Eberhard Schmidt-Aßmann

Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht*

Verwaltungsrecht beschäftigt sich mit den Rechtsbeziehungen der Bürger, Unternehmen und Verbände zur öffentlichen Verwaltung. Als Teil des öffentlichen Rechts organisiert und strukturiert es die Exekutive als diejenige Staatsfunktion, die dem einzelnen in unterschiedlichen Erscheinungsformen nahezu täglich – leistend und eingreifend, planend und lenkend – als Sozial-, Polizei-, Finanz-, Bau- oder Schulverwaltung entgegentritt: Das Verwaltungsrecht ist ein Rechtsgebiet von enormer Breite und großer Entwicklungsdynamik, wie die Teilgebiete des Steuer- oder des Umweltverwaltungsrechts zeigen. Es sprudelt aus den Quellen des Gesetzes- und des Richterrechts und es existiert in den Schichten des Bundes- und Landesrechts sowie in jüngerer Zeit zunehmend des Europarechts. Sein Steuerungsanspruch ist ausgreifend, die Konsistenz seiner Steuerungsansätze dagegen oft Zweifeln ausgesetzt. Welche Leitbilder und Zielvorstellungen stehen hinter der kaum noch überschaubaren Vielzahl der Einzelregelungen? Welche Instrumente werden eingesetzt, sie zu erreichen? Wie lassen sich die Funktionsweisen dieser Instrumente rechtlich definieren, durch Recht sichern oder auch durch Recht begrenzen? Legislative und Justiz, die beiden wichtigsten Gestaltungskräfte des Verwaltungsrechts, können die Aufgaben der Vergewisserung ihrer Grundlagen und Entwicklungsrichtungen allein nicht zureichend erfüllen. Gesetzgeberischer Regelungsaktivismus und richterliche Verliebtheit ins Filigran haben im Gegenteil die Überschaubarkeit und Stimmigkeit des Verwaltungsrechts zuweilen eher beeinträchtigt als gestärkt.

Hier setzt das Thema des Colloquiums an: „Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht“ fragt in drei Abschnitten nach den Aufgaben, nach den Rahmenbedingungen und nach den Einflußfaktoren verwaltungsrechtlicher Theoriebildung. Daß eine solche Theorie nicht aus einer geschlossenen Systemidee abzuleiten ist, liegt auf der Hand. Aber relative Distanz gegenüber der an Einzelentscheidungen ausgerichteten gerichtlichen Praxis und gegenüber dem Verwaltungsalltag läßt sich gewinnen, wenn immer wieder auf Grundfragen nach der Stellung des Individuums in der Verfassungsordnung, nach der Verantwortungsteilung zwischen Verwal-

* Seminar mit Hans-Heinrich Trute, Thomas Groß und Hans Christian Röhl gehalten am Wissenschaftskolleg zu Berlin am 14. Februar 1998. Die Beiträge sind als Beiheft Nr. 2 zur Zeitschrift *Die Verwaltung* (DV) 1999, Verlag Duncker und Humblot, Berlin, veröffentlicht.

tung und Wirtschaft, nach dem Gemeinwohl, nach Transparenz, Öffentlichkeit und Rationalität zugegriffen wird. Die Erarbeitung und Reflexion solcher „Leitmotive“ ist eine Voraussetzung dafür, daß das Recht seine Aufgaben, handlungsleitende Orientierung zu bieten, wahrnehmen kann.

Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht beschäftigt sich grundsätzlich mit allen Teilen dieses Rechtsgebietes, also auch mit den einzelnen Gebieten des Fachverwaltungsrechts, z. B. mit dem Bau-, Polizei- oder Subventionsrecht. Besonders eng sind ihre Bindungen jedoch an das allgemeine Verwaltungsrecht. Gerade hier können sich die wissenschaftlichen Interessen an einer fortlaufenden Überprüfung überkommener Erkenntnisse und an ihrer Fortentwicklung zur Geltung bringen. Das allgemeine Verwaltungsrecht stellt sich weit weniger als Gegenstand von Kodifikationen denn als Rahmen für Reflexionen und für die Rezeption neuer Entwicklungsanstöße dar. Die in ihm zusammengefaßten Rechtsinstitute und Rechtsgrundsätze bieten, weil sie oft Prinzipien- und Rahmencharakter besitzen, Anknüpfungspunkte für jene tiefergreifenden Diskurse, die die Wissenschaftlichkeit des Verwaltungsrechts ausmachen. Die Entwicklung allgemeiner Lehren hat sich freilich in fortlaufender Auseinandersetzung mit der Rechtssituation in den Gebieten des besonderen Verwaltungsrechts zu vollziehen, wenn sie nicht blasse Konstruktion bleiben will. Die Beobachtung des besonderen Verwaltungsrechts leitet auf neue Probleme und Lösungen zu, zwingt die allgemeinen Lehren zur Überprüfung und ggf. Anpassung ihrer Aussagen und bindet sie an die Verwaltungsrealität rück. Die richtige Auswahl der für das allgemeine Verwaltungsrecht prägenden Gebiete des besonderen Verwaltungsrechts (heute z. B. das Umwelt- und das Telekommunikationsrecht) ist folglich eine wichtige Aufgabe. Sie muß sicherstellen, daß die für die zeitgenössische Verwaltungssituation *repräsentativen* Interessenkonstellationen von Recht wahrgenommen werden. Der Begriff der „Referenzgebiete“ soll dieses anzeigen. Dem Verhältnis zwischen allgemeinem und besonderem Verwaltungsrecht war folglich ein eigenes Referat des Einleitungsteils gewidmet, das sich mit den Austauschprozessen zwischen beiden Teilgebieten und mit Zwischenformen einer „Dogmatik mittlerer Ebene“ beschäftigte.

Über die „Wissenschaft vom Verwaltungsrecht“ ist nur zu sprechen, wenn das Verhältnis der Verwaltungsrechtswissenschaft zu den Nachbarwissenschaften, insbesondere zur Soziologie und zur Politikwissenschaft, in den Blick genommen wird. Drei Referenten taten das von unterschiedlichen Standpunkten aus. Einer strikten Trennung oder gar Frontstellung wollte zwar niemand mehr das Wort reden. Doch fand die Vorstellung, juristische Dogmatik gewinne ihren Argumentationshaushalt praktisch aus sich heraus und solle dabei auch bleiben, durchaus einige Anerken-

nung. Überwiegend jedoch folgte die Diskussion einer pragmatischen Linie: Die Verwaltung ist ein multidisziplinärer Forschungsgegenstand, bei dessen Behandlung die beteiligten Wissenschaften selbstverständlich Erkenntnisse der Nachbarwissenschaften nutzen. Wichtig ist, daß diese Nutzung richtig, d. h. informiert und methodenbewußt erfolgt. In diesem Sinne greift auch die Verwaltungsrechtswissenschaft in ihrer täglichen dogmatischen Arbeit fortlaufend auf die Erkenntnisse anderer Verwaltungswissenschaften zurück: Lassen sich aber die Erkenntnisse einer multidisziplinären Praxis zu einem *interdisziplinären* Forschungskonzept fortentwickeln? Unter einem solchen Konzept ist die aufeinander abgestimmte Analyse bestimmter Forschungsfelder durch mehrere Fachwissenschaften und die Entwicklung gemeinsamer Forschungsperspektiven zu verstehen. Interdisziplinarität setzt eine gründliche Verständigung über die Identität bzw. Unterschiedlichkeit gemeinsam genutzter Begriffe und Parameter voraus. Daß die öffentliche Verwaltung unbeschadet der hohen Variabilität ihrer Erscheinungsformen und Handlungsweisen, ja vielleicht gerade wegen dieser Variabilität ein bedeutungsvoller Gegenstand eines interdisziplinären Forschungskonzepts sein sollte, steht außer Streit. Vieles deutet auch darauf hin, daß der Weg zu einem solchen Forschungskonzept längst beschritten ist. So spielt in der politikwissenschaftlichen Implementations- und Policyforschung selbstverständlich auch das Verwaltungsrecht eine wichtige Rolle, während die verwaltungsrechtliche Systematik durch Erkenntnisse empirischer Verwaltungswissenschaften auf neue Phänomene wie das informale Verwaltungshandeln aufmerksam gemacht wird und neue Lösungsmuster unter Rückgriff auf sozialwissenschaftliche Paradigmen entwickelt. Als wichtigster Ausdruck eines interdisziplinären Forschungskonzepts wurden sog. „Vermittlungs- oder Brükkenbegriffe“ wie die der *Verantwortung*, der *Steuerung*, der *Kommunikation* und der *Entscheidung* angesehen.

Den dritten Beratungsgegenstand bildete die Herausforderung des nationalen Verwaltungsrechts durch die Europäisierung und Internationalisierung. Vorgaben des EG-Rechts und Erkenntnisse der Rechtsvergleichung und werden künftig, wie in drei Referaten gezeigt wurde, die wichtigsten Determinanten des Verwaltungsrechts sein. Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen werden Teile eines Netzwerkes von Verwaltungskooperationen im Unionsraum. Diese Konsequenz ist angesichts des dezentralen Vollzuges des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten unvermeidlich. Zutreffend wird in neueren Dokumenten der Kommission die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsstellen der EG und den mitgliedstaatlichen Verwaltungen als ein Schlüsselelement für das Gelingen des Binnenmarktes herausgestellt. Die Kooperationsbeziehungen verlaufen vertikal zwischen EG-Administration und Mitgliedstaaten, aber

auch horizontal zwischen den mitgliedstaatlichen Verwaltungen: Kontaktstellen sind zu schaffen, der Austausch und die gemeinsame Ausbildung der zuständigen Beamten zu organisieren. Europaweites Zusammenwirken in Datennetzen wird zur Normalität des nationalen Verwaltungsalltags, für den sich künftig auch die Fragen der Verwaltungsmodernisierung einheitlich stellen. Es bilden sich neue, gemeinsame Denkmuster heraus, die nicht nur an Rechtsmaßstäben, sondern auch an Maßstäben der Betriebswirtschaftslehre ausgerichtet sind. Die Handlungsformen der Kooperation und die Orientierung an den Lehren des New Public Managements bilden den Boden, auf dem sich ein gemeinsames Selbstverständnis europäischen Verwaltens ausformt. Die Strukturierung eines darauf abgestimmten, neue Gemeinsamkeiten und traditionsbestimmte Eigenständigkeiten der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen gleichermaßen berücksichtigenden Europäischen Verwaltungsrechts wird die wichtigste Zukunftsaufgabe einer europäischen Wissenschaft vom Verwaltungsrecht sein.

Programm

I.

H.-H. Trute: Über einige Leitmotive der Verwaltungsrechtswissenschaft
H. Chr. Röhl: Verwaltungsverantwortung als dogmatischer Begriff?
Th. Groß: Die Beziehungen zwischen dem allgemeinen und dem besonderen Verwaltungsrecht

II.

W. Hoffmann-Riem: Die Sozialwissenschaften im Verwaltungsrecht – Integration oder Multiperspektivität
G.F. Schuppert: Die Sozialwissenschaften im Verwaltungsrecht – Integration oder Multiperspektivität (Anmerkungen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht)
W. Krebs: Die Sozialwissenschaften im Verwaltungsrecht – Integration oder Multiperspektivität (Anmerkungen aus rechtsdogmatischer Sicht)

III.

F. Schoch: Die Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtswissenschaft
I. Lipowicz: Probleme der Rechtsvergleichung im Verwaltungsrecht

R. Schmidt: Die Herausforderung des Verwaltungsrechts durch die Internationalisierung am Beispiel des öffentlichen Wirtschaftsrechts
E. Schmidt-Aßmann: Einige allgemeine Bemerkungen zum Thema (Schlußwort).

Teilnehmer

Peter Behrens, Hamburg/Berlin; *Klaus von Beyme*, Heidelberg; *Hans-Uwe Erichsen*, Münster; *Michael Frenzel*, Hannover; *Thomas Groß*, Heidelberg; *Lothar Harings*, Hamburg; *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Hamburg; *Hasso Hofmann*, Berlin; *Walter Krebs*, Berlin; *Philip Kunig*, Berlin; *Clemens Ladenburger*, Heidelberg; *Stephan Leibfried*, Bremen/Berlin; *Irena Lipowicz*, Warschau; *Rolf-Peter Löhr*, Berlin; *Claus Meissner*, Mannheim; *Hans Meyer*, Berlin; *Klaus Oertel*, Düsseldorf; *Hans Christian Röhl*, Heidelberg; *Wolfgang Schluchter*, Heidelberg/Erfurt; *Reiner Schmidt*, Augsburg; *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Heidelberg/Berlin; *Friedrich Schoch*, Freiburg; *Gunnar Folke Schuppert*, Berlin; *Wolfgang Spoerr*, Berlin; *Heinrich Trute*, Dresden; *Katja Zießler*, Heidelberg; *Martin Zießler*, Heidelberg.