

DIE VERWALTUNG

Zeitschrift für Verwaltungsrecht
und Verwaltungswissenschaften

Beiheft 2

Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht



Duncker & Humblot · Berlin

Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht

DIE VERWALTUNG

**Zeitschrift für Verwaltungsrecht
und Verwaltungswissenschaften**

Herausgegeben von

**Wilfried Berg, Stefan Fisch
Walter Schmitt Glaeser, Friedrich Schoch
Helmuth Schulze-Fielitz**

Beiheft 2

Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht

**Werkstattgespräch
aus Anlaß des 60. Geburtstages von
Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann**



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

[Die Verwaltung / Beiheft]

Die Verwaltung : Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften. Beiheft. – Berlin : Duncker und Humblot
Fortlaufende Beil. zu: Die Verwaltung
ISSN 0946-1892

2. Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht. – 1999

**Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht / Werkstattgespräch aus
Anlaß des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1999
(Die Verwaltung : Beiheft ; 2)
ISBN 3-428-09696-7**

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

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0946-1892

ISBN 3-428-09696-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☞

Inhaltsverzeichnis

I. Leitmotive der Verwaltungsrechtswissenschaft

Hans-Heinrich Trute

Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Einige Leitmotive zum Werkstattgespräch	9
--	---

Hans Christian Röhl

Verwaltungsverantwortung als dogmatischer Begriff?	33
--	----

Thomas Groß

Die Beziehungen zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen Verwaltungsrecht	57
--	----

II. Sozialwissenschaften im Verwaltungsrecht

Wolfgang Hoffmann-Riem

Sozialwissenschaften im Verwaltungsrecht: Kommunikation in einer multidisziplinären Scientific Community	83
--	----

Gunnar Folke Schuppert

Schlüsselbegriffe der Perspektivenverklammerung von Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft	103
--	-----

Walter Krebs

Sozialwissenschaften im Verwaltungsrecht: Integration oder Multiperspektivität	127
--	-----

III. Internationalisierung des Verwaltungsrechts

Friedrich Schoch

Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts und der Verwaltungswissenschaft	135
--	-----

Irena Lipowicz

Rechtsvergleichende Perspektiven der Verwaltungsrechtswissenschaft	155
--	-----

Reiner Schmidt

Die Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts	165
--	-----

IV. Schlußwort*Eberhard Schmidt-Aßmann*

Einige Überlegungen zum Thema: Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht ...	177
--	-----

Verzeichnis der Mitarbeiter	189
-----------------------------------	-----

I. Leitmotive der Verwaltungsrechtswissenschaft

Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Einige Leitmotive zum Werkstattgespräch

Von Hans-Heinrich Trute, Dresden

Mit dem Thema des Werkstattgespräches wird eine Reflexion angestrebt, die auf unterschiedliche Akzente der Themenstellung bezogen werden kann: Verwaltung – Recht – Wissenschaft. Beabsichtigt ist eine Diskussion der veränderten Aufgaben und Handlungsbedingungen der öffentlichen Verwaltung, ihrer Konsequenzen für das Verwaltungsrecht und die Konzeption der Verwaltungsrechtswissenschaft.

Die Verselbständigung gesellschaftlicher Teilsysteme und die begrenzten Ressourcen staatlicher Steuerung bedingen Herausforderungen für den Steuerungsansatz des Verwaltungsrechts ebenso wie für die Verwaltung, die unter veränderten Handlungsbedingungen arbeitet. Die europäische Integration wie auch die Globalisierung von Handlungszusammenhängen verändern ebenfalls die Steuerung der Verwaltung, ihre Rolle und Instrumente, aber auch die Grunddogmen des Verwaltungsrechts und begründen andere Erkenntnisinteressen der Verwaltungsrechtswissenschaft, möglicherweise auch andere Formen von Wissenschaft (und Ausbildung)¹.

Das Werkstattgespräch soll dazu dienen, einige dieser Aspekte zu beleuchten. Es soll vor allem zur Diskussion anregen, weniger aber fertige Konzepte vorstellen.

I. Formen zwischen Hierarchie und Kooperation

Eine dominante Entwicklungslinie der gegenwärtigen Diskussion um Verwaltung und Verwaltungsrecht ist es, den Raum neu zu vermessen, der zwischen dem Kern hierarchisch administrativer Verwaltung und dem traditionellen Bereich gesellschaftlicher Selbstorganisation im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung angesiedelt ist². Ein Rückblick auf die steuerungsorientierte Debatte um die Leistungsfähigkeit von Recht zeigt eine

¹ Dazu im Hinblick auf die Europäisierung *Schoch*, in diesem Heft, S. 135 ff.

² Zu Recht *Wahl*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, S. 301 (319).

Verlagerung der Erkenntnisinteressen der Wissenschaft – und zwar im durchaus intensiven Gespräch von Politikwissenschaft, Soziologie, Ökonomie und Rechtswissenschaft – vom Steuerungssubjekt Staat und seiner internen Verfaßtheit hin zu den Instrumenten rechtlicher Steuerung und den zu steuernden Sozialbereichen, ihren institutionellen Grundstrukturen und den ihnen angemessenen rechtlichen Instrumenten. Die Diskussion um veränderte Handlungsformen des Staates, über informale und kooperative Formen der Steuerung und die Prozeduralisierung des Rechts kann in diesem Kontext verortet werden³. Die Veränderung der staatlichen Steuerung hat ihren Grund nicht zuletzt in der funktionalen Ausdifferenzierung der Gesellschaft in Subsysteme mit je eigenen Handlungsrationitäten und institutionellen Strukturen, an denen klassische Formen der Steuerung auflaufen oder doch zumindest suboptimal erscheinen. Diese Veränderungen wirken nicht nur auf eine Dogmatik des Organisationsrechts zurück, sondern erfassen auch die übrigen Elemente der verwaltungsrechtlichen Systembildung, das Verfahrensrecht, die Handlungsformen, die Maßstäbe und in den Grundlagen Annahmen zur rechtlichen Steuerung der Verwaltung überhaupt⁴. In ihrer Perspektive zielt die Neuvermessung der Zwischenformen auf eine veränderte Architektur von Staatlichkeit⁵.

Diese Veränderungen werden derzeit vor allem unter den Begriffen von staatlicher Verantwortung⁶, Verantwortungsteilungen von staatlichen und privaten Akteuren, staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung diskutiert⁷. Der Staat, vor allem die öffentliche Verwaltung erscheint eingebunden in vielfältige Verbundbeziehungen mit privaten Akteuren. Erst in dem Zusammenspiel von Staat und privaten Akteuren werden die Gemeinwohlziele verwirklicht. In den Vordergrund treten damit die Regelungsstrukturen dieses Verbundes. Wie – so läßt sich dann fragen – werden die ursprünglich an die Verwaltung adressierten normativen Gemeinwohlbindungen, die institutionellen Arrangements ihrer Sicherung in den komplexen Regelungsstrukturen des Zusammenspiels von staatlichen und privaten Akteuren gesichert? Der Zurücknahme staatlicher Verantwortungen entspricht eine Veränderung staatlicher Steuerung, die auf Zielvorga-

³ Nachgezeichnet bei *Mayntz*, in: dies. (Hrsg.), *Soziale Dynamik und Politische Steuerung*, 1997, S. 263 ff.

⁴ Der Beitrag von *Groß*, in diesem Heft, S. 57 ff. reflektiert diese Veränderungen auf der Ebene der Systembildung und plädiert für eine Differenzierung der erkenntnisleitenden Leitbegriffe zur Aufnahme dieser Veränderungen.

⁵ Dazu *Trute*, in: *Schuppert* (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor*, 1998 (im Erscheinen).

⁶ Krit. zur zwischen Normativität und Beschreibung changierenden Verwendungsweise dieses Begriffs *Röhl*, in diesem Heft, S. 33 ff.

⁷ Vgl. die Beiträge in: *Schuppert* (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und schlankem Staat* (FN 5).

ben ausgerichtet wird, Strukturen institutionalisiert, Organisationen und Verfahren einrichtet und neue Formen von Kontrolle schafft, um etwa durch die Überdetermination privaten Handelns gleichwohl Gemeinwohlziele erreichen zu können, die zuvor durch eigenständige staatliche Aufgabenerfüllung erreicht werden sollten.

Nicht zufällig bilden sich die Veränderungen gerade im Verwaltungsorganisationsrecht ab, das, wie *Walter Krebs* formuliert hat, Erscheinungs- und Verwirklichungsform von Verwaltung schlechthin ist⁸. Die Grenzverschiebungen durch Privatisierungen, die Ausdifferenzierung und Pluralisierung der Verwaltung, die Ausbildung von komplexen Netzwerken öffentlicher und privater Akteure, die Veränderungen der binnenorganisatorischen Steuerung, um nur einige der relevanten Aspekte zu nennen, haben Grundannahmen des Organisationsrechts verändert und reflektieren zugleich Veränderungen des Realbereiches⁹.

Damit verlagert sich auch das Interesse der Rechtswissenschaft von einzelfallorientierten, auf das Staat-Bürger-Verhältnis bezogenen Dogmenbildungen auf eine eher strukturelle Ebene, auf verfassungsrechtliche Aussagen zur Steuerung gemeinwohlverpflichteter Akteure, auf institutionelle Vorkehrungen zur Sicherung der Gemeinwohlfähigkeit, auf komplexe Regelungsstrukturen, auf Wirkungszusammenhänge, Substitutions- und Ergänzungsverhältnisse zwischen Handlungsmaßstäben, Akteuren, Instituten und Handlungsinstrumenten¹⁰.

Dies hat Folgen für die Verwaltung, das Verwaltungsrecht, aber auch für die Verwaltungsrechtswissenschaft. Der an sich den Kern des Selbstverständnisses ausmachende Bezug auf die Verwaltung als Akteur wird zwar nicht aufgegeben, aber doch sichtbar modifiziert. Werden in komplexen Regelungsstrukturen Private in den Dienst der unmittelbaren Gemeinwohlverwirklichung genommen, dann werden diese auch zum Adressaten institutioneller Gemeinwohlbindungen gemacht. Das verändert die Rolle der Verwaltung, die Aufgaben im Zusammenwirken mit privaten Akteuren wahrzunehmen hat, aber auch den Gegenstandsbereich der Verwaltungsrechtswissenschaft.

Konsequenterweise verändert sich die Rolle der Zivilrechtsordnung. Neben das Verwaltungsprivatrecht als Rechtsregime öffentlich-rechtlicher Einheiten, die in Privatrechtsform handeln, tritt ein Privatverwaltungsrecht als Recht gemeinwohlverpflichteter privater Akteure, das die Gemeinwohl-

⁸ *Krebs*, in: HdbStR III, § 69 Rdnr. 1.

⁹ Dazu ausführlich die Beiträge in *Schmidt-Aßmann / Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997.

¹⁰ Dazu *Trute*, DVBl 1996, S. 950 ff.