bemerkenswerter Hochschulbereich, der über ein großes Potenzial nicht nur in der Lehre und Weiterbildung, sondern auch im Bereich der angewandten Forschung und wissenschaftlichen Praxisberatung verfügt. Dieser Hochschulbereich wurde allerdings in der Vergangenheit kaum als geschlossene Einheit wahrgenommen. Denn die bundesweit fast 40 Hochschulen haben nur eine Durchschnittsgröße von wenig über 1.300 Studierenden und sind sehr kleinteilig organisiert.

Die inhaltliche Klammer der Hochschulen für den öffentlichen Dienst ist der öffentliche Dienst. Und darunter zählen in jedem Bundesland mindestens die vier folgenden inhaltlichen Grundausrichtungen: Die allgemeine Verwaltung, die Polizei, die Rechtspflege sowie die Finanzen und Steuern. Auf Bundesebene werden diese Fachrichtungen noch durch weitere Hochschulen ergänzt, z. B. die die Hochschule der Deutschen Bundesbank. Neben den Inhalten besteht eine weitere Gemeinsamkeit im formalen Verbleib der Absolventen in den Verwaltungen, nämlich im (ehemals) gehobenen, nichttechnischen Verwaltungsdienst. Darüber hinaus kann man von sehr ähnlichen, wenn nicht sogar identischen Situationen und Entwicklungen bei den Praxispartnern, den staatlichen und kommunalen Verwaltungen, sprechen.

Die Hochschulen für den öffentlichen Dienst verkörpern heute moderne, gut organisierte und fachlich kompetente Organisationen mit zahlreichen fachlichen und methodischen Kompetenzen in der angewandten Forschung. Gerade diese Kompetenzen werden angesichts der aktuell erheblich wachsenden Herausforderungen für den öffentlichen Dienst mehr

1 Prof. Dr. Jürgen Stember, Hochschule Harz, Fachbereich Verwaltungswissenschaften, Präsident der Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen Dienst

denn je gebraucht. Vor dem Hintergrund aktueller empirischer Untersuchungen zeigt sich damit ein deutlich steigender Bedarf an praktischer Umsetzungsforschung in den Verwaltungen, der aktuell durch den demographischen Wandel und die umfassende Digitalisierung der Lebens-, Lern- und Arbeitswelt geprägt ist.

Die Verbindung von Forschung und Lehre sollte für eine Hochschule für angewandte Wissenschaften eine Kernkompetenz darstellen, die sie von anderen Aus- und Weiterbildungsinstitutionen deutlich unterscheidet. Insofern muss immer wieder betont werden, dass die Forschungsaktivitäten an den HöD keine ergänzenden Randtätigkeiten, sondern wichtige und zentrale Handlungsfelder neben der Lehre, der Weiterbildung und dem ebenfalls bedeutsamen Wissenstransfer sind.

Bereits heute verfügen die Hochschulen für den öffentlichen Dienst über eine Vielzahl anerkannter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die auch bundesweit hochrelevante Themenfelder für den öffentlichen Dienst mitgestalten und durch ihre angewandte Forschungsarbeit maßgeblich zu Problemlösungen beitragen.

Das im Jahr 2017 neu gegründete Praxis und Forschungsnetzwerk der HöD versteht sich deshalb als ein Netzwerk der Hochschulen für den öffentlichen Dienst, welches die zentrale Aufgabe hat, die angewandte Forschung sowie die stärkere Verzahnung von Lehre und Praxis mit Projektierungen durch eine ausgebauten Kooperation der Hochschulen untereinander zu professionalisieren.

In Folge dieser Aktivitäten und Entwicklungen wurde im Sommer 2018 seitens des Netzwerkes ein „Mission Statement“ entworfen, das einstimmig von der Rektorenkonferenz beschlossen wurde und unter dem Motto firmiert:

- Wissen schaffen,
- interdisziplinär arbeiten,
- gemeinsam Lösungen entwickeln,
- mit und in der Praxis umsetzen,

Das Mission Statement richtet sich mit den grundlegenden Ansätzen zum Selbstverständnis an alle Stakeholder inner- und außerhalb des Hochschulbereichs. Unter den Begriffen „Angewandte Forschung“ und „Praxisprojekte“ werden dementsprechend alle Aktivitäten der Hochschulen für den öffentlichen Dienst verstanden, die innerhalb und außerhalb der Lehre gemeinsam mit der Praxis zu neuen Erkenntnisgewinnen, Umsetzungsmöglichkeiten und Innovationen führen sowie zugleich die Aktualität und das hohe Niveau der Lehre gewährleisten. Das Praxis- und Forschungsnetzwerk versteht sich entsprechend als Promotor, Impulsgeber und Koopera-

tionsplattform für alle Aktivitäten der Hochschulen für den öffentlichen Dienst in der Umsetzung von Forschungs- und Praxisprojekten sowie in der gemeinsamen Interaktion und Kommunikation mit den Behörden und Einrichtungen im öffentlichen Dienst.

In diesem Sinne soll Wissen geschaffen und vernetzt, interdisziplinär mit den verschiedenen Talenten der HöD bearbeitet, gemeinsam mit den Partnern Lösungen entwickelt und diese mit und in der Praxis umgesetzt werden. Es geht nicht um theoretische Grundlagenforschung, sondern um konkrete Praxisprojekte und angewandte Forschung, die eine aktive und praxisnahe Rolle in der Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes angesichts der wachsenden Probleme und Rahmenbedingungen einnehmen sollen.

Darüber hinaus strebt das Praxis- und Forschungsnetzwerk die Intensivierung der angewandten Forschung und des Wissenstransfers an und möchte dies u.a. mit dem Aufbau einer Kompetenzplattform für den wissenschaftlich-praktischen Austausch von unterstützen. Nicht zuletzt in diesem Zusammenhang ist ein regelmäßiger, jährlich stattfindender Workshop sowie eine eigene Schriftenreihe mit dem Titel „Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks der Hochschulen für den öffentlichen Dienst“ im NOMOS-Verlag in 's Leben gerufen worden. Der erste Band wurde auf der zweiten bundesweiten Tagung am 18.01.2019 in Berlin vorgestellt.

2 Die Prämierung bester Abschlussarbeiten

Bereits 2016 haben sich die Mitglieder des Präsidiums der Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen überlegt, wie man einerseits das Image der Hochschulen nach außen besser transportieren kann und andererseits auch ein klares Statement für die wissenschaftliche Kompetenz zu geben imstande ist. Schnell war die Idee geboren, einmal im Jahr die drei besten Arbeiten aller Hochschulen für den öffentlichen Dienst imagewirksam auszuloben. Das Konzept war schnell erstellt und beinhaltete vor allem die üblichen Kriterien, die auch an andere wissenschaftliche Abschlussarbeiten gestellt werden. Die Bewertungskriterien wurden wie folgt gewichtet:

Aktualität, Relevanz des Themas	Gewichtung = 20 %,
Praktischer Bezug	Gewichtung = 20 %,
Wissenschaftlichkeit	Gewichtung = 20 %,
Ergebnis	Gewichtung = 15 %,

Formalia	Gewichtung = 15 % und
Methodik	Gewichtung = 10 %.

Das Präsidium bildete nicht zuletzt aus pragmatischen und ressourcentechnischen Gründen auch die Jury. Die Ergebnisse der Prämierung der letzten drei Jahre sind auch auf der Homepage www.rkhoed.de unter der Rubrik „Hall of Fame“ nachzulesen. Da die Publikation jedoch erst im Jahr 2020 erfolgt, sollen die Prämierung der ersten beiden Jahre hier mit den wesentlichen inhaltlichen und formalen Eckdaten dargestellt werden.

Prämierung 2017 (insgesamt 6 Bewerbungen)

3. Platz

- Diplomarbeit: Corporate Social Responsibility als Instrument zur Bewältigung sozialpolitischer Probleme; eine Betrachtung im Kontext der aktuellen Flüchtlingsproblematik
- Verfasserin: **Kristina Rudnick**
- Erstgutachterin: Dr. Rita Orlean
- Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung Brühl

2. Platz

- Masterarbeit: Die Eingriffsverwaltung und ‚Ethnic Profiling‘ – Untersuchung der Polizeiarbeit im Spannungsfeld zwischen Berufserfahrung und Diskriminierungsverbot
- Verfasser: **Robin Gottschalg**
- Erstgutachterin: Prof. Dr. Kerstin Wüstner
- Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin

1. Platz

- Bachelorarbeit: DNA der Pflanzen – eine neue Möglichkeit, um Straftaten aufzuklären?
- Verfasserin: **Momo Stein**
- Erstgutachter: Dr. Klaus-Peter Philipp

- Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Güstrow

Prämierung 2018 (insgesamt 13 Bewerbungen)

3. Platz

- Master-Arbeit: Phänomen Reichsbürger – Ideologien, Risiken und ein Handlungsleitfaden zum Umgang
- Verfasserin: **René Kalinka**
- Erstprüferin: Prof. Dr. Joanna Groß
- Kommunale Hochschule für Verwaltung Niedersachsen, Hannover

2. Platz

- Bachelor-Arbeit: Sind die Voraussetzungen, die das Grundgesetz für eine Verwendung der Streitkräfte im Innern bei terroristischen Bedrohungen vorsieht, noch zeitgemäß?
- Verfasserin: **Alexandra Becker**
- Erstprüferin: Prof. Dr. Pamela Hölbling
- Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen

1. Platz

- Master-Arbeit: Mit einer schwarmintelligenten Verwaltung agil und stabil in die Zukunft? – Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Bundesverwaltung
- Verfasserin: **Alexandra Steuck**
- Erstprüferin: Dr. Annette Wöhner
- HS Bund, Brühl

War schon von 2017 zu 2018 ein deutlicher Zuwachs an Bewerbungen zu verzeichnen, so stiegen die Bewerbungen auf 17 Arbeiten bzw. Hochschulen im Jahr 2019 an. Aus diesem Grunde erwuchs letztlich auch die Idee, mit einem eigenen, jährlichen Prämierungsband diesen sehr guten und vermehrt nun sichtbaren Arbeiten gerecht zu werden.

3 Die Prämierung 2019

Das Bewerber- bzw. Prämierungsverfahren im Jahr 2019 erfolgte mit dem Aufruf zur Einreichung der Vorschläge im April 2019, woran sich das Bewertungsverfahren anschloss. Auf der Präsidiumssitzung am 29.07.2019 in Frankfurt (Main) wurde die Bewertung abgeschlossen und anschließend die Gewinner benachrichtigt.

Die Jury bestand 2019 aus den aktuellen fünf Präsidiumsmitgliedern

- Dr. Robert Klüsener, Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Gotha,
- Prof. Dr. Dr. Erich Keller, FH der Deutschen Bundesbank, Hachenburg
- Klaus Weisbrod, Rheinland-Pfalz, Mayen,
- Rainer Grieger, Fh Polizei Brandenburg, Oranienburg
- Prof. Dr. Jürgen Stember, HS Harz, Halberstadt

Da die meisten Arbeiten ja in ihren eigenen Häusern und Hochschulen bereits prämiert worden sind, konnte an der wissenschaftlichen Qualität ohnehin kaum Zweifel bestehen. Und so fiel die Bewertung auch entsprechend nicht leicht.

Zum einen gab es zahlreiche Arbeiten aus dem Bereich der allgemeinen Verwaltung. Darstellungen zu den „Auswirkungen von Rechtsunterschieden auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Grenzregionen“ bis hin zum „Konzept der Public Service Motivation als Führungsinstrument am Arbeitsplatz“ waren genauso vertreten, wie auch gesellschaftlich aktuelle Themen, wie z. B. die „Verteilung der Flüchtlinge in Europa – Eine kritische Bilanz“ oder „Unternehmen integrieren“ Flüchtlinge?“, „Religionsfreiheit im öffentlichen Dienst“ oder die Frage nach der Bewährung von der „Pflegeversicherung als moderner Sozialversicherungszweig“.

Einen inhaltlichen wichtigen Schwerpunkt bildeten diesmal besonders Arbeiten aus der innovativen Polizeiarbeit. Hier gab es Arbeiten zur „Arbeitszufriedenheit in der Polizei“, der „Detektion kriminalistisch relevanter Gegenstände mittels geophysikalischer Methoden aus der FHPol Brandenburg“ oder die Thematisierung von „Alexa & Co. – Sprachassistenzsysteme als neuer polizeilicher Ermittlungsansatz“

Prämiert wurden jedoch nur 3 Arbeiten, die allesamt hervorragende wissenschaftliche Bearbeitungen darstellen, aktuelle Themen beinhalten und vor allem die für alle Hochschulen für angewandte Wissenschaften so wichtige Verknüpfung von Praxis und Wissenschaft unter Beweis stellen.

3. Preis

- Bachelor-Arbeit: Entwicklung eines Programms zur Erstellung von Weg-Zeit-Diagrammen
- Verfasser/Preisträger: Rafal Makowski
- Erstprüfer: Prof. Dr. Holger Roll, FH Güstrow Mecklenburg-Vorpommern

Rafal Makowski bearbeitete im Rahmen seiner Bachelorarbeit das Thema: „Entwicklung eines Programms zur Erstellung von Weg-Zeit-Diagrammen“. Der Autor entwickelte ein Computerprogramm zur Erstellung von Weg-Zeit-Diagrammen, das als eine herausragende kreative Leistung zu betrachten ist.

Die Arbeit ist ein Beleg für die Nützlichkeit offener Forschung für die Entwicklung von Methoden und Programmen, die im Rahmen kriminalistischer Ermittlungsarbeit angewandt werden können. Darüber hinaus bietet eine computergestützte Lösung den Vorteil, schnell und wirksam auf die sich im Strafverfahren verändernde Informationsbasis zu reagieren.

Die hoch zu bewertende wissenschaftliche Leistung besteht gerade darin, Erkenntnisse aus den Fachgebieten der Informatik und der Kriminalistik ausgewertet und mit-einander verknüpft und eine Anwendungsmöglichkeit für die kriminalistische Praxis entwickelt zu haben.

Und obendrein gab es eine sehr hohe Praxisrelevanz: Das Programm wurde im Januar 2019 im Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern vor Dienststellenleitern und Polizeiführern vorgestellt und fand allerhöchsten Zuspruch mit der Einschätzung, dass die Landespolizei das Programm übernehmen, in bestehende Datensysteme integrieren und damit allen Praxisanwendern nutzbar gemacht werden sollte.

2. Preis

- Bachelor-Arbeit: Key Performance Indicators bei der Bewertung von Smart Cities
- Verfasserin/Preisträgerin: Tina Müller
- Erstprüferin: Prof. Dr. Heike Papenheim-Tockhorn, HAW Hamburg

Tina Müller hat sich mit dem Thema der Bewertung von Smart Cities unter besonderer Berücksichtigung von so genannten Schlüsselindikatoren (key performance indicators) beschäftigt und das gesamte Thema in einen internationalen Kontext gesetzt. Besonders unterstrichen wird die Praxisre-

levanz der Arbeit dadurch, dass erst kürzlich Smart-City-Modellkommunen vom Bundesinnenministerium ausgelobt wurden.

Das Erstgutachten berichtet: „Frau Müller hat in ihrer Bachelor-Thesis ein für Wissenschaft und Praxis aktuelles und innovatives Thema umfassend bearbeitet. Sie hat sich sehr gut und fundiert mit relevanten theoretischen Ansätzen auseinandergesetzt. Hervorzuheben sind der sehr hohe Rechercheaufwand (zudem überwiegend englische Quellen) sowie der hohe Anteil an Eigenleistung. Frau Müller entwickelt eigenständig einen Analyserahmen; sie bewertet und interpretiert immer sehr sicher und fundiert und stellt immer wieder die Bezüge zu ihren theoretischen Ausführungen her.“

Auch dieses Thema zeigt exemplarisch für die HöD die große Spannweite der Themen und vor allem innovativen Bezüge. Obendrein zeigt es eine gelungene Mischung zwischen theoretischen Erkenntnissen und praktischen Bezügen auf.

1. Preis

- Bachelor-Arbeit: Quantitative Lockerung der Europäischen Zentralbank – Ursachen und Wirkungen
- Verfasserin/Preisträgerin: Katharina Rau
- Erstprüferin: Prof. Dr. Lilli Zimmermann, Hochschule der Deutschen Bundesbank

Katharina Rau wurde nicht weil, sondern trotz ihrer Provenienz der aktuellen Gastgeber-Hochschule als erste Platzierung ausgewählt, weil ihre Arbeit die Jury begeistert hat. Vor allem diejenigen, die nicht viel von dieser Thematik verstehen und die nun verstanden haben, worum es sich bei der Geldpolitik handelt und welche Auswirkungen das nicht nur für die Wissenschaft und Praxis hat, sondern auch für uns alle.

Ein Zitat aus dem Anschreiben der einreichenden Hochschule stellt klar: „Die Bachelorarbeit von Katharina Rau befasst sich mit dem sehr aktuellen Thema, nämlich „Quantitative Lockerung der Europäischen Zentralbank - Ursache und Wirkungen“. Dieses Thema beschäftigt nicht nur die Banken, Versicherungen und die Fondsindustrie in Europa, sondern auch sehr viele Sparer.“

Die Arbeit untersucht zunächst die Ursachen und Abwägungen, die zu diesen geldpolitischen Entscheidungen geführt haben. Anschließend werden die Wirkungen des Programms auf die Inflationserwartungen und die

Zinsen mit Hilfe einer deskriptiven Analyse und einer Regressionsanalyse bewertet.

Frau Rau folgt in ihrer Arbeit sehr stringent aktuellen wissenschaftlichen Standards. Ihre ausführliche und zielgerichtete Datenrecherche und die vorgenommene empirische Untersuchung über den Zusammenhang zwischen geldpolitischen Ankündigungen und Renditeveränderungen von Staatsanleihen sind sehr zielführend und zeigen im Endergebnis, dass die Ursachen und Wirkungen des EZB-Anleihekaufprogramms in einem sehr engen Verhältnis zueinanderstehen.“

Wie beschrieben, führten nicht nur die wissenschaftliche Qualität, sondern auch die wachsende Zahl der sehr guten Arbeiten mit interessanten und aktuellen Themen dazu, einen eigenen Band in einer wissenschaftlichen Reihe zu publizieren. Es sollten damit nicht nur die drei besten Arbeiten geehrt werden, sondern auch die restlichen eingereichten Arbeiten, die natürlich ebenfalls das Ziel unterstützen, die Aktivitäten der Hochschulen für den öffentlichen Dienst zu verdeutlichen und zu konkretisieren. Die Idee der Publikation aller Arbeiten fiel spontan innerhalb der Rektorenkonferenz auf fruchtbaren Boden und anschließend wurden die Details geklärt:

- Die Aufnahme des Bandes sollte in die neue Schriftenreihe im NOMOS-Verlag erfolgen.
- Da die Arbeiten nicht komplett abgedruckt werden können, werden Erstprüfer und Absolvent zu einem gemeinsamen Beitrag aufgefordert. Nicht zuletzt erfolgt damit auch eine zusätzliche Qualitätskontrolle.
- Die Umsetzung erfolgt jedes Jahr im Rahmen bzw. nach der Prämierung, so dass eine Kontinuität entstehen kann.
- Und nicht zuletzt gab es große Freude darüber, dass die BBBank aus Karlsruhe die Finanzierung der Bände in den nächsten Jahren komplett übernehmen wird.

4 Fazit

Insofern kann am Ende im Fazit nur ein großer Dank an alle Beteiligten stehen, die diesen vorliegenden Band ermöglicht haben:

- Der herzliche Dank an alle vorschlagenden Hochschulen und deren betreuende Dozenten,
- der herzliche Dank an die Verfasser dieser sehr guten Abschlussarbeiten,

Jürgen Stember

- der herzliche Dank an den dbb, der die Preisgelder zur Verfügung gestellt und unsere Ideen immer wieder mit vielen Tipps und Kontakten unterstützt hat,
- der herzliche Dank an die BBBank, die den Band finanziert hat und nicht zuletzt
- der herzliche Dank an den NOMOS-Verlag, der diese Reihe und den Band herausgegeben hat.

Der vorliegende Band und die bislang erfolgten Prämierungen sollten alle Beteiligten dazu ermuntern, auch in den nächsten Jahren ihr großes Engagement fortzuführen.

Am Prämierungsband beteiligte Hochschulen für den öffentlichen Dienst 2019

- Hochschule Kehl, Baden-Württemberg, Kehl
- Hochschule für angewandte Wissenschaften (HAW) Hamburg
- Hochschule der Deutschen Bundesbank, Hachenburg,
- Hochschule des Bundes (HS Bund), Brühl,
- Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Bayern, Hof,
- Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen
- Hochschule Harz, Fachbereich Verwaltungswissenschaften, Sachsen-Anhalt, Halberstadt
- Hochschule Osnabrück, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Niedersachsen, Osnabrück
- Hochschule Nordhausen, Thüringen, Nordhausen
- Hochschule der Sächsischen Polizei (FH), Sachsen, Rothenburg
- Fachhochschule Polizei Sachsen-Anhalt, Aschersleben
- Hochschule in der Akademie der Polizei Hamburg,
- Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege des Landes Mecklenburg-Vorpommern
- Hochschule der Polizei des Landes Brandenburg, Oranienburg
- Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz, Flughafen Hahn.

Bitte beachten Sie, dass alle aufgeführten Beiträge Zusammenfassungen der jeweiligen Abschlussarbeiten sind, die gemeinsam vom Absolventen bzw. von der Absolventin (erste Nennung) sowie von ihrem bzw. ihrer Erstprüfer / Erstprüferin (zweite Nennung) erstellt worden sind.

Mit Ausnahme der Master-Arbeit von Herrn Temmen (HS Osnabrück) handelt es sich ausschließlich um Bachelor-Arbeiten.

Kap. 2:
**Prämierte Arbeiten aus dem allgemeinen Bereich des
öffentlichen Dienstes**

Instrumente der Rechtsflexibilisierung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – Anwendungsperspektiven am Beispiel der Oberrheinregion

Alix Weigel und Joachim Beck¹

1 Einleitung

Der symbolische Charakter, die Funktion und die Aufmerksamkeit, die Grenzregionen zukommen, unterlagen in den letzten Jahrzehnten einem signifikanten Wandel. Die Vorteile der europäischen Integration, aber auch die noch bestehenden Hürden sind hier konkret im Alltag erlebbar² – diese dadurch entstehende besondere Rolle im Kontext der Europäisierung bringt auch die Bezeichnung der Grenzregionen als „Labor und Motor für die Entwicklung des europäischen Kontinents“ zum Ausdruck.³ Nichtsdestotrotz sind Grenzregionen schwächer entwickelt, als der Rest der jeweiligen Nationalstaaten.⁴ Bereits ein Abbau von 20 % der bestehenden grenzbedingten Restriktionen könnte der Europäischen Kommission zufolge zu einer Steigerung des BIP um 2 % führen.⁵ Ein Abbau der bestehenden rechtlichen und administrativen Hürden ist also notwendig, um die Potentiale der Grenzregionen vollständig auszuschöpfen.⁶

Nachdem der Rechtsrahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den letzten Jahren eher statisch⁷ war, gibt es nun neue Ansätze,

1 Alix Weigel, Mitarbeiterin am Kehler Institut für Angewandte Forschung (KIAF), Hochschule Kehl für öffentliche Verwaltung und Prof. Dr. Joachim Beck, Rektor und Professor für Verwaltungsmanagement, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl.

2 AGEG (2008), S. 11.

3 Lambertz (2010), S. VIII.

4 Kommission (2017), S. 4.

5 Kommission (2017), S. 7.

6 Beck (2015) und (2018).

7 Wesentliche rechtliche Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ergeben sich aus dem Madrider Rahmenübereinkommen des Europarats und seiner Umsetzungsabkommen (in der Oberrheinregion ist dies das Karlsruher Übereinkommen), unionsrechtlich ist außerdem die EVTZ-Verordnung zu

rechtliche Hürden im Kontext grenzüberschreitender Zusammenarbeit abzubauen: der Vorschlag für eine Verordnung über einen neuen grenzüberschreitenden Mechanismus⁸ geht im Wesentlichen auf eine vom Großherzogtum Luxemburg während seiner Ratspräsidentschaft angestoßene Initiative zurück. Die Resolution zum 55. Jahrestag des Elysée-Vertrags fordert eine Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, einschließlich der Übertragung eigener Kompetenzen an die „Eurodistrikte“ – gegebenenfalls unter Einführung von Nutzung von Ausnahme- und Experimentierklauseln. Nach dem Vertrag von Aachen⁹ soll es möglich sein, für Gebietskörperschaften der Grenzregionen und grenzüberschreitende Einheiten Ausnahmeklauseln vorzusehen, sofern Hindernisse im Kontext der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit anderweitig nicht überwunden werden können, Art. 13 Abs. 2 Vertrag von Aachen. Ein weiterer Vorschlag besteht schließlich darin, das ursprünglich von der Rechtsprechung entwickelte Prinzip der „mutual recognition“ auf grenzüberschreitende administrative und rechtliche Sachverhalte anzuwenden.¹⁰

Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Beitrag, ob ein Bedarf für die Flexibilisierung des bestehenden rechtlichen Rahmens der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit besteht, welche Möglichkeiten und Grenzen der praktischen Anwendungsbereiche bestehen sowie die Frage weiterer Konkretisierungsbedarfe. Als Beispiel dienen die Oberrheinregion sowie zwei hier durchgeführte Projekte: die Verlängerung der Straßenbahn von Strasbourg nach Kehl und die Wasserversorgung zwischen der Verbandsgemeinde Bad Bergzabern und der französischen Gemeinde Wissembourg.

nennen. Das Madrider Rahmenübereinkommen trat 1981 in Kraft, das Karlsruher Übereinkommen 1997 und das dritte Zusatzprotokoll zum Madrider Rahmenübereinkommen im Jahr 2013. Die 2006 verabschiedete EVTZ-VO wurde im Jahr 2013 geändert. Wesentliche Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen gab es damit seit 2006 nicht mehr.

8 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext, COM(2018) 373 final.

9 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration.

10 Beck (2015).

2 Flexibilisierungsbedarfe im Kontext grenzüberschreitender Governance

Bei der Oberrheinregion handelt es sich um einen ursprünglich gemeinsamen Lebensraum, der zahlreichen Grenzverschiebungen und kriegerischen Auseinandersetzungen und Grenzverschiebungen unterlag.¹¹ Infolgedessen besitzt die Region heute zwar durchaus ein gemeinsames kulturelles Erbe, jedoch keine gemeinsame kulturelle Identität.¹²

Eine Charakterisierung der kulturellen Profile Frankreichs und Deutschlands, wie Beck¹³ sie anhand in der Literatur bekannter Kriterien (basierend insbesondere auf der Arbeit von Hofstede, Hall, Jann und weiteren) vornimmt, zeigt, dass sich die beiden Kulturen im Hinblick auf den Kommunikationsstil, die Rolle bzw. Wahrnehmung von Zeit, Handlungsorientierung, Differenzierung, den Argumentationsstil, die Machtdistanz und Strategien der Problemlösung oftmals an unterschiedlichen Enden der Skala der Merkmalsausprägung befinden.¹⁴ Dies hat Auswirkungen auf die Zusammenarbeit.

2.1 Grenzüberschreitende Governance als Lösungsansatz zum Umgang mit grenzbedingten Restriktionen

Die europäischen Verwaltungssysteme sind eng verknüpft mit dem kulturellen Hintergrund und der historischen Entwicklung des jeweiligen Landes.¹⁵ Auch zwischen Deutschland als föderalistischem und Frankreich als Zentralstaat bestehen Unterschiede bei Kompetenzverteilung, Hierarchien, Verantwortungsträger, Prozessen und Grundlagen des öffentlichen Handelns.¹⁶ Die Suche nach dem richtigen Ansprech- oder Kooperationspartner auf der jeweils anderen Seite wird dadurch erschwert oder sogar unmöglich gemacht.¹⁷ Gleichzeitig ist dies ein Symptom der – sowohl institutionell als auch prozessual – auf nationales Handeln ausgelegten Verwaltungsordnungen als „sichtbare Unterschiede“.¹⁸ Zu diesen hinzu kommt die jeweilige Verwaltungskultur, die bezüglich verschiedener As-

11 Wassenberg (2011), S. 72f.

12 Dussap-Köhler (2011), S. 131.

13 Beck (2011b).

14 Beck (2011b), S. 153ff.

15 Beck (2011b), S. 146.

16 Dussap-Köhler (2011), S. 130.

17 Dussap-Köhler (2011), S. 130; Wassenberg, 2011, S. 79.

18 Dussap-Köhler (2011), S. 130; Kommission, 2017, S. 9.

pekte, beispielsweise der Struktur und Funktion von Meetings, ebenfalls deutliche Unterschiede aufweist.¹⁹

Es lässt sich also festhalten, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einerseits das Ziel hat, bestehende grenzbedingte Restriktionen zu überwinden, die aufgrund der historischen Entwicklung und kultureller Faktoren bestehen. Zum anderen steht die grenzüberschreitende Zusammenarbeit selbst unter dem Einfluss dieser Faktoren.²⁰ Das Maß der Auswirkungen insbesondere der Verwaltungskulturen wird dabei bestimmt durch den Gegenstand der Kooperation, die Art der Aufgabe, der Interaktionsbeziehungen und der beteiligten Akteure sowie den Grad der Institutionalisierung.²¹

Entsprechend dem Multi-Level-Governance Ansatz,²² der sich durchgesetzt hat, um die Europäische Union und die ihr eigene Verteilung von Souveränität als Organisation sui generis zu erklären, wird das Konzept der Governance auch in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit angewandt.²³ Verfügte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zunächst noch über eine stark territorial geprägte Handlungslogik, d.h. eine Ausrichtung an den durch nationale Verwaltungseinheiten definierten Territorien, veränderte sich dies im Kontext der fortschreitenden europäischen Integration.²⁴ Die Entwicklung hin zu einer funktionalen Handlungslogik von Governancestructuren wurde in der Literatur mit zahlreichen Modellen zur Charakterisierung von (grenzüberschreitender) Governance analysiert, die häufig auf vorhergehende Entwicklungen zurückgreifen.²⁵ Mit dieser Entwicklung hin zu einer funktionalen Handlungslogik entwickelte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit selbst viele Ebenen („multi-level“) und ein breites Akteursspektrum („multi-actor“)²⁶ und zeigt damit als Teil des Multilevel Systems selbst dessen Typologie.

19 Beck (2011b), S. 155ff.

20 Beck (2017b), S. 351.

21 Beck (2011b), S. 163.

22 Marks (1993).

23 Beck/ Wassenberg (2011).

24 Blatter (2004).

25 z.B. Hooghe/ Marks (2003); Blatter (2004); Beck/ Pradier (2011); Fricke (2015); Zumbusch/ Scherer (2019).

26 Zumbusch/Scherer, 2019).

2.2 Auf dem Weg zu einer grenzüberschreitenden, integrierten Potenzialentwicklung?

Spezifisch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit schlagen Beck/ Pradier eine Definition von Governance mit vier Dimensionen vor: einer territorialen, einer transnationalen, einer Europäischen und einer faktischen/ strategischen Dimension.²⁷ Dabei bezieht sich die letztgenannte dieser vier Dimensionen auf die innerhalb der Kooperation erfüllten Aufgaben, was wiederum Auswirkungen hat auf die notwendigen Akteure sowie den Grad der Politisierung und Institutionalisierung der jeweiligen Governancestruktur.²⁸ Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit können demnach nach dem Thema der Kooperation (single issue, policy related oder integrated cross-sectorial) oder ihrer funktionellen Logik unterschieden werden, die wiederum durch den Grad der Institutionalisierung bestimmt wird.²⁹ Diese Struktur kann zusätzlich unter dem Gesichtspunkt der Bezugspunkte einer holistischen Governance³⁰ betrachtet werden (s. nachfolgende Abbildung).

Als allgemeine Tendenz wird in der Literatur ein Aufgabenwandel grenzüberschreitender Zusammenarbeit beobachtet: zum einen eine Entwicklung hin zur integrierten Wahrnehmung gesamtterritorialer Entwicklungsaufgaben (thematische Dimension), zum anderen eine Entwicklung hin zu Entscheidungs- und Umsetzungsfunktionen, d.h. in funktionaler Hinsicht hin zu einer Umsetzung grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf der Handlungsebene.³¹ Auf der Umsetzungsebene spielt jedoch die Institutionalisierung eine wichtige Rolle. Mit Blick auf den EVTZ muss allerdings festgestellt werden, dass dieser in eher geringem Maße genutzt wird und die intendierte Institutionenbildung noch nicht wirklich erfolgreich war.³²

Aus dem Blickwinkel der sachlich-strategischen Dimension grenzüberschreitender Governance ist auf der Strukturierungsebene die Verankerung grenzüberschreitender territorialer Ziele in sektoralen Fachpolitiken notwendig, was sich nach Beck/ Pradier durch Experimentierklauseln auf der Ebene von Rechtsverordnungen und grenzüberschreitende Perspektiven in Fachprogrammen erreichen ließe.³³

27 Beck/ Pradier (2011), S. 124ff.

28 Ebd.

29 Beck/ Pradier (2011); Beck (2017), S. 348f.

30 Beck/Pradier (2011), S. 129ff.

31 Beck (2017b), S. 361.

32 Beck (2017b), S. 361f.

33 Beck/ Pradier (2011), S. 130ff.

		thematische Differenzierung			Funktionsebenen grenzüberschreitender Zusammenarbeit		Dimensionen grenzüberschreitender Governance			
		"single issue"	"policy-related"	"integrated cross-sectorial"			Territoriale Dimension	Transnationale Dimension	Europäische Dimension	sachlich-strategische Dimension
Organisations (mit Rechtsform)	↑	++	++	++	Handlungsebene	Umsetzung	Leitprojekte zur synergetischen Potenzialentwicklung	Delegation Trägerschaft für grenzüberschr. Aufgaben	Unterstützung für grenzüberschr. Pilotprojekte / EU-Modell / Labor	Integrierte Trägerschaft für grenzüberschr. Aufgaben
		+	++	++		Entscheidung	Schaffung vertikal und horizontal integrierter Verfahren und Strukturen	Vernetzung von grenzüberschr. und nationalen Akteuren	Mobilisierung Entscheider (EP, AdR, Rat)	Ermöglichung policy spezifischer Verhandlungssysteme
Einrichtungen	↑	0	++	+	Strukturierungsebene	Strategie/Planung	Integrierte grenzüberschr. territoriale Entwicklungskonzepte	Verankerung auf Ebene der Prinzipale	Aktive Mitwirkung bei EU-Vorhaben (Konsultationen, EU IA-System)	Verankerung grenzüberschr. territorialer Ziele in sektoralen Fachpolitiken
		-	+	0		Koordination	Entwicklung regionales grenzüberschr. Kollektiv	Synchronisierung Aufgabenträger und Entscheidungen	Entwicklung gemeinsamer Lobby-Strategien	Synchronisation fachlicher Interessen und Handlungsansätze
Netzwerke	↑	-	0	-	Diskursebene	Information	Aufbau grenzüberschr. Rauminformationssysteme	Schnittstellenmanagement	Optimierung des vertikalen Informationsflusses (EU-Initiativen, grenzüberschr. Leitprojekte)	Vermittlung aktueller Entwicklungen nationaler Fachpolitik
		--	--	--		Begegnung	Schaffung von Foren intermedärer Akteure	Interkulturelle Vermittlung (Akteure, Systeme)	Direkte Kontakte zu Europäischen Institutionen	Grenzüberschr. Vernetzung von Fachspezialisten der diversen Ebenen

mit steigender Funktionsebene: steigende Intensität, Verbindlichkeit, Integration, Bedarf an Institutionalisierung

Abbildung 1: Thematische und funktionale Differenzierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Kontext der Dimensionen grenzüberschreitender Governance³⁴

Die Zahl und Breite der juristischen und administrativen Hürden, die die Europäische Kommission im Rahmen der „Cross-border review“³⁵ zusammengetragen hat, zeigt, dass der Schritt über die Grenze immer noch der Ausnahmefall ist. Von einer Verankerung grenzüberschreitender Dimensionen im nationalen Fachrecht kann daher keine Rede sein. Die meisten der für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit relevanten Rechtsbereiche verbleiben innerhalb der Kompetenz der Mitgliedstaaten.³⁶ Der hoheitliche Bereich wird im aktuellen Rechtsrahmen von der Zusammenarbeit ausgeschlossen (Madrider Rahmenübereinkommen, Karlsruher Übereinkommen, EVTZ-VO).

Betrachtet man zusätzlich die Aufgaben bestehender EVTZ und anderer grenzüberschreitender Organisationen öffentlicher Akteure, so fällt auf, dass diese in der Regel über einen abstrakt gefassten Auftrag verfügen („Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“). Beispiele, in denen ein EVTZ grenzüberschreitende Infrastruktur verwaltet oder Dienstleistungen der Daseinsvorsorge erbringt, wie beispielsweise der EVTZ Hôpital de Cerdanya, sind in der Minderheit.

Es scheint daher, als ob der aktuelle Rechtsrahmen eine zunehmende integrierte Potenzialentwicklung in den Grenzregionen behindert. Eine fortschreitende Institutionalisierung und die verstärkte Nutzung von Synergieeffekten in breiten thematischen Feldern können nur erfolgen, wenn der rechtliche Rahmen zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung besteht. Rechtliche Flexibilisierung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit könnte daher nicht nur zum Abbau bestehender Hindernisse beitragen, sondern die weitere Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit fördern.

3 Instrumente der Rechtsflexibilisierung

Um eine Anpassung des Rechtsrahmens an die besonderen Bedürfnisse der Grenzregionen zu erreichen, werden verschiedene Ansätze diskutiert. Allgemein sollen hier unter einer Flexibilisierung des Rechtsrahmens Möglichkeiten verstanden werden, für Grenzregionen besondere, ihrer Situati-

34 Darstellung auf Grundlage der Arbeit von Beck/ Pradier (2011) und Beck (2017a).

35 Die Liste dieser Hindernisse ist online verfügbar unter http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1, zuletzt abgerufen am 06.10.2019.

36 Beck (2015), S. 16.

on entsprechende rechtliche Lösungen zu finden.³⁷ Denkbar ist sowohl die Nutzung von Experimentier- oder Ausnahmeklauseln als auch die gegenseitige Anerkennung („mutual recognition“), die Schaffung von Ausnahmetatbeständen analog der beihilferechtlichen de-minimis-Regel³⁸ sowie die Einführung eines neuen Mechanismus durch europäisches Recht.

3.1 Nationalrechtliche Experimentier- und Ausnahmeklauseln für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

3.1.1 Experimentierklauseln

Bei Experimentierklauseln handelt es sich um „eine Gesetzestechnik, mit Hilfe derer der Gesetz- oder Ordnungsgeber zur Erprobung eines von der Verwaltung durchzuführenden Vorhabens, welches zu einem späteren Zeitpunkt auf der Basis der gewonnenen Erfahrungen endgültig normiert werden soll, die Exekutive ermächtigt, von geltendem Recht ausnahmsweise abzuweichen oder zu dispensieren“.³⁹ Sowohl im deutschen, als auch im französischen Recht gibt es Experimentierklauseln. Die Zielsetzung war bisher jedoch eher die Verwaltungsmodernisierung,⁴⁰ so beispielsweise in Deutschland um die Jahrtausendwende zur Erprobung des neuen Haushaltsrechts.⁴¹

In Frankreich ist das Experimentierrecht sogar in der Verfassung verankert, Art. 37-1 und Art. 72-4 constitution française. Der im Zuge von Dezentralisierungsbestrebungen stärker werdende Gedanke, dass sich die Bedürfnisse der Gebiete und Gebietskörperschaften in Abhängigkeit ihrer Lage unterscheiden könnte, ist insbesondere in Anbetracht des Prinzips der „uniformité“, das als zentrales Verfassungsprinzip in Frankreich einen sehr hohen Stellenwert besitzt,⁴² sehr erstaunlich. Die beiden Artikel unterscheiden Experimente mit zwei unterschiedlichen Zielrichtungen: zum einen die Übertragung neuer Kompetenzen (Art. 37-1), zum anderen geht es darum, einer Gebietskörperschaft vorübergehend auf dem Anwendungsgebiet eines bestimmten Gesetzes oder einer Verordnung eine nor-

37 Weigel (2019), S. 33.

38 Beck (2015); (2017b).

39 Maaß (2001), S. 39.

40 Maaß (2001); Bouillant/ Duru (2018).

41 Maaß (2001), S. 4f.

42 Bouillant/Duru (2018).