

Hubert Treiber

Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft – eine »Revolution auf dem Papier«?

Anmerkungen zu einem intendierten Paradigmawechsel und zur »Kühnheit« von Schlüsselbegriffen¹⁰⁴ (Teil 2)

5. Zum paradoxen Nebeneinander von Trivialem und Erkenntnisgewinn

Wirft man einen Blick auf erste Versuche, das von R. Mayntz vorgestellte Steuerungsmodell für juristische (Verwendungs-)Zwecke zuzurichten, so führen diese »Übertragungen« auf der einen Seite zu Einsichten, die mit Hoffmann-Riem trivial bzw. banal genannt werden können,¹⁰⁵ auf der anderen Seite ist jedoch nicht zu übersehen, dass mit dem Leitgedanken der Steuerung Erkenntnisgewinn behauptet, wenn nicht sogar erzielt wird, auch wenn, worauf F.W. Scharpf hinweist, R. Mayntz den fraglichen »Idealtypus der in ihren Zielen autonomen und hierarchisch implementierten ›politischen Steuerung‹ erst zu einer Zeit theoretisch auf den Punkt gebracht hat (...), als die empirische Unwahrscheinlichkeit dieses Steuerungsmodells selbst in den ›staatsnahen Sektoren‹ moderner Gesellschaften durch die von ihr selbst initiierten Untersuchungen unseres Instituts belegt wurde.«¹⁰⁶ Die Frage, wie dies alles zu erklären ist, drängt sich gewissermaßen von selbst auf.

Zunächst werden zwei Beispiele präsentiert, welche die jeweils vorgenommene Zurichtung des grundlegenden Mayntz'schen Steuerungsmodells demonstrieren helfen:

»Steuerungsmedium ist das Recht, genauer das Allgemeine und Besondere Verwaltungsrecht. Daraus ergibt sich zwangsläufig das Steuerungssubjekt: Steuerungssubjekt kann nur der Autor des Verwaltungsrechts sein, also der demokratisch legitimierte parlamentarische Gesetzgeber: Denn die Sprache des Parlaments ist das Gesetz, Recht ist geronnene Politik. Steuerungsobjekt ist die Verwaltung – sei es als Informationen verarbeitendes Entscheidungssystem, als bürokratische Organisation oder als Betrieb – und ihr Handeln also das, was wir Verwaltungshandeln nennen wollen. Was die Steuerungsziele angeht (...): Das das Verwaltungshandeln steuernde Verwaltungsrecht soll für den Bereich der öffentlichen Verwaltung Vorgaben des Rechtsstaatsprinzips und des Demokratieprinzips konkretisierend umsetzen und so das Verwaltungshandeln rechtsstaatlich disziplinieren und kanalisieren, dabei zugleich demokratische Legitimation vermittelnd und herstellend. Die weitere zentrale Aufgabe des Verwaltungsrechts – des materiellen Verwaltungsrechts wie von Verwaltungsorganisation und -verfahren – bestünde dann (...) darin, die Verwaltung mit diesen Mitteln in den Stand zu setzen, die entscheidungsrelevanten Informationen und Interessen aufzuspü-

¹⁰⁴ Lutz Danneberg (Berlin), Thomas Groß (Gießen), Günther Schmid (Berlin), Christoph Schönberger (Konstanz), Kay Waechter (Hannover) und Gerhard Wagner (Frankfurt) haben eine erste Fassung kritisch begutachtet. Christoph Schönberger und Kay Waechter standen darüber hinaus als geduldige Diskussionspartner zur Verfügung. Ihnen allen sei hierfür gedankt. Die Verantwortung für Mängel und Schwächen liegt jedoch allein bei mir. Die Fußnotenzählung und die Querverweise in den Fußnoten schließen an Teil 1 (KJ 2007, S. 328 ff.) an.

¹⁰⁵ Hoffmann-Riem (Fn. 18), S. 85.

¹⁰⁶ Scharpf (Fn. 17), S. 381.

Unter Bezugnahme auf die eben auszugsweise zitierten Ausführungen, wird von einem anderen Autor folgende Zurichtung vorgenommen:

»Verwaltungsrecht ist als *Recht der Systemsteuerung* zu definieren. Dabei sind zwei *Steuerungsobjekte* in den Blick zu nehmen: Zum einen geht es um die Verwaltung selbst, die als Teilsystem des Staates von den anderen Teilsystemen, d.h. von Legislative und Judikative, über das Recht gesteuert wird. Objekte verwaltungsrechtlicher Steuerung sind zweitens andere Systeme der Gesellschaft, die die Verwaltung mittels des ihr zugeordneten Rechtsinstrumentariums steuert. Wenn von »Systemsteuerung« gesprochen wird, so ist damit ferner ein bestimmter *Steuerungsmodus* bezeichnet, eben eine systematische Steuerung, die sich um einen geordneten und abgestimmten Einsatz ihrer Handlungsmöglichkeiten bemüht.«¹⁰⁸

Gegenüber dem ersten Textbeispiel, das die vom Mayntz'schen Steuerungsmodell vorgegebenen Dimensionen mit dem Juristen vertrauten Bezugsgrößen besetzt und somit nicht gerade eine aufregende und Erkenntnis steigernde Operation vornimmt, zeichnet sich das zweite Textbeispiel (unter Einbeziehung der dazugehörenden Ausführungen zum Systemverständnis) dadurch aus, dass die neue Terminologie, wenn auch auf hohem Abstraktionsniveau, auf eine gesteigerte »Analysefähigkeit« zielt.¹⁰⁹ Insofern nämlich, als »zwei *systematische* Fragestellungen« damit verbunden sind. Zum einen geht es dabei um den Versuch, hinter den »spezifischen Beziehungen zwischen allgemeinem und besonderem Verwaltungsrecht« ein »Bauprinzip der Verwaltungsrechtsordnung« auszumachen, das auch bei der »Verarbeitung neuer Probleme in der verwaltungsrechtlichen Systematik« nützlich sein könnte.¹¹⁰ Zum anderen soll das umfassendere Steuerungsmodell als weit gesteckter Orientierungs- und Prüfraum herangezogen werden, mit dessen Hilfe sich einerseits die Aufgaben des allgemeinen Verwaltungsrechts auf eine wirklichkeitsbezogene und systematische Weise erfassen lassen, andererseits sich auch ermitteln ließe, »inwieweit das allgemeine Verwaltungsrecht seine Ordnungsaufgabe in der gegenwärtigen Situation zu erfüllen vermag.«¹¹¹ Dies alles in der Absicht, um herkömmliche systemleitende Vorstellungen des allgemeinen Verwaltungsrechts, wie die auf der Trennung von Staat und Gesellschaft beruhende Vorstellung von der »Einheit der Verwaltung« mit den sich hieraus ergebenden Folgerungen (z.B. Innen- bzw. Außenverhältnis; Differenzierung zwischen dem staatlichen und privaten Sektor) auf ihre Brauchbarkeit überprüfen zu können.

Die beiden folgenden Texte können indessen herangezogen werden, um die mit einer metaphorischen Projektion verbundene explanatorische, wenn nicht gar heuristische Funktion aufzuzeigen. Der bei Mayntz dem Steuerungswissen zugeordnete Gedanke, zur Verwirklichung von Steuerungszielen gehöre der Einsatz von Maßnahmen, deren Auswahl ein Wissen um »die *Wirkungsbeziehungen* zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen« voraussetze,¹¹² wird so übertragen, dass die mit der Neuausrichtung der Verwaltungsrechtswissenschaft intendierte Steuerungsfunktion *rational* verfügbar wird:

¹⁰⁷ Schuppert, Verwaltungsrechtswissenschaft (Fn. 14), S. 69 f. (soll = eigene Hervorhebung). Dass diese »Grundelemente der (rechtlichen) Steuerung«, die für sich genommen bereits trivial genannt werden können, assoziativ mit anderen »Inhalten« besetzt werden können, zeigt die entsprechende Zusammenstellung bei Loeser, System des Verwaltungsrechts, Bd. 2, Verwaltungsorganisation, 1994, S. 74.

¹⁰⁸ Schmidt-Aßmann (Fn. 16), S. 151.

¹⁰⁹ Hoffmann-Riem (Fn. 34), S. 291.

¹¹⁰ Zu der damit verbundenen »Systemvorstellung« vgl. Bumke (Fn. 74), S. 31 ff.

¹¹¹ Schmidt-Aßmann (Fn. 16), S. 145 f., S. 152.

¹¹² Mayntz (Fn. 17), S. 94, eigene Hervorhebung.

»Recht muß seine Leistungskraft auf den verschiedenen Ebenen der Steuerung individuellen und kollektiven Verhaltens zur Erreichung erstrebter Ziele entfalten können. Dementsprechend ist es geboten, die Rechtswissenschaft unter der Perspektive einer die Verhaltenssteuerung behandelnden Wissenschaft und damit als komplexe Steuerungswissenschaft zu verstehen. Dies gilt auch für das Verwaltungsrecht. Eine zentrale Frage der Reformdiskussion muß daher sein, (...) wie es gelingen kann, die Verwaltungsrechtswissenschaft (auch) als Steuerungswissenschaft einzurichten, die sich mit den Bedingungen der *Wirkung* der Rechtsnormen auf die Adressaten innerhalb und außerhalb der Verwaltung sowie mit den Bedingungen der *Wirkung* administrativer Maßnahmen auf das Verhalten ihrer Adressaten und betroffener Dritter beschäftigt.« – In einer erläuternden Fußnote wird hierzu ausgeführt: »Für den Juristen ist der handlungstheoretische Ansatz hilfreich, der auf Akteure und Steuerungsziele (Intentionen) und eine *Wirkungsbeziehung* zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen abstellt. Der Steuerungsbegriff ist umfassender als der der (rechtlichen) Entscheidung, da und soweit er auch die *Folgenebene* – etwa die Verhaltensbeeinflussung bzw. die Erzielung von Folgen durch Verhaltensbeeinflussung – einbezieht. Es geht nicht nur um das Treffen staatlicher Entscheidungen als solche – also etwa den Erlass eines Verwaltungsakts –, sondern um das *Bewirken* von *Wirkungen* durch Verwaltungshandlungen.«¹¹³

Vier Jahre später formuliert derselbe Autor:

»Verwaltungsrecht ist ein Steuerungsmedium, einerseits, indem die Verwaltung selbst »gesteuert« wird, andererseits wirkt sie steuernd auf das Verhalten anderer ein: Ziel ist das Bewirken von Wirkungen. [Hinweis u.a. auf Mayntz 1987]. Die verschiedenen Steuerungsfaktoren – neben dem Steuerungsprogramm insbesondere die organisatorischen und verfahrensmäßigen Rahmenbedingungen, die beteiligten Personen und die verfügbaren sächlichen Ressourcen (etwa Finanzmittel) – müssen unter Beachtung ihrer jeweiligen Besonderheit und ihres Zusammenwirkens in den normativen Rahmen der Steuerungsprogramme, -modi und -instrumente im Sinne einer ganzheitlichen Durchdringung des Verwaltungshandelns integriert werden.«¹¹⁴

Im Einzelnen geschieht die metaphorische Übertragung dergestalt, dass das Mayntz'sche Steuerungsmodell, bei dem ein vom Steuerungssubjekt verfolgtes Steuerungsziel mit Hilfe verschiedener Steuerungsinstrumente bzw. -modi (bei Kenntnis der Wirkungszusammenhänge) erreicht werden soll, indem das Steuerungssubjekt diese einzeln oder kombiniert gezielt einsetzt, zum »Recht der vorgängigen Entscheidungssteuerung« (Schmidt-Aßmann) in Parallele gesetzt wird, wodurch (wenn auch auf einem hohen Abstraktionsniveau) die Vorstellung Konturen bekommt, eine in ihrer »Doppelstellung« auf Gestaltung mit bedachte Exekutive müsse sich »zu einem erheblichen Teil das Steuerungsprogramm selbst erst schaffen,«¹¹⁵ indem sie nicht nur das normative Regelungsprogramm (in Gestalt der Rechtsformen-, Verfahrens-, Maßstabs- und Rechtsverhältnis-

¹¹³ Hoffmann-Riem, Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts als Aufgabe – Ansätze am Beispiel des Umweltschutzes, AöR Bd. 115 (1990), S. 401, eigene Hervorhebungen. Der Bezug auf das Mayntz'sche Steuerungsmodell ist offensichtlich, auch wenn möglicherweise bei der Formulierung, es gehe um das »Bewirken von Wirkungen«, der Policy Science Ansatz, der Policy-Outcomes von »mittel- und langfristigen Policy-Wirkungen oder Policy Impacts« unterscheidet, Pate gestanden haben mag. Vgl. Windhoff-Hérétier, Policy-Analyse. Eine Einführung, 1987, S. 18 f. Vgl. auch Hoffmann-Riem, Governance im Gewährleistungsstaat. Vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft, Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2006, S. 209 f.; außerdem Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft (Fn. 8), S. 28 f.

¹¹⁴ Hoffmann-Riem (Fn. 10), S. 1383. Siehe auch Hoffmann-Riem, Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung, DÖV 50 (1997), S. 439: »Dabei wird versucht, die Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft zu verstehen. (Verwaltungs-)Recht wird als Instrument zur Bewirkung von erwünschten oder zur Vermeidung von unerwünschten Wirkungen verstanden, also zur Beeinflussung von Ereignisabläufen (...). Die vom Verwaltungsrecht gebildeten oder durch Verwaltungsrecht in ihrem Aktionsradius beeinflussen Organisationen können dabei Steuerungsobjekt sein, aber auch Steuerungsobjekt.« Bei Voßkuhle, Schlüsselbegriffe (Fn. 8) findet sich hierzu folgende Formulierung: »Ausgehend von einem handlungsorientierten Steuerungsbegriff wird (Verwaltungs-)Recht danach als Instrument zur Bewirkung von erwünschten und zur Vermeidung von unerwünschten Folgen, also zur Beeinflussung von Ereignisabläufen (Hoffmann-Riem) begriffen.« Die Frage, welche außerrechtlichen Rahmenbedingungen hierfür erfüllt sein müssten, einschließlich der Frage, inwieweit diese durch Recht zu beeinflussen sind, wird indessen nicht behandelt. Einen ungefähren Eindruck von damit verbundenen Schwierigkeiten vermittelt die kleine Studie von Treiber, Zur Umsetzung von Rechtsnormen: begrenztes Steuerungspotential von Gesetzen und Verordnungen, 1996, S. 21 ff.

lehre etc.) problembezogen zusammenstellt, sondern auch höchst »komplexe Regelungsstrukturen« mit dem gezielten »Zusammenspiel von Normprogrammen mit Organisation, Personal, Verfahren und Finanzen«¹¹⁶ entwirft und einsetzt – im Bemühen um die »bestmögliche« Erfüllung des Bewirkungsauftrags. Sieht man einmal davon ab, dass eine »bestmögliche« Erfüllung des Bewirkungsauftrags einen handhabbaren Maßstab voraussetzt, fällt bei dem zuerst offerierten Text auf, dass die (zulässige) Parallelisierung zwischen sozialwissenschaftlichem Steuerungsmodell und einer als Steuerungswissenschaft zu konzipierenden Verwaltungsrechtswissenschaft insofern gewisse (begriffliche) Verwirrung stiftet, als es sich einerseits bei der zuerst angesprochenen Wirkungsbeziehung (Singular!) zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen um eine empirisch zu ermittelnde Wirkung (Wirksamkeit) des vom Steuerungssubjekt Gewollten handelt, andererseits der sozialwissenschaftliche Steuerungs-begriff mit dem Juristen vertrauten Begriffen der Rechtsformenlehre näher charakterisiert wird (Bewirken von Wirkungen; Folgenebene),¹¹⁷ die auf der (normativen) Dimension gedanklicher Prüfschritte (es handelt sich ja um »gedankliche Formungsprinzipien«)¹¹⁸ angesiedelt sind, wie auch durch die im Kontext des sozialwissenschaftlichen Steuerungskonzepts verwendete Bezeichnung »Verwaltungshandlungen« ein Bezug auf die faktische Handlungsebene der Verwaltung suggeriert wird, obwohl auch hier die normative Dimension (Handlungsformen) gemeint sein kann.¹¹⁹

Ganz offensichtlich ist das auf die Erfassung von Wirkungszusammenhängen ausgerichtete Erkenntnisinteresse bei der Behandlung des Verwaltungsorganisationsrechts, das als lange vernachlässigtes »Herzstück des Verwaltungsrechts«¹²⁰ gilt, was insofern erstaunlich ist, als weder von Theorie noch Praxis bestritten wird, dass »Organisationsnormen (...) offensichtlich Prämissen der Verwaltungs-Entscheidungen (setzen), ohne sie andererseits inhaltlich genau festzulegen.«¹²¹

115 In diesem Zusammenhang ist die Rede von der »Bereitstellungsfunktion« des Rechts. Vgl. Schuppert, Verwaltungsrechtswissenschaft (Fn. 14), S. 98 ff.; ferner Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft (Fn. 8), S. 24.

116 Hierzu und zum Folgenden Hoffmann-Riem, Governance (Fn. 113), S. 210 f.

117 Es finden sich immer wieder Formulierungen, die für beide Disziplinen in Anspruch genommen werden können. So wenn es beispielsweise bei Schmidt-Aßmann (Fn. 46) heißt: »Alles Recht zielt auf Wirksamkeit (...). Die Rechtswissenschaft kann es folglich nicht dabei bewenden lassen, Rechtsregeln und Rechtsinstitute dogmatisch auszuformen. Sie muß sich auch mit ihren Wirksamkeitsbedingungen beschäftigen.« Siehe auch Schmidt-Aßmann, Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns, DVBl. 104 (1989), S. 535.

118 Schmidt-Aßmann, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee und System. Insbesondere zur Bedeutung von Rechtsformen und Verfahren im Verwaltungsrecht, 1982, S. 28.

119 Im Anschluss an die von Schmidt-Aßmann ([Fn. 118], S. 27) eingeführte begriffliche Unterscheidung: Als »Rechtsformen« sind »nur die rechtlich durchgebildeten administrativen Steuerungsmittel zu bezeichnen«, wobei der »Begriff Handlungsform als Oberbegriff« zu verwenden ist, »der auch außerrechtswissenschaftliche Aspekte (!), insbesondere die instrumentelle Seite herausstellt.« Ähnliche Verwirrung kann der Folgen-Begriff stiften, da er einerseits »Rechtsfolgen«, andererseits auch die »realen Folgen einer Maßnahme bei Rechtssetzung und der Rechtsanwendung« bezeichnen kann, wie auch »Gesetzesfolgenabschätzung« (Böhret) gemeint sein könnte. Vgl. Schuppert, Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, 2000, S. 141 ff.; sowie Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft (Fn. 8), S. 28 ff.

120 Eifert, Reform des Verwaltungsrechts: Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource. Bericht über das DFG-Kolloquium vom 6. bis 8. Juni in Heidelberg, DVBl. 1996, S. 1114. Siehe ferner Loeser (Fn. 107), S. 36: »Das Verwaltungsorganisationsrecht gehört zu den Forschungsdesiderata des modernen Verwaltungsrechts.« – »In der herkömmlich konservativen Dogmatik des Staats- und Verwaltungsrechts fehlt eine ›Theorie des Verwaltungsorganisationsrechts‹ nahezu völlig.«

121 Faber, Verwaltungsrecht, 1995, S. 58. Vgl. auch Scharpf, Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy, 1976, 34 S. (1/76-12). Ferner Friedberg, Ordnung und Macht. Dynamiken organisierter Handelns, 1995. Außerdem Breunung (in Zusammenarbeit mit Treiber), Die Vollzugsorganisation als Entscheidungsfaktor des Verwaltungshandelns. Eine empirische Untersuchung zum »vereinfachten Genehmigungsverfahren« nach dem BImSchG, 2000.

Der hiermit zum Ausdruck kommenden Steuerungsfunktion des Organisationsrechts durch strukturelle Vorgaben¹²² wird als weitere grundlegende Funktion die Konstitutionsfunktion vorgeordnet, welche die Verwaltung zum Steuerungsobjekt macht und besagt, dass Organisationen durch Normen errichtet und zusammengehalten werden.

Auch wenn die Einsicht, dass Verwaltungsorganisationsrecht ein Steuerungsrecht par excellence darstellt, niemand ernsthaft bestreitet, so ist dieses Rechtsgebiet deshalb stark vernachlässigt worden, weil die Vorstellung von der Einheit der Verwaltung¹²³ am Vorbild »der bürokratisch organisierten staatsunmittelbaren Verwaltung« aufgehängt ist, deren Vorbildfunktion sich wiederum aus »einer strikt juristischen Ableitung aus der Dogmatik der Gesetzesbindung« ergibt, welche in einer hierarchisch gegliederten, mit Weisungsrecht ausgestatteten Verwaltung¹²⁴ den Garanten für einen strikten Gesetzesvollzug sieht,¹²⁵ der deshalb auch lange Zeit als unproblematisch angesehen wurde, so dass die kritische Auseinandersetzung mit den als selbstverständlich geltenden Prämissen des Gesetzesvollzugs typischerweise von einer sich als empirisch-analytisch verstehenden und nicht dogmatisch bzw. normativ »gefestelten« Wissenschaft ausging.¹²⁶ Auf diesen durch Verfremdung zu erzielenden Erkenntnisgewinn zielt überhaupt das Reformprojekt,¹²⁷ der auch daran abgelesen werden kann, dass die Kritik am Steuerungsinstrumentarium des überkommenen Rechts fundiert ausfällt, wohingegen Grundlagen und Rahmen für eine Neubestimmung des Organisationsrechts erneut eher programmatisch gehalten sind, auch wenn organisationspezifische Handlungsmuster, Entscheidungsstrukturen und Problemzonen benannt werden, die einer organisationsrechtlichen Systembildung mit der Angabe von »Aufmerksamkeitsfeldern« (wie Informationsverarbeitung, Koordinationssysteme, Machtstrukturen, formale und informale Strukturen etc.) den Weg weisen (sollen).¹²⁸

¹²² Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999, S. 19.

¹²³ Kritisch Loeser (Fn. 107), S. 33 f., der von einem »Mythos« spricht. Siehe auch Dreier (Fn. 94), S. 30 ff.

¹²⁴ Dass selbst ein mit Weisungsrecht ausgestatteter Ressortchef sich nicht ausschließlich auf dieses stützen kann, wenn es darum geht, die Voraussetzungen für eine innovative Politik, hier die Erstellung eines integrierten Verkehrspolitischen Programms, zu schaffen, kann der kleinen Studie von Kussau und Oertel (Der Prozeß der Problembearbeitung in der Ministerialverwaltung: Das Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968-1972, Grottian/Murswieck (Hrsg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration. Beiträge zur politologisch-soziologischen Verwaltungsforschung, 1974, S. 142, S. 132, S. 116, S. 135 ff.) entnommen werden. Die organisatorische Maßnahme bestand in der Einrichtung einer direkt dem Minister unterstellten, abteilungsübergreifenden Arbeitsgruppe von fünf Hilfsreferenten, die in sechs Monaten in geheimer Arbeit einen Entwurf erstellten. Dies bedeutet den zeitlich befristeten Ausstieg aus der arbeitsteilig strukturierten Aufbauorganisation, deren Einheiten (Referate) dem Abstimmungsprozess der »negativen Koordination« ausgesetzt sind, der sich an der Wahrung von Besitzständen orientiert. Die ausschließliche Rekrutierung von Hilfsreferenten lässt sich als ein gegen die Referenten (Referatsleiter) gerichtetes »Bündnis« von Minister und Hilfsreferenten interpretieren. Auf diese Weise konnte sich die Erarbeitung des Gesetzesentwurfs (policy) völlig losgelöst von Einwänden der »politischen Machbarkeit« seitens der Referatsleiter vollziehen, die ja die Außenkontakte zu Verbänden und Interessengruppen wahrnehmen und deshalb für Durchsetzungsaspekte (politics) besonders sensibel sind.

¹²⁵ Schmidt-Aßmann, Verwaltungsorganisationsrecht (Fn. 81), S. 25 f.

¹²⁶ Gerhardt/Derlien/Scharpf (Fn. 85), S. 31.

¹²⁷ Verfremdung bedeutet ja, das eigene Fach aus der Perspektive einer anderen Disziplin wahrzunehmen, um auf diese Weise Selbstverständliches unselbstverständlich zu machen. Siehe Hoffmann-Riem, Governance (Fn. 113), S. 197 f.: Die Implantation eines Begriffs aus einem »kulturellen Kontext (nämlich dem angelsächsischen), für den die für die deutsche Rechtslehre kennzeichnende Trennung von Privat und Öffentlich, von Privatrecht und öffentlichem Recht nicht typisch ist, (...) in das Sprechen und Denken über deutsche Rechts- und Gesellschaftsordnung bedeutet zugleich eine »Infektion«, und zwar mit einem Denken, das deutsche Selbstverständlichkeiten in Frage stellt.«

¹²⁸ Schmidt-Aßmann, Verwaltungsorganisationsrecht (Fn. 81), S. 33 ff.

Thomas Groß weist darauf hin, dass »einflußreiche Leitvorstellungen des Organisationsrechts« im »monokratisch-hierarchischen Aufbau der Verwaltung« den Normalfall sehen, von dem aus »alle anderen Formen« den Status von Abweichungen bzw. Ausnahmen zugewiesen bekommen, wie überhaupt die strikt vertikal durchorganisierte Ministerialverwaltung »unter dem bis heute nachwirkenden Einfluß von Max Weber als ideale Organisationsstruktur angesehen« werde, was zu dem »naheliegende(n) Schritt« geführt habe, »dieses Modell auch dogmatisch zu rezipieren und mit einem konstitutionell verankerten normativen Vorrang zu versehen.«¹²⁹ Wie es scheint, beruht die Anschlussfähigkeit des Weberschen Bürokratiemodells jedoch vielmehr darauf, dass dieser den Vorschlag Möllers, »die juristische Rekonstruktion der Verwaltung den Sozialwissenschaften als ein Beschreibungsangebot« anzudienen,¹³⁰ schon längst vorweggenommen hat. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf die oft übersehene Passage aus dem Kategorien-Aufsatz, die freilich nicht erkennen lässt, dass Weber die mit der Übernahme juristischer Begriffe verbundenen Schwierigkeiten wirklich gesehen hat. Wir zitieren:

»Es ist allerdings das unvermeidliche Schicksal aller Soziologie: daß sie für die Betrachtung des überall stetige Uebergänge zwischen den ›typischen‹ Fällen zeigenden realen Handelns sehr oft die scharfen, weil auf syllogistischer Interpretation von Normen ruhenden, juristischen Ausdrücke verwenden muß, um ihnen dann ihren eigenen, von dem juristischen der Wurzel nach verschiedenen Sinn unterzuschieben.«¹³¹

In einer geradezu vorbildlich zu nennenden Studie hat S. Hermes die von Weber nicht weiter reflektierten Implikationen dieser Vorgehensweise am Beispiel der von Weber vorgenommenen begrifflichen Erfassung des Staates als »Anstalt« aufgezeigt.¹³² Sein Befund: »Alle begriffskonstitutiven Merkmale der Weberschen Staatsanstalt, von der ›Herrschaft‹ über die rationale Ordnung bis hin zur Gebietshoheit, finden sich bereits in der letztlich auf Gerber/Laband'scher Linie liegenden Anstaltstheorie Otto Mayers. Dies wiederum verstärkt die Vermutung, daß Organisations- und Herrschaftszentriertheit der staatsrechtlichen Begriffsbildung die Sinnstruktur der soziologischen Parallelterminologie maßgeblich determiniert. Und zwar gerade, weil Weber mit dem Rechtsbegriff auch die Relevanzkriterien für die soziologische Gegenstandskonstitution aus der Jurisprudenz importiert.«¹³³ Insofern vermag Weber »auf der Ebene der Gegenstandskonstitution« die soziologische Begriffsbildung von der juristischen nicht trennscharf abzugrenzen, da »für die soziologischen Begriffe (...) die rechtlich relevanten Wirklichkeitstatbestände, d.h. Tatbestände, welche gerade Rechtsbegriffe ›denkend ordnen‹,«¹³⁴ konstitutiv sind.

Auch bei der Neuausrichtung des Verwaltungsorganisationsrechts wird von dem sozialwissenschaftlichen Steuerungsmodell erwartet, dass es den Rechtswissenschaften dienliche »Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge«¹³⁵ ver-

129 Groß (Fn. 122), S. 5 f.

130 Möllers, § 3 Methoden, in: Hoffmann-Riem/Schmid-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts. Bd. I, 2006, S. 166.

131 Weber, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 1988, S. 440 (WL). Siehe auch Gephart, Juristische Ursprünge in der Begriffswelt Max Webers – oder wie man den juristischen Ausdrücken einen soziologischen Sinn unterschiebt, Rechtshistorisches Journal 9 (1990), S. 343 ff.

132 Hermes, Der Staat als »Anstalt«. Max Webers soziologische Begriffsbildung im Kontext der Rechts- und Staatswissenschaften, Lichtblau (Hrsg.), Max Webers »Grundbegriffe«. Kategorien der kultur- und sozialwissenschaftlichen Forschung, 2006, S. 184 ff. Siehe auch Treiber, Moderner Staat und moderne Bürokratie bei Max Weber, in: Anter/Breuer (Hrsg.), Max Webers Staatssoziologie. Positionen und Perspektiven, 2007, S. 121 ff.

133 Hermes (Fn. 132), S. 212.

134 Hermes (Fn. 132), S. 212, Webers »Wissenschaftslehre« (WL, S. 213) zitierend.

135 Schmidt-Aßmann, Verwaltungsorganisationsrecht (Fn. 81), S. 15 f.

mittelt. Mit dem Argument, »die in der allgemeinen [sozialwissenschaftlichen] Steuerungsdebatte gebräuchlichen *Klassifikationen*« seien »gedankliche Konstrukte, die sich in vertraute rechtliche Erscheinungen übertragen, mindestens aber *assoziativ* soweit mit ihnen in Beziehung setzen lassen,«¹³⁶ wird das Zustandekommen eines erkenntnisfördernden, interdisziplinären Dialogs begründet.¹³⁷ Wenig später werden hierfür sog. »Schlüssel-«, »Verbund-« oder »Brückenbegriffe« namhaft gemacht, bei denen, was nicht immer beachtet wird, der »Steuerungsbegriff« eine privilegierte Stellung (als master-metaphor) einnimmt.¹³⁸ Hatte es zunächst noch geheißsen, »Schlüsselbegriffe« zeichneten sich dadurch aus, dass sie »verschiedene disziplinäre Fachdiskurse und ihre Ergebnisse miteinander« verkoppeln könnten,¹³⁹ so wird ihnen wenig später durch Attribute, die an definitorische Festsetzungen erinnern, die Funktion zugewiesen,

»übergreifende Ordnungsideen für bestimmte Argumentationszusammenhänge fruchtbar zu machen, indem sie eine Fülle von Informationen und Gedanken in einem Wortspeicher bündeln, strukturieren und begreifbar machen. Sie reduzieren damit auf der einen Seite Komplexität, dienen aber gleichzeitig als Inspirationsplattform, indem sie Assoziationskräfte freisetzen, noch unausgegorenen Gedanken ersten Halt geben, verschiedene Perspektiven zusammenführen (...). Sie ähneln insoweit ›Theorien‹, deren Aufgabe ebenfalls darin gesehen werden kann, ›Phänomene zusammenzufassen, zu koordinieren, zu erklären und vorauszusagen‹ – nur ist das Format kleiner und die Aussage auf den ersten Blick plakativer. Schlüsselbegriffe sind damit ganz besonders auf Konkretisierung angewiesen; sie geben keine Antwort, sondern *weisen dem Denken den Weg*.«¹⁴⁰

Möglicherweise würde der Urheber dieses Zitats ebenso erstaunt sein, wie »jener Philister bei Molière, der zu seiner freudigen Ueberraschung erfährt, daß er zeit-lebens ›Prosa‹ gesprochen habe,«¹⁴¹ wenn man ihm eröffnete, er habe mit der obigen Kennzeichnung von »Schlüsselbegriffen«, wenn auch nicht in einer angemessenen Terminologie, andeutungsweise die erkenntnisfördernde, heuristische Funktion der Metapher umschrieben, wie dies von der »Mehrheit der modernen Metapherntheoretiker« angenommen wird.¹⁴² Freilich fehlt jede Auseinandersetzung mit wenigstens den gängigsten Metapherntheorien,¹⁴³ noch werden diese in Anspruch genommen, wenn »Schlüsselbegriffen« erkenntnisfördernde

¹³⁶ Schmidt-Aßmann, Verwaltungsorganisationsrecht (Fn. 81), S. 15, eigene Hervorhebungen.

¹³⁷ Dass die Wünschbarkeit eines »interdisziplinären Dialogs« nicht gerade selten assoziativ (z. B. aufgrund von Ähnlichkeitsbeziehungen) begründet wird, zeigen beispielsweise die Ausführungen Schmidt-Aßmanns zur Nützlichkeit der Systemtheorie: »Weitere Anstöße und Erklärungsmuster einer systemtheoretisch beeinflussten Verwaltungswissenschaft (...) sind für ein ohnehin systematisch ausgeprägtes allgemeines Verwaltungsrecht von Vorteil.« – »Mit dem Hinweis auf gewisse Ähnlichkeiten der Erklärungsinteressen soll nur manchen Vorbehalten der Rechtswissenschaften gegenüber einer zugegebenermaßen zuweilen schon in der Ausdrucksweise wenig einnehmend dargebotenen Systemtheorie begegnet werden.« Vgl. Schmidt-Aßmann (Fn. 118), S. 13. Ebenfalls aufgrund von Ähnlichkeitsbeziehungen wird später der handlungstheoretisch fundierte Steuerungs-Ansatz gegenüber der »Systemtheorie« bevorzugt.

¹³⁸ Dass die zu Schlüsselbegriffen erhobenen Begriffe unterschiedlichen Status und Funktion haben, sieht Bumke (Fn. 74), S. 260 f. Es fällt auf, dass gerade bei der Herausstellung der den Schlüsselbegriffen zugeschriebenen Funktionen der Verweis auf Belegstellen beinahe zirkulär ist.

¹³⁹ Schuppert (Fn. 119), S. 46. Allerdings übernehmen die von Schuppert dort aufgelisteten »Schlüsselbegriffe« lediglich eine Ordnungsfunktion, da sie den Stoff strukturieren helfen.

¹⁴⁰ Voßkuhle, »Regulierte Selbstregulierung« – Zur Karriere eines Schlüsselbegriffs, Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates. Ergebnisse des Symposiums aus Anlass des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem. Die Verwaltung, Beiheft 4, 2001, S. 198, eigene Hervorhebung. Ferner Voßkuhle, Schlüsselbegriffe (Fn. 8), S. 197. Baer, Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnisinstrumente und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 238 ff.

¹⁴¹ Weber (Fn. 131), S. 280.

¹⁴² Kretzenbacher, Metaphern und ihr Kontext in der Wissenschaftssprache. Ein chemiegeschichtliches Beispiel, Danneberg/Niederhauser (Hrsg.), Darstellungsformen der Wissenschaften im Kontrast. Aspekte der Methodik, Theorie und Empirie, 1998, S. 278 f.

¹⁴³ Auch der von Baer (Fn. 140) vorgelegte Beitrag über »Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnisinstrumente und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik« lässt eine solche Auseinandersetzung vermissen.

6. Zu den kognitiven Funktionen der Metapher oder zur »wahren Natur« von Schlüsselbegriffen

Wenn Ch. Möllers kritisch zum »Konzept der Steuerung« bemerkt, dieses werde »trotz vielfacher Verfeinerung durch die Sozialwissenschaften im Verwaltungsrecht nur quasi metaphorisch weiterverwendet,«¹⁴⁴ gibt er hiermit ein entscheidendes Stichwort, auch wenn er dem traditionellen Verständnis der Metapher als einer poetischen bzw. rhetorischen Stilfigur, die in der Wissenschaftssprache nichts zu suchen hat, anzuhängen scheint.¹⁴⁵ Inzwischen gibt es jedoch eine kaum noch zu überblickende Diskussion, welche die kognitive »Relevanz von Metaphern in Prozessen der Wissensbildung und -vermittlung« nicht (mehr) bestreitet und ihnen eine erkenntnisfördernde, heuristische Funktion zuweist.¹⁴⁶ »Häufig, wenn auch nicht zwingend, wird Metaphern kognitive Signifikanz dann zugesprochen, wenn sie als Analogien konzipiert sind oder sich so auffassen lassen.«¹⁴⁷

Wo selbst die Fachleute divergieren, ist Zurückhaltung angesagt. Es zeigt sich aber, dass bei aller Vielfalt der präsentierten Ansätze oder Einzelstudien, jeweils eine ganz bestimmte Theorie oder ein bestimmter Theoriestrang privilegiert wird,¹⁴⁸ wobei immer wieder die gleichen Namen fallen. Bei einer solchen Ausgangslage erscheint es zweckmäßig, wenigstens jene beiden oft zitierten Meta-

¹⁴⁴ Möllers (Fn. 43), S. 38 f. Dieser Einwand ändert jedoch nichts an seinen insgesamt zutreffenden kritischen Anmerkungen auf S. 38 f.

¹⁴⁵ Die klassische Theorie der Metapher schreibt dieser die Fähigkeit zu, »Ähnlichkeiten zu erkennen, weshalb sie auch in die Nähe des Gleichnisses gerückt wird.« Vgl. Jäkel, Wie Metaphern Wissen schaffen. Die kognitive Metaphertheorie und ihre Anwendung in Modell-Analysen der Diskursbereiche Geistestätigkeit, Wirtschaft, Wissenschaft und Religion, 2003, S. 86 ff. Die erste Auflage von 1997 rezensierte Döring, Zeitschrift für Sprachwissenschaft 17 (1998), S. 176 ff.

¹⁴⁶ Ein eindrucksvolles Beispiel gibt Gabriel, Der Logiker als Metaphoriker. Freges philosophische Rhetorik, in: ders., Zwischen Logik und Literatur. Erkenntnisformen von Dichtung, Philosophie und Wissenschaft, 1991, S. 65 ff. Aufschlussreich ist Frege deshalb, weil er »als Logiker ein harter Propositionalist, als philosophischer Autor aber ein begnadeter Metaphoriker war« (Gabriel, ebd., S. 66). Durch die Übertragung des mathematischen Funktionsbegriffs setzt Frege an die Stelle der Subjekt/Prädikat-Struktur einer Aussage die Argument/Funktions-Struktur, mit der aus der Chemie übernommenen Metaphorik »gesättigt« – »ungesättigt« präzisiert Frege nicht nur den erweiterten Funktionsbegriff, sondern gelangt auch zu einer »Neuordnung sämtlicher logischer Kategorien und ihrer Verbindungen,« wodurch schließlich ein Paradigmawechsel bewirkt wurde. Kretzenbacher (Fn. 142) setzt sich dagegen mit der »Erzählung« Kekulés auseinander, nach der dieser zur monozyklischen Struktur des Benzolmoleküls (Benzolring) durch eine ihm im Traum erschienene ringförmig geschlossene Kette bzw. ihren eigenen Schwanz erfassende, sich im Kreis wirbelnde Schlange gefunden habe. Für Gabriel ist Frege »ein Beleg für eine die Grenzen der Disziplinen überschreitende (...) kreative Metapher«, wohingegen das Kekulé-Beispiel dafür stehe, dass »die grenzüberschreitenden Übertragungen nicht nur zwischen den Wissenschaften, sondern auch unter Rückgriff auf Vorstellungen der Einbildungskraft erfolgen können, die uns durch Kunst oder gar Mythos vermittelt worden sind.« Vgl. Gabriel, Begriff – Metapher – Katachrese. Zum Abschluss des Historischen Wörterbuchs der Philosophie, Ms. 2006, 12 S., erscheint in: Danneberg/Spoerhase/Werle (Hrsg.), Begriffe, Metaphern und Imaginationen in Philosophie und Wissenschaftsgeschichte, 2008. Lutz Danneberg sei dafür gedankt, dass er das Manuskript zugänglich gemacht hat. Siehe auch den Tagungsbericht, Wolfenbütteler Bibliotheks-Informationen 31 (2006), S. 25 f. Die allgemein anerkannte erkenntnisfördernde Funktion der Metapher wird von Bumke und Karstens »gestreift«, beide sehen allerdings nicht, dass dem »Schlüsselbegriff« der Steuerung eine solche Funktion zugewiesen werden kann. Vgl. Bumke (Fn. 74), S. 35 f.; Karstens, Rechtliche Steuerung von Umweltinnovationen durch Leitbilder: Leitbilder als materieller Kern von regulierter Selbstregulierung, in: Eifert/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Innovation und rechtliche Regulierung. Schlüsselbegriffe und Anwendungsbeispiele rechtswissenschaftlicher Innovationsforschung, 2002, S. 59 f.

¹⁴⁷ Danneberg (Fn. 103), S. 305, S. 313.

¹⁴⁸ Debatin, Die Rationalität der Metapher. Eine sprachphilosophische und kommunikationstheoretische Untersuchung, 1995, S. 2. Rezensiert durch Keil, Die Metapher – klüger als ihr Verfasser?, Deutsche Zeitschrift für Philosophie 45 (1997), S. 318 ff.

pherntheorien umrisshaft vorzustellen, deren eine Max Black zugerechnet wird,¹⁴⁹ deren andere mit den Namen von George Lakoff und Mark Johnson verbunden ist.¹⁵⁰ Möglicherweise lässt sich dann einsichtig machen, dass »Schlüssel-« oder »Brückenbegriffe«, wie sie in dem Reformdiskurs verwendet werden, als theoriekonstitutive Metaphern verstanden werden können bzw. zu diesen eine hohe Affinität besitzen.

Im Gegensatz zur herkömmlichen Auffassung, welche in der Metapher vornehmlich ein Zeichen rhetorischer Gewandtheit sieht, gehen Lakoff/Johnson von der Beobachtung aus, dass Metaphern in der Alltagssprache außergewöhnlich verbreitet sind. Es spricht vieles dafür, dass vor allem abstrakte Themen mit Hilfe konventioneller Metaphern erörtert werden, was darauf hinzuweisen scheint, dass »das Verwenden, Verstehen und Produzieren von Metaphern (...) als Bestandteil der allgemeinen Sprachkompetenz« angesehen werden muss.¹⁵¹ Dies veranlasst Lakoff/Johnson zu der Annahme, dass Erfahrung und Denken »durch kulturell geprägte mentale bzw. »eingekörperte« »Konzeptsysteme« (vermittelt werde),« die ihrerseits »in wesentlichen Teilen imaginativer Natur« seien. Diese Auffassung eines »omnipräsenten metaphorischen Gebrauchs« wird auf eine »neuronale(«) »Konzeptstruktur« (zurückgeführt), die sowohl unser Handeln auch »alle natürlichen Dimensionen unserer Erfahrung« in sich aufnimmt.«¹⁵² So gesehen ist die Metapher ein »unverzichtbares, rationales Instrument der Orientierung und der Welterschließung.«¹⁵³ Auf der Sprachoberfläche angesiedelte konventionell-metaphorische Ausdrücke gelten demnach als Widerspiegelungen konzeptueller Metaphern, also komplexer kognitiver bzw. kultureller Modelle, (die ihrerseits aus dem vorhandenen Sprachmaterial wiederum rekonstruiert werden müssen).¹⁵⁴ Dieses Verständnis von Metaphern geht davon aus, dass diese »zwischen zwei verschiedenen konzeptionellen Domänen« eine »systematische Verbindung« herstellen,¹⁵⁵ von denen die eine der Zielbereich (Z), die andere der Ursprungsbereich (U) der metaphorischen Übertragung ist. Eine wichtige Grundannahme dieser Richtung der kognitiven Metapherntheorie besagt, dass »in der Regel abstrakte und komplexere Zielbereiche« – die als Explanandum anzusehen sind – »durch den metaphorischen Rückgriff auf konkretere, einfach strukturierte und sinnlich erfahrbare Ursprungsbereiche«, denen die Funktion als Explanans zufällt, konzeptualisiert werden.¹⁵⁶ Da das metaphorische Explanans nach Lakoff/Johnson für das Explanandum ein »Vorstellungsmodell« zur Verfügung stellt, wirkt dieses wie jedes Modell – so im Übrigen auch das Steuerungsmodell¹⁵⁷ – selektiv, indem es »bestimmte Aspekte des Ex-

149 Black, *Die Metapher* (1954); *Mehr über die Metapher* (1977), in: Haverkamp (Hrsg.), *Theorie der Metapher*, 1996, S. 55 ff., S. 379 ff.

150 Lakoff/Johnson, *Leben in Metaphern. Konstruktion und Gebrauch von Sprachbildern*, 2007, zuerst 1980 unter dem Titel »Metaphors We Live by« erschienen. Zu Lakoff/Johnson vgl. Jäkel (Fn. 145) sowie Drewer (Fn. 68).

151 Jäkel (Fn. 145), S. 22.

152 Gehring, *Das Bild vom Sprachbild. Die Metapher und das Visuelle*, Ms. 2006, 18 S., erscheint in: Danneberg/Spoerhase/Werle (Hrsg.), *Begriffe, Metaphern und Imaginationen in Philosophie und Wissenschaftsgeschichte*, 2008. Mit Hinweis auf Lakoff/Johnson (Fn. 150), S. 269. Lutz Danneberg sei dafür gedankt, dass er das Manuskript zugänglich gemacht hat.

153 Drewer (Fn. 68), S. 5.

154 Zu einem solchen Versuch: Siehe Klein, *Weg und Bewegung. Metaphorische Konzepte im politischen Sprachgebrauch und ein Frame-theoretischer Repräsentationsvorschlag*, in: Panagl/Stürmer (Hrsg.), *Politische Konzepte und verbale Strategien: Brisante Wörter – Begriffsfelder – Sprachbilder*, 2002, S. 221 ff.

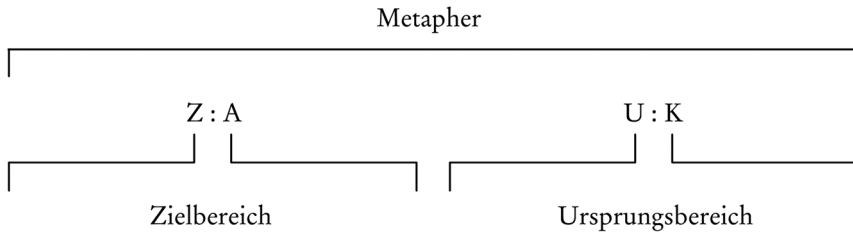
155 Jäkel (Fn. 145), S. 23, S. 28.

156 Jäkel (Fn. 145), S. 28, S. 40. Vgl. auch Lakoff, *The contemporary theory of metaphor*, in: Ortony (ed.), *Metaphor and Thought*, 1994, S. 244 f.

157 Siehe Mayntz, *Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive*, in: Burth/Görlitz (Hrsg.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, 2001, S. 17 ff.

planandums unter gleichzeitiger Vernachlässigung anderer« hervorhebt.¹⁵⁸ Beide Autoren treten auch für die sog. Unidirektionalitäts-These ein,¹⁵⁹ die mit der »Beobachtung der tendenziellen Irreversibilität oder Gerichtetheit des metaphorischen Gebrauchs« übereinstimmt, was darin begründet ist, dass »Metaphern häufig in die Richtung vom Bekannten zum Unbekannten, vom Anschaulichen zum Unanschaulichen«¹⁶⁰ bzw. vom Konkreten zum Abstrakten zielen, wie dies das nachstehende Schema zum Ausdruck bringt:

*Schema 1: Metapher mit Übertragungsrichtung Konkret → Abstrakt*¹⁶¹



Siglen

Z = Zielbereich; U = Ursprungsbereich

A = Abstrakt; K = Konkret

Eine gewissermaßen unabhängige Bestätigung der von Lakoff/Johnson vertretenen kognitiven Metapherntheorie, welche der Metapher in erster Linie eine Erklärungs- und Verständnisfunktion zuschreibt,¹⁶² sieht Jäkel in Vorläufern dieses Ansatzes, zu denen er als bedeutendste Repräsentanten Kant, Blumenberg und Harald Weinrich mit seiner linguistischen Bildfeld-Metapherntheorie zählt,¹⁶³ die für ihn »in weiten Bereichen quasi eine europäische Vorwegnahme der Theorie Lakoffs und Johnsons« darstellt.¹⁶⁴

¹⁵⁸ In enger Anlehnung an Jäkel (Fn. 145), S. 37. Siehe auch Lakoff/Johnson (Fn. 150), S. 18 ff., S. 66 ff.

¹⁵⁹ Dies ist der Hauptunterschied zur sog. Interaktionstheorie, die sich mit den Namen von I. A. Richards und M. Black verbindet (Jäkel [Fn. 145], S. 93 ff., insb. S. 99) und streng genommen die Unterscheidung in Ziel- und Ursprungsbereich nicht kennt, sondern von zwei miteinander in Wechselwirkung stehenden, miteinander »interagierenden Bereichen« ausgeht. Auf die Interaktionstheorie bezieht sich Stoschus in ihrer Studie über »Molekulargenetische Metaphern. Eine Auseinandersetzung mit der Metapher in der Wissenschaftssprache« (2005). Rezensiert durch Döring, *metaphorik* 11 (2006), S. 148 ff.

¹⁶⁰ Danneberg (Fn. 103), S. 341 f.

¹⁶¹ Nach Jäkel (Fn. 145), S. 69.

¹⁶² Dies bringt auch die Kennzeichnung der Metapher bei Lakoff/Johnson ([Fn. 150], S. 13) zum Ausdruck: »Das Wesen der Metapher besteht darin, dass wir durch sie eine Sache oder einen Vorgang in Begriffen einer anderen Sache bzw. eines anderen Vorgangs verstehen und erfahren können.«

¹⁶³ Jäkel ([Fn. 145], S. 122 ff., S. 129 f.) macht darauf aufmerksam, dass Weinrichs linguistische Bildfeld-Metapherntheorie der »kognitiven Metapherntheorie am nächsten kommt und sie in praktisch allen wesentlichen Aussagen vorwegnimmt« (Jäkel [Fn. 145], S. 123). Bei Weinrich heißen die metaphorischen Domänen zunächst »Sinnbezirke«, später dann »Bedeutungsfelder«. In Vorwegnahme der Unterscheidung von Ursprungs- und Zielbereich des kognitiven Ansatzes, kennt Weinrich ein »bildspendendes« und ein »bildempfangendes Feld« samt der dazugehörigen Übertragungsfunktion, wobei die Übertragungsrichtung ebenfalls unidirektional ist. Gegen die Weinrich (z. B. Semantik der »kühnen« Metapher [1963], in: Haverkamp [Hrsg.], *Theorie der Metapher*, 1983, S. 316 ff.) oder Miller (Imagery und Metaphor: The Cognitive Science Connection, in: Radin [ed.], *From a Metaphorical Point of View. A Multidisciplinary Approach to the Cognitive Content of Metaphor*, 1995, S. 199 ff.) in Anspruch nehmende »Vorstellung von der Metapher als einer Art sprachliches Bild« wehrt sich Gehring vehement: »Ich möchte mich nicht nur gegen regelrechte Bildtheorien der Metapher aussprechen (Weinrich) sowie gegen Theorien der Metapher als einer Art mentaler Bildverarbeitung (Miller), sondern ich möchte darüber hinaus auch vor der (...) Denkform warnen, die Metapher funktioniere bildanalog (...).« Vgl. Gehring (Fn. 152), S. 4, erscheint 2008. Insoweit hätte sich Baer (Fn. 140, S. 238 ff.) mit Gehring auseinander zu setzen.

¹⁶⁴ Jäkel (Fn. 145), S. 129, siehe auch S. 116 ff.

Eine Skizze von Blacks »Interaktionstheorie« kann damit beginnen,¹⁶⁵ dass eine metaphorische Aussage zwei verschiedene Gegenstandsbereiche (Systeme) verbindet, wobei auf den Primärgegenstand (Tenor) »eine Menge von ›assozierten Implikationen‹ (...) ›projiziert‹ [werden], die im Implikationszusammenhang¹⁶⁶ (...) enthalten sind und als Prädikate auf den Sekundärgegenstand anwendbar sind.«¹⁶⁷ Die metaphorische Übertragung auf den Tenor erzeugt eine neue Sehweise, d.h. es kommt zu Bedeutungsverschiebungen, indem bestimmte Merkmale des Primärgegenstandes betont, andere dagegen unterdrückt werden, und zwar so, dass auf diesen Aussagen bezogen werden, »die den Gliedern des Implikationszusammenhangs des Sekundärgegenstandes isomorph sind.«¹⁶⁸ Allerdings geht Black von einer »Bidirektionalität« der Metapher aus, wodurch sich die Interaktionstheorie Blacks von der kognitiven Metapherntheorie Lakoff/Johnsons unterscheidet. Auch wenn sich Black von der klassischen Substitutionstheorie wie von der Vergleichstheorie abgrenzt, geht er davon aus, dass sich von jeder Metapher sagen lasse, »sie vermittele eine Analogie oder strukturelle Korrespondenz.«¹⁶⁹ In seinem grundlegenden Beitrag von 1954 hatte Black sich hierzu vorsichtig und dennoch unmissverständlich geäußert: »Es wäre in einigen dieser Fälle (d.h., wo Metaphern Ähnlichkeiten unterstellen, die anders schwer erkennbar wären) aufschlußreicher zu sagen, die Metapher schafft Ähnlichkeiten, statt zu sagen, sie formuliert eine bereits vorher existierende [= objektive] Ähnlichkeit.«¹⁷⁰ Indem durch die »interaktive Verbindung« zwischen Primär- und Sekundärgegenstand Ähnlichkeiten erst hergestellt werden, können nach Black bestimmte Metaphern neue Einsichten hervorbringen. Insofern sind für Black bestimmte (nicht alle) Metaphern »kognitive Instrumente«, »die uns in die Lage versetzen, bestimmte Aspekte der Wirklichkeit zu sehen, zu deren Konstitution die Herstellung der Metapher beiträgt.«¹⁷¹ Lakoff/Johnson postulieren dagegen auf höchst spekulative Weise eine »erfahrungsmäßige Korrelation« zwischen Ursprungs- und Zielbereich, von der sie ferner annehmen, sie werde mit »metaphorischen Ausdrucksweisen (...) als Motivation vererbt.«¹⁷² Dass die »erfahrungsmäßige Korrelation« auch »in einer Ähnlichkeit zwischen den beteiligten Domänen bestehen« kann, anerkennen sie als Ausnahme.¹⁷³

165 Gegen Black gerichtet, beharrt Davidson auf der Wörtlichkeit der Metapher. Vgl. Davidson, Was Metaphern bedeuten, in: Haverkamp (Hrsg.), *Die paradoxe Metapher*, 1998, S. 49 ff. (zuerst 1978). Mit Davidson wiederum setzen sich Black und Goodman kritisch auseinander. Vgl. Black, *How Metaphors work: A Reply to Donald Davidson*, *Critical Inquiry* 6 (1979), S. 131 ff.; Goodman, *Metaphor as Moonlighting*, *Critical Inquiry* 6 (1979), S. 125 ff.

166 Frühere Version: »System assoziierter Gemeinplätze«.

167 Black, *Mehr über die Metapher* (Fn. 149), S. 392.

168 Black, ebd., S. 393.

169 Black, ebd., S. 396.

170 Black, ebd., S. 405. Zur Auseinandersetzung mit Blacks These vgl. Strub, *Abbilden und Schaffen von Ähnlichkeiten. Systematische und historische Thesen zum Zusammenhang von Metaphorik und Ontologie*, in: Danneberg/Graeser/Petrus (Hrsg.), *Metapher und Innovation. Die Rolle der Metapher im Wandel von Sprache und Wissenschaft*, 1995, S. 105 ff. Siehe aber auch das Kap. 22 »Ähnlichkeiten herstellen« bei Lakoff/Johnson (Fn. 150), S. 170 ff.

171 Black (Fn. 149), S. 409, S. 68. Unter Verwendung der von Black eingeführten Terminologie veranschaulicht Miller die Funktion der Metapher anhand von Maxwells metaphorischem Zugriff auf das elektromagnetische Feld: »Maxwell's characterization of the electromagnetic field can be rephrased as follows: The electromagnetic field behaves as if it were a collection of wheels, fluids and pulleys. The function of metaphor becomes clear here: we try to understand a less well understood concept (electromagnetic field) in terms of one that is better understood (the mechanics of wheels, fluids and pulleys).« Vgl. Miller, *Modelling creativity*, in: Ahrweiler/Gilbert (eds.), *Computer Simulations in Science and Technology Studies*, 1998, S. 178 f.

172 Jäkel (Fn. 145), S. 92.

173 Jäkel (Fn. 145), S. 92.

Mit der seit Popper gebräuchlichen (wohl auf Reichenbach zurückgehenden) Unterscheidung zwischen Entdeckungs- und Begründungszusammenhang lässt sich festhalten, dass eine verbreitete Position »de(n) kognitive(n) Gehalt von Metaphern auf den Entdeckungszusammenhang« samt der ihnen dort allgemein zugeschriebenen heuristischen Funktion beschränkt sieht, ihnen jedoch hinsichtlich des Begründungszusammenhangs eine fundierende Funktion nicht zugesteht.¹⁷⁴ Vor allem diejenigen Autoren, die Metaphern »einen bedeutenden kognitiven Gehalt« zusprechen, neigen dazu, »jede Innovation in der Kognition ausschließlich oder wesentlich an einen metaphorischen oder analogischen Sprachgebrauch zu binden, zumindest aber in Fällen sog. revolutionärer Innovationen, die zu neuen Paradigmen oder Sichtweisen führen.«¹⁷⁵

Debatin,¹⁷⁶ welcher der Metapher nicht nur im Entdeckungs-, sondern auch im Begründungszusammenhang eine fundierende Funktion zuweist, kann als Repräsentant einer Position in Anspruch genommen werden, die in der (theoriekonstitutiven) Metapher die Vorwegnahme eines Modells¹⁷⁷ (i. S. einer gedanklichen Konstruktion) sieht. In Anlehnung an die Eisbergmetaphorik Max Blacks¹⁷⁸ könne man, so Debatin, in der Metapher ein »implizites Modell« sehen, das mit einem Modell bestimmte, jedoch nicht weiter ausgeführte Merkmale aufweist, im Vergleich zu diesem jedoch »einen geringeren Exaktheitsanspruch erhebt.« Akzeptiert man diese Sichtweise, dann sind umgekehrt »Modelle als explizitere Metaphern« zu betrachten. Solche Metaphern, die den »Kern eines Modells« bilden, nennt Debatin theoriekonstitutive Metaphern.¹⁷⁹ Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie »häufig auf dem Transfer von Konzepten und Metaphern von einem Wissenschaftsfeld in ein anderes« beruhen und als »Denk- und Erklärungsmodelle (...) auf paradigmatische Art einen neuen Gegenstandsbe- reich erschließen.«¹⁸⁰ Allerdings übernehmen Metaphern für Debatin auch im Begründungszusammenhang eine fundierende Funktion, wobei er sich vornehmlich auf Mary B. Hesse beruft,¹⁸¹ die wie Debatin Blacks »Interaktions- theorie« favorisiert. Hesse macht geltend, dass die vom H-O-Schema wissenschaftlicher Erklärung u.a. geforderte streng logisch-deduktive Ableitung (Typus der deduktiv-nomologischen Erklärung) nicht einlösbar ist, da die Ableitung empirischer Gesetze aus theoretischen Gesetzen »den Weg über die Korrespondenzregeln zu nehmen hat und schon aus diesem Grund ein sehr indi-

174 Danneberg (Fn. 103), S. 308.

175 Danneberg (Fn. 103), S. 308 f.

176 Debatin, Die Modellfunktion der Metapher und das Problem der »Metaphernkontrolle«, in: Schneider (Hrsg.), Metapher, Kognition, Künstliche Intelligenz, 1996, S. 85 ff. Ferner: Debatin (Fn. 148), S. 138 ff. Die obigen Ausführungen folgen Debatin.

177 Jäkel (Fn. 145), S. 94 ff.

178 Black (Fn. 149), S. 396: »(...) jeder ›Implikationszusammenhang‹, der vom Sekundärgegenstand einer Metapher gestützt ist, (ist) ein *Modell* der dem Primärgegenstand unterstellten Zuschreibungen (...): jede Metapher ist die Spitze eines untergetauchten Modells.« Siehe auch Jäkel (Fn. 145), S. 97. Skeptisch dagegen Kretzenbacher (Fn. 142), S. 278 f.

179 Die Bezeichnung »theoriekonstitutiv« verweist auf die von Boyd vorgenommene Unterscheidung in theoriekonstitutive, exegetische und pädagogische Metaphern. Vgl. Boyd, Metaphor and theory change: What is »metaphor« a metaphor for?, in: Ortony (ed.), Metaphor and Thought, 1994, S. 485 ff. – Auch wenn immer wieder auf die Verwandtschaft von Metapher und Modell hingewiesen wird und man sich hierbei auch auf Blacks Eisberg-Metapher beruft, ist die von M. B. Hesse hierzu mit angestoßene Diskussion noch immer im Gange. Vgl. M.B. Hesse, The Explanatory Function of Metaphor, in: M.B. Hesse, Models and Analogies in Science, 1970, S. 157 ff. Siehe beispielsweise: Burri, Metaphern, Modelle und wissenschaftliche Erklärungen, in: Danneberg/Graeser/Petrus (Hrsg.), Metapher und Innovation. Die Rolle der Metapher im Wandel von Sprache und Wissenschaft, 1995, S. 268 ff.; sowie Frauchiger, Der metaphorische Raum im Kontext, in: Danneberg et al., ebd., S. 225 ff.

180 Debatin (Fn. 176), S. 87.

181 Hesse (Fn. 179), S. 157 ff., S. 172 ff.

rektes und approximatives Verfahren bleiben muß.«¹⁸² Infolgedessen, so Mary Hesse, lässt sich dieses approximative Verfahren mit den von Black anlässlich einer metaphorischen Übertragung angenommenen Interaktionen zwischen Erstgegenstand (Tenor) und Zweitgegenstand (Vehikel) parallelisieren, was sie zu der Schlussfolgerung veranlasst, »that the deductive model of explanation should be modified and supplemented by a view of theoretical explanation as metaphoric redescription of the domain of the explanandum.«¹⁸³ Unter zusätzlicher Berufung auf Bühl¹⁸⁴ vertritt Debatin schließlich die mit der soeben skizzierten Argumentationslinie untermauerte These, dass die Metapher nicht nur Erkenntnis zu vermitteln vermag, sondern vielmehr »Motor des ganzen [Erkenntnis-]Prozesses« (Bühl) ist.¹⁸⁵ Auch wenn man gegenüber der These Debatins, dass »auch die metaphorische Neubeschreibung als ein rationaler Vorgriff auf Wahrheit (bzw. *Richtigkeit* oder Wahrhaftigkeit) verstanden werden kann, insofern sie an die formalen Bedingungen verständigungsorientierter Kommunikation (...) gebunden ist,«¹⁸⁶ Skepsis bewahrt,¹⁸⁷ soll diese nicht vor-enthalten werden, weil damit genau auf jene Bedingungen bzw. Grundregeln einer allgemeinen Theorie des rationalen praktischen Diskurses abgestellt wird, die Alexy für eine Theorie der juristischen Argumentation geltend macht.¹⁸⁸ Insofern wären die mit den Regeln und Formen des juristischen Diskurses geschulten Juristen geradezu dazu prädestiniert, die von Debatin geforderte »systematische Metaphernreflexion«¹⁸⁹ vorzunehmen.

Eine für unsere Zwecke nützliche Unterscheidung nimmt Jäkel vor, indem er zu den konventionellen Metaphern mit der Übertragungsrichtung Konkret > Abstrakt auch sog. Spezial-Metaphern einführt. Diese weisen gegenüber der konventionellen Übertragung entweder einen abstrakten Ursprungsbereich oder einen solchen mit »sowohl konkreten als auch abstrakten Anteile(n)« auf (sog. Mischform), konzeptualisieren aber »dennoch – zumindest für den ›Spezialisten‹ und Metaphernproduzenten – etwas Erklärungsbedürftiges durch Rückgriff auf etwas ihm Bekannteres.«¹⁹⁰ Die metaphorische Übertragung kann einen Zielbereich in einer ungewohnten Perspektive erscheinen lassen, wodurch »eingefahrene Denkmuster« eine Umstrukturierung erfahren (können). Im Wissenschaftsbereich kann das der Metapher zugeschriebene kreative Potential zu

182 Zu der von Hempel und Oppenheim vertretenen Auffassung vgl. Stegmüller, Probleme und Resultate der Wissenschaftstheorie und Analytischen Philosophie. Bd. 1, Wissenschaftliche Erklärung und Begründung. Studienausgabe, Teil 1. Das ABC der modernen Logik und Semantik. Der Begriff der Erklärung und seine Spielarten, 1969, S. 82 ff., S. 95. Siehe auch Burri 1995, S. 279 ff. (Fn. 179).

183 Hesse (Fn. 179), S. 170 f. Skeptisch dagegen der Verfasser des Lexikonartikels zur »Metapher«, Enzyklopädie Philosophie und Wissenschaftstheorie, Bd. 2, 1995, S. 869: »M. Hesse verspricht sich davon allerdings zuviel, wenn sie deren [der exakten Metaphern] katachretischen Verlegenheitscharakter zur Sprachtugend der erklärenden Wissenschaften erhebt: Die als metaphorische Neubeschreibung (<metaphoric redescription>) aufgefaßte Sprache hypothetisch-deduktiver Erklärungsmodelle führe gerade auf Grund ihres metaphorischen Charakters, der eine beliebig komplexe Wechselbeziehung zwischen Explanandum und Explanans eröffne, zu immer weiterreichender Entdeckung verborgener Erklärungs-wahrheit.«

184 Bühl, Die Ordnung des Wissens, 1984, S. 147, zitiert nach Debatin (Fn. 176), S. 89.

185 Debatin (Fn. 176), S. 88 f. Auch Lakoff/Johnson ([Fn. 150], S. 183 ff., S. 224 ff.) können sich »nur« zu einer pragmatischen Theorie der Wahrheit verstehen.

186 Debatin (Fn. 176), S. 94.

187 Hierzu geben auch die von Sarasin vorgetragenen Bedenken Anlass. Siehe Sarasin, Infizierte Körper, kontaminierte Sprachen. Metaphern als Gegenstand der Wissenschaftsgeschichte, in: ders., Geschichtswissenschaft und Diskursanalyse, 2003, S. 212 ff.

188 Alexy, Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung, 1983, S. 134 ff., S. 219 ff., S. 261 ff., insb. S. 349 ff.

189 Debatin (Fn. 176), S. 96.

190 Jäkel (Fn. 145), S. 59.

neuen Einsichten führen, zur »Erkenntnis von Zusammenhängen.«¹⁹¹ Insofern kann Jäkel ohne jegliche Einschränkung schreiben: »In der Aufforderung zur kreativen Bildung und Auswertung neuer Metaphern besteht eins der wenigen aussichtsreichen ›Rezepte‹, die der Forschung zur Generierung weiterführender Hypothesen verschrieben werden können.«¹⁹² Für eine Reihe von Autoren, unter ihnen u.a. Richard Boyd¹⁹³ und Thomas S. Kuhn,¹⁹⁴ ist die heuristische Funktion der Metapher insofern bereits mit einer theoriekonstitutiven Funktion verknüpft, als die damit eröffnete neue Sehweise von einem Kollektiv getragen wird. Wird – wie im vorliegenden Fall – ein metaphorisch aufgebautes (Denk-) Modell, das sich in einer anderen Disziplin bereits bewährt hat, von einer Gruppe von Wissenschaftlern quasi als forschungsleitende Perspektive (»Leitbild«) übernommen, wirkt es insofern theoriekonstitutiv, als es sich dann nicht mehr um einen »subjektive(n) Zugang zu einem Gegenstandsbereich [handelt], sondern [um] (...) eine Konzeptualisierungsweise für ein ganzes Kollektiv (...),«¹⁹⁵ das auf diese Weise auch seine Identität als einem bestimmten Paradigma verpflichtete Forschergruppe zu festigen vermag.¹⁹⁶ Vor dem Hintergrund einer angestrebten Reform übernimmt ein solches (Denk-)Modell zugleich auch eine propagandistische Funktion.¹⁹⁷

Die metaphorisch zum Ausdruck gebrachte Reformvorgabe: »Verwaltungsrechtswissenschaft ist als Steuerungswissenschaft zu konzeptualisieren« mit dem dazugehörigen Mayntz'schen Steuerungsmodell, das eine hohe Affinität zum konkreten Erfahrungsbereich bzw. räumlichen Konzept: »Ein Auto steuern bzw. bewegen«,¹⁹⁸ aber auch zur klassischen Steuerungsmetapher (Steuermanns- bzw. Schiffsmetapher) besitzt, lässt sich als eine solche Mischform auffassen, bei welcher der Ursprungsbereich konkrete wie abstrakte Anteile enthält, so dass sie als eine Spezial-Metapher mit der Übertragungsrichtung Konkret/Abstrakt > Abstrakt angesehen werden kann. Freilich ist daran zu erinnern, dass bei der klassischen Steuerungsmetapher die metaphorische Übertragung auf der Ebene eines einzelnen Wortes erfolgt, wohingegen die kognitive Metaphertheorie »sprachliche Metaphern als Ausdruck systematischer Übertragungen zwischen ganzen konzeptuellen Domänen sowie als Indiz komplexer kognitiver bzw. kultureller Modelle« betrachtet.¹⁹⁹

191 Jäkel (Fn. 145), S. 35 f. mit Hinweis auf das von Kuhn ([Fn. 21], S. 91) gegebene Beispiel der metaphorischen Konzeptualisierung von »Elektrizität« als »Flüssigkeit«, was schließlich zur Erfindung der sog. »Leidener Flasche« führte. Zur heuristischen Funktion der Metapher siehe auch Drewer (Fn. 68), S. 58 ff.

192 Jäkel (Fn. 145), S. 36.

193 Boyd (Fn. 179).

194 Kuhn, Metaphor in science, in: Ortony (Fn. 179), S. 533 ff. Zu den Differenzen zwischen Boyd und Kuhn vgl. Sarasin (Fn. 187), S. 213 f.

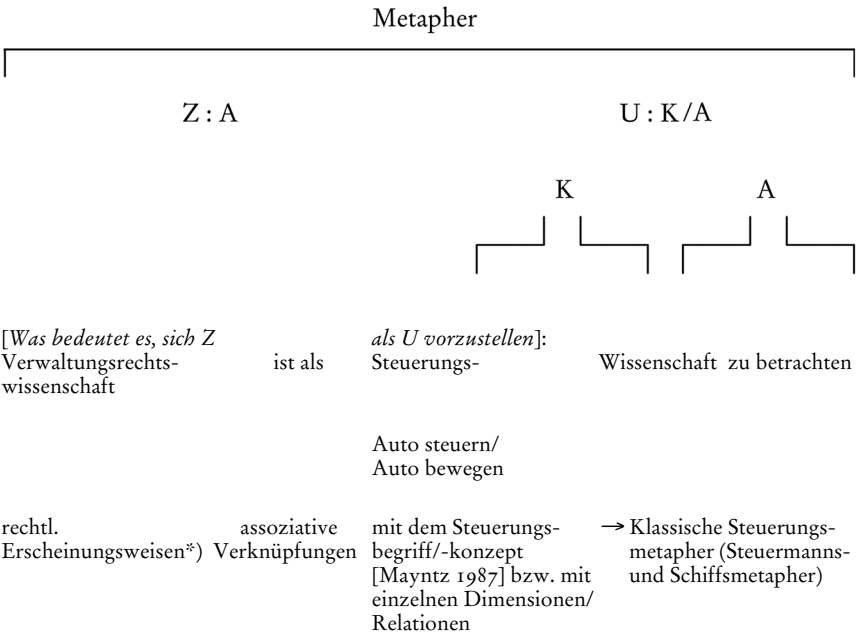
195 Drewer (Fn. 68), S. 64.

196 Zur Vorwegnahme des Paradigmbegriffs durch Lichtenberg vgl. Blumenberg, Beobachtungen an Metaphern, Archiv für Begriffsgeschichte XV (1971), S. 197.

197 Gessinger (Fn. 7), S. 43. Als ein Beleg für eine eher propagandistische Funktion der Metapher mögen die einleitenden Ausführungen des Vorsitzenden auf der Tagung der Staatsrechtslehrer in Dresden Oktober 1996 herangezogen werden, mit denen er die Aussprache eröffnete: »Ich möchte an das ›Lösungswort‹ der Staatsmodernisierung von David Osborne und Ted Gaebler erinnern, unter das ich heute morgen die Auseinandersetzung mit unserer Problematik gestellt habe: ›Steuern statt Rudern!‹« Vgl. VVDStRL 56 (1997), S. 283.

198 Vgl. Luhmann, Die Wirtschaft der Gesellschaft, 1988, S. 326: »Abstrakt formuliert geht es bei Steuerung immer um Verringerung einer Differenz. Im täglichen Leben, etwa beim Steuern eines Wagens, denkt man dabei an die Verringerung einer Differenz in der Richtung einer Bewegung. Das Steuern bezieht sich dann auf die Raumverhältnisse einer Bewegung.«

199 Jäkel (Fn. 145), S. 91. Insofern lässt sich nach Kretzenbacher ([Fn. 142], S. 279) bei der »linguistischen Metaphertheorie« eine Verschiebung »aus dem Bereich der Wortsemantik in die Textsemantik« beobachten. Zu der damit aufgeworfenen Problematik zu Umfang und Ermittlung des Kontextes vgl. Danneberg (Fn. 103), S. 269 ff.



Siglen

- *) z.B. »Recht der vorgängigen Entscheidungssteuerung«
Z = Zielbereich; U = Ursprungsbereich
A = Abstrakt; K = Konkret

So gesehen erfüllt auch die Spezial-Metapher »Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungs-Wissenschaft« jene Voraussetzung, die für den metaphorischen Gebrauch in wissenschaftlichen Abhandlungen durchaus typisch ist. Auch hier ist der metaphorische Rückgriff durch die Inanspruchnahme eines konkreteren, sogar sinnlich erfahrbaren Ursprungsbereichs möglich, zumal R. Mayntz mit ihrem Steuerungs-begriff explizit an die Alltagssprachliche Verwendung des Steuerungs-begriffs und somit an die Jedermanns-Erfahrung: die »Steuerung des Fahrverhaltens eines Autos« anknüpft, auch wenn dieser Vorgang realiter höchst komplex ist.²⁰¹ Außerdem verdankt der Ursprungsbereich trotz aller Abstraktheit seine hohe Anschaulichkeit auch dem Umstand, dass die Wortbildung »Steuerungs-Wissenschaft« allein schon infolge ihrer Motiviertheit leicht verständlich ist, weil sich ihre Gesamtbedeutung bereits aus den Bedeutungen ihrer einzelnen Elemente erschließen lässt.

Die Wahl der Steuerungs-Metapher könnte strategisch genannt werden, wenn der Gedanke eine Rolle gespielt haben sollte, den bei der Neuausrichtung des Verwaltungsrechts zu erwartenden Widerstand mit dem Hinweis zu entkräften, Steuerung sei bei angesehenen Mitgliedern der sozialwissenschaftlichen Profes-

²⁰⁰ Nach Jäkel (Fn. 145), S. 70.
²⁰¹ Schwegler/Roth, Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit komplexer Systeme, in: Bußhoff (Hrsg.), Politische Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlagendiskussion, 1992, S. 13 f.

sion als forschungsleitendes Paradigma bereits anerkannt und habe sich dort bewährt,²⁰² gelte dort gleichsam als »herrschende Lehre«. Die bei den Sozialwissenschaften weitgehend akzeptierte »Festlegung des Steuerungsbegriffs auf ein akteurtheoretisches Kausalschema«²⁰³ erhöhte infolge der damit gegebenen handlungstheoretischen Ausrichtung nicht nur die Anschlussfähigkeit bei den Reformjuristen,²⁰⁴ sondern bewahrte diese zugleich davor, sich mit Luhmanns Systemtheorie und deren Varianten auseinander setzen zu müssen (zumal R. Mayntz bei der Präsentation ihres Steuerungsmodells bereits entsprechende Abgrenzungen vorgenommen hatte).²⁰⁵ Unbestritten dürfte jedoch sein, dass der Leitgedanke der »Steuerung« mit der damit verbundenen »fachfremden« Terminologie auch den Zusammenhalt der Reformgruppierung selbst gefördert hat, wie dies in dem auffällig hohen Ausmaß der wechselseitigen Bezugnahme auf Veröffentlichungen der Gruppenmitglieder untereinander zum Ausdruck kommt. »Steuerung durch Recht« bzw. »Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft« übernahmen als Metaphern so gesehen in jedem Fall eine propagandistische Funktion – im Sinne einer Erkennungsmelodie sowohl für Mitglieder als auch für Nicht-Mitglieder der Reformgruppierung.

7. Zum heuristischen Wert der reflektierenden Urteilskraft

Man hätte bei der den »Schlüssel-«, »Verbund-« bzw. »Brückenbegriffen« zugeschriebenen Funktionsvielfalt²⁰⁶ erwarten dürfen, dass sich die Reformjuristen entweder mit der theoriekonstitutiven Funktion der Metapher umfassend auseinander gesetzt hätten,²⁰⁷ ihr also (bei allen geltend zu machenden Vorbehalten) unter Berufung beispielsweise auf Debatin die Funktion eines (nicht vollständig ausgearbeiteten) Modells zugeschrieben hätten, um deren erkenntnisförderndes, heuristisches Potential im Entdeckungszusammenhang zu unterstreichen. Oder die Reformjuristen hätten sich auf die von Black vertretene Position berufen können, welche davon ausgeht, dass die Metapher Ähnlichkeitsbeziehungen herzustellen vermag, die zu weiteren Assoziationen einladen.²⁰⁸ Festzuhalten ist jedoch: Nur als kognitive Metapher vermag die Wortschöpfung »Schlüsselbegriff« die ihr von den Reformjuristen zugeschriebene erkenntnisfördernde, heuristische Funktion erfüllen. Wird dies nicht beachtet, dann kann der »Schlüssel-« oder »Brückenbegriff« nur eine höchst simple Bedeutung beanspruchen: dass er zwar im Begriffsvorrat verschiedener Disziplinen, hier der Rechts- und Sozialwissenschaften, geführt wird, doch in recht unterschiedliche Verwendungszusammenhänge eingebettet ist, aus denen er nicht ohne weiteres herauszulösen ist. Lässt man sich indessen von dem Gedanken leiten, dass die allgemeine Denkform

202 Gessinger (Fn. 7), S. 36.

203 Lange/Braun (Fn. 83), S. 24.

204 Hoffmann-Riem (Fn. 18), S. 96: »Die Beobachtungen [Teubners] mögen auch diejenigen zum Nachdenken bringen, die das systemtheoretische Raster nicht akzeptieren und Steuerungsfragen zum Beispiel eher aus handlungstheoretischer Sicht angehen, welche den Juristen meist leichter zugänglich ist als die systemtheoretische Abstraktion.«

205 Ablehnend auch Scharpf. Siehe Scharpf, Politische Steuerung und Politische Institutionen, PVS 30 (1989), S. 10 ff.

206 Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft (Fn. 8), S. 35 ff.

207 Vgl. Baer (Fn. 140). Die Annahme, Weber hätte mit seinem Idealtypus »primär normative Aspekte im Blick« gehabt (Baer [Fn. 140], S. 231), ist nicht zutreffend. Statt vieler: Bruun, Science, Values and Politics in Max Weber's Methodology, 2007; Jacobsen, Max Weber und Friedrich Albert Lange. Rezeption und Innovation, 1999.

208 Schmidt-Aßmann, Verwaltungsorganisationsrecht (Fn. 81), S. 15.

der Analogie Juristen höchst vertraut ist,²⁰⁹ würde dies dafür sprechen, das dem Steuerungskonzept bzw. den Schlüsselbegriffen zugeschriebene kreative Potential eher demjenigen Vermögen anzulasten, das einst mit »Witz«²¹⁰ oder (juristischem) Takt in Verbindung gebracht wurde.²¹¹ Für diese Vermutung spricht sowohl die nachstehend mitgeteilte Beobachtung als auch die kurz gefasste Begriffsgeschichte von »Witz« und »Urteilkraft.«

Sieht man in der Spezial-Metapher bzw. theoriekonstitutiven Metapher ein (noch nicht ausgearbeitetes) Modell, mit dessen Hilfe ein bestimmter Gegenstandsbereich auf neuartige Weise erschlossen werden soll, dann scheint sich das Mayntz'sche Steuerungskonzept infolge seines nicht allzu hohen Abstraktionsniveaus zur Übertragung geradezu anzubieten:²¹²

	Steuerungssubjekt	
Steuerungswissen	Steuerungsinstrumente	Steuerungsziel
	Steuerungsobjekt	

Allerdings verliert die Steuerungs-Metapher das üblicherweise durch den Übertragungsvorgang hervorgerufene Moment der Überraschung und Spannung (und damit auch der Kreativität), wenn das Mayntz'sche Steuerungskonzept gewissermaßen zu ihrer Paraphrasierung herangezogen wird. Dies ist der Fall, wenn die *beziehungslos nebeneinander stehenden* Dimensionen des Steuerungskonzepts mit Juristen vertrauten Begriffen bzw. normativen Vorgaben versehen werden, wenn also als Steuerungssubjekt der »parlamentarische Gesetzgeber« und als Steuerungsobjekt die Verwaltung eingesetzt wird sowie als umfassendes Steuerungsziel u.a. deklariert wird, dass »das (...) Verwaltungsrecht (...) Vorgaben des Rechtsstaatsprinzips und des Demokratieprinzips konkretisierend umsetzen und so das Verwaltungshandeln rechtsstaatlich disziplinieren und kanalisieren (soll) (...).«²¹³ Auf diese Weise wird die Steuerungs-Metapher des Ursprungsbereichs im Zielbereich zum bloßen Ordnungs-Schema degradiert, mit dem gedankenarmen Effekt, dass eine höchst vertraute Sehweise reproduziert wird.²¹⁴

Erkenntnisfördernde Funktionen i. S. einer erkennbaren Steigerung der Analysefähigkeit bzw. Perspektivenerweiterung (Zusammenschau) lassen sich jedoch registrieren, wenn die Beziehungen zwischen den einzelnen Dimensionen des Mayntz'schen Steuerungsmodells als Wirkungszusammenhänge²¹⁵ ins Spiel

²⁰⁹ Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 1975, S. 366 ff. Zur schöpferischen Qualität der Analogie vgl. Ehrlich, Die juristische Logik, 1966, S. 227 (zuerst 1917). Grundlegend: Langhein, Das Prinzip der Analogie als juristische Methode. Ein Beitrag zur Geschichte der methodologischen Grundlagenforschung vom ausgehenden 18. bis zum 20. Jahrhundert, 1992.

²¹⁰ Gabriel: Artikel »Witz«, Historisches Wörterbuch der Philosophie. Bd. 12, 2004, Sp. 983 ff. Gabriel, Der »Witz« der reflektierenden Urteilkraft, in: Rodi (Hrsg.), Urteilkraft und Heuristik in den Wissenschaften. Beiträge zur Entstehung des Neuen, 2003, S. 197 ff.

²¹¹ von Jhering, Der Zweck im Recht. Bd. 2 (1883), hg. v. Helfer, 1970, S. 33 ff.

²¹² Voßkuhle, Neue Verwaltungswissenschaft (Fn. 8), S. 20 ff. Außer Steuerungsinstrumenten werden auch Steuerungsmedien wie Markt (Geld), Staat (Macht, Recht), Personal und Organisation unterschieden.

²¹³ Schuppert, Verwaltungsrechtswissenschaft (Fn. 14), S. 69 f.

²¹⁴ Auch wenn man bereit ist, in der Bezugnahme auf das Mayntz'sche Steuerungskonzept »eine ›complete explication‹ der theoriekonstitutiven Metapher« sehen zu wollen, führt die skizzierte Vorgehensweise eher zu trivialen als zu erkenntnisfördernden Einsichten (»Wirkungszusammenhänge«). Vgl. Debatin, Der metaphorische Code der Wissenschaft. Zur Bedeutung der Metapher in der Erkenntnis- und Theoriebildung, Europäische Zeitschrift für Semiotische Studien 2 (1990), S. 798.

²¹⁵ Sie machen auch das aus, was als »Steuerungswissen« bezeichnet wird. Siehe Schmidt-Aßmann (Fn. 81), S. 14: »(...) im einzelnen hat sich dabei eine pragmatische Steuerungsvorstellung durchgesetzt, die sich an einer handlungsorientierten Begrifflichkeit ausrichtet und die Wirkungszusammenhänge zwischen Steuerungssubjekten, -objekten, -zielen und -instrumenten untersucht.« Allerdings stellt R. Mayntz auf einen analytischen Wirkungsbegriff ab und will Wirkungszusammenhänge empirisch ermitteln.

gebracht werden. Das sich hierfür auf den ersten Blick anbietende Verfahren des »structure-mapping between a known domain (the base domain) and a domain of inquiry (the target domain)«²¹⁶ kommt, abgesehen von dem gewichtigeren Umstand, dass die bloße Ermittlung »strukturgleicher Eigenschaften (»structure mapping«) von Primär- und Sekundärgegenstand« zur Interpretation einer Metapher nicht ausreicht,²¹⁷ allein schon deshalb nicht in Frage, weil das Mayntz'sche Ausgangs-»Modell« zu den Beziehungen zwischen den einzelnen Dimensionen keine näheren Angaben macht (machen kann),²¹⁸ sondern sich mit dem Hinweis begnügen muss, entsprechende Wirkungszusammenhänge müssten empirisch erforscht werden. Die Reformjuristen machen daraus eine programmatische Forderung, wie überhaupt programmatische Ausführungen überwiegen. Fraglich ist jedoch, ob die besondere Aufmerksamkeit für Wirkungen resp. Wirkungszusammenhänge *allein* dem Mayntz'schen Steuerungsmodell geschuldet ist, da zu beobachten ist, dass in frühen Veröffentlichungen zur verwaltungsrechtlichen Formenlehre »rechtliche Erscheinungen« identifiziert wurden, die sich *gedanklich* leicht mit einem eher konventionellen Steuerungsbegriff *assoziativ* in Verbindung bringen ließen, der sich später mit der Inanspruchnahme des Mayntz-Textes und vor dem Hintergrund der innerhalb der Sozialwissenschaften geführten Steuerungsdebatte als theoretisch anspruchsvoll darstellen ließ. So wenn in dem bereits zitierten Beitrag Schmidt-Aßmanns aus dem Jahre 1982 mit dem Titel »Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-idee und System« gesagt wird, die Rechtsformenlehre und das Verfahrensrecht gehörten »zusammen mit der Lehre von den Maßstäben des Verwaltungshandelns (...) zum Recht der *vorgängigen* Entscheidungssteuerung«,²¹⁹ welche Loeser wiederum explizit mit der *Bewirkungsfunktion* von Rechtsformen gleichsetzt: »Rechtsformen entfalten sich über ihren garantierten Status gewissermaßen als administrativ einsetzbare *Steuerungsinstrumente* mit Voraussetzungs-, Verfahrens- und Rechtsfolge-Automatik. Stößt die Verwaltung eine einzige bestimmte Rechtsform an, verknüpft sich diese automatisch mit Folge-Rechtsformen. (...) Insofern *steuern* Rechtsformen Rechtsform- und Rechtsfolge-Ketten.«²²⁰

Auch im Rückblick auf inzwischen unterbreitete Reformvorschläge wird erneut ein »methodenbewusster Umgang mit Wirksamkeitsfragen im Verwaltungsrecht« gefordert. Dabei fällt auf, dass das besondere Augenmerk für Wirksamkeitsfragen dort der als Steuerungswissenschaft konzipierten Verwaltungsrechtswissenschaft zugeschrieben wird, zugleich aber der Hinweis erfolgt, diese mache »nur etwas deutlich,« »was in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts bereits angelegt« sei, wie überhaupt Wirksamkeitsurteile im Recht durchaus verbreitet seien.²²¹ Alle diese Beispiele scheinen darauf hinzuweisen, dass in diesen Fällen die assoziativ hergestellten Ähnlichkeiten eher auf die allgemeine Denkform der Analogie zurückgeführt werden können. Insofern erscheint es nahe lie-

216 Gentner, Are Scientific Analogies Metaphors?, in: Miall (ed.), Metaphor: Problems and Perspectives, 1982, S. 108, insb. S. 113 ff.

217 Debatin (Fn. 176), S. 245, Fn. 51.

218 Dort wurde vor allem auf die »Wirkungsbeziehungen zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen« abgestellt.

219 Schmidt-Aßmann (Fn. 118), S. 26.

220 Loeser, System des Verwaltungsrechts. Bd. 1, Allgemeine Lehren, Methoden und Techniken, 1994, S. 577, unter Bezugnahme auf Schmidt-Aßmann 1989 (Fn. 117), eigene Hervorhebung.

221 Schmidt-Aßmann, Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft – Perspektiven der Systembildung, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 408 f.

gender und plausibler, das den Schlüsselbegriffen zugeschriebene kreative Potential eher jenem Vermögen anzulasten, das einst mit »Takt« bzw. mit »Witz« bezeichnet wurde und somit auf Kants reflektierende Urteilskraft verweist.

Wenn man so will, war »Takt« ein noch im 19. Jahrhundert oft gebrauchter Schlüsselbegriff. Für unsere Zwecke genügt es, stellvertretend für eine Reihe von Autoren²²² Rudolph von Jhering zu benennen,²²³ weil für ihn sowohl Geschmack (auf dem Gebiet der Ästhetik) als auch juristischer Takt (auf dem Gebiet des Rechts) »Urteile im Spannungsfeld zwischen Gefühl und Verstand«²²⁴ darstellen und es sich in beiden Fällen um ein schöpferisches (kreatives), im Falle des juristischen Takts ein durch Analogie herbeigeführtes Vermögen handelt. Jhering führt hierzu aus: »Takt ist nicht die bloße mechanische Anwendung der Regeln, die schablonenhafte Befolgung derselben, zu der es nur der Abrichtung, des äußeren Schliffs bedarf, sondern Takt ist die Bewährung ihrer verständnisvollen Aneignung durch Ergänzung, Fortbildung derselben in Fällen, wo sie ihn im Stiche lassen, der Jurist würde sagen: durch analoge Ausdehnung,«²²⁵ um dann fortzufahren: »Der Geschmack wie der Takt ist erfinderisch, er geht über die bloße Nachahmung gegebener Muster, über die bloße Befolgung feststehender Regeln hinaus, er versucht sich selber.«²²⁶ Wenn Jhering den juristischen Takt mit dem Hinweis auf »analoge Ausdehnung« veranschaulicht, dann spricht dies für die oben behauptete Vertrautheit des Juristen mit der Denkfigur der Analogie.

Analogie bezeichnet ein Erkenntnisverfahren, das zur Entdeckung noch nicht erkannter Ähnlichkeiten herangezogen wird und ein Vermögen des Verstandes anspricht, das gern mit »Witz« bezeichnet wurde. Der Naturwissenschaftler Hermann von Helmholtz gibt fürs Erste eine anschauliche Charakterisierung dieses Vermögens, auch wenn er auf das kreative Moment besonders abstellt:

»Die erste Auffindung eines neuen Gesetzes ist die Auffindung bisher verborgen gebliebener Aehnlichkeit im Ablauf der Naturvorgänge. Sie ist eine Aeusserung des Seelenvermögens, welches unsere Vorfahren noch im ersten Sinne »Witz« nannten; sie ist gleicher Art mit den höchsten Leistungen künstlerischer Anschauung in der Auffindung neuer Typen ausdrucksvoller Erscheinung. Sie ist etwas, was man nicht erzwingen und durch keine bekannte Methode erwerben kann.«²²⁷

G. Schiemannt vermag durch eine Gegenüberstellung von Induktion und Witz herauszuarbeiten, dass Helmholtz im »Witz« eine schöpferische Form wissenschaftlicher Erkenntnisproduktion sieht, sieht allerdings nicht, dass der »Witz« ursprünglich auf Kants reflektierende Urteilskraft verweist:

»Geht die Induktion vom Einzelnen aus, so gründet der »Witz« auf einer Einsicht in das Ganze; beansprucht die Induktion, sich von vorliegenden Fällen führen zu lassen, so spielt der »Witz« mit diesen Fällen; scheinen die induktiv gewonnenen Gesetze aus Verallgemeinerungen von Bekanntem zu sein, so bringen die mit »Witz« erkannten etwas genuin Neues her-

222 Nachweise z.B. bei Treiber, Der »Eranos« – Das Glanzstück im Heidelberger Mythenkranz?, in: Schluchter/Graf (Hrsg.), Asketischer Protestantismus und der »Geist« des modernen Kapitalismus. Max Weber und Ernst Troeltsch, 2005, S. 100 ff.

223 Jhering (Fn. 211), S. 32 ff.

224 Meder, Urteilen. Elemente von Kants reflektierender Urteilskraft in Savignys Lehre von der juristischen Entscheidungs- und Regelfindung, 1999, S. 84 ff., S. 15 ff.

225 Jhering (Fn. 211), S. 36.

226 Jhering (Fn. 211), S. 36 f. Aufschlussreich ist die Definition von Takt und juristischem Takt bei Jhering (ebd., S. 35, S. 34): »Takt ist die Sicherheit des Gefühls, welches in schwierigen Lagen das Richtige trifft, wir können kurz sagen: der sichere Treffer des Gefühls.« – Unter juristischem Takt »verstehen wir den Treffer des juristischen Gefühls in der Entscheidung schwieriger Rechtsfragen, also die praktische Funktion des geläuterten Rechtsgefühls des Juristen.«

227 von Helmholtz, Das Denken in der Medizin. Rede gehalten zur Feier des Stiftungstages der militärärztlichen Bildungs-Anstalten in Berlin am 2. August 1877, in: Helmholtz, Das Denken in der Naturwissenschaft, 1968, S. 82.

vor; kommt das induktive Verfahren naturgemäss nur langsam voran, so kommt die ›witzige‹ Erkenntnis schlagartig zustande.«²²⁸

Helmholtz anerkennt den »Witz« als alternative Erkenntnismöglichkeit (zur Induktion) und bescheinigt ihm eine heuristische Funktion, zu einem Zeitpunkt übrigens, als die Entwicklung der Elektrodynamik ihn zwang, seine klassisch-mechanistische Naturauffassung zunehmend in Frage zu stellen.²²⁹ Wenn Helmholtz durch explizite Bezugnahme auf die »höchsten Leistungen künstlerischer Anschauung« das schöpferische, kreative Moment herausstellt, so ist dieser Gedanke schon präsent in der Frühromantik: »Der W(itz) ist vom ›Finder‹ (so G. Ch. Lichtenberg) im Sinne der objektbezogenen Ars inveniendi zu einem Erfinder im Sinne der Imaginatio geworden. Die Ähnlichkeiten werden nicht gefunden, sondern gemacht: ›Der W(itz) ist schöpferisch – er macht Ähnlichkeiten‹, heisst es bei Novalis. Dieses schöpferische Moment der Herstellung von assoziativen Beziehungen unterstreicht Jean Paul mit seiner Bemerkung, der W(itz) sei ›der verkleidete Priester, der jedes Paar kopuliert.‹«²³⁰

Nicht von ungefähr wird auf Kants Lehre der Urteilskraft mit der dazugehörigen Unterscheidung zwischen bestimmender und »bloß« reflektierender Urteilskraft verwiesen,²³¹ wenn es um die Frage der Heuristik in den Wissenschaften geht. Einigkeit scheint darin zu bestehen, dass eine der reflektierenden Urteilskraft zugeschriebene Leistung in der Erkenntniserweiterung im Kontext des Entdeckungszusammenhangs besteht und dass von der Urteilskraft oft genug »Entdeckungen gemacht werden, die sich erst nachträglich herleiten, bestätigen oder begründen lassen.«²³² Einigkeit besteht auch darin, dass »der Gebrauch der Urteilskraft letztlich nicht auf Regeln zu bringen« ist,²³³ heisst es doch schon bei Kant, die Urteilskraft »kann nicht belehrt, sondern nur geübt werden (...).«²³⁴ Selbst die Position, welche unter Berufung auf Kant davon ausgeht, kreatives Denken und Handeln ließen sich beschreiben,²³⁵ jedoch nicht methodisch, nach

228 Schieman, Wahrheits- Gewissheitsverlust. Hermann von Helmholtz' Mechanismus im Anbruch der Moderne. Eine Studie zum Übergang von klassischer zu moderner Naturphilosophie, 1997, S. 340 ff., insb. S. 342. Die Differenz zwischen induktiver und intuitiver Erkenntnis war Helmholtz bewusst, wie entsprechende Formulierungen aus seiner Rede zu »Goethes Vorahnungen kommender naturwissenschaftlicher Ideen« von 1892 zeigen. Dessen Entdeckung der Wirbelstruktur des Schädels beruhe auf der »Ahnung neuer Gesetzmässigkeit«, und diese Art von Entdeckung komme in »analoge(r) Weise« auch in der »wissenschaftliche(n) Arbeit« vor, die üblicherweise ihre Ergebnisse auf induktivem Wege erziele. Vgl. Steinle, »Das Nächste ans Nächste reihen«: Goethe, Newton und das Experiment, *Philosophia naturalis* 39 (2002), S. 155 ff.

229 Schieman, Die Hypothesisierung des Mechanismus bei Hermann von Helmholtz. Ein Beitrag zum Wandel der Wissenschafts- und Naturauffassung im 19. Jahrhundert, in: Krüger (Hrsg.), *Universalgenie Helmholtz. Rückblick nach 100 Jahren*, 1994, S. 149 ff.; sowie Schieman (Fn. 228). Ferner Schulz, Helmholtz und Gadamer: Provokation und Solidarität. Über den Ursprung der philosophischen Hermeneutik im Geist der Naturwissenschaft, *Philosophia naturalis* 32 (1995), S. 149 ff.

230 Gabriel, Artikel »Witz« (Fn. 210), Sp. 987. Vgl. auch die Formulierung Kants: »Der Witz paart (assimiliert) heterogene Vorstellungen, die oft nach dem Gesetze der Einbildungskraft (der Assoziation) weit auseinander liegen, und ist ein eigentümliches Verähnlichungsvermögen, welches dem Verstande (als dem Vermögen der Erkenntnis des Allgemeinen), sofern er die Gegenstände unter Gattungen bringt, angehört.« *Anthr.* 1. T. § 54 (IV 140). Siehe Eisler, *Kant-Lexikon*, 1994, S. 610.

231 Kant, *Kritik der Urteilskraft* (Einleitung, IV): »Urteilskraft überhaupt ist das Vermögen, das Besondere als enthalten unter dem Allgemeinen zu denken. Ist das Allgemeine (die Regel, das Prinzip, das Gesetz) gegeben, so ist die Urteilskraft, welche das Besondere darunter subsumiert (...) *bestimmend*. Ist aber nur das Besondere gegeben, wozu sie das Allgemeine finden soll, so ist die Urteilskraft bloß *reflektierend*.« Vgl. auch Eisler (Fn. 230), S. 563 ff.

232 Wieland, Was heisst und zu welchem Ende vermeidet man den Gebrauch der Urteilskraft? Strategien zu ihrer Umgehung, in: Rodi (Fn. 210), S. 19.

233 Schäfer, Reflektierende Urteilskraft. Analogien als heuristische Regeln einer Forschungslogik, in: Rodi (Fn. 210), S. 51.

234 Kant, *Anthr.* 1. T., § 42, zitiert nach Gabriel, *Der »Witz«* (Fn. 210), S. 204.

235 Vgl. z.B. Popitz, *Der Aufbruch zur Artifizialen Gesellschaft. Zur Anthropologie der Technik*, 1995; Popitz, *Wege der Kreativität*, 1997. Ferner Knorr-Cetina (Fn. 38), S. 92 ff.

Regeln herbeiführen,²³⁶ unterscheidet sich nur graduell von jener, welche ebenfalls unter Berufung auf Kant Wert darauf legt, die kreativen Leistungen der reflektierenden Urteilskraft seien nicht auf den irrationalen Akt des »spontanen Geistesblitzes« zurückzuführen,²³⁷ sondern auf die als rational nachvollziehbare und demnach rekonstruierbare Verfahrensweise der reflektierenden Urteilskraft, bei der sie sich »bestimmter Verknüpfungsformen (bediene), wobei sie schon vertraute Muster in einem neuen Bereich oder in neuem Sachzusammenhang« einsetze,²³⁸ was dazu berechtige, »Analogien als heuristische Regeln einer Forschungslogik« (Schäfer) zu betrachten.²³⁹ Denn auch Gabriel, der die zuerst genannte Position vertritt, kommt, ausgehend von der Einsicht, dass »reflektierende Urteilskraft (...) der durch bestimmende Urteilskraft gezügelte Witz (ist),«²⁴⁰

236 Gabriel, Der »Witz« (Fn. 210).

237 Gegen diese, auch von Helmholtz vertretene Sichtweise wendet sich Graßhoff, der mit Hilfe von Computermodellierung wissenschaftlicher Entdeckungsprozesse, hier am Beispiel der Entdeckung des Harnstoffzyklus durch H. Krebs und K. Henseleit, sich mit der Frage beschäftigt, inwieweit in den Naturwissenschaften »Entdeckungsprozesse tatsächlich durch Methoden angeleitet« sind und nicht, wozu beteiligte Forscher selbst neigen, auf einen »Geistesblitz« zurückzuführen sind. Vgl. Graßhoff/May, Methodische Analyse wissenschaftlichen Entdeckens, Kognitionswissenschaft 5 (1995), S. 51; Graßhoff, Computermodellierung des wissenschaftlichen Entdeckungsprozesses, Künstliche Intelligenz (KI) 6 (1995), S. 32 ff.; Graßhoff, The discovery of the urea cycle: Computer models of scientific discovery, in: Ahrweiler/Gilbert (eds.), Computer Simulations in Science and Technology Studies, 1998, S. 71 ff.

238 Schäfer (Fn. 233), S. 51. Die hierbei in Frage kommende Verknüpfungsform ist die Analogie, deren Relevanz für Schäfer sich u.a. daraus ergibt, dass einerseits Kant in seiner Logik Induktion und Analogie als Schlussweisen der reflektierenden Urteilskraft behandelt, andererseits P. Duhem in seiner Schrift »Ziel und Struktur der physikalischen Theorien« (1998, S. 296 ff.) die Entwicklung der physikalischen Theorie der universellen Gravitation von ihren Anfängen bis zu Newton einzig mit Hilfe der Analogie rekonstruiert. Allerdings übersieht Schäfer, dass oft genug Analogiebetrachtungen, die zu neuen Hypothesen anregen, sich »kühner« Metaphern (Weinrich) bedienen, z. B. wenn der »Fall der schweren Körper gegen die Erde« als eine »Bewegung des Eisens gegen den Magneten« ausgegeben wird (vgl. Duhem, ebd., S. 302). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass Kant im § 59 seiner »Kritik der Urteilskraft«, wenn er davon spricht, unsere Sprache sei »voll von dergleichen indirekten Darstellungen, nach einer Analogie, wodurch der Ausdruck nicht das eigentliche Schema für den Begriff, sondern bloß ein Symbol für die Reflexion« enthalte, auf Metaphern abstellt. Dies wird besonders deutlich an seinem Beispiel: »So wird ein monarchischer Staat durch einen besetzten Körper, wenn er nach inneren Volksgesetzen, durch eine bloße Maschine aber (wie etwa eine Handmühle), wenn er durch einen einzelnen Willen beherrscht wird, in beiden Fällen aber nur symbolisch vorgestellt. Denn, zwischen einem despotischen Staate und einer Handmühle ist zwar keine Ähnlichkeit, wohl aber zwischen den Regeln, über beide und ihre Kausalität zu reflektieren.« Nicht von ungefähr wird in diesem Kontext auch auf die Bedeutung abduktiven Schließens bei der Erkenntniserweiterung im Kontext des Entdeckungszusammenhangs aufmerksam gemacht, welches auf dem »Abgleich(.) neuer Tatsachen oder Sachverhalte mit bereits vorhandener Erfahrung« beruht, wobei »die Hypothese (...) auf der Basis einer Analogie zu Bekanntem aufgestellt (wird).« Auch hier sind die Leistungen einer durch Übung gestärkten Urteilskraft gefragt: »Die Abduktion ist Bestandteil, eine unvermeidliche Operation der Urteilskraft.« Vgl. Schalk, Tatsache und Erfahrung. Zur Theorie abduktiven Schließens, in: Rodi (Fn. 210), S. 81 f.; ferner: Lege, Die Abduktion im System der Wissenschaften, in: Rodi (Fn. 210), S. 97 f., S. 101. Dieser Beitrag Leges fußt auf seiner beidruckenden Studie: Pragmatismus und Jurisprudenz. Über die Philosophie des Charles Sanders Peirce und über das Verhältnis von Logik, Wertung und Kreativität im Recht, 1999. Bei P. Duhem wie bei Ch. S. Peirce, auf den sich die Theoretiker der Abduktion selbstverständlich beziehen, dominieren die Kepler-Beispiele, ein Parade-Beispiel ist die Entdeckung der elliptischen Umlaufbahn des Mars. Vgl. Graßhoff, Naturgesetz in Keplers Himmel, in: Graßhoff/Treiber, Naturgesetz und Naturrechtsdenken im 17. Jahrhundert, 2002, S. 50 ff. (Kap. V: Keplers Weg zur Marstheorie).

239 Siehe auch den Abschnitt »Die Ähnlichkeit und die Analogie als Leitmotiv der Forschung«, bei Mach, Erkenntnis und Irrtum. Skizzen zur Psychologie der Forschung, 1991, S. 220 ff. (Nachdruck).

240 Gabriel, Der »Witz« (Fn. 210), S. 203. Dies wird mit einem »Gang durch die Begriffsgeschichte« begründet, wobei u.a. der Hinweis von Bedeutung ist, dass in Kants Anthropologie (§ 44) die »Unterscheidung von bestimmender und reflektierender Urteilskraft der Sache nach ausgebildet« ist, wobei der Ausdruck »Witz« dort für die in der »Kritik der Urteilskraft« eingeführte Bezeichnung »reflektierende Urteilskraft« steht. Vgl. Gabriel, Der »Witz« (Fn. 210), S. 199 ff. Diese begriffsgeschichtliche Betrachtungsweise zeigt u.a., dass die produktiv verstandene Einbildungskraft »in enger begriffsgeschichtlicher Verbindung mit dem Erkenntnisvermögen des Witzes (steht),« der als »das zentrale analogische Erkenntnisvermögen« angesehen wird und zu dessen Voraussetzungen namhafte Autoren des 17. u. 18. Jahrhunderts »eine lebendige Einbildungskraft« rechnen, in deren Tradition »auch noch Kant steht, der den Begriff des Witzes (in der Kritik der Urteilskraft) in den der reflektierenden Urteilskraft transformiert.« Vgl. Gabriel, Begriff (Fn. 146).

zu dem Resultat, dass Kant unter systematischen Gesichtspunkten »eher das Verfahren des Reflektierens als das Vermögen der Urteilskraft« erschließt, wobei für diesen »Reflektieren (...) nichts anderes als analogisches Denken« sei, »welches die Tradition mit dem Witz als dem »Finder« verbunden hat.«²⁴¹

Es dürfte einsichtig geworden sein, dass sowohl die Metapher als auch die Analogie sowie der »Witz« der reflektierenden Urteilskraft jeweils erkenntnisfördernde Wirkungen erzielen können, die allerdings unter einem hypothetischen Vorbehalt stehen. Auch dem sog. Schlüsselbegriff der »Steuerung« kommt eine solche heuristische Funktion zu, daran ablesbar, dass die vom »steuerungswissenschaftlich ausgerichteten Zweig der Rechtswissenschaft« vorgelegten Veröffentlichungen der ersten Jahre, die sich allerdings bisweilen durch eine centoartige Gemengenlage aus rechtswissenschaftlich-dogmatischen Erörterungen und Erkenntnissen, Befunden sowie Argumentationsweisen aus dem Gebiet der Sozialwissenschaften auszeichnen, eine ungeheure Fülle von »Forschungsheuristiken« (Voßkuhle) »aufgehäuft« haben, die sich inzwischen nur durch ein dreibändiges Handbuch zu den »Grundlagen des Verwaltungsrechts« bändigen ließ. Da jedoch weder über die »wahre Natur« des Schlüsselbegriffs »Steuerung« noch über die dabei zu berücksichtigenden erkenntnistheoretischen Voraussetzungen gründlich genug nachgedacht wurde, gab man sich der Illusion hin, als Verbundbegriff ermögliche dieser einen unproblematischen Austausch an Wissensbeständen, Methoden oder Theoriebausteinen zwischen einer weitgehend normativ und einer analytisch-empirisch bis theoretisch ausgerichteten Disziplin.

Wenn Voßkuhle in seinem Handbuch-Beitrag die Meinung vertritt, aus juristischer Sicht spreche mehr dafür, »den Steuerungs-begriff als normativen Zurechnungs- und Rechtsfolgenzusammenhang zu verstehen,«²⁴² räumt er damit zugleich ein, dass der sozialwissenschaftlich inspirierte Steuerungs- und Wirkungsbegriff (die beide ohne kausale Zurechnung nicht auskommen) im rechtsdogmatischen Kontext »Fremdkörper« darstellen, weil selbst die auf sie zugeschnittene verhaltensbezogene, genuin normativ ausgerichtete Terminologie die Entfaltung einer »begrifflich-konstruktive(n) Dogmatik im herkömmlichen Sinne«²⁴³ nicht zulässt, was einer assoziativ verfahrenen Betrachtungsweise zunächst gleichgültig sein konnte. Wenn der Steuerungsgedanke, um ihn von seiner sozialwissenschaftlichen Herkunft zu befreien,²⁴⁴ nunmehr zurückgeführt wird auf die »in vielfältiger Form veränderbare Frage«, die wohlgernekt einer bloßen Deskription den Weg weist (und damit der »Steuerung als eines analytischen Konzepts« eine Absage erteilt): »(1.) Wer oder was steuert, (2.) womit und wodurch, (3.) wen, (4.) auf welche Weise und (5.) wozu,«²⁴⁵ dann ist dies einerseits ein Zeichen für die relative »Geschlossenheit der juristischen Profession«, andererseits wird der »Verbundbegriff« dadurch zu einer bloßen »Worthülle«, die jedem, der ihn benutzt, ob Jurist oder Sozialwissenschaftler, erlaubt, das zu meinen, »was er im Herzen trägt.«²⁴⁶ Wenn selbst weitsichtige begriffliche Festsetzungen kategorialen Zuschnitts, die eine Wissenschaft, welche die Chance empirischer Überprüfungen nicht kennt, jedoch anhand realer Entwicklungen in modernen Referenzgebieten auf recht zuverlässige Weise gewinnen

²⁴¹ Gabriel, Der »Witz« (Fn. 210), S. 209.

²⁴² Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft (Fn. 8), S. 25, unter Bezugnahme auf Bumke (Fn. 74), S. 263.

²⁴³ Bumke (Fn. 74), S. 260.

²⁴⁴ Bumke (Fn. 74), S. 263.

²⁴⁵ Bumke (Fn. 65), S. 127.

²⁴⁶ In Abwandlung einer Formulierung Webers ([Fn. 131], S. 209), der seinen Goethe noch kennt.

kann²⁴⁷ – erinnert sei nur an den Begriff der »Daseinsvorsorge«²⁴⁸ oder »Verwaltungsverantwortung« –, sich einer »Einverleibung« in die Dogmatik sperren,²⁴⁹ dann dürfte auf Seiten der Rechtspraxis die Abnahmebereitschaft der schöpferischen »Invention« sinken und somit deren Innovation ausbleiben. Die intendierte Neuausrichtung des Verwaltungsrechts würde dann eine »Revolution auf dem Papier« (Cohen) bleiben, freilich mit höchst realen Folgen: beschert sie doch Reputationsgewinn und kann auch zu Lehrstühlen verhelfen. Doch auch an dieser wissenschaftlichen »Revolution« völlig Unbeteiligte könnten profitieren. Schließlich lässt sich argumentieren, dass wir einen sozialen Vorgang – hier die Propagierung und Durchsetzung einer Reformidee – genau dann hinreichend verstehen, wenn wir die Regeln angeben können, nach denen er zu produzieren ist.²⁵⁰ Die von Cohen analysierten Stadien wissenschaftlicher Revolutionen bräuchten nur in nacheinander durchzuführende praktische Schritte transformiert werden, und schon erhielte man eine Anleitung, wie von wenigen reputierlichen Fachvertretern auf systematische Weise im Wissenschaftsbetrieb eine Idee bzw. ein Konzept innerhalb eines (möglichst interdisziplinären) Netzwerks lanciert werden kann.²⁵¹ In einer an Leitbildern nicht gerade armen Epoche fehlte dann nur noch eine propagandistische Metapher, kann doch seit Kuhn behauptet werden: »Kuhn's work has made it clear that the establishment of a fundamentally new theoretical perspective is a matter of persuasion, recruitment, and indoctrination. It cannot be irrelevant to those enterprises that there is a body of exegetically, or pedagogically, effective metaphors.«²⁵²

247 Die Forschungsergebnisse des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung hinsichtlich der Entwicklungen in staatsnahen Sektoren (= moderne Referenzgebiete) hätten hierbei stärker berücksichtigt werden können.

248 Zur Begriffsgeschichte vgl. Kersten, Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff, *Der Staat* 44 (2005), S. 543 ff. Ferner Schütte, *Progressive Verwaltungsrechtswissenschaft auf konservativer Grundlage. Zur Verwaltungsrechtslehre Ernst Forsthoffs*, 2006, S. 98 ff. Nach Schütte ist der Terminus »Daseinsvorsorge« »kein Rechtsbegriff im klassischen Sinne des Wortes.« Insofern Schütte (ebd., S. 100) nach der heute gebräuchlichen Terminologie »Daseinsvorsorge« als »Schlüsselbegriff« bezeichnet, bedeutet dies, dass Schlüsselbegriffe »kein(e) Rechtsbegriff(e) im klassischen Sinne des Wortes« darstellen.

249 Hier ist auf das Urteil von Fachleuten zu setzen: Röhl (Fn. 43); Klement (Fn. 15).

250 Garfinkel, *Studies in Ethnomethodology*, 1967.

251 Dies gilt gleichermaßen für das Konzept der (politischen) Steuerung.

252 Boyd (Fn. 179), S. 486.