

EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN

Aufgaben und Perspektiven
verwaltungsrechtlicher
Forschung

Mohr Siebeck

Eberhard Schmidt-Aßmann
Aufgaben und Perspektiven
verwaltungsrechtlicher Forschung



Eberhard Schmidt-Aßmann

Aufgaben und Perspektiven verwaltungsrechtlicher Forschung

Aufsätze 1975–2005

Mohr Siebeck

Eberhard Schmidt-Aßmann, geboren 1938 in Celle, Promotion 1966 und Habilitation 1971 in Göttingen, 1972 Professor in Bochum, seit 1979 in Heidelberg, Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht.

ISBN 3-16-149070-3

ISBN-13 978-3-16-149070-5 / eISBN 978-3-16-164698-0 unveränderte eBook-Ausgabe 2025

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

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2006.

© Eberhard Schmidt-Aßmann.

Dieses Werk ist seit 04/2025 lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Nicht-kommerziell – Keine Bearbeitung 4.0 International“ (CC BY-NC-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Minion gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Zwei Aufgaben sind der verwaltungsrechtlichen Systematik gestellt: Sie muß zum einen der Verwaltungspraxis mit Rechtsformen, Verfahren und Maßstäben gut handhabbare Instrumente zur Verfügung stellen, die eine wirksame Aufgabenerfüllung ermöglichen. Zum anderen muß sie die Rechtsinstitute in ihren historischen Zusammenhängen analysieren, neue Herausforderungen identifizieren und Entwicklungslinien aufzeigen. Die zweite Aufgabe vor allem ist das Zentralthema des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Hier begegnen sich die Anforderungen, die die demokratisch-rechtsstaatliche Verfassung an jede Form des Verwaltungshandelns stellt, mit konkreten Erfahrungen, wie sie in den Gebieten des Besonderen Verwaltungsrechts gewonnen worden sind.

Das Allgemeine Verwaltungsrecht ist eine Gemeinschaftsleistung, zu der Gesetzgebung und Rechtsprechung, Exekutive und Wissenschaft ihre jeweils spezifischen Beiträge leisten. Die Verwaltungsrechtswissenschaft ist hier vielleicht am stärksten gefordert; denn sie ist es, die die Entwicklungen aus der gebotenen Distanz heraus beobachtet und Lösungen, die das Besondere Verwaltungsrecht anbietet, auf ihre Verallgemeinerungsfähigkeit hin beurteilen kann. Das Allgemeine Verwaltungsrecht bewährt sich so auch als Ort und Auftrag fortgesetzter Reflexion und Systembildung.

Der hier vorgelegte Band fasst Studien zum Allgemeinen Verwaltungsrecht aus drei Jahrzehnten zusammen. Die Beiträge konnten – wie ich mit Dankbarkeit feststelle – unter guten Forschungsbedingungen, in einer freiheitlichen Ordnung, in einem anregenden akademischen Umfeld und in Auseinandersetzung mit interessanten Herausforderungen verfaßt werden. Es geht ihnen um Stabilität und Flexibilität, um Bewahrung und Fortentwicklung der öffentlich-rechtlichen Dogmatik. Im Mittelpunkt stehen die vertrauten Institute und Institutionen des Verfassungsstaates, der in seiner grundgesetzlichen Ausprägung Vorbild auch für zahlreiche jüngere Verfassungen in Europa geworden ist: das parlamentarische Gesetz und seine Steuerungsleistungen, die Verwaltungsgerichtsbarkeit und ihre Kontrollaufträge und schließlich die Exekutive als verfassungsrechtlich anerkannte eigenständige Gewalt mit ihren eigenen Gestaltungsaufträgen. Verwaltungsrechtliche Forschung muß ihren Gegenstand stets aus den unterschiedlichen Perspektiven aller dieser drei Funktionsträger betrachten. Die Fragen des Verwaltungsrechtsschutzes und der Verwaltungsgerichtsbarkeit bilden traditionell einen Schwerpunkt verwaltungsrechtlicher Untersuchungen. Aber sie dürfen nicht zu einer Gerichtszentriertheit der Dogmatik führen – schon deshalb nicht, weil sich viele Verwaltungspraxen über den Gerichtsschutz nicht erschließen lassen, aber dennoch rechtlicher Durchdringung und Strukturierung bedürfen. Waren es in den 70iger Jah-

ren Fragen der administrativen Planung, so sind es heute Verhandlungslösungen, Konfliktmittlung und regulierte Selbstregulierung, die die Systembildung herausfordern. Die Europäisierung und zunehmend auch die Internationalisierung des Verwaltungshandelns und des Verwaltungsrechts machen die Aufgabe noch schwieriger, aber auch noch interessanter. Die Überformung des nationalen Verwaltungsrechts durch das Europäische Recht und die Einbindung der nationalen Verwaltungen in einen Europäischen Verwaltungsverbund, über die andere Verwaltungstraditionen und auch andere normative Orientierungen des Verwaltungshandelns in das deutsche Verwaltungsrecht einfließen, wollen in ihren innovativen, aber auch in ihren gefährdenden Folgen erfasst sein. Verfallsszenarien und Niedergangssorgen sind nicht der Gegenstand der vorliegenden Aufsätze. Die Verwaltungsrechtswissenschaft hat die Kraft, Ungewohntes zu integrieren und Bedenkliches zurückzuschneiden. Sie darf sich dazu freilich nicht in Selbstgenügsamkeit und kommentierender Bestandsaufnahme der verwaltungsrechtlichen Judikatur erschöpfen. Ihr systematischer Denkansatz, ihr methodenbewusster Umgang mit den Erkenntnissen anderer Wissenschaften, ihre aus der Rechtsvergleichung gewonnenen Einsichten befähigen sie, als grundlagenorientierte »Wissenschaft vom Verwaltungsrecht« einen Rahmen für tiefergreifendere Reflexion zu schaffen, längerfristige Entwicklungstendenzen aufzuzeigen und der Rechtspraxis so Orientierung zu bieten.

Die Fundstelle der Erstveröffentlichung ist am Beginn jedes Beitrags und in einem Verzeichnis am Ende des Bandes nachgewiesen. Jeweils oben auf den Seiten sind in eckigen Klammern die Seitenzahlen der Erstveröffentlichung wiedergegeben. Im Text markieren senkrechte Trennstriche den Original-Seitenumbruch.

Herrn Dr. Wolfgang Schenk danke ich für die Betreuung der Zusammenstellung und der Drucklegung der Beiträge. Die TUI Aktiengesellschaft, Hannover hat die Veröffentlichung durch einen Druckkostenbeitrag wesentlich gefördert; auch ihr gilt mein Dank.

Inhalt

I.

Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht

Zur Situation der rechtswissenschaftlichen Forschung	2
Einige Überlegungen zum Thema: Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht	23

II.

Verfassungsrechtliche Grundlagen

Verwaltungsorganisation zwischen parlamentarischer Steuerung und exekutivischer Organisationsgewalt	34
Gefährdungen der Rechts- und Gesetzesbindung der Exekutive	50
Grundrechtswirkungen im Verwaltungsrecht	67
Europäische Rechtsschutzgarantien	86

III.

Rechtsformen, Verfahren, Instrumente

Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns	106
Institute gestufter Verwaltungsverfahren: Vorbescheid und Teilgenehmigung	125
Die Rechtsverordnung in ihrem Verhältnis zu Gesetz und Verwaltungsvorschrift	141
Planung als administrative Handlungsform und Rechtsinstitut	158
Das Verwaltungsverfahren und seine Folgen	177
Konfliktmittlung in der Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts	205

Die Bedeutung von Verhandlungslösungen im Verwaltungsverfahren	222
Regulierte Selbstregulierung als Element verwaltungsrechtlicher Systembildung	255
Rechtsdurchsetzung im internationalen und nationalen Umweltrecht: Beobachtungen zur Annäherung ihrer Instrumente	273

IV.

Verwaltungsrechtsschutz und Verwaltungsgerichtsbarkeit

Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit	288
Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit	325
Aufgaben- und Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit vor dem Hintergrund der Verwaltungsrechtsentwicklung	341
Die Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte: Verfassungsgerichtliche Vorgaben und Perspektiven	362

V.

*Europäisierung und Internationalisierung
des Verwaltungsrechts*

Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht	384
Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft	411
Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht	443
Europäische Verwaltung zwischen Kooperation und Hierarchie	466
Die Internationalisierung des Verwaltungsrechts: Akteure, Felder und Instrumente	486

I.

Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht

Zur Situation der rechtswissenschaftlichen Forschung*

Eine Gedankenskizze

Rechtswissenschaftliche Forschung, wie sie an Universitäten und außeruniversitären Instituten, aber auch in Ministerien betrieben wird, muß sich mehr als bisher in den allgemeinen wissenschaftspolitischen Diskurs einschalten. Die Juristen sollten die besonderen Strukturen ihrer Forschung, die vorrangig eine individuelle und disziplinäre Forschung ist, dabei offensiv vertreten. Sie sollten sich durch die Forderung nach Internationalität und Interdisziplinarität von Forschung aber auch anregen lassen, diese Strukturen immer wieder zu überdenken. Die großen Herausforderungen der Technik, des Umweltschutzes, der Europäisierung und des weltweiten gesellschaftlichen Wandels verlangen nach übergreifenden Forschungsansätzen. Besondere Bedeutung kommt auch der fächerübergreifenden Forschung innerhalb der Rechtswissenschaften zu.

I. Die Herausforderung der Positionsbestimmung

Rechtswissenschaftliche Forschung hat ihr eigenständiges Profil, das durch die Strukturen des Forschungsfeldes und durch ein gewachsenes Selbstverständnis geprägt wird: Sie arbeitet grundlagenorientiert und praxisorientiert zugleich und sieht sich auch heute vorrangig als disziplinäre Individualforschung¹.

– Der *Grundlagenorientierung* dienen zum einen die klassischen sog. Grundlagenfächer, die Rechtsphilosophie, die Rechtstheorie und die Methodenlehre, die Rechtsgeschichte und die Rechtssoziologie. Über sie vor allem sind die Rechtswissenschaften an die allgemeine Wissenschaftstheorie rückgebunden². Aber auch die dogmatischen Fächer können ihren Auftrag nur unter fortlaufender Ausrichtung auf die Grundfragen der Rechtswissenschaft erfüllen. Ohne Blick auf zentrale Gerechtigkeitspostulate, ohne eine immer wieder ansetzende Reflexion über den Stellenwert und die besonderen Steuerungsleistungen des Rechts in Staat und Gesellschaft, wird auch die systematische Arbeit in den dogmatischen Kernfächern der Rechtswissenschaften nicht geleistet.

* Erstveröffentlichung in: JZ 1995, S. 2–10.

¹ Vgl. zum folgenden Deutsche Forschungsgemeinschaft, Perspektiven der Forschung und ihrer Förderung 1993–1996, 1992, S. 146 ff.

² Vgl. Herberger/Simon, Wissenschaftstheorie für Juristen, 1980; U. Neumann/J. Rahlf/E. v. Savigny, Juristische Dogmatik und Wissenschaftstheorie, 1976.

Wenn es dazu eines positiv-rechtlichen Belegs bedürfte, so wäre auf den Geltungsanspruch der normativen Verfassung gegenüber *allen* Rechtsgebieten zu verweisen.

– Die Anwendungsorientierung als ein dem naturwissenschaftlich-technischen Forschungsbereich entstammender Begriff kehrt in der rechtswissenschaftlichen Forschung als *Praxisbezug* wieder. Recht ist nicht nur ein abstrakter Forschungsgegenstand, sondern es manifestiert sich in unterschiedlichen Institutionen, auf deren Fragen die Forschung antworten soll. Die Literaturgattung des Kommentars und der einem speziellen Fachproblem der gerichtlichen Entscheidungspraxis gewidmete Aufsatz sind Ausdruck dieses spezifischen Praxisbezuges, – ohne daß damit alles das, was an Kurzbeiträgen, Einführungs- und Überblicksaufsätzen auf dem zu stark ausdifferenzierten Fachzeitschriftenmarkt erscheint, notwendig als Ergebnis forschersicher Tätigkeit nobilitiert wird. Auch die wichtigen Archiv- und Vierteljahresschriften zu den dogmatischen Fächern behandeln ganz selbstverständlich neben Grundlagenfragen aktuelle praktische Themen, weil sich ihr Leserkreis aus theoretisch und aus praktisch arbeitenden Juristen zusammensetzt. Die richterliche und die gutachterliche Tätigkeit von Rechtsprofessoren und die Lehrtätigkeit von Richtern, Anwälten und Ministerialbeamten an den Juristischen Fakultäten sowie die daraus entwickelten vielfältigen Kooperationsformen gemeinsamer Seminare oder Publikationen unterstreichen den Praxisbezug rechtswissenschaftlicher Forschung in personeller Hinsicht. Die gleitenden Übergänge zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung, die für die Natur- und Ingenieurwissenschaften heute festgestellt werden und dort dazu führen, künftig zwischen erkenntnisorientierter Grundlagenforschung, anwendungsorientierter Grundlagenforschung und produktorientierter Anwendungsforschung zu differenzieren³, haben im Praxisbezug rechtswissenschaftlicher Forschung längst ihre Entsprechung. Ähnliches gilt für die Probleme eines »Transfers« wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Praxis. Rechtswissenschaftliche Forschung ist folglich nicht allein universitäre Forschung, sondern – um erneut Begriffe der allgemeinen Wissenschaftssprache zu benutzen⁴ – in Ministerien auch als »Ressortforschung« präsent; ähnliches gilt für große Kanzleien. Die Erscheinungsformen und Strukturen der Forschung in den Rechtswissenschaften sind daher wesentlich vielfältiger, als manche tradierte Vorstellung es wahrhaben will.

Trotzdem ist es oft nicht ganz leicht, ihre charakteristischen Merkmale und Besonderheiten auf den höheren Ebenen des pluralistischen deutschen Wissenschaftssystems und in seinen interdisziplinär zusammengesetzten Gutachtergremien zur Geltung zu bringen. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat diesen Befund in der neuesten Fassung ihres förderungspolitischen Konzepts zutreffend herausgestellt⁵. Jeder, der in Se-

³ *Mittelstraß*, Leonardo-Welt, 1992, S. 60ff.; ebenso Wissenschaftsrat, Empfehlung zu einer Propektion für die Forschung, 1994, S. 3ff.

⁴ Dazu mit weiteren Nachweisen *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, 1994, S. 88ff.

⁵ Perspektiven der Forschung (Fn. 1), S. 146.

natskommissionen der großen Fördereinrichtungen oder in Arbeitsgruppen des Wissenschaftsrates tätig ist, wird das bestätigen.

Es wäre vordergründig, hier vorwurfsvoll auf die Vorherrschaft der Naturwissenschaften und auf die prägende Kraft ihrer Forschungsstrukturen zu verweisen. Diese Vorherrschaft besteht in der Tat. Das belegen schon wenige Zahlen. Gegenüber den großen Blöcken der Natur-, Bio- und Ingenieurwissenschaften nehmen sich die Geistes- und Sozialwissenschaften mit 14,8% der im DFG-Haushalt bewilligten Mittel recht anspruchslos aus, obwohl gerade sie anders als die anderen Wissenschaftsbereiche auf die Forschungsgemeinschaft als Drittmittelgeber besonders angewiesen sind⁶. In den Forschungsetats anderer Förderungsinstitutionen, z.B. des Bundesministeriums für Forschung und Technologie (BMFT), tritt die Dominanz der naturwissenschaftlichen Forschung noch weit erdrückender hervor. Das alles ist jedoch nicht nur ein quantitatives Problem: Die Vorherrschaft reicht vielmehr hinein in die Konzepte der Förderinstrumente, z.B. in das der Sonderforschungsbereiche, und in die Ausbildung von Standards, denen »die« Forschung zu entsprechen habe. Naturwissenschaftliche Forschungsweisen, Karrieremuster und Verwertungsinteressen bestimmen die Überlegungen zu neuen Förderungsprogrammen ebenso wie zu forschungsadäquaten neuen Organisationsformen. Sie prägen heute ganz allgemein das Begriffsgefüge der Wissenschaftstheorie und legen damit auch das Problemraster der wissenschaftspolitischen Diskussion vorab fest⁷.

Wer in diesen Diskussionen seinen Part spielen will, hat zweierlei zu beachten: Er muß sich der Aufgaben und des sachgebotenen Zuschnitts seiner Forschung immer wieder selbst versichern und ihre Wandlungen reflektieren⁸. Und er muß in der Lage sein, die Charakteristika und Besonderheiten seines Forschungstypus im Beziehungsgefüge der allgemeinen Diskussion verständlich zu machen. Introvertiertheit paßt nicht, und Selbstgenügsamkeit ist hier keine Tugend. Forschung ist darauf angewiesen, in der scientific community vermittelbar zu sein. Wissenschaftspolitik und Wissenschaftstheorie gelangen nur dann zu strukturgerechten Begriffen und ausgewogenen Programmen, wenn *alle* relevanten Forschungsbereiche das, was Forschungsstandards oder Forschungsprofile ausmachen soll, mitprägen. An einem Umschlag der Vorherrschaft in ein Monopol naturwissenschaftlich-technischer Forschungsvorstellungen kann niemandem gelegen sein – den Rechtswissenschaften nicht, aber auch den Naturwissenschaften nicht. Wenn Wissenschaft zwingend den Dialog verlangt, dann muß sie es auch in der Begriffs- und Standardbildung ihrer eigenen Theorie tun.

Der engere Kreis der Geisteswissenschaften, d.h. der in der »alten« Philosophischen Fakultät zusammengeschlossene Fächerkanon, hat die hierin liegende zentrale wissenschaftspolitische Herausforderung vor einigen Jahren aufgenommen und in zwei groß angelegten, parallelen Projekten systematisch abgearbeitet: Zum einen wurde die insti-

⁶ Nachweise in: Deutsche Forschungsgemeinschaft Jahresbericht 1993, Bd. I, S. 81 ff.

⁷ Vgl. Mittelstraß (Fn. 3), S. 18, 20.

⁸ Dazu jüngst Simon (Hrsg.), Rechtswissenschaft in der Bonner Republik. Studien zur Wissenschaftsgeschichte der Jurisprudenz, 1994.

tutionelle und personelle Situation der Geisteswissenschaften mit den Maßstäben der quantitativen Wissenschaftsanalyse erfaßt. Dieser Statusbericht ist 1990 als »Bericht zur Lage und Entwicklung der Geisteswissenschaften in der Bundesrepublik 1954–1987« veröffentlicht worden⁹. Er macht die äußere Situation manifest. Die eigentlich perspektivische Arbeit wurde von einer Projektgruppe geleistet, die sich aus wissenschaftshistorischem, wissenschaftssystematischem und wissenschaftstheoretischem Blickwinkel mit der Legitimation geisteswissenschaftlicher Forschung beschäftigte. In sechs Kolloquien, die u. a. den Themen »Geisteswissenschaften aus der Sicht anderer Disziplinen« und »Geisteswissenschaften und Medien« galten, wurden wichtige Teilbereiche in Rückkoppelung an einen breiten Kreis von Fachvertretern behandelt. Die das Projekt abschließende Denkschrift »Geisteswissenschaften heute« bringt den ganzen Ertrag eines breitangelegten Diskurses in die Wissenschaftspolitik ein¹⁰. Die Ausgangsfrage jeder Positionsbestimmung ist präzise formuliert: Welche Fragestellungen leiten die Disziplin, welche Zugänge der Erkenntnis öffnet sie, welche Methoden bildet sie aus und macht sie der Forschung verfügbar? Auf diese Grundfrage nach dem Anspruch, der ihre wissenschaftliche Tätigkeit begründet, antworten die Geisteswissenschaften mit einer Neubestimmung ihrer Rolle als Kulturwissenschaften, die integrativ, dialogisch und grenzüberschreitend wirken wollen¹¹. Damit haben sie bei allem Respekt vor abweichenden Konzepten und bei aller Zeitgebundenheit, die jeder Standortbestimmung eigen ist, eine klare Manifestation ihrer Aufgaben, ihrer Ansprüche und ihres Selbstverständnisses gefunden.

Aktivitäten dieser Art lassen sich gewiß nicht einfach »parallel« in gleicher Weise auch für die Rechtswissenschaften entfalten. Zu unterschiedlich sind die Bedingungen und Eigenheiten beider Fächergruppen. Der Standort der Rechtswissenschaften und der rechtswissenschaftlichen Forschung wird primär durch die zentrale Position des *Rechts* in einer rechtsstaatlich verfaßten Gemeinschaft bestimmt. Diese unmittelbare Verbindung zu einem der wichtigsten Steuerungsmittel moderner Gesellschaften nimmt den Rechtswissenschaften einen Teil des Drucks, sich im Diskurs der Wissenschaften immer wieder selbst behaupten zu müssen, und gibt ihnen den ihr Selbstverständnis prägenden Praxisbezug, von dem oben gesprochen wurde. Beides mag auf den ersten Blick als rundherum positiv erscheinen, ist aber forschungspolitisch *ambivalent*:

– Unbestreitbar wird in der täglichen Forschungspraxis manches erleichtert, womit andere Disziplinen zu ringen haben. So ist darauf hingewiesen worden, daß für rechtswissenschaftliche Forschungsprojekte in den dogmatischen Kernfächern deshalb Mittel der allgemeinen Förderinstitutionen bisher weniger eingeworben werden mußten, weil in Ministerien, Verbänden, Stiftungen oder Unternehmen andere Quellen einer speziellen Projektförderung erschlossen werden konnten. Trotzdem wäre es – wie die

⁹ Weingart u. a. (Hrsg.), Die sog. Geisteswissenschaften: Außenansichten, 1991.

¹⁰ Frühwald/Jauß/Koselleck/Mittelstraß/Steinwachs, Geisteswissenschaften heute, 1991.

¹¹ Denkschrift »Geisteswissenschaften heute«, S. 45 ff.

DFG schon 1987 betonte – wünschenswert, wenn die Rechtswissenschaften sich nicht nur in den rechtshistorischen, rechtsphilosophischen oder kriminologischen Teildisziplinen, sondern auch in ihren Kernfächern in der allgemeinen Wissenschaftsförderung stärker zu Wort meldeten. In mancher Hinsicht einfacher ist auch die Lage des wissenschaftlichen Nachwuchses. Sie ist insofern eine andere als in den Geistes- und Sozialwissenschaften, als die regelmäßig abgelegten beiden juristischen Staatsexamen den Richter- oder Anwaltsberuf als Alternative zu einer universitären Laufbahn offen halten. Was für den Einzelnen positiv wirkt, kann freilich für die Universitäten und die universitätsnahen Forschungsinstitute nachteilig sein, wenn ihre Einstellungsbedingungen und beruflichen Entwicklungsperspektiven so deutlich hinter den Laufbahnen in Anwaltschaft, Wirtschaft, Justiz und Verwaltung zurückblieben, daß die besten jungen Wissenschaftler nicht gehalten werden könnten.

– In anderer Hinsicht kann die spezifische Verbindung zur Praxis rechtswissenschaftliche Forschung auch erschweren oder mindestens in eine Richtung lenken, die im interdisziplinären Gespräch erläuterungsbedürftig ist. Fragestellungen der Praxis ergeben sich oft eher zufällig, z.B. aus der politischen Aktualität, jedenfalls nicht notwendig aus einem längerfristig angelegten, abstrakt entworfenen Konzept. Dieser Umstand kann auch der darauf ausgerichteten Forschung den Anschein eher punktueller, wenig zusammenhängender Aktivitäten vermitteln. Eine zu starke Orientierung an der Praxisrelevanz löst, wie *Jürgen Mittelstraß* es formuliert hat, Wissenschaft in »anwendungsnahe Rationalitäten« auf und führt dazu, daß ihr Forschungsprofil blaß wird¹². Die reine Auflistung aktueller Rechtsgebiete – so bedeutsam sie für die Rechtsentwicklung | sein mögen – als Forschungsschwerpunkte in einem Forschungsbericht oder einem Projektantrag z.B. wirkt jedenfalls auf nicht-juristische Mitglieder eines Gutachtergremiums eher unbeholfen und wenig forschungserfahren, wenn nicht gleichzeitig sehr genau dargelegt wird, welches die spezifischen Forschungsperspektiven sind, unter denen diese Gebiete betrachtet werden sollen, und wie sich diese Perspektiven in einen größeren Problemzusammenhang einordnen. Die Berufung auf Sonderbindungen und Sonderwege reicht dazu im disziplinenübergreifenden Gespräch nicht aus. Nicht *daß* eine respektable, ihren eigenen Standards entsprechende Forschung betrieben wird, sondern *wie* sie im allgemeinen Wissenschaftsverständnis präsentiert ist und sich an den Prozessen seines Wandels beteiligt, ist hier das Thema. Reflexion, Evaluation und Kooperation sind der im wissenschaftlichen Diskurs gebotene Dreischritt jeder Disziplin. Keinesfalls darf sich die rechtswissenschaftliche Forschung durch ihre Sondersituation davon abhalten lassen, ihre Position als Forschung zu bestimmen. Dazu gibt es gerade in jüngerer Zeit eine Reihe von Anstößen (vgl. unter II). Sie sollten – wie das Beispiel der »Geisteswissenschaften heute« lehren kann – systematisch aufgenommen werden.

¹² *Mittelstraß*, in: *Schuster* (Hrsg.), *Handbuch des Wissenschaftstransfers*, 1990, S. 43, 54, hinsichtlich der Ausrichtung der Wissenschaft auf Gesellschafts- oder auf Produktrelevanz allgemein.

II. »Außen«- und »Innenansichten«

Jeder Diskurs über Perspektiven setzt Informationen über den vorhandenen Bestand voraus. In diesem Punkte kommt *Forschungsberichten* eine wichtige Rolle zu. Sie dienen der Unterrichtung anderer Wissenschaftsbereiche und insofern der Außendarstellung, veranlassen aber indirekt auch dazu, Forschungslinien klarer auszuzeichnen. Dieses wird auch in den Rechtswissenschaften – teils bewußt und gezielt, teils eher inzi-denter – so praktiziert. Die Jahresberichte der rechtswissenschaftlichen Institute der Max-Planck-Gesellschaft¹³ und die Darstellungen rechtswissenschaftlicher Forschungsthemen in den Tätigkeitsberichten der Wissenschaftsstiftungen geben dazu Anschauungsmaterial. Auch die den Universitäten mehr und mehr abverlangten Forschungsberichte lassen sich als Forum reflektierter Selbst- und Außendarstellung nutzen. Sie sollten daher nicht nur als belastende Pflichtübung betrachtet werden¹⁴.

Auffällig ist auf der anderen Seite, wie wenig sich der breitangelegte und im gewissen Sinne repräsentative »Bundesbericht Forschung 1993« um die Rechtswissenschaften kümmert¹⁵. Sie finden nur eher beiläufig mit zwei Projekten zur Rechtstatsachenforschung und zur Kriminologie Erwähnung. Ein eigener Abschnitt wird ihnen nicht eingeräumt. Als Einrichtungen der rechtswissenschaftlichen Forschung sind die rechtswissenschaftlichen Max-Planck-Institute aufgeführt. Weitere Einrichtungen weist der Bericht nicht aus. Geht man die in den letzten Jahren kräftig erhöhte Zahl der Institute der sog. Blauen Liste durch, so zeigt sich, in wie vielfältigen Kombinationen andere Wissenschaftsbereiche Forschungsgegenstände von einem gesamtstaatlichen wissenschaftspolitischen Interesse herauszustellen und einer institutionellen Förderung durch Bund und Länder zuzuführen vermocht haben. Die Rechtswissenschaften fehlen hier gänzlich¹⁶.

Anders wird dieses Bild allerdings, wenn man die Universitätsebene und zahlreiche universitätsnahe Einrichtungen in den Ländern in die Behandlung einbezieht. Hier haben sich die Rechtswissenschaften, in jüngerer Zeit insbesondere zu Problemen der europäischen Wirtschafts- und Sozialentwicklung und zu Themen des Umweltschutzes, durch die Gründung von Zentren und Instituten oder mindestens durch eine Beteiligung an solchen Gründungen, zu artikulieren vermocht¹⁷. In der ohnehin geringen

¹³ Vgl. Max-Planck-Gesellschaft, Jahrbuch 1990, S. 841 ff.

¹⁴ Die Hochschulrektorenkonferenz spricht in ihrer Stellungnahme »Zur Forschung an Hochschulen«, 1993, zutreffend von einer »selbstverständlichen Verpflichtung« der Hochschulen, über ihre wissenschaftliche Arbeit in angemessenen Abständen schriftlich zu berichten.

¹⁵ Bundesministerium für Forschung und Technologie, Bundesbericht Forschung 1993.

¹⁶ Am ehesten als fachnah einzustufen ist das Forschungszentrum für öffentliche Verwaltung in Speyer, das auch rechtswissenschaftliche Fragestellungen als Forschungsgegenstand nennt; vgl. Bundesbericht Forschung 1993, S. 451 ff., 484.

¹⁷ Dazu Wissenschaftsrat, Stellungnahme zur Umweltforschung in Deutschland, 1994, Teil C.

Zahl der derzeit tätigen Sonderforschungsbereiche¹⁸ sind sie dagegen nur ganz vereinzelt vertreten¹⁹.

Im folgenden sollen die Aufgaben und Erscheinungsformen rechtswissenschaftlicher Forschung aus drei Richtungen exemplarisch betrachtet werden: den »Perspektiven der Forschung« der DFG (1), der Stellungnahme des Wissenschaftsrates zur Umweltforschung (2) und dem Programm der Graduiertenkollegs (3).

1. Die Rechtswissenschaften in den »Perspektiven« der DFG

Systematisch behandelt ist die rechtswissenschaftliche Forschung als solche in den »Perspektiven der Forschung und ihrer Förderung«, die die DFG 1992 vorgelegt hat. Die Perspektiven wollen ein Buch der Anregungen für Ziele und Aufgaben einer freien selbstverwalteten Grundlagenforschung sein und dabei auch Entwicklungstendenzen und Entwicklungsnotwendigkeiten angeben²⁰. Sie werden von der DFG seit 1961 jeweils für mehrere Jahre veröffentlicht; die jüngste Publikation dieser Art umfaßt den Zeitraum von 1993 bis 1996. Bei aller Breite des betrachteten Fächerspektrums streben die Perspektiven keine erschöpfende Darstellung an, sondern haben exemplarischen Charakter. Es geht folglich auch nicht darum, die Gesamtentwicklung der Forschung in allen Fächern zu steuern. Mit der Wissenschaft wenig angemessenen Planungsvorstellungen haben die Perspektiven nichts zu tun. Eher lassen sie sich als eine Verbindung von bestandsaufnehmender Strukturanalyse und Prospektion einstufen. Die Aussagen zu den einzelnen Fachgebieten gehen üblicherweise auf Vorschläge der Vorsitzenden der Fachgruppen zurück, die wiederum die gewählten Fachgutachter der einzelnen Sparten zu Anregungen aufgefordert haben. Ihre endgültige Fassung wird vom Senat und vom Präsidium der DFG verantwortet. Es handelt sich also um Feststellungen, die aus einer »fachinternen« Sicht vorformuliert, dann aber durch das Raster »fachexterner« und »fachübergreifender« Gesamtwürdigung gegangen sind. Unbeschadet ihres exemplarischen Charakters geben die Perspektiven so ein zusammenhängendes und repräsentatives Bild. Die Aussagen der einzelnen Fachkapitel sind folglich im Kontext der übergreifenden Feststellungen zu lesen.

Das die Rechtswissenschaften betreffende Kapitel knüpft zunächst an die immer stärkere Spezialisierung an, die schon in dem allgemeinen wissenschaftspolitischen Teil der Perspektiven kritisch vermerkt ist, für die dort aber auch Gegenteilstrends vermehrter transdisziplinärer und internationaler Zusammenarbeit, z.B. in der Medizin, nachgewiesen worden sind. Anschaulich dargelegt wird sodann, daß rechtswissenschaftliche Forschung nach wie vor vorwiegend Individualforschung ist und daß die spezifisch

¹⁸ DFG-Jahresbericht (Fn. 6), Bd. 1, S. 200: Geisteswissenschaften (19), Biologie und Medizin (70), Naturwissenschaften (55), Ingenieurwissenschaften (45).

¹⁹ DFG-Jahresbericht (Fn. 6), Bd. 2, S. 446ff.: nur in 4 Sonderforschungsbereichen.

²⁰ Perspektiven (Fn. 1), S. Vf.

dogmatisch-systematische Arbeitsweise | des Juristen dafür plausible Gründe bietet²¹. Hingewiesen wird auch darauf, daß schon die Individualforschung überkommenen Zuschnitts den rechtswissenschaftlichen Forscher weder von Teamarbeit noch davon abgehalten hat, über die rein normative Arbeit hinaus auch ökonomische, soziale u. a. »Realien« zu beachten.

Die weiteren Ausführungen sind dann von dem Bemühen getragen, die Ansätze intra- und interdisziplinärer Forschung zu stärken. Die Perspektiven 1992 gehen hier deutlich über das hinaus, was frühere Stellungnahmen der DFG zu diesen Themen sagten. Sie weichen daher von ihren Vorläufern auch insofern ab, als sie ihre Vorschläge nicht für die üblichen Teildisziplinen der Rechtswissenschaften getrennt machen, sondern »querschnittartige« Problemschwerpunkte benennen. Herausgestellt werden so die Aufgaben des Rechts bei der Wiederherstellung der deutschen Einheit und bei der Europäischen Integration. Weitere Schwerpunkte sind die »Internationalisierung«, die viele Lebensbereiche und die damit zusammenhängenden Rechtsbeziehungen erfaßt hat, ferner die rechtlichen Folgeprobleme neuer Kommunikationstechniken sowie das Phänomen der »Informalisierung« von Rechtsbeziehungen. Hingewiesen wird auf die Bedeutung sich neu herausbildender Forschungsgebiete, vor allem auf das Umweltrecht und seine übergreifende Instrumentendiskussion und seine Fragen nach der Verteilungsgerechtigkeit knapper Güter. Unter diesem Aspekt wird die Notwendigkeit rechtswissenschaftlicher Forschungsbeiträge an späterer Stelle, im Zusammenhang mit der geistes- und sozialwissenschaftlichen Komponente der in einem eigenständigen Kapitel zusammenhängend behandelten Umweltforschung nochmals herausgestellt. Insgesamt ergeben die Perspektiven ein sehr anschauliches Bild rechtswissenschaftlicher Forschungsaufgaben und zeigen auf, wie auf der Grundlage des überkommenen und nach wie vor legitimen Forschungsverständnisses gleichwohl neuere Forschungsweisen praktiziert und neue Forschungsstrukturen ausgebildet werden können.

2. Die Rechtswissenschaften in der Stellungnahme »Umweltforschung« des Wissenschaftsrates

Während die »Perspektiven« der DFG die rechtswissenschaftliche Forschung in ihrer ganzen Breite von einem primär fachinternen Standpunkt aus in den Blick nehmen, ist der Betrachtungsstandpunkt der Stellungnahme »Umweltforschung« des Wissenschaftsrats von vorneherein ein fachexterner, der nur an Ausschnitten der Rechtswissenschaften ein Interesse hat, diese aber immer im Gesamtzusammenhang der Umweltforschung sieht. Die im Mai 1994 vom Wissenschaftsrat verabschiedete »Stellungnahme zur Umweltforschung in Deutschland« ist eine Querschnittstudie zur Situation und zu den Perspektiven der Umweltforschung an Universitäten, Großforschungsein-

²¹ AaO. (Fn. 6), S. 146ff.

richtungen, Instituten der Max-Planck-Gesellschaft, der Fraunhofer-Gesellschaft und der Blauen Liste, sowie an Forschungsanstalten des Bundes und der Länder. Sie wurde durch eine Arbeitsgruppe vorbereitet, zu deren ständigen Mitgliedern kein Rechtswissenschaftler gehörte. Zu Einzelfragen und bei ihren Ortsterminen bediente sich die Arbeitsgruppe zwar des Rates juristischer Experten. Trotzdem mußten sich die Rechtswissenschaften vor einem Forum, das sehr viel stärker durch die naturwissenschaftlich-technischen Disziplinen, durch die Großforschungseinrichtungen und die dort üblichen Standards von Kooperation, Internationalität und Drittmittelinwerbung bestimmt war, sozusagen selbst behaupten.

Dieses ist ihnen erkennbar gar nicht schlecht gelungen; denn von der inzwischen erreichten Leistungsfähigkeit der Umweltrechtswissenschaften heißt es in der Stellungnahme, daß sie beeindruckend sei²²: Der Charakter des Umweltrechts als ein die traditionelle Einteilung der Rechtsgebiete übergreifendes »Querschnittrecht« sei erkannt; die Forschung sei folglich nicht nur von Einzelproblemen bestimmt, sondern nehme sich struktureller Fragen an, z. B. der Verbindung des nationalen, supranationalen und internationalen Umweltrechts, der »Kodifikationsfrage« und der Problematik einer durchgehenden »Ökologisierung« des Rechts. Die Existenz zweier einschlägiger Graduiertenkollegs hat eine zusätzliche positive Wirkung nicht verfehlt. Mit dieser günstigen Beurteilung ihrer umweltbezogenen Aktivitäten schneiden die Rechtswissenschaften erheblich besser ab als die meisten der benachbarten Geistes- und Sozialwissenschaften.

Trotzdem besteht kein Anlaß, rundherum Zufriedenheit auszustrahlen. Auf einer zweiten Bewertungsebene werden auch die Rechtswissenschaften von deutlicher Kritik eingeholt: »Es zeigt sich immer deutlicher, daß die Rechtswissenschaften auf dem Gebiet des Umweltschutzes mit anderen Disziplinen zusammenarbeiten müssen«²³. Zugleich wird auf einige wichtige Themen, z. B. die Vollzugsschwierigkeiten rein normativer Steuerungsinstrumente, und auf die Festlegung von Umweltqualitätsstandards hingewiesen, die nur in fächerübergreifender Zusammenarbeit bewältigt werden können. Die Bedeutung disziplinärer Forschung bleibt zwar anerkannt. Doch wird ebenso strikt der Mangel an Interdisziplinarität herausgestellt. In dieser Hinsicht erfahren die Rechtswissenschaften dieselbe Kritik wie ihre Nachbarwissenschaften und wie die universitäre Forschung überhaupt, der der Wissenschaftsrat zwar vielfältige Ansätze zu einer erfolgreichen Umweltforschung, jedoch noch zu wenig an disziplinenübergreifenden Projekten und eine dafür nicht hinreichend ausgeprägte Organisationsstruktur bescheinigt²⁴.

Man machte es sich zu leicht, wollte man diesen Einwänden mit dem Hinweis begegnen, die Einbeziehung der Großforschung und anderer speziell auf den Umweltschutz als einer fachübergreifenden Aufgabe ausgerichteter Forschungseinrichtungen habe

²² Stellungnahme Umweltforschung (Fn. 17), Teil A, S. 87ff., 93

²³ AaO., S. 88.

²⁴ Stellungnahme Umweltforschung, Teil B, S. 152ff.