

## Wissenschaftliche Beiträge

### **Struktur und Inhalte eines verwaltungsrechtlichen Curriculums**

*Claudio Franzius\**

**Zusammenfassung:** Der Beitrag geht der Frage nach, wie der vom Wissenschaftsrat angemahnten Grundlagenorientierung für das Verwaltungsrecht nachgekommen werden kann. Das betrifft zunächst das Allgemeine Verwaltungsrecht als den Ort, wo der Raum für eine Schärfung „steuerungswissenschaftlicher“ Argumente zu vermessen ist. Hier wird aber auch die europäische Perspektive zu stärken sein. Das Gelingen dieses „Umbaus“ setzt Verschiebungen der Inhalte, aber auch Entlastungen von der dogmatischen Stofffülle voraus. Für das Besondere Verwaltungsrecht wird empfohlen, die Teilgebiete des Wirtschafts-, Umwelt- und Regulierungsrechts zur Darstellung übergreifender Strukturen in einem „Infrastrukturrecht“ systematisch zu konzentrieren.

#### **A. Problemdiagnose**

Eine Reform von Struktur und Inhalten des verwaltungsrechtlichen Curriculums ist nachfrageorientiert zu ermitteln. Das setzt voraus, sich in die Situation der Studierenden zu versetzen, die zunächst mit dem Verfassungsrecht konfrontiert werden. Mögen sich Studierende im Staatsorganisationsrecht noch fragen, ob sie angesichts der politischen Implikationen das richtige Studium gewählt haben, entdecken viele ihre erste Liebe zum Öffentlichen Recht in den Grundrechten, der mit dem Verwaltungsrecht im dritten Semester die große Ernüchterung, wenn nicht Enträuschung folgt. Wer den Vorlesungen nach einigen Wochen nicht ohnehin fernbleibt, greift zu den vorlesungsbegleitenden Skripten und versucht sich so gut es geht durchzuschlagen. Für das Öffentliche Recht gehen die Studierenden verloren.

Das mag eine zugespitzte Darstellung der gegenwärtigen Lage des Verwaltungsrechts in der universitären Ausbildung sein. Doch die Situation spiegelt sich in der Lehrbuchliteratur. Zwar gibt es gute Lehrbücher zum Verwaltungsrecht, doch werden diese kaum gelesen. Die Kluft zwischen wissenschaftlicher und ausbildungsorientierter Literatur droht immer größer zu werden. Soll die Wissenschaftlichkeit des Fachs nicht leiden, müssen die Lehrbücher sich ändern und die aktuellen Entwicklungen nicht nur im positiven Recht, sondern auch im Hinblick auf ihre wissenschaftliche Behandlung aufnehmen. Das bezieht sich insbesondere auf die Frage nach einer angemessenen Öffnung für die Steuerungsperspektive und die Verarbeitung des europäischen Anpassungsdrucks. Es geht dabei um nicht weniger als den Anspruch, das Verwaltungsrecht in der Lehre „sexy“ zu machen. Das gelingt nicht allein mit dem Hinweis auf die Prüfungsrelevanz.

\* Der Autor ist Privatdozent an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Der Wissenschaftsrat empfiehlt zu Recht eine stärkere Grundlagenorientierung, was jedoch eine Reduzierung des Pflichtstoffs voraussetze. Denn die Förderung von Reflexionskompetenz und Kritikfähigkeit im Studium hänge auch mit dem Umfang der zu prüfenden und damit der zu lehrenden Inhalte zusammen. Der Wissenschaftsrat ist der Auffassung, dass die dogmatische Stofffülle in ihrem gegenwärtigen Umfang der Qualität des juristischen Studiums eher abträglich sei und abgebaut werden müsse. Deshalb sei in der Ersten Prüfung auf ein Gebiet des Besonderen Verwaltungsrechts zu verzichten.<sup>1</sup> Diese Empfehlungen werden vorliegend zum Anlass genommen, die Bedeutung des Allgemeinen Verwaltungsrechts darzulegen, das gerade mit der Vermittlung der Grundlagen unerlässlich ist (B.), aber eine Straffung des Besonderen Verwaltungsrechts erforderlich macht (C.). Man kann die Ausgangslage zuspitzen und sagen: Es geht um die Zukunft des Öffentlichen Rechts im weitgehend verschulten Alltag der universitären Ausbildung mit einem Curriculum, das dem „Abwandern“ der Studierenden in das Zivilrecht vorbeugt.

## B. Verwaltungsrechtswissenschaft

### I. Allgemeiner Teil?

Die erste Hürde, die in der Lehre zu nehmen ist, wäre zunächst einmal, das Interesse für die *Verwaltungsrechtswissenschaft* zu wecken. Das wird auf dem ersten Blick durch die Aufteilung des Stoffs in einen allgemeinen Teil und „besondere Teile“ als aus dem Zivilrecht übernommener Traditionsbestand erschwert. Denn man braucht die tradierte Einteilung nicht allein aus systematischen Gründen für bewahrenswert zu erklären. Das Allgemeine Verwaltungsrecht ist schon deshalb wichtig, weil andernfalls die Grundlagen zu kurz kämen. Das sollte man nicht ideologisch überhöhen, sondern praktisch verstehen. Zwar ist es durchaus erwägenswert, mit den Teilgebieten zu beginnen und induktiv vorzugehen. Dies umso mehr, weil auch die allgemeinen Lehren ohne einen „Aufhänger“ im Polizei-, Bau- oder Wirtschaftsrecht kaum angemessen darzustellen sind. Dennoch wird man den „Ort“ für die vom Wissenschaftsrat angemahnte Grundlagenorientierung gerade im Allgemeinen Verwaltungsrecht sehen müssen.

Wie aber sollen die Grundlagen vermittelt werden? Dafür macht es Sinn, sich der maßgeblichen Orientierungsbegriffe zu vergewissern. Drei begriffliche Zugänge lassen sich unterscheiden: Für das Verwaltungsrecht wichtig war und ist die wissenschaftliche Orientierung am *Staat*. Gerade der Staatsbegriff eröffnete der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft im 19. Jahrhundert einen überpositiven normativen Mehrwert und interdisziplinäre Horizonte.<sup>2</sup> Daneben und durchaus in Konkurrenz trat unter dem Grundgesetz die Bezugnahme auf die *Verfassung*, mit deren Hilfe bestehende Grundannahmen in Frage gestellt und eine bemerkenswerte Durchdringung des Verwaltungsrechts erfolgte. Beide Ansätze stoßen jedoch an Grenzen: So wird die starke Fokussierung auf den Staat für international nicht anschlussfähig

1 Wissenschaftsrat, Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland, S. 61 f.

2 Vgl. Lepsius, in: Der Staat 52 (2013), S. 157 (162).

gehalten und die Zentrierung auf die Verfassung und ihr „Konstitutionalisierungsprogramm“ nehme der politischen Rechtserzeugung die notwendigen Gestaltungsspielräume. Das Verwaltungsrecht ist aber nicht auf den Vollzug verfassungsrechtlicher Vorgaben zu verkürzen. Deshalb wird als dritter Weg die rechtswissenschaftliche Ausrichtung an der *Demokratie* vorgeschlagen.<sup>3</sup> Darüber lässt sich streiten. Richtig ist aber zweierlei: An die Stelle einer vorrangig substanzienlen oder materiellen Orientierung muss eine stärkere Orientierung an Verfahren und Kompetenzen nebst ihrer Kontrolle treten. Daraus folgt zweitens, dass der traditionelle Anspruch auf Einheits- und Systembildung zugunsten einer methodischen und disziplinären Ausdifferenzierung zurücktreten muss. Holistische Ansprüche haben nicht nur einen wissenschaftstheoretisch zweifelhaften Wert. Sie lassen sich auch rechtswissenschaftlich nicht angemessen verarbeiten.

Um das an einem Beispiel zu verdeutlichen: Die materielle Deutung der Bindung der Verwaltung an das Gesetz hat – bedingt durch die Idee der einzig richtigen Entscheidung – die Einsicht verstellt, dass in jeder Rechtsanwendung auch ein Stück Rechtserzeugung enthalten ist, die eben nicht punktgenau „gesteuert“ wird. Deshalb muss nach der Ermächtigung zur Rechtserzeugung gefragt werden. Eine Perspektive, so heißt es bei *Oliver Lepsius*, die „eigene Gestaltungsspielräume der Kompetenzträger wahrnimmt, tut sich (...) leichter, Erscheinungen wie Richterrecht oder Ermessen zu erklären, indem sie diese als Folge institutioneller Differenzierung normalisiert – anstatt sie als Ausnahmen der materiellen Gesetzesbindung zu problematisieren.“<sup>4</sup>

## II. Grundlagenorientierung

### 1. Dogmatik

#### a) Integrative Dogmatik?

Die Folie für alle Überlegungen einer angemessenen Darstellung des Rechts bildet in Deutschland die Dogmatik. Das war nicht immer so, man denke nur an den Weimarer Methoden- und Richtungsstreit, der weitgehend ohne „dogmatische“ Argumente geführt wurde und gerade darin seine bis heute unerreichte Stärke erhielt. Auch gibt es im dogmatischen Selbstverständnis der Disziplin durchaus Unterschiede, erinnert sei nur an die legendäre Regensburger Staatsrechtslehrertagung mit den Referaten von *Otto Bachof* und *Winfried Brohm*.<sup>5</sup> Heute mehren sich Zweifel, ob die Fokussierung auf dogmatische Fragestellungen für die „Integration“ der Grundlagenfragen nicht zu weit getrieben wurde. Was bedeutet das in unserem Kontext?

Die dogmatische Perspektive lässt sich kennzeichnen als Ausrichtung am Rechtsakt und die Beurteilung eines Sachverhalts nach dem binären Schema von rechtmäßig oder rechtswidrig. Gewählt wird eine rechtsanwendungsorientierte Methode unter der klaren Trennung von Rechtsetzung und unpolitischer Rechtsanwendung nach Maßgabe des materiellen Rechts, das es allein zu erkennen gilt. Das hat Konsequen-

3 *Lepsius*, in: *Der Staat* 52 (2013), S. 157 (167 ff.).

4 *Lepsius*, in: *Der Staat* 52 (2013), S. 157 (185).

5 *Bachof/Brohm*, in: *VVDStRL* 30 (1972), S. 193 ff., 245 ff.

zen: Mit dem starken Rechtsanwendungs- und Falllösungsbezug korrespondiert eine eingeschränkte Offenheit für Interdisziplinarität und der Verzicht auf eine Rechtsetzungsmethodik. Vor allem aber wird der normative Anspruch des Rechts unterschiedlich auch auf das wissenschaftliche und methodische Selbstverständnis der Verwaltungsrechtswissenschaft bezogen, also Aussagen des Rechts mit der Rechtserkenntnis gleichgestellt.

Dogmatik hat einen Praxisbezug, aber auch einen Systembezug. Inwieweit daran festzuhalten ist, spielt *rechtswissenschaftlich* für die Problematisierung des angemessenen Problemzugriffs eine Rolle, darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass *rechtspraktisch* ein dogmatisches Verständnis vorherrscht, das in Prüfungen auch abgefragt wird, weshalb schon deshalb bei allen geforderten Öffnungsbewegungen auf eine rechtsdogmatische Darstellung in der Lehre nicht verzichtet werden kann.

### b) Beispiel: Gesetzesbindung und andere Maßstäbe

Die Dogmatik mit ihren Ausblendungsleistungen gegenüber anderen Zugriffen auf das Verwaltungsrecht lässt sich aus zwei Richtungen kritisieren. Erstens ist der Systemgedanke angreifbar, weil dem Recht ein „inneres System“ unterlegt wird, das in eine Spannung zu den Verfahren demokratisch-voluntaristischer Rechtserzeugung tritt. Damit eng verbunden tritt zweitens die überkommene Vorstellung, dass sich die Rechtserzeugung mittels Rechtserkenntnis vollziehe, was der Rechtsdogmatik den Vorwurf der Selbstermächtigung zur Rechtsetzung einbringt.<sup>6</sup>

Die Verwaltungsrechtsdogmatik arbeitet mit einem binären Code. Vereinfacht gesagt: Wo die Rechtsbindung der Verwaltung endet, beginnt der Raum der Gestaltungsfreiheit. Relevant sind allein die rechtlichen Maßstäbe durch Gesetz, Verordnung, Satzungen oder andere Rechtsnormen. Die Idee, dass das Handeln der Verwaltung allein durch Recht programmiert wird, erscheint aber angreifbar. Die Verwaltung kennt andere, durch Recht nur schwach vorgeprägte Maßstäbe, an denen sich ihr Handeln orientiert.

Die „Maßstabsfrage“ betrifft die Ausblendungsleistungen von Dogmatik, die nicht nur die Frage zu beantworten hat, an welche Vorgaben der Rechtsanwender gebunden ist, sondern unter anderen methodischen Vorgaben auch der Frage nachzugehen hat, welche Entscheidung angesichts dieser Vorgaben zu treffen ist. Diese Frage verlangt einerseits, sich der Begrenztheit rechtlicher Aussagen bewusst zu werden und diese gewissermaßen selbstdiszipliniert zu pflegen. Andererseits wird erst dadurch klar, dass eine Entscheidung nicht allein nach Maßgabe subsumtionsfähiger Vorgaben getroffen werden kann, sondern, stellt man auf die behördliche Entscheidung ab, auch andere Vorgaben berücksichtigt, die gegebenenfalls auch andere Maßstäbe wie die „Zweckmäßigkeit“ in den Vordergrund treten lässt. Deren Steuerungswirkungen muss der Rechtsanwender erst einmal als solche identifizieren und reflektieren. Für die Verwaltungsrechtswissenschaft geht es darum, diese „Praxis“ nicht auszublenden, sondern unter einer disziplinierten Öffnung für gegebenenfalls andere,

6 Vgl. Jestaedt, in: JZ 2014, S. 1 (11).

aber sachnähere Zugänge auf ihre Verwertbarkeit in der dogmatischen Behandlung zu prüfen. Es geht also nicht allein um ein Plädoyer für Perspektivenvielfalt und einem Nebeneinander unterschiedlicher Zugänge, sondern darum, die exkludierende Sichtweise für die Behandlung von Rechtsproblemen durch eine inkludierende Perspektive zu ergänzen, nicht zuletzt deshalb, um der Dogmatik die Rolle zuzuweisen, die sie bei der Hilfe für die Lösung von Rechtsfragen, die sich häufig eben nicht mehr allein im nationalen Kontext beantworten lassen, einnehmen kann und soll. Ein solches zurückgenommenes Verständnis von Dogmatik im europäischen Rechtsraum könnte dann auch manche Kritik an der Rechtsprechung des EuGH in ein mildereres Licht rücken, steht doch außer Frage, dass dieser von deutschen Traditionsbeständen lernen, diese aber kaum „eins zu eins“ übernehmen kann.

## 2. Steuerungsperspektive

### a) „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“

Zu den Kernaussagen der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ gehört die Forderung, das Verwaltungsrecht *auch* an der Steuerungsperspektive auszurichten. Ungeachtet der Frage, inwieweit es sinnvoll ist, dies vor dem Hintergrund und in Abgrenzung zur so genannten „juristischen Methode“ zu tun, bleibt die Verklammerung zum dogmatischen Verständnis der Rechtswissenschaft unsicher.<sup>7</sup> Die geforderte Einbeziehung „nachbarwissenschaftlicher“ Erkenntnisse, aber noch mehr die fortschreitende Europäisierung und Internationalisierung der Verwaltungsrechtswissenschaft werfen Fragen nach dem Verhältnis zur Governance-Perspektive auf, die sich nicht lediglich als Fortentwicklung steuerungstheoretischer Ansätze begreifen lässt. Ein normatives Verständnis des Verwaltungsrechts könnte an Beschreibungen von Governance vielleicht besser anknüpfen.<sup>8</sup> Den Vorwurf einer holistischen Betrachtungsweise dürfte man eher dem auf den Staat bezogenen Steuerungsansatz machen können.<sup>9</sup>

Der steuerungswissenschaftliche Ansatz will sich von der „dienenden“ Rolle einer auf Rechtsanwendung fixierten Interpretationswissenschaft emanzipieren und Handlungs- und Entscheidungshilfen für Problemlösungen geben. Die in den Vordergrund rückende Maßstabslehre, aber auch die über den dogmatisierten Kanon von Handlungsformen hinausgehenden Bewirkungsformen<sup>10</sup> knüpfen nicht allein an den dogmatischen Code von rechtmäßig oder rechtswidrig an, sondern nehmen erwünschte oder unerwünschte Wirkungen in den Blick. Man wird nicht sagen können, dass diese Grundlagenfrage entschieden wäre. Natürlich kann man sich fragen, ob

<sup>7</sup> Im Sinne einer Bestandsaufnahme die Freiburger Staatsrechtslehrertagung zum Thema „Das Verwaltungsrecht zwischen klassischem dogmatischen Verständnis und steuerungswissenschaftlichem Anspruch“ mit Referaten von *Appel*, in: VVDStRL 67 (2008), S. 226 (253 ff., 276 f.) im Sinne einer Verbindung und *Eifert*, ebd., S. 286 (308, 314 ff.) im Sinne einer Integration der Ansätze.

<sup>8</sup> Vgl. *Mayntz*, in: Schuppert (Hrsg.), S. 11 ff.; *Franzius*, in: VerwArch 97 (2006), S. 186 ff. Zu Beschreibungsgewinnen *Trute*, in: ders./Groß et al. (Hrsg.), S. 211 (222 ff.).

<sup>9</sup> A.A. *Voßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann et al. (Hrsg.), § 1 Rn. 21.

<sup>10</sup> Darstellung der Formenlehre: *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 66 ff.

„Steuerung“ die angemessene Perspektive auf das Recht ist.<sup>11</sup> Die befürchtete Vermischung von rechtswissenschaftlicher Analyse und normativen Ausspruch von Recht muss aber nicht eintreten, soweit ein rechtlicher Anknüpfungspunkt für den Steuerungsanspruch gefunden werden kann.

Das Problem liegt eher darin, dass die Rechtswissenschaft schon wegen ihrer praktischen Orientierung die Dogmatik schlecht aufgeben kann, aber stets vor der Gefahr steht, die wissenschaftliche Erläuterung von Recht selbst als Recht auszugeben. So lässt sich die Kritik, die einem Verständnis von Rechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft gemacht wird, in gleicher Weise für den Systemgedanken dogmatischer Arbeit formulieren. Solange wir uns einer stärkeren Unterscheidung von Recht und Politik verwehren, bleibt die Grenze zwischen Rechtswissenschaft und Recht prekär. Gerade weil auch die Dogmatik des Verwaltungsrechts ein Format von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis ist, lässt sich das Recht nicht als ein von der Betrachtung sauber getrennter Gegenstand begreifen. Die Steuerungsperspektive macht das zum Thema und scheint vielen gegenüber anderen Konzepten den Vorteil zu bieten, gerade an das positive Recht anzuknüpfen, was die Sonderstellung der Jurisprudenz im Wissenschaftsvergleich nicht aufgibt, sondern unterstreicht.

Wegen des ausgeprägten Systemdenkens in der Verwaltungsrechtswissenschaft dürfte es unwahrscheinlich sein, dass die Wahl der Perspektive ohne Auswirkungen auf die jeweils andere Perspektive bleibt. In dem Maße, wie die an den normativ gesteuerten *Wirkungen* ausgerichtete, damit aber nicht einfach als „politisch“ abzuwertende Gestaltungsperspektive die auf die gebundene Entscheidung fixierte Dogmatik unter Rechtfertigungzwang bringt, eröffnet sich ein (begrenzter) Raum für (erwünschte) Anpassungsleistungen und die Umstellung des Rechts auf die *rechtswissenschaftliche* Thematisierung seiner Steuerungswirkungen. So geht es in der Formung exekutiver Gestaltungsspielräume letztlich darum, das Recht in die Lage zu versetzen, diejenigen dogmatischen Leistungen zu erbringen, die zur Strukturierung einer komplexen Lebenswirklichkeit erwartet werden.

Der Verwaltungsrechtswissenschaft muss es um disziplinäre Selbstbeschränkung und rezeptionskritische Öffnung gegenüber den Nachbardisziplinen mit dem Ziel gehen, angemessene Problemlösungen zu entwickeln.<sup>12</sup> Dem entspricht die diagnostizierte Schwerpunktverlagerung von einer (allein) rechtsanwendungsbezogenen Interpretations- zu einer (auch) rechtsetzungsorientierten Entscheidungswissenschaft.<sup>13</sup> Der Steuerungsansatz stellt so gesehen keine Theorie, sondern eine Perspektive dar, die neben die rechtsaktbezogene Dogmatik tritt, jedoch die unterschiedlichen Funktionen des Verwaltungsrechts besser aufzunehmen imstande ist.<sup>14</sup> Heute wird zunehmend klarer, dass es kaum um die Ablösung der traditionellen

11 Ein ungeklärtes Verhältnis zur Politik bemängelt *Wahl*, Herausforderungen und Antworten, S. 91 f. Eben das wäre in der Darstellung des Verwaltungsrechts zu problematisieren.

12 So auch *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 18 ff.

13 *Voßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann et al. (Hrsg.), § 1 Rn. 15 ff.

14 *Franzius*, in: Die Verwaltung 39 (2006), S. 335 (369 f.).

Dogmatik, sondern um eine erkenntnisfördernde Verklammerung geht, die eher zu einer Verschiebung als zur Preisgabe dogmatischer Arbeit führt.<sup>15</sup>

Es ist weniger bloß eine „Mode“ als vielmehr der Wandel des Rechts selbst, der zu einem Wandel der Methode führt. So verlangt das Regulierungsrecht häufig mehr als die Subsumtion unter die Norm. Ohne ökonomische Grundkenntnisse wird man auf die Herstellung von Wettbewerb zielende Regulierung kaum verstehen. Ja, man kann sagen, dass die zunehmende Ausdifferenzierung eine Öffnung der Methode verlangt. Die Herausforderung liegt in einem informierten Schnittstellenmanagement, das Responsivität im Umgang mit der jeweiligen anderen Disziplin erfordert.<sup>16</sup> So gesehen, ist der von manchen beklagte Methodensynkretismus kein pathologischer Befund, sondern der Normalzustand eines beweglichen Systems, das schon deshalb nicht mehr allein auf einer geschlossenen Systemkonformität aufbauen kann, weil es den politischen Charakter kontingenten Rechts in Rechnung zu stellen hat.<sup>17</sup> Das bedeutet keinen Abschied von der Dogmatik und der „juristischen Methode“ als dem traditionellen Zugang zum Recht. Soll die Rechtsdogmatik aber weiterhin ihre Rolle erfüllen, zur Problemlösung am Maßstab des sich wandelnden positiven Rechts beizutragen, ist eine interdisziplinäre und internationale Öffnung unerlässlich. Das wiederum kann nur eine *soziale Praxis* bewirken, die sich einerseits der disziplinären Grenzen des dogmatischen Zugriffs bewusst ist, andererseits mit der Übernahme nachbarwissenschaftlicher Erkenntnisse aber eine Transformationsleistung erbringen muss, die weniger wegen eines vermeintlichen Selbstands des Rechts, wohl aber dem Eigensinn rechtswissenschaftlicher Argumente entsprechend die Rezeptionsgrenzen fremder Norm- und Wissensbestände zu reflektieren hat.

Es wäre nun ganz und gar verfehlt, der Rechtswissenschaft schlicht mehr „Empirie“ zu empfehlen, ist uns doch ein neutraler Beobachtungsstandpunkt, von dem aus die Wirklichkeit „erkannt“ werden könnte, abhandengekommen.<sup>18</sup> Heute ist klar, dass es keine „Abbilder“ der Realität geben kann. Auch die Wirklichkeit, das lehren die Sozialwissenschaften, ist immer nur der Effekt eines Konstruktionsverfahrens, das in der jeweiligen Wissenschaft zur Beschreibung derselben entworfen wird. Gerade die Jurisprudenz ist gut beraten, sich von einer „naiven Alltagsontologie“<sup>19</sup> zu befreien, soll der normative Anspruch der Rechtswissenschaft nicht vor vermeintlich objektiven Wirklichkeitsannahmen kapitulieren. Jede erst noch zu entwerfende<sup>20</sup> Rezeptionstheorie sozialwissenschaftlicher Beschreibungen muss jenseits der zu simplen Dichotomie von Integrations- oder Trennungsmodell<sup>21</sup> oder integrativer versus differenzierter Dogmatik<sup>22</sup> in Rechnung stellen, dass sich mit der Transformation „frem-

15 Siehe auch Grzesick, in: Kirchhof/Magen et al. (Hrsg.), S. 97 ff.

16 von Arnauld, in: VVDStRL 74 (2015), S. 39 (54).

17 von Arnauld, ebd., S. 39 (64).

18 Augsberg, in: Der Staat 51 (2012), S. 117 ff.

19 Möllers, in: Rustemeyer (Hrsg.), S. 109 (128).

20 Ansätze: Augsberg, in: ders. (Hrsg.), S. 3 ff.

21 Krebs, in: Die Verwaltung 32 (1999), S. 127 ff.

22 Jestaedt, in: JZ 2014, S. 1 (10 f.).

der“ Wissensbestände und Beschreibungsangebote in den rechtswissenschaftlichen Argumentationshaushalt aufgrund dessen Filterfunktion die Aussage ändert und ändern muss, soll sie mit „eigenem“ Erklärungswert versehen werden. Mit einer schlichten Übersetzung ist es nicht getan. Gerade diese Einsicht muss als Warnung vor „undisziplinierter“ Interdisziplinarität ernst genommen werden.

Das mag eine Beantwortung der „Gretchenfrage“ nach dem Verhältnis von rechtsaktbezogener und (erweiterter) verhaltensbezogener Perspektive<sup>23</sup> erleichtern. Erstaunlich ist, dass nicht gesehen zu werden scheint, dass im Umweltrecht seit langer Zeit damit umgegangen wird, es sich also letztlich um eine Abstraktion der umweltrechtlichen Debatte handelt. Zu Recht fragt *Ivo Appel*, wo es Raum für steuerungswissenschaftliche Argumente gibt.<sup>24</sup> Letztlich gehe es um den Ort, den der steuerungswissenschaftliche Ansatz im Zusammenspiel mit dem tradierten Konzept der gesetzesgeleiteten und gesetzesgebundenen Rechtsgewinnung einnehmen könne. Dafür schlägt er als Oberbegriff für die nicht kategorial voneinander geschiedenen Rechtsanwendung und Rechtserzeugung den Begriff der Rechtsverwirklichung als arbeitsteilige Anwendung und Erzeugung von Recht durch unterschiedliche Akteure vor. Während der *rechtsanwendende* Teil der Rechtsverwirklichung an der rechtsaktbezogenen Perspektive ausgerichtet sei, öffne sich der *rechtserzeugende* Teil einer steuerungswissenschaftlich angeleiteten verhaltensbezogenen Betrachtungsweise. Das Maß an Rechtserzeugungsanteilen jeder Verwaltungsentscheidung ist eine Kompetenzfrage und die Antwort fällt unterschiedlich aus.<sup>25</sup> In Anschlag zu bringen sind graduelle Abschichtungen der normativen Bindungsdichte mit variabel gehaltenen, wenngleich auf den Gesetzgeber zurückbezogenen Rechtserzeugungsspielräumen, um deren Ausfüllung es der steuerungswissenschaftlichen Perspektive geht. Hier gibt es nicht nur Rechtsbindung oder Gestaltungsfreiheit, sondern häufig unterschiedliche Optionen. Als Beispiel diene das Ermessen, deren Ausübung sich in der Praxis an unterschiedlichen Zwecken orientiert, für die das positive Recht nicht allein mit der Vorgabe der Rechtmäßigkeit maßstäblich ist. Auch dort, wo der Ausfüllung von Zweckmäßigkeitserwägungen rechtliche Relevanz zugesprochen wird, kann die Lösung nicht stets in einer Verrechtlichung dieser Maßstäbe liegen. Spielräume können auch *normativ gewollte* Freiräume sein.<sup>26</sup>

Es kann also nicht darum gehen, der Verwaltung durch die Verrechtlichung der Orientierungsmaßstäbe jeden Freiraum zu nehmen. Insoweit haben die „Ausblendungsleistungen“ der Dogmatik durchaus einen Sinn. Andererseits wird der Freiraum von der Verwaltung „tatsächlich“ ausgefüllt, was die Frage aufwirft, nach welchen Maßstäben das geschieht. Was das Recht nicht regelt, überlässt es anderen Maßstäben

23 Zu dieser Unterscheidung *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 14 f.

24 *Appel*, in: VVDStRL 67 (2008), S. 226 (255).

25 *Appel*, in: VVDStRL 67 (2008), S. 226 (260) hält die Reichweite der Gesetzesbindung für maßgeblich, was jedoch möglicherweise zu einfach ist: Wenn es heißt, dass erst „jenseits der Gesetzesbindung“ steuerungsorientierte Überlegungen Platz greifen, droht übersehen zu werden, dass es gerade der Gesetzgeber ist, der mit seinen Programmen die Verwaltung steuert.

26 *Möllers*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann et al. (Hrsg.), § 3 Rn. 6.

und damit auch anderen Rationalitätskriterien, etwa der Sachrichtigkeit oder Zweckmäßigkeit. Fraglich ist nur, ob das Recht auf den Rationalitätsanspruch gegenüber dem *nicht-geregelten* Bereich verzichten sollte. Wenn das Recht auf Regeln verzichtet, bedeutet dies nicht, dass es auf jegliche Steuerung verzichtet. Es steuert nur anders, etwa durch Prinzipien oder durch die Einräumung von Ermessen.

### b) Beispiele: Ermessen und Verfahren

Im Ermessen liegt ein Ort, wo die Steuerungsdiskussion zum Tragen kommt. Es bezeichnet keine Wahlfreiheit, sondern ist ein durch den Gesetzeszweck angeleitetes Abwägen von Richtigkeitskriterien.<sup>27</sup> Der Zweck der Ermächtigung weist über die Beachtung von Rechtsmaßstäben hinaus. Es handelt sich um eine Gestaltungsermächtigung. Gestaltungsermächtigungen bringen die sachgebietsbezogenen Bindungsansprüche des Rechts in allgemeine Formen und erlauben es, die praktisch bedeutsame Gestaltungsfunktion der Verwaltung nicht länger als *black box* des Rechts zu begreifen. Das betrifft Handlungsnormen zwischen materieller Bindung und planerischer Gestaltungsfreiheit, erfasst also die Rationalisierung der Gestaltungsspielräume in der behördlichen Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe oder ermessensbestimmter Tatbestände. Gestaltungsaufträge unterscheiden sich vom Idealtypus des Normvollzugs dadurch, dass die Verwaltung die Bewertungsmaßstäbe keinem externen Programm im Wege der Subsumtion entnimmt.<sup>28</sup> Sie bringen die zutreffende Einsicht zum Ausdruck, dass es die einzige richtige Entscheidung, die es nur „auszupacken“ gelte, nicht gibt.<sup>29</sup>

Das Ermessen erscheint noch immer theoretisch verdächtig und kommt deshalb in der Lehrbuchliteratur zu kurz. Es wird auch von Studierenden in Prüfungsarbeiten häufig nicht beherrscht. Gerade das Verständnis der von Studierenden in Prüfungsarbeiten einzunehmenden Perspektive des Gerichts setzt voraus, dass man sich der rechtlichen Steuerungsfunktionen der Einräumung von Letztentscheidungsbefugnissen an die Verwaltung bewusst ist.

Ein weiteres Beispiel für Konsequenzen der stärkeren Ausrichtung an den Steuerungsfunktionen des Rechts sind Verfahren und Organisation. Ist Rechtswissenschaft nicht nur Normwissenschaft, sondern auch Entscheidungswissenschaft, muss dem Verfahrensgedanken hinreichend Rechnung getragen werden, was durch die Europäisierung – mit der Relativierung der traditionellen Fokussierung auf das materielle Recht – untermauert wird. Gerade die Prozeduralisierungsthese bildet eine Klammer dogmatischer und steuerungswissenschaftlicher Ansätze.<sup>30</sup> Denn ausgehend von der Reichweite der Gesetzesbindung lassen sich Abschichtungen der nor-

27 Zum Ermessen als „Handlungs- und Abwägungskompetenz“ Schmidt-Aßmann, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 4/47 ff. Einen kategorialen Unterschied zu Beurteilungsspielräumen gibt es nicht, so auch Eifert, in: VVDStRL 67 (2008), S. 286 (304 f.) mit dem Hinweis, dass die Dogmatik eine Grenzziehung vornehme, die für die Gerichtskontrolle mit Blick auf die Gewaltengliederung funktional sei, aber nicht aus dem Verwaltungsrecht selbst folge.

28 Di Fabio, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, S. 136.

29 Franzius, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann et al. (Hrsg.), § 4 Rn. 19.

30 Franzius, ebd., § 4 Rn. 54a.

matischen Bindungsdichte für den Anteil der Rechtserzeugung in Entscheidungen ausmachen. Gespiegelt wird das Rechtsverwirklichungsprogramm in einer Ausdifferenzierung an Strategien, Methoden und Maßstäben, aber zum Erhalt normativer Orientierungen auch im steuerungswissenschaftlichen Mehrwert bereitzustellender Verfahren. Diese sind ihrerseits in bestimmte, keineswegs immer optimale organisatorisch-rechtliche Arrangements eingebettet. Das betrifft nicht nur das Verfahren exekutiver Normsetzung, sondern auch das Entscheidungsverfahren, mögen seine sachbereichsspezifischen Ausprägungen gegenüber Verallgemeinerungen auch Zurückhaltung gebieten. In dem Maße aber, wie materielle Maßstäbe fehlen, unsicher oder umstritten sind, erhalten Verfahren eine besondere Funktion zur Herstellung bzw. Erzeugung des materiellen Rechts.<sup>31</sup>

### 3. Verwaltungsrecht in Europa

Ob die Verklammerung beider Perspektiven, also die herkömmliche rechtsaktbezogene Perspektive mit der Steuerungsperspektive durch die europäische Integration nahegelegt wird, ist zu bezweifeln.<sup>32</sup> Die Europäisierung und Internationalisierung dürfte besser mit der sich von eindimensionalen, zumeist auf den Staat bezogenen Steuerungsvorstellungen emanzipierenden Governance-Perspektive zu meistern sein. Auch das Maßstabsproblem – als die „Achillesferse“ des Steuerungsansatzes, denn die Verwaltung kennt nicht nur das Recht als Maßstab, bedarf jedoch des Rechts zur Ordnung der Maßstabsbildung<sup>33</sup> – dürfte damit angemessener bewerkstelligt werden. Governance macht das Zusammenspiel von rechtlichen und nicht-rechtlichen Maßstäben zum Thema<sup>34</sup> und könnte gerade mit dem Verzicht auf eine Zentralperspektive den Eigenrationalitäten unterschiedlicher Orientierungen in einem rechtlich mitunter nur locker gestrickten Rahmen besser gerecht werden.<sup>35</sup>

Die konditionale Normstruktur ist eine Errungenschaft des deutschen Rechtstaatsdenkens und mag die Schwierigkeiten erklären, die sich in der Ablösung der gewerberechtlichen Traditionsbestände durch finale Aufgabenzuweisungen etwa für das Umweltrecht ergeben. Es dürfte aber kaum ausreichen, auf die deutsche Verwaltungsrechtstradition und einen „aufgedrängten Systembruch“ durch das europäische Recht hinzuweisen.<sup>36</sup> Wäre es auch zu kurz gegriffen, uns von der Dogmatik zu ver-

31 So auch *Appel*, in: VVDStRL 67 (2008), S. 235 (272 mit Fn. 165).

32 Getrennte Darstellung: *Kahl*, in: Die Verwaltung 42 (2009), S. 463 (466 ff., 489 ff.).

33 *Franzius*, in: Die Verwaltung 39 (2006), S. 335 (347). Die Maßstabsfrage unterläuft den Versuch, scharfe Grenzen zwischen (normativer) Verwaltungsrechtswissenschaft und (empirischer) Verwaltungswissenschaft zu ziehen, vgl. mit unterschiedlicher Akzentuierung *Schmidt-Aßmann*, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungscode, 2/22 ff., 6/85 ff.; *Fehling*, in: Trute/Groß et al. (Hrsg.), S. 461 ff.; *Schoch*, ebd., S. 543 (545 ff.); *Jestaedt*, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), § 11 Rn. 1 ff.

34 Vgl. *Trute/Pilniok*, in: FS Bull, S. 849 ff.

35 *Franzius*, in: Die Verwaltung 39 (2006), S. 335 (370 f.). Zum Selektivitätsproblem und dem Vorteil von Governance, un hinterfragte Staatsvorstellungen herauszufiltern: *ders.*, Recht und Politik in der transnationalen Konstellation, S. 145.

36 Skeptisch zur Europarechtstauglichkeit dogmatisch-systematischer Zugriffe *Appel*, in: VVDStRL 67 (2008), S. 235 (274, 276 mit Fn. 179); zu optimistisch *Kahl*, in: Die Verwaltung, Beiheft 10 (2010), S. 39 (50 ff.).

abschieden, so wird sich der Systemanspruch der Dogmatik im europäischen Rechtsraum kaum aufrechterhalten können.

Die Dogmatik empfindet konkurrierende Rechtserzeugung als ein Problem, nicht als Normalität. Eben das ist jedoch kennzeichnend für die europäische Konstellation. Was für eine bestimmte Fallkonstellation entstand, wird verallgemeinert und auf andere Regelungskontexte angewendet. So ist es mit § 48 VwVfG als einer Regelung, der das entkontextualisierte Dogma des Vertrauensschutzes zugrundegelegt wird, was dann aber die Relativierung durch den EuGH als Problem empfinden muss.<sup>37</sup> Ob es gelingt, die europarechtliche „Dauerintervention“ in das Verwaltungsrecht *dogmatisch* einzufangen, wird bezweifelt werden müssen.<sup>38</sup> Die auch vom Wissenschaftsrat angemahnte Integration der europäischen Perspektive kann es nur sinnvoll geben, wenn Entlastungen vorgenommen werden. Das aber hängt in ihrem Zusammenhang von der Prüfungspraxis ab. Sie setzt zwar schon heute auf die Bearbeitung von „Unbekanntem“ und erfordert das methodische Rüstzeug und Hintergrundwissen, das gerade im Allgemeinen Verwaltungsrecht vermittelt werden sollte. Der Umbau des Curriculums hat sich im Interesse der Studierenden an einer Vermittlung des relevanten Prüfungsstoffes aber an der bestehenden Prüfungspraxis zu orientieren. Ohne eine Änderung *dieser Praxis* dürften die Forderungen des Wissenschaftsrates unerfüllt bleiben.

### III. Verschiebungen und Entlastungen

Es handelt sich also nicht bloß um Anbauten, sondern um „Umbauten“ des Zugriffs auf das Verwaltungsrecht. Klassische Fragestellungen werden dadurch nicht verdrängt. So fordert die zunehmende Europäisierung des Verwaltungsrechtsschutzes mit den erheblichen Modifikationen der Schutznormlehre die Figur des subjektiven öffentlichen Rechts heraus.<sup>39</sup> Die *praktische* Orientierung der Verwaltungsrechtswissenschaft sollte zwar nicht allein dem „pathologischen“ Rechtsfall<sup>40</sup> jede Aufmerksamkeit schenken, verlangt aber eine Verklammerung der Darstellung des Allgemeinen Verwaltungsrechts mit dem Verwaltungsprozessrecht. Das ist in den Lehrplänen bislang nur teilweise vorgesehen.

Schwerer zu beantworten ist die Frage nach Verschiebungen und Entlastungen des Stoffs im Hinblick auf die *wissenschaftliche* Orientierung des Studiums. So müsste das Organisationsrecht nach hinten verschoben werden. Nicht, weil es in seinen Steuerungswirkungen gegenüber dem materiellen Recht nachrangig wäre, sondern weil seine Darstellung anderenfalls zu abstrakt bleibt.<sup>41</sup> Je früher mit der Lehre vom

37 Lepsius, in: Kirchhof/Magen et al. (Hrsg.), S. 39 (57).

38 Lepsius, in: Die Verwaltung, Beiheft 10 (2010), S. 179 ff.; optimistischer Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 5 f. u. passim.

39 Aus „dogmatischer“ Sicht Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 109 ff.

40 Das kulminierte in dem Vorwurf einer „pathologieorientierten“ Betrachtungsweise, vgl. Voßkuhle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann et al. (Hrsg.), § 1 Rn. 10. Zum Erhalt der „Richterperspektive“ aber Hufen, in: ZDRW 2013, S. 5 (9 f.).

41 Zum Verwaltungsorganisationsrecht Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 137 ff.

Verwaltungsakt begonnen wird, desto größer die Chance, die Studierenden nicht zu verlieren. Allerdings sollte die Darstellung der Handlungsformen weniger „introvertiert“ erfolgen, sondern müsste stärker in den europäischen Kontext gestellt werden, um den Eindruck scharfer Gegenüberstellungen von „eigenem“ und vermeintlich „fremdem“ Recht zu vermeiden. Im Zentrum bleibt der Verwaltungsakt in Abgrenzung zu anderen Handlungsformen, deren Thematisierung umso leichter möglich ist, desto kompromissloser die Darstellung anderer Teilgebiete reduziert wird. Entlastungen wären mit dem Verzicht auf das öffentliche Sachenrecht und eine Beschränkung auf die Darstellung der wesentlichen Grundzüge bzw. Anspruchsgrundlagen des Staatshaftungsrechts zu erreichen.

## C. Teilgebiete des Verwaltungsrechts

### I. Verzahnungen

Auch in den Teilgebieten des „Besonderen Verwaltungsrechts“ sind die europäischen Bezüge stärker herauszustellen. Allerdings wird sich die Darstellung der Teilgebiete kaum auf „Referenzgebiete“ für allgemeine Strukturen beschränken können. Weder sind die Teilmaterien des Verwaltungsrechts auf die Bedürfnisse der Praxis zu reduzieren noch dürfen sie wissenschaftlich in Interdisziplinarität aufgehen. Als schwierig erweist sich vor diesem Hintergrund die Funktion des Privatrechts, von dem sich das Öffentliche Recht in der Wahl der Auslegungsmethoden abzugrenzen hat. Aber schon die Frage nach der Existenzberechtigung eines eigenständigen Öffentlichen Rechts in scharfer Abgrenzung zum Privatrecht ist nicht so eindeutig, sondern allenfalls mit Traditionssargumenten zu bejahen.<sup>42</sup>

### II. Straffungen: Polizei- und Baurecht

Erforderlich ist eine problemorientierte Reduzierung der Stofffülle. Es kann nicht darum gehen, ein Teilgebiet des Verwaltungsrechts mangels Bedeutung völlig auszuscheiden. Allerdings ist unbestritten, dass sich die Bedeutung eines Teilgebietes im Laufe der Zeit ändert. So hat das Gewerberecht seine Vorbildfunktion für andere Gebiete des Wirtschafts- und Umweltrechts weitgehend eingebüßt. Auch die europarechtliche Relevanz der Materien des Besonderen Verwaltungsrechts variiert. Dennoch sind die Traditionsbasis des Verwaltungsrechts schon deshalb nicht zu vernachlässigen, weil nach dem von *Eberhard Schmidt-Aßmann* formulierten „Bewegungsgesetz“ der Verwaltungsrechtsordnung jede Innovation umso größere Aussicht auf Verwirklichung im Recht hat, desto besser sie sich in die Entwicklungszusammenhänge der Gesamtrechtsordnung einfügt.<sup>43</sup> Das Polizei- und das Baurecht sollten weiterhin zum Pflichtfachstoff gehören, weil sich in ihnen die Grundlagen des Rechts der Gefahrenabwehr einschließlich des Vollstreckungsrechts sowie des Planungsrechts darstellen lassen. Zum Pflichtstoff der Ersten Prüfung sollte daneben aber auch das Infrastrukturrecht gehören, das moderne Rechtsentwicklungen vom Umwelt-

42 Vgl. *Grimm*, Das Öffentliche Recht vor der Frage nach seiner Identität, S. 57 ff.

43 *Schmidt-Aßmann*, in: *Hoffmann-Riem/ders.* (Hrsg.), S. 9 ff.

und Risikorecht bis zum Energie- und Regulierungsrecht umfasst (unten III.). Alle weiteren Materien des Verwaltungsrechts könnten demgegenüber der Schwerpunkt-bereichsausbildung in den Fakultäten zugewiesen werden.

Die vom Wissenschaftsrat angemahnte Kontextualisierung mit dem hehren Ziel „juristischer Bildung“ erfordert eine Priorisierung der Problemzugriffe.<sup>44</sup> Die vorgeschlagene Integration der Grundlagenfächer in das Angebot der „dogmatischen“ Vorlesungen ist jedoch von dem zu ändernden Raster der Prüfungsordnungen abhängig. Richtig sagt der Wissenschaftsrat, dass die Grundlagenfächer „verstärkt integrativ und nicht additiv vermittelt“ werden sollten.<sup>45</sup> Nur so ist dem längst erkannten, aber nicht gelösten Problem der Geringschätzung grundlagenorientierter Lehre mangels studentischer Nachfrage zu begegnen. Ein dogmatisches Fach aus dem Pflichtstoff herauszunehmen dürfte jedoch nur schwer durchsetzbar sein. In Frage kommen allenfalls Wahloptionen. Es versteht sich von selbst, dass das Kommunalrecht in den Stadtstaaten eine andere Rolle spielt als in den Flächenstaaten. Aber auch Fächer wie das Sozial- oder das Umweltrecht sollten als solche nicht als eigenständige Vorlesungen zum Pflichtstoff gehören, sondern in die Schwerpunkt-bereiche verlagert oder integriert werden. Das schließt es nicht aus, die einschlägigen Teilgebiete für übergreifende Fragestellungen wie zum Beispiel die Erosionen der überkommenen Schutznormlehre im Umweltrecht anzusprechen.

### III. Infrastrukturrecht

Eine solche Ordnung des Stoffes könnte entlasten und Raum für andere Inhalte vermitteln, denen nicht nur praktisch, sondern auch wissenschaftlich erhöhte Relevanz zukommt: Im Interesse der praktischen und wissenschaftlichen Bedeutung müsste das Infrastrukturrecht, bestehend aus Wirtschafts-, Umwelt- und Regulierungsrecht mit ihren Wechselwirkungen, in den Pflichtstoff aufgenommen werden. Auf diese Weise könnte der Forderung des Wissenschaftsrates nach einer systematischen Konzentration des Pflichtstoffs entsprochen werden.

Es geht also darum, die Wissenschaftlichkeit des Verwaltungsrechts mit dessen praktischer Orientierung zu verknüpfen, die Attraktivität des Stoffes zu unterstreichen und das ungeliebte Verwaltungsrecht „sexy“ zu machen. Einfache Patentrezepte gibt es dafür nicht. Die Vorstellung, das Verwaltungsrecht als bloßen Lernstoff von allen theoretischen Bezügen herauszulösen, um es in Prüfungen „beherrschbarer“ zu machen, könnte sich als trügerisch erweisen.<sup>46</sup> Notwendig erscheinen vielmehr Anstrengungen, die Kompetenz der Studierenden zum wissenschaftlichen Lesen zu stärken, was durch Lektürekurse mit aktuellen Texten gefördert werden kann. Das Problem liegt einmal mehr darin, wie es gelingen kann, trotz des verschulten Studiums

44 Rixen, in: JZ 2013, S. 708 (709).

45 Wissenschaftsrat, Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland, S. 58.

46 In der früheren einstufigen Juristenausbildung des Fachbereichs Rechtswissenschaft II der Universität Hamburg begann das Studium des Verwaltungsrechts mit der Rekapitulation des Standardwerks von Renate Mayntz zur Soziologie der öffentlichen Verwaltung.

die Nachfrage nach solchen Formaten wie auch dem Seminar zu stimulieren. Möglicherweise wird man allzu hebre Erwartungen zurückstellen müssen. Den eigenen Anspruch, die wissenschaftlichen Grundlagen des Verwaltungsrechts zu vermitteln, sollten wir aber trotz aller Schwierigkeiten nicht aufgeben.

## Literaturverzeichnis

- Appel, Ivo*, Das Verwaltungsrecht zwischen klassischem dogmatischen Verständnis und steuerungswissenschaftlichem Anspruch, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 67 (2008), S. 226-285.
- Augsberg, Ino*, Von einem neuerdings erhobenen empiristischen Ton in der Rechtswissenschaft, in: Der Staat 51 (2012), S. 117-125.
- ders.*, Multi-, inter-, transdisziplinär? Zum Erfordernis binnengenjuristischer Metaregeln für den Umgang mit extrajuridischem Wissen im Verwaltungsrecht, in: *ders. (Hrsg.)*, Extrajuridisches Wissen im Verwaltungsrecht. Analyse und Perspektiven, Tübingen 2013, S. 3-34.
- Arnauld, Andreas von*, Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität: Erscheinungsformen, Chancen, Grenzen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 74 (2015), S. 39-87.
- Bachof, Otto/Brohm, Winfried*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartaufgaben der Verwaltung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 30 (1972), S. 193-244, 245-312.
- Di Fabio, Udo*, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, Tübingen 1994.
- Eifert, Martin*, Das Verwaltungsrecht zwischen klassischem dogmatischen Verständnis und steuerungswissenschaftlichem Anspruch, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 67 (2008), S. 286-333.
- Fehling, Michael*, Das Verhältnis von Recht und außerrechtlichen Maßstäben, in: Trte/Groß/Röhl/Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen 2008, S. 461-488.
- Franzius, Claudio*, Governance und Regelungsstrukturen, in: VerwArch 97 (2006), S. 186-219.
- ders.*, Funktionen des Verwaltungsrechts im Steuerungsparadigma der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Die Verwaltung 39 (2006), S. 335-371.
- ders.*, Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, 2. Auflage, München 2012, § 4.
- ders.*, Recht und Politik in der transnationalen Konstellation, Campus 2014.
- Grimm, Dieter*, Das Öffentliche Recht vor der Frage nach seiner Identität, Tübingen 2012.
- Grzeszick, Bernd*, Steuert die Dogmatik? Inwiefern steuert die Dogmatik des Öffentlichen Rechts? Gibt es eine rechtliche Steuerungswissenschaft jenseits der Rechtsdogmatik?, in: Kirchhof/Magen/Schneider (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?, Tübingen 2012, S. 97-110.
- Hufen, Friedhelm*, Perspektiven des rechtswissenschaftlichen Studiums, in: ZDRW 2013, S. 5-20.
- Jestaedt, Matthias*, Maßstäbe des Verwaltungshandeln, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage, Berlin 2010, § 11.
- ders.*, Wissenschaft im Recht, in: JZ 2014, S. 1-12.
- Kahl, Wolfgang*, Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft – Ein Zwischenbericht, in: Die Verwaltung 42 (2009), S. 463-500.
- ders.*, Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, in: Axer et al. (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Die Verwaltung, Beiheft 10 (2010), S. 39-93.
- Krebs, Walter*, Sozialwissenschaft im Verwaltungsrecht: Integration oder Multiperspektivität, in: Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht, Die Verwaltung, Beiheft 2 (1999), S. 127-131.

- Lepsius, Oliver*, Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode? Oder: Die zwei Phasen der Europäisierung des Verwaltungsrechts, in: Axer et al. (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Die Verwaltung, Beiheft 10 (2010), S. 179-204.
- ders.*, Kritik der Dogmatik, in: Kirchhof/Magen/Schneider (Hrsg.), Was weiß Dogmatik? Was leistet und wie steuert die Dogmatik des Öffentlichen Rechts?, Tübingen 2012, S. 39-62.
- ders.*, Rechtswissenschaft in der Demokratie, in: Der Staat 52 (2013), S. 157-186.
- Mayntz, Renate*, Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, 2. Auflage, Baden-Baden 2006, S. 11-20.
- Möllers, Christoph*, Philosophie – Recht – Kultur: Zur kulturwissenschaftlichen Perspektiverweiterung einer Philosophie des Rechts, in: Rustemeyer (Hrsg.), Symbolische Welten. Philosophie und Kulturwissenschaften, Würzburg 2002, S. 109-135.
- ders.*, Methoden, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, 2. Auflage, München 2012, § 3.
- Rixen, Stephan*, Juristische Bildung, nicht leicht gemacht: Die „Perspektiven der Rechtswissenschaft“ des Wissenschaftsrats, in: JZ 2013, S. 708-712.
- Schoch, Friedrich*, Außergerichtliche Standards des Verwaltungshandelns als gerichtliche Kontrollmaßstäbe, in: Trute/Groß/Röhl/Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen 2008, S. 543-573.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Konfliktmittlung in der Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts, in: Hoffmann-Riem/ders. (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Band 2, Baden-Baden 1990, S. 9-28.
- ders.*, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Auflage, Berlin 2004.
- ders.*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik. Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben, Tübingen 2013.
- Trute, Hans-Heinrich*, Die konstitutive Rolle der Rechtsanwendung, in: Trute/Groß/Röhl/Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Stuttgart 2008, S. 211-232.
- ders./Pilniok, Arne*, Governance und Verwaltungs(rechts)wissenschaft, in: Mehde/Ramsauer/Seckelmann (Hrsg.), Festschrift für Hans Peter Bull, Berlin 2011, S. 849-877.
- Voßkuhle, Andreas*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, 2. Auflage, München 2012, § 1.
- Wahl, Rainer*, Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte, Berlin 2006.
- Wissenschaftsrat*, Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland, Situation, Analysen, Empfehlungen, Drs. 2558-12, Hamburg 2012.