

Das Einphasenmodell aus dem Blickwinkel eines randständigen Faches

Hubert Treiber

Vorbemerkung: Randständig bedeutet hier, dass ein aus dieser Position eingenommener Blickwinkel die Chance besitzt, Selbstverständliches als unselbstverständlich erscheinen zu lassen.¹

Ich hatte mich auf die ausgeschriebene Professur für Verwaltungswissenschaften beworben. Hierfür brachte ich folgende Voraussetzungen mit: ein Erststudium (Soziologie, Politikwissenschaften, Neuere Geschichte) in Freiburg bei dem anerkannten Professor Dr. Heinrich Popitz, bei dem ich u.a. an seinem Seminar zu Theodor Geigers „Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts“ teilgenommen habe.² Ich halte Geigers Veröffentlichung für eine ausgezeichnete Arbeit zur Rechtssoziologie, die ich wiederholt in Veranstaltungen behandelt habe.³ Außerdem habe ich bei Popitz' Arbeit

-
- 1 Ich verweise hier auf den von *Joachim Rückert* verfassten Text „Profile der Jurisprudenz in Hannover seit 1974“, in: Kaal/Schmidt/Schwartz (Hrsg.), Festschrift zu Ehren von Christian Kirchner: Recht im ökonomischen Kontext, Tübingen 2014, S. 217-228. In diesem Beitrag werden auch wichtige gesetzliche Grundlagen (Justizausbildungsgesetz von 1974) genannt. Joachim Rückerts Beobachtungen sind dadurch geprägt, dass er Jurist ist. Eine weitere Veröffentlichung *Rückerts* zum Thema (Abgrenzungen – aber welche Rechtswissenschaft von welcher Soziologie? Eine Fallstudie) ist erschienen im Mittelweg 36 – Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung, 5/2022, 57-80. Ich möchte ausdrücklich auch auf den in dieser Zeitschrift publizierten Beitrag von *Rüdiger Lautmann* mit dem Titel „Reform, Fusion, Tradition? Diskurse und Aktionen rund um Soziologie und Jurisprudenz“, Mittelweg 36, 5/2022, 11-35, hinweisen. Lautmann zeigt kritisch und selbstkritisch, wie vage, teilweise auch widersprüchlich die Vorstellungen waren, wie Sozialwissenschaften (Rechtssoziologie) sich auf die Jurisprudenz einlassen sollten/könnten. Bisweilen waren diese Vorstellungen auch so weitreichend, dass sie nicht einlösbar waren und die Abwehr der Jurisprudenz provozieren mussten.
 - 2 In seinem Buch „Die normative Konstruktion von Gesellschaft“ (Tübingen 1980), das er mir mit handschriftlicher Widmung geschenkt hat und das die rechtssoziologische Arbeit von Theodor Geiger heranzieht, werde ich in der Vorbemerkung mit eigenen Arbeiten erwähnt.
 - 3 Siehe *Treiber*, Der „Lehrbuch-Geiger“ – stets geachtet, selten beachtet, in: Fazis/Nett (Hrsg.), Gesellschaftstheorie und Normentheorie: Symposium zum Gedenken an Theodor Geiger, Basel 1993, S. 193-206.

über „Die Präventivwirkung des Nichtwissens“ die durchgeführten Berechnungen erneut auf seine Bitte hin überprüft. Er bat mich, ich möge ihn bei seinem Vortrag zu diesem Thema bei der Sammelvorlesung „Zur Einheit der Rechts- und Staatswissenschaften“ begleiten. Hier erlebte ich, was ich später noch öfter erleben sollte: dass die das Denken beherrschende Dogmatik Denkverbote auferlegt,⁴ denen Rechtssoziologen nicht ausgesetzt sind. So hält das Protokoll zu diesem Vortrag fest: „Auf diese Frage, ob die Thesen dieses Vortrags empirisch überprüfbar seien (Prof. Würtenberger), entgegnete Prof. Popitz, daß sie zwar grundsätzlich überprüfbar seien, daß aber die bisher vorliegenden Zahlen hierzu noch keine ausreichende Basis böten. Niemand wisse, wie hoch die Kriminalität für verschiedene Delikte wirklich ist, ob die Kriminalität insgesamt steigt oder sinkt. Unter anderem sei die Zahl der bekannt gewordenen Straftaten höchst unzuverlässig. Es läge z.B. im Interesse der Polizei, die Zahl der bekannt gewordenen Straftaten klein zu halten, damit die Aufklärungsquote günstiger wird. Diese Annahme hielt Prof. Jescheck für vollkommen irreführend, er könne sich nicht vorstellen, daß die angezeigten Fälle nicht aktenkundig werden.“ Ferner hält das Protokoll fest, die von Popitz vorgebrachte These, „daß die Dunkelziffer einen Entlastungseffekt für das Normensystem habe“, habe Prof. Jescheck zu der Frage provoziert, „wie sich dies mit dem Legalitätsprinzip vertrage.“⁵

4 Vgl. dazu auch den in der Festschrift für Renate Mayntz enthaltenen Satz: „(Mayntz fiel) sozusagen die Aufgabe zu, den in der deutschen, von Juristen beherrschten Verwaltungslehre grundsätzlich als unproblematisch angesehenen Gesetzesvollzug empirisch zu analysieren.“ – siehe *Gerhardt/Derlien/Scharpf*, *Werkgeschichte Renate Mayntz*, in: *Derlien/Gerhardt/Scharpf* (Hrsg.), *Systemrationalität und Partialinteresse: Festschrift für Renate Mayntz*, Baden-Baden 1994, S. 13 (31).

5 Zur Einheit der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät: Ringvorlesung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität, Karlsruhe 1967, 3. Teil. *Josef Kürzinger* sieht in seinem 1978 publizierten Buch über „Private Strafanzeige und polizeiliche Reaktion“ (Berlin), das aus einem am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht (Freiburg) durchgeführten Projekt hervorging (einer der Direktoren war damals Prof. Jescheck), die Hypothese bestätigt, „die Polizei verfolge bestimmte Delikte besonders intensiv bzw. weniger intensiv oder gar nicht“ (a.a.O., S. 236), vor allem würden Polizisten „einen ihnen gemeldeten Sachverhalt als privatrechtliche Angelegenheit (definieren) und (...) ihn strafrechtlich (bagatellisieren), sofern dies nach den Umständen möglich war“ (a.a.O., S. 237). Ferner zeigten die Ergebnisse seiner Studie, so Kürzinger, „daß die Polizei dem Legalitätsprinzip und den damit verbundenen Vorschriften der Strafprozeßordnung nicht uneingeschränkt folgte“ (a.a.O., S. 244). Informativ ist auch die Besprechung meiner Habilitationsschrift, die ich 2021 unter dem Titel „Die rückwärtsgewandte Expertenreform: Eine verwaltungswissenschaftliche Studie zur Großen Strafrechtsreform der 1950er Jahre“ (Halle a.d. Saale) publiziert habe. Die Besprechung von *Rückert* (Zeitschrift

Ab dem 3. Semester habe ich regelmäßig mit Lehrauftrag eigenständig eine Max Weber-Veranstaltung für Nebenfach-Soziologen (Ökonomen) gehalten; mit dem dortigen Institut blieb ich durch einen Lehrauftrag bis zu meiner Übersiedelung nach Hannover verbunden. Bei dem damaligen Assistenten von Popitz, Dr. Erhard Blankenburg, der später eine Professur an der Freien Universität in Amsterdam bekleidete und ein anerkannter empirisch und theoretisch arbeitender Rechtssoziologe war, habe ich Vorlesungen und Seminare besucht. Er hat mit mir eine Reihe von Publikationen veröffentlicht. Außerdem habe ich in Freiburg zwei Jahre lang bei den dortigen Psychologen Statistik studiert und die erforderlichen Scheine erworben. Das Studium in Freiburg schloss ich 1969 mit dem Magister ab.

1970 ging ich auf Empfehlung von Erhard Blankenburg zu Prof. Fritz W. Scharpf (Universität Konstanz), der dort das Fach Verwaltungswissenschaften in Verbindung mit Politikwissenschaft vertrat. Unter seiner Leitung nahm ich zwei Jahre an der ersten empirischen Studie teil, die die *faktischen* konzeptionellen Tätigkeiten und Abstimmungsprozesse bei der Entstehung von Gesetzen in der Bonner Ministerialbürokratie untersuchte.⁶ Später

der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germ. Abtl., 2022, 468-472) zeigt auf, dass meine zeitgeschichtliche und verwaltungswissenschaftliche Vorgehensweise, die mathematisch-statistische Methoden (Clusteranalyse) heranzieht, Juristen wahrscheinlich als „doppelte Überraschung, ja Provokation“ empfinden (a.a.O., 470).

- 6 Siehe *Schmid/Treiber*, Bürokratie und Politik: Zu Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland, München 1975. Dieses Buch, das in verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Studiengängen lange Zeit herangezogen wurde, besprach der Jurist *Roman Schnur* wie folgt: „Also noch ein Buch über ein ausgeleiertes Thema. Die Verf. hatten offenbar den Eindruck, sich vor Toresschluß besonders beeilen zu müssen. Dieser Eindruck ist auch richtig gewesen, weil das kritische Publikum Arbeiten dieses Stils nicht mehr lange mit Beifall hinzunehmen gewillt ist. So kann es auch nicht verwundern, daß im ‚Vorwort‘ der eine Herausgeber als Schmid unterzeichnet. ...“ (*Der Staat*, 3/1976). Der Rezensent hat übersehen, dass zeitgleich *Renate Mayntz* und *Fritz W. Scharpf* zum „ausgeleierten Thema“ ebenfalls ein Buch publizierten mit dem Titel „Policy-Making in the German Federal Bureaucracy“, Amsterdam/Oxford/New York 1975. Die falsche Schreibweise von Schmid hat der Verlag verursacht. Ähnlich abwertend die Besprechung vom damaligen Privatdozenten *Meinhard Schröder* (damals Institut für Öffentliches Recht, Universität Bonn), der sich ausdrücklich auf *Roman Schnur* bezieht (*Die Verwaltung* 1977, 528 f.). Obwohl der Begriff „Programmentwicklung“ ausdrücklich definiert wird (*Schmid/Treiber*, Ministerialbürokratie [s.o.], S.102), bezieht ihn Schröder allein auf Planung. Wohlwollend dagegen die Besprechung von *Frido Wagener* in der *FAZ* v. 1.11.1976: „Eines der qualifizierteren Ergebnisse dieses Zusammentreffens der Ministerialbürokratie mit jüngeren Politologen ist das vorliegende Buch“. Sowohl *Mayntz/Scharpf* als auch *Schmid/Treiber* nennen bewusst nicht die Quelle, auf der beide Publikationen beruhen: auf einer von der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform vergebenen empirischen

war ich noch beteiligt an der empirischen Untersuchung von internen Abstimmungsprozessen im Verkehrsministerium. In Konstanz nahm ich das verwaltungswissenschaftliche Aufbaustudium auf, das ich mit dem Lizentiat abschloss.⁷ War das Studium der Politikwissenschaften in Freiburg stark ideengeschichtlich ausgerichtet, so war das in Konstanz absolvierte Studium, das sich am Policy Science-Ansatz orientierte, eher analytisch und empirisch orientiert. In Konstanz war ich außerdem wiss. Mitarbeiter an dem von Prof. F. W. Scharpf eingeworbenen Projekt „Curriculumreform Verwaltungswissenschaften“,⁸ bei dem ich mit Wolf Linder, der ein bekannter Professor in der Schweiz wurde, in den USA Eliteuniversitäten aufsuchte mit der Intention, ob für das Konstanzer Verwaltungsstudium Anregungen mitzunehmen sind.

Mein Fach Verwaltungswissenschaften ist auf die *berufliche Tätigkeit nach dem Examen* ausgerichtet. Ich habe aber bei meiner aktiven Tätigkeit nicht erlebt, dass jemand, der Rechtswissenschaften studiert, an ein Leben nach dem Examen glaubt. Verständlicherweise stand und steht das Examen im Mittelpunkt, was aber dem Interesse an dem von mir vertretenen Fach geschadet hat, zumal ich als Fachvertreter nach Beendigung des Reformexperiments nicht mehr am Examen beteiligt war (was sich auch nachteilig auf die Zahl der Promotionen auswirkte, wie mir bei der 2002 durchgeführten Evaluation vorgehalten wurde). Die dort durch zwei Juristen vorgenommene negative Bewertung⁹ steht in einem erheblichen

Untersuchung. Siehe dazu Leendertz/Schimank (Hrsg.), *Ordnung und Fragilität des Sozialen*: Renate Mayntz im Gespräch, Frankfurt a.M./New York 2019, S. 58: „(...) Hinterher, aber erst hinterher ist die Untersuchung dann ja im Panzerschrank von Herrn Genscher gelandet. Wir durften sie nicht publizieren. Fritz [Scharpf] und ich haben unseren Text deswegen auf Englisch bei Elsevier veröffentlicht.“ – Wenig später bekam ich von einem der Herausgeber der *Zeitschrift für Politik* die Aufforderung, ich möge zu der im Buch behandelten Thematik einen Aufsatz schreiben, was ich gemacht habe. Siehe: Treiber, *Programmentwicklung als politischer Prozess*, ZfP 1977, 213-239.

- 7 Das Lizentiat wurde mit Rücksicht auf Studenten aus der Schweiz eingeführt. Mit diesem Titel, der in der Schweiz von der Juristischen Fakultät vergeben wurde, schloss man auch das Juristische Studium ab. Dies hatte den Vorteil, dass die Fakultät die auf das Studium bezogenen Prüfungsinhalte festlegte, was übrigens auch einen Repetitor überflüssig macht.
- 8 Hierzu ist eine Publikation entstanden: Linder/Treiber, *Verwaltungsreform als Ausbildungsreform*, München 1976.
- 9 Dass man dies anders sehen kann, darf ich auszugsweise mit einem Schreiben belegen, das ich von einem weithin anerkannten und mit bedeutenden Auszeichnungen geehrten deutschen Juristen erhielt, nachdem er von der Evaluation gehört hatte: „Daß Sie als Forscher geschätzt werden, sehen Sie an dem Wissenschaftspreis (...). Sie sehen

Widerspruch zu dem, was man gemeinhin als „Leistung“ definiert: ein umfangreiches Publikationsverzeichnis, die Einwerbung von Drittmitteln bei der VW-Stiftung sowie die Verleihung eines Wissenschaftspreises durch eine *Juristische Vereinigung (Recht & Gesellschaft)*, die wie folgt begründet wird:

„Die Vereinigung für Recht & Gesellschaft vergibt im Zusammenwirken mit der Christa-Hoffmann-Riem-Stiftung seit 1998 den „Preis für Recht und Gesellschaft“. Er zeichnet Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus, die sich durch ihr Werk um die Forschung an den interdisziplinären Grenzbereichen des Rechts besonders verdient gemacht haben: „Der Preis würdigt die Einbindung interdisziplinärer Forschung, insbesondere Grundlagenforschung, in die Rechtswissenschaften, wie sie etwa durch einen gelungenen Brückenschlag zur Rechtsdogmatik oder zu den Methoden der Rechtsanwendung oder durch konkrete rechtspolitische Vorschläge für rechtliche Instrumente, Verfahren, etc. zum Ausdruck kommen kann.“

Diejenigen, die die Einphasige Juristenausbildung für Niedersachsen entwarfen, blickten in der Regel auf eine längere berufliche Tätigkeit in der Verwaltung zurück und empfanden dabei Lücken, die sie zu schließen gedachten durch verwaltungswissenschaftliche Wissensvermittlung, die sich an empirischen Untersuchungen orientiert (was die übliche Verwaltungslehre nicht leistet). Sie haben jedoch nicht bedacht, dass die Absolventen der Einphasigen Juristenausbildung Verwaltungspraxis nicht vorweisen konnten. Durch die Hereinnahme von Praxisaufenthalten in die theoretische Ausbildung wurde zusammen mit dem Wegfall des 1. Staatsexamens die Studiendauer erheblich verkürzt, was viele aus diesem Grund die Einphasige Juristenausbildung wählen ließ. Die Hereinnahme von Praxisaufenthalten in die theoretische Ausbildung führte jedoch dazu,¹⁰ dass die

es aber auch an der Reaktion auf Ihre Veröffentlichungen. Seit Jahren sind Sie als einer der wichtigsten deutschen Rechtssoziologen, als Historiker der Ideengeschichte und großer Kenner der Wissenschaftsgeschichte bekannt, ja berühmt. Ihre Mitarbeit in zahlreichen Arbeitskreisen, nicht zuletzt auch in dem von (...) mir [mit]initiierten Kreis (...) ist außerordentlich wertvoll. (...). Insofern möchte ich Ihnen raten, sich nicht an diesen Bewertungen zu stören, die Aussage mit Gleichmut hinzunehmen und sich von vielen, die Ihre Arbeit schätzen, versichern zu lassen, daß es ein verborgenes ranking der Wissenschaft gibt, an dem auch solche Evaluationen nichts ändern können.“

10 Siehe *Rückert*, Profile (Fn. 1), S. 219 f.

Absolventen der Praktika mit dem Wissen zurückkamen, dass vor allem Kommentare und Rechtsprechung zählen. Für mein Fach erwies sich dies erneut als nachteilig! Überhaupt wurde viel zu wenig bedacht, dass durch die nicht immer gelungene „Integration“ von Theorie (= Dogmatik) und Praxis (hier: im Sinne der sozialwissenschaftlichen Fächer) die Studentinnen und Studenten einer gewissen Überforderung ausgesetzt waren, die sie dadurch reduzierten, dass sie auf ein informelles Curriculum auswichen, das die klassischen dogmatischen Fächer bevorzugte. Dies zeigte sich auch beim Wahlfach Verwaltungswissenschaften, das relativ häufig gewählt wurde. Dies deshalb, weil man auf diese Weise ein Wahlfach abdecken und zugleich sicher sein konnte, dass in der Prüfung von einem Juristen ein Fall präsentiert wurde. Ich hatte eine gute Studentin, die dieses Wahlfach bewusst gewählt hatte, da sie vor dem Studium in einer der damals noch bestehenden Bezirksregierungen gearbeitet hatte. Der ehemalige Kollege und damalige Präsident der Universität Frankfurt/Main, Prof. Dr. Rudolf Steinberg, der sich durch einen Studienaufenthalt in den USA gegenüber der Politikwissenschaft aufgeschlossen zeigte, hatte für mich vor dem Verwaltungsgericht um meine Teilnahme als Prüfer prozessiert und einen Vergleich erstritten. Dieser besagte, ich dürfe eine Prüfungsaufgabe des von mir vertretenen Faches Verwaltungswissenschaften einreichen, die aber von einem Juristen zu prüfen ist. Für die Prüfung der erwähnten Studentin hatte ich eine Genehmigung nach dem Immissionsschutzgesetz eingereicht, die zugeschnitten war auf das von Eberhard Böhne damals publizierte Buch *„Der Informale Rechtsstaat“* (Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzes, Berlin: Duncker & Humblot 1981). E. Böhne hatte in einer empirischen Studie, die von Frau Prof. Renate Mayntz geleitet wurde, als gängige Verwaltungspraxis gezeigt, dass dem formalen Verfahren (= Rechtsstaat) in der Regel informale Vorverhandlungen vorausgingen. Wenn Antragsteller und genehmigende Behörde sich dabei einig geworden waren, wurde das formale Verfahren eröffnet, wodurch einerseits die Rechte unmittelbar Betroffener („Nachbarn“) beeinträchtigt wurden, andererseits sich aber die Wirksamkeit der getroffenen Entscheidung erhöhen ließ. Die erwähnte Examenskandidatin wurde von einem Göttinger Professor, dem das Buch von E. Böhne (der zur Zeit der Durchführung der empirischen Studie Ministerialrat in der Ministerialbürokratie war, dann als Professor an die Verwaltungshochschule in Speyer gewechselt war) unbekannt war, zuerst zu den ein Genehmigungsverfahren betreffenden dogmatisch relevanten

Aspekten geprüft. Sie wollte aber dann noch ihr Wissen präsentieren und referierte wichtige Belange des Buches von Böhne. Vom Prüfer wurde ihr daraufhin gesagt, sie würde doch wohl nicht behaupten wollen, dass wir Juristen mauscheln, dies würde sich dann nachteilig auf ihre Examensnote auswirken.¹¹ Dieses Beispiel zeigt anschaulich, wie wenig das empirisch informierte Fach Verwaltungswissenschaften Prüfern gegenwärtig war; nach diesem Vorfall habe ich es unterlassen, nochmals eine Prüfungsfrage einzureichen.

Ich hatte Kurse angeboten, die neben der Rechtssoziologie¹² und Bürokratietheorie Max Webers¹³ auch modernere Bürokratietheorien präsentierten, allgemein auch Struktur und Funktion von Organisationen behandelten und Organisationstypologien vorstellten. Besonderes Gewicht bekamen Organisationen aus der Berufswelt des Juristen, wie „totale Institutionen“,¹⁴ zu denen Goffman Gefängnisse und Psychiatrische Anstalten zählt. Ich behandelte aber auch professionelle Organisationen, wie Gerichte.¹⁵ Zur Verwaltung hatte ich u.a. angeboten: Struktur und Funktion von Verwal-

-
- 11 Das Standardwerk hierzu ist von Benz, *Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzung und Folgen*, Baden-Baden 1994.
 - 12 Dazu jetzt: *Treiber*, *Reading Max Weber's Sociology of Law*, Oxford 2020; *ders.*, *A Critical Reading of Max Weber on Law and its Rationalization*, in: Sica (ed.), *The Routledge International Handbook on Max Weber*, London/New York 2023, S. 353-373.
 - 13 Dazu jetzt: *Treiber*, *Moderner Staat und moderne Bürokratie bei Max Weber*, in: Anter/Breuer (Hrsg.), *Max Webers Staatssoziologie: Positionen und Perspektiven*, 2. Aufl., Baden-Baden 2016, S. 121-157; *ders.*, *Max Weber's conception of the State: The State as Anstalt and as validated conception with special reference to Kelsen's critique of Weber*, in: Bryan/Langford/McGarry (eds.), *The Reconstruction of the Juridico-Political: Affinity and Divergence in Hans Kelsen and Max Weber*, Abington/New York 2016, S. 61-97.
 - 14 Hierüber habe ich in meiner als Buch veröffentlichten Dissertation gearbeitet. Siehe *Treiber*, *Widerstand gegen Reformpolitik: Institutionelle Opposition im Politikfeld Strafvollzug*, Düsseldorf 1973, Teil I, S. 11-26.
 - 15 Siehe dazu *Bauer/Blankenburg/Treiber*, *Arbeitsplatz Gericht: Modellversuch zur Humanisierung der Gerichtsorganisation*, Frankfurt a.M. 1983. Siehe dazu *Ergänzbare Lexikon des Rechts* 3/150 v. März 1986. Als Mitglied der externen Begleitforschung war ich bei der Reform des Hamburger Amtsgerichts beteiligt, so dass ich über Struktur, Funktion und Arbeitsweise von Gerichten Einblick gewann. Dazu gehört auch die Erfahrung bzw. das Wissen, dass Mitarbeiter, die am Fuße der Hierarchie angesiedelt sind und oftmals für bestimmte Vorgesetzte Dienstleistungen erbringen müssen, diese leicht zu Fall bringen oder deren Ansehen „beschädigen“ können durch gezielte, oft unbedachte Äußerungen, zumal wenn ein Vorgesetzter die zugetragene Äußerung ungeprüft übernimmt. Ich habe dies ebenfalls in den Unterricht einfließen lassen. Siehe dazu *Mechanic*, *The Power to Resist Change Among Low-Ranking*

tungen, Arbeitsstrukturen der Verwaltung im Schatten formaler Regelungen (= Studien zur Implementierung, beispielsweise Eberhard Bohne, *Der informale Rechtsstaat*), generelle Muster administrativen Handelns, wie länderspezifische Verwaltungskulturen.¹⁶ Als die Public Management Reform aufkam, habe ich deren Anliegen dargestellt.¹⁷ Stellt beispielsweise die Beschäftigung mit Weber eher Reflexionswissen dar, so stellen die verwaltungswissenschaftlichen Kurse eher Orientierungswissen zur Verfügung, orientieren also, was bei der späteren beruflichen Tätigkeit in der Verwaltung einen erwartet (gewähren also gewisse Orientierungssicherheit). Mit dieser Unterscheidung möchte ich darauf hinweisen, dass sozialwissenschaftliche Fächer, die überwiegend Reflexionswissen vermitteln, eher zum Nachdenken über die später auszuübende berufliche Tätigkeit anregen können, was zu einem Fachwechsel führen kann. Doch selbst die Vermittlung von Orientierungswissen kann Irritationen auslösen. Hat der angehende Jurist im Öffentlichen Recht bzw. Verwaltungsrecht eben noch die Bedeutung von Hierarchie und Weisungsrecht vernommen (im Sinne einer „Garantie“, dass der Wille des Gesetzgebers [Parlament] strikt befolgt wird),¹⁸ so hört er in verwaltungswissenschaftlichen Veranstaltungen, dass vom Weisungsrecht *faktisch* kaum Gebrauch gemacht wird und die Hierarchie von einem Dialog zwischen Leitungsebene und den Fachreferenten abgelöst wurde.¹⁹ Ferner erfährt er, dass der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz nur dann, wenn die Verwaltungsvorschriften präzise gefasst sind, „als ein Instrument der hierarchischen Verwaltungsführung und Disziplinierung gegenüber den ausführenden Behörden (funktioniert)“, diese Funktion aber verloren geht, sobald die Verwaltungsvorschriften „weniger präzise gefasst sind und der weiteren Konkretisierung bedürfen.“ Dann führt die Richtigkeitskontrolle „zu einer Verlagerung der Sachentscheidung und der Kompetenz zur

Personnel, *Personnel Administration* 1963, 4-11; *ders.*, Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations, *Administrative Science Quarterly* 1962, 349-364.

16 Siehe dazu *Ergänzbare Lexikon des Rechts* 3/290 v. 1990.

17 Dazu jetzt: *Treiber*, Critical Reflections on Pollit and Bourcaert's construct of the neo-Weberian State (NWS) in their standard work on public management reform, *Theory and Society* 2022, 179-212, derzeit online unter <https://doi.org/10.1007/s11186-022-09478-0> sowie *ders.*, Max Weber et la réforme du management public: Qu'a réellement à voir «l'État néo-weberien» avec Max Weber?, in: Grossein/Hibou (dir.), *Travailler avec Max Weber*, Paris 2022, S. 153-193.

18 Siehe dazu *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat: Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzip der Exekutive, Tübingen 1991.

19 Vgl. *Mayntz/Scharpf*, Policy-Making (Fn. 6), S. 100-105.

Konkretisierung des Verwaltungsprogramms auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit.“²⁰

Durch einen Vergleich mit dem Konstanzer Verwaltungswissenschaftlichen Studium möchte ich einen besonderen Nachteil des Hannoverschen Reformmodells aufzeigen. Auch das Konstanzer Studium hatte Studentinnen/Studenten, die aus der Region kamen, viele kamen jedoch von weit her aus der ganzen Bundesrepublik. Diese kamen, weil sie sich für das *Reformstudium* interessierten. Bei der Hannoverschen Einphasigkeit fiel auf, dass eine Mehrheit aus Hannover und der näheren Umgebung kam. Dies zeigt an, dass diese an einem rechtswissenschaftlichen Studium interessiert waren und nicht so sehr an dem Reform-Studiengang als solchem. Die sozialwissenschaftlichen Fächer, die ja zum Kern des Reformstudiums zählten, fanden auf diese Weise weniger Interesse. Vielmehr waren es die klassischen rechtswissenschaftlichen Fächer, bei denen „handwerkliche Lehre“ (Max Weber) vorherrschte. Die „handwerkliche Lehre“ ist nicht zu kritisieren; zu kritisieren ist jedoch, dass diejenigen, die diese handwerkliche Lehre praktizierten, bis auf wenige Ausnahmen eine ihre Disziplin übergreifende Orientierung nicht aufwiesen. Vielleicht hätte ein integrierter, kürzerer Studiengang als Aufbaustudium institutionalisiert werden sollen, bei dem mit Nachweis ein Zusatzwissen hätte erworben werden können, aufbauend auf einem absolvierten rechtswissenschaftlichen Studium. An Ähnliches scheint Michael Stolleis zu denken, wenn er schreibt, „Die zu Anfang für die Juristenausbildung damit verknüpften Hoffnungen haben sich letztlich nicht erfüllt, sei es (...) weil der externe Druck der *Massen-ausbildung* interdisziplinären Versuchen generell – und keineswegs nur in Hannover – entgegenstand.“²¹ Selbst im kollegialen Austausch mit den im Fachbereich lehrenden und forschenden Juristen fand Interdisziplinarität, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht statt. Ich wurde als Verwaltungswissenschaftler und Rechtssoziologe so gut wie nie zu einer Sache gefragt, was ich sehr bedauerte. Selbst wenn Statistikenkenntnisse erforderlich waren, wurde ich weder gefragt noch herangezogen. Diskussionsrunden mit Juristen gab es keine, solche bei den Sozialwissenschaftlern, die oft von Manfred Walther, der als Didaktiker rekrutiert worden war und dann die Rechtsphilosophie vertrat, initiiert wurden, schiefen bald wieder ein.

20 Siehe Scharpf, Die politischen Kosten des Rechtsstaats, Tübingen 1970, S. 40 f., 55 f.

21 Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 4: Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost 1945-1990, München 2012, S. 434 f., meine Hervorhebung.

Der mit dem damaligen Richter am Bundesverwaltungsgericht (damals in Berlin) und späteren Verfassungsrichter, Jürgen Kühling, gemeinsam konzipierte und gehaltene Kurs zum Baurecht unter Einbeziehung des Städtebauförderungsgesetzes von 1971 soll knapp skizziert werden, um den gehaltenen Kurs zum Baurecht vorzustellen. Ich beschränke mich hier allerdings auf die skizzenhafte Darstellung der Kursbestandteile zum Städtebauförderungsgesetz. Es soll gezeigt werden, dass die verwaltungswissenschaftliche Präsentation auf die dogmatischen Kursinhalte dergestalt abgestimmt war, dass einerseits ausgewählte, empirisch informierte Veröffentlichungen präsentiert wurden, andererseits diese durch entsprechende Fallstudien veranschaulicht wurden. Wie dogmatische und sozialwissenschaftliche Kursinhalte aufeinander bezogen werden können, zeigt der mit Hans-Peter Schneider zusammen veröffentlichte Beitrag „Zielkonflikte der Stadtentwicklungsplanung“.²² Zugleich kann mit diesem Kurs gezeigt werden, dass das Interesse an sozialwissenschaftlichen Inhalten nicht allzu groß war.

Der Aufsatz H. Wollmanns „Das Städtebauförderungsgesetz als Instrument staatlicher Intervention – für wen“²³ behandelt mit der Darstellung der Entwurfsgeschichte, wie und wann bestimmte Zielvorstellungen (Tatbestände) in das Gesetz von 1971 aufgenommen wurden (Gleichrangigkeit von Bausubstanzsanierung [= Modernisierung] und Funktionsschwächenanierung [= Abriss mit Umnutzung], seit E 70 auch Berücksichtigung denkmalpflegerischer Zielsetzung); zugleich wird gezeigt, warum trotz der gegebenen Gleichrangigkeit der beiden Sanierungstatbestände die Funktionsschwächenanierung bevorzugt wurde.²⁴ Um Sanierungsruinen zu vermeiden, verlangte der Gesetzgeber „die zügige Durchführung“ der Sanierungsmaßnahme. Da die „zügige Durchführung“ der Baumaßnahmen wegen Art. 14 GG den Eigentümern zufällt und die gestellten Anträge von

22 Treiber/Schneider, Zielkonflikte der Stadtentwicklungsplanung, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Sozialwissenschaften im Öffentlichen Recht: Fälle und Lösungen in Ausbildung und Prüfung, Neuwied/Darmstadt 1981, S. 275-310.

23 Wollmann, Das Städtebauförderungsgesetz als Instrument staatlicher Intervention – wo und für wen?, *Leviathan* 1974, 199-231.

24 Die von Scharpf/Reissert/Schnabel vorgelegte Studie zur Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik (Kronberg/Ts. 1976, darin „5. Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderung)“, S. 158-186, hier S. 168 ff.) bestätigt diesen Trend. Die komplexe Theorie der Politikverflechtung wird nachvollziehbar dargestellt in: Hepp/Schmidt (Hrsg.), Auf der Suche nach der Problemlösungsfähigkeit der Politik: Fritz W. Scharpf im Gespräch, Frankfurt/New York 2017, S. 141-151.

jener Behörde, die in den Bundesländern die Anträge danach „aussiebte“, ob die verlangte „zügige Durchführung“ auch gewährleistet ist, spricht dies zugunsten der Funktionsschwächesanierung, die auch den Interessen des tertiären Sektors zugutekommt und dessen anlageberechtigtes Kapital eine „zügige Durchführung“ garantiert. Diese ist gefährdet, wenn die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen auf kapitalschwache Kleineigentümer (wie Erbgemeinschaften) angewiesen ist.

Veranschaulicht wurden diese Ausführungen Wollmanns mit seiner zu Heidelberg durchgeführten, anschaulichen Fallstudie, welche zeigt, dass die ursprünglich vorgesehene Bausubstanzsanierung nicht in der Nähe des Karlstors, wo schlechte Bausubstanz gegeben war, durchgeführt wurde, sondern durch eine Funktionsschwächesanierung ersetzt wurde, die in der Nähe des Bismarckplatzes stattfand, wodurch der tertiäre Sektor Chancen auf Ausdehnung erhielt und höhere Ausgleichsbeträge zu erwarten waren.²⁵

Jürgen Kühling und ich waren zu Beginn des Baurechtskurses so naiv, dass wir jeweils ankündigten, wer von uns beiden die nächste Stunde übernimmt. Hiervon sind wir bald abgekommen, weil sich gezeigt hat, dass ich vor leeren Stühlen dozierte, wenn gesagt worden war, dass ich die nächste Stunde übernehme. Auf diese Weise haben die Kursteilnehmerinnen/Kursteilnehmer deutlich ihr Interesse (an Dogmatik) zum Ausdruck gebracht.

Nachbemerkung: Das Soziologische Institut in Freiburg zeichnete sich durch Diskussionsfreudigkeit aus; oft traf man sich am Wochenende bei Erhard Blankenburg, wo geselliges Zusammensein und Diskussion miteinander verbunden wurden. Noch größer war die Diskussionsfreudigkeit in Konstanz, wo durch Scharpf zudem Forschung in die Lehre vermittelt wurde und Fachgrenzen keine Barrieren darstellten.²⁶ Damit verglichen

25 Wollmann, Der Altstadtsanierung erster Teil als Cityerweiterungsplanung – der Fall Heidelberg, in: Grauhan (Hrsg.), Lokale Politikforschung 2, Frankfurt a.M./New York 1975, S. 221-272. Bei einer Funktionsschwächesanierung konnte die Gemeinde höhere Ausgleichsbeträge erwarten infolge verdichteter und hochgezonter Neubebauung (§ 41 StBauFG, siehe Scharpf et al., Politikverflechtung [Fn. 24], S. 170). Beigezogen wurde außerdem die Fallstudie von Wolf Linder zu München: Der Fall Massenverkehr: Verwaltungsplanung und städtische Lebensbedingungen, Frankfurt a.M. 1973. Linder ist auch deshalb interessant, weil mit seiner Studie gezeigt werden kann, dass zwei miteinander konkurrierende Planfeststellungsverfahren mit Hilfe allein von Recht nicht rational entschieden werden können; ferner, weil ein sternförmig auf die City zugeschnittenes U-Bahn-System den Trend zur Ausdehnung des tertiären Sektors beschleunigt, was einen Vergleich mit Hannover erlaubt.

26 Dazu Hepp/Schmidt (Hrsg.), Problemlösungsfähigkeit (Fn. 24), S. 131-139 (Organisationsprobleme interdisziplinärer Studiengänge: Sozialwissenschaftliche Fakultät und

sind die Jahre in Hannover als Diaspora anzusehen. An der Law School der University of Madison/Wisconsin (USA) machte ich bei einem durch ein Fulbright-Stipendium geförderten längeren Aufenthalt und sich anschließenden Einladungen ebenfalls die Erfahrung, dass das Interesse der dortigen Juristen an Rechtssoziologie, speziell an Max Weber, weitaus größer war als in Hannover. Man führte dort auch empirische Untersuchungen zu Gerichtsentscheidungen durch, mit einem zu diesem Zweck angeworbenen, ausgewiesenen Statistiker.

Zu der Zeit nach Beendigung des Reformexperiments gibt es aus Höflichkeit zum Fach Verwaltungswissenschaft keine Äußerungen, aber auch aus Klugheit, weil nicht damit zu rechnen ist, dass jemand, der an interdisziplinären oder verwaltungswissenschaftlichen Beiträgen desinteressiert ist, diesen jetzt Verständnis entgegenbringt. Ich habe aber den Text einer ehemaligen Studentin zugesandt, die schon sehr lange in einer Behörde tätig ist. Ich bat sie, den Text kritisch durchzulesen. An ihm hatte sie nichts auszusetzen, machte aber die folgende Bemerkung, die ich mitteilen möchte: „Als berufserfahrener Jurist wird man zu der Feststellung kommen, dass das Wissen um ‚law in the books‘ und ‚law in action‘ essentiell ist, um im Berufsleben bestehen zu können. Erst durch eigene Berufserfahrung zu der Erkenntnis zu kommen, wie ‚law in action‘ überhaupt funktioniert, kostet wertvolle Zeit und führt zu unliebsamen Erfahrungen. In der Juristenausbildung sollte man dankbar dafür sein, dass es verwaltungswissenschaftliche Fächer bzw. Fächer wie Recht und Verwaltung gibt.“

Verwaltungsstudium [1968-1973]), mit dem bezeichnenden Schlusssatz: „Gegenüber der intellektuellen Faszination neuartiger Konzepte und dem guten Willen vieler einzelner setzte sich auch in Konstanz schon auf mittlere Sicht das Eigengewicht der Organisation wieder durch. Dies hätte man vorhersehen können.“