

Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat

Der moderne Sozialstaat verfügt über zwei große Steuerungsmedien: Geld und Recht. Beide sind ins Gerede geraten. Soll sich doch die vielzitierte Krise des Wohlfahrtsstaats vor allem an zwei Erscheinungen festmachen lassen: materiell daran, daß sich der Wohlfahrtsstaat durch die Inflation der Leistungsansprüche seiner eigenen ökonomischen Grundlagen beraubt. Und formal daran, daß er durch die Inflation der Regelungsansprüche sich im Netz der eigenen Rechtsvorschriften verstrickt. Vor diesem Szenario der "Unregierbarkeit" verwundert es nicht, wenn Staatsversagen, Steuerungsversagen und Rechtsversagen in einem Atemzug genannt werden. Gilt es also "Abschied" (vgl. Voigt 1983a) zu nehmen vom Steuerungsmedium Recht, oder muß man es zumindest als "antiquiert" (vgl. R. Wolf 1987) in die steuerungsmethodische Rumpelkammer stecken? Hat sich die Festlegung auf normative, politisch-rechtliche Mechanismen als "Fehlspezialisierung der Menschheitsentwicklung" (Luhmann 1983: 339) entpuppt, oder beklagen wir bloß einen "Illusionsverlust" (Lenk 1983: 97), was die Steuerungskraft des Rechts angeht?

I. Das rechtsstaatliche Steuerungsmodell in einem veränderten Umfeld

Die Frage nach den Steuerungsqualitäten bezieht sich im wesentlichen auf eine Funktion und damit auf einen bestimmten Teil des gesamten Normenbestandes. Gemeint ist die Gruppe der Steuerungsnormen (vgl. Voigt 1983b: 24), die mit Geboten, Verboten, Genehmigungsvorbehalten oder Strafandrohungen eine gezielte Wirkung bei den Adressaten auslösen wollen. Diese Steuerungsnormen bilden den größten Teil des materiellen Verwaltungsrechts; sie sind die eigentlichen Instrumente einer regulativen Politik, und an ihnen entzündet sich auch die Diskussion über die Krise des regulativen Rechts (vgl. Mayntz 1979).

1. *Zu den Prämissen des rechtsstaatlichen Steuerungsmodells*

Rechtsstaat heißt Einsatz von Staatsmacht in den Formen des Rechts. Der Rechtsstaat wird charakterisiert durch die Herrschaft der Gesetze und durch die Bindung der Verwaltung an den Willen der Gesetze. Mit dem einseitig-hoheitlichen Instrument des Gesetzes und durch die gesetzesakzessorischen Mittel hoheitlicher Verwaltung steuert der Staat das Verhalten der Bürger.

Dieses rechtsstaatliche Steuerungsmodell lebt von bestimmten Annahmen (vgl. Ritter 1979: 390 f.):

- Die erste Annahme besteht darin, daß der Staat auf ein relativ einfach strukturiertes gesellschaftliches Umfeld trifft und demgemäß sich auf wenige, gut definierbare Aufgaben beschränken kann. Denn nur wenn die Komplexität der Umwelt reduziert und auf eine überschaubare Anzahl allgemein geltender Tatbestände abstrahiert werden kann, können die Staatsaufgaben überhaupt in die Form des abstrakt-allgemeinen Gesetzes gekleidet werden.
- Die zweite Annahme besteht darin, daß die angestrebten Steuerungseffekte im wesentlichen über geradlinige, einfach gebaute Wirkungsketten verlaufen. Denn der Einsatz der einseitig-hoheitlichen Machtmittel muß bestimmt sein und direkt auf die Adressaten zielen.
- Die dritte Annahme besteht darin, daß im gesellschaftlichen Umfeld konstante Verhältnisse herrschen. Denn die für den Einsatz hoheitlicher Machtmittel erforderliche Kraftentfaltung kann ohne Autoritätsverschleiß nur erbracht werden, wenn sie zu dauerhaften und tendenziell unverbrüchlichen Regelungen führt.
- Die vierte Annahme besteht darin, daß der Staat über alle erheblichen Informationen verfügt. Denn die einseitig-hoheitlichen Machtmittel müssen, da sie vom Adressaten Gehorsam verlangen und somit die Informationsbeschaffung nicht an die Reaktion der Betroffenen koppeln können, zumindest die Vermutung der Richtigkeit für sich haben. Diese Vermutung wiederum ist nur zu rechtfertigen, wenn der Einsatz der Machtmittel auf der Basis aller relevanten Informationen erfolgt.
- Die fünfte Annahme besteht darin, daß die angestrebten Ziele erreicht werden können, ohne von den Adressaten eigene Initiativen und Identifizierung mit den Zielen zu verlangen. Die einseitig-hoheitlichen Machtmittel nehmen auf die Motivlage der Adressaten keine Rücksicht; sie sind im Gegenteil begrifflich darauf angelegt, Widerstand zu brechen.
- Die sechste Annahme schließlich besteht darin, daß jedes hoheitliche Instrument seinen ordnungsgemäßen Platz in einer zentral ausgerichteten Pyramide

von Normen und Rechtsakten hat. Denn die Anwendung von Staatsmacht ist abhängig von der klaren Alternative des 'richtig' oder 'falsch', des 'rechtmäßig' oder 'rechtswidrig'. Dieser binäre Code läßt sich nur begründen auf der Basis innerer Widerspruchsfreiheit oder, anders formuliert, auf der Basis der Einheit der Rechtsanwendung und der Einheit der Verwaltung.

2. *Veränderte Anforderungen in der modernen Industriegesellschaft*

Die sehr einfach konstruierten Beziehungen zwischen Staat und gesellschaftlichem Umfeld sind in der Realität der modernen Industriegesellschaft schon längst ad absurdum geführt worden. In einer spannungsgeladenen und zunehmend komplexer werdenden Welt fordern die Menschen von der staatlichen Gemeinschaft ein Mehr an Stabilisierung und Perspektiven. Daraus ergeben sich steigende Anforderungen an die gemeinschaftliche Problemlösungskapazität und letztlich ein Zuwachs an Staatsaufgaben.

Die erhöhten Steuerungsanforderungen ihrerseits treffen wiederum auf ein immer komplexer werdendes Umfeld. Komplexität bedeutet in dem Zusammenhang:

- eine Vielzahl von Faktoren, die das Leben des einzelnen oder gesellschaftliche Vorgänge beeinflussen und damit zugleich eine Vielzahl von Variablen für jede Steuerung bilden;
- ein dichtes Geflecht von Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren;
- eine Unübersichtlichkeit der Zusammenhänge in dem Geflecht, die nicht nur quantitativ durch die Zahl der Verknüpfungen bestimmt wird, sondern auch durch weit gespannte räumliche und zeitliche Dimensionen (z.B. generationen- und weltumspannende ökologische Auswirkungen).

Im gesellschaftlichen Umfeld herrschen darüber hinaus keine konstanten Verhältnisse, sondern ein sich exponentiell beschleunigendes Entwicklungstempo, insbesondere auf ökonomisch-technischem und wissenschaftlichem Gebiet. Was heute noch gilt, ist morgen überholt. Der rasante Zuwachs an Kenntnissen verändert sowohl die Informationslage wie die Werthaltungen der Menschen. Diesem Entwicklungstempo muß sich das Recht anpassen. Die daraus folgende "Dynamisierung" des Rechts ist besonders auffällig im Umwelt- und Technikbereich (Ritter 1987b: 932 ff.).

Das rasante Entwicklungstempo und die labil gewordenen, sich ebenfalls rasch verändernden Wertvorstellungen in der Gesellschaft machen es zunehmend schwerer, durch abstrakt-allgemeine Tatbestandsbeschreibungen die Vielfalt der Lebensvorgänge zu erfassen. Auch darauf muß sich das Recht einstellen. Es muß

flexibel und situationsbezogen reagieren können. Das Recht und seine Anwendungen werden "situativ" (vgl. auch Brohm 1989: 223 ff.).

In diesem hochkomplexen Handlungsumfeld lassen sich aus der steuerungspolitischen Sicht des Staates lineare und einfach strukturierte Kausalketten kaum noch ausmachen. Damit kann auch das Recht nicht mehr auf den direkten Zugriff bauen, sondern muß differenzierte Strategien wählen und vernetzte Ansätze berücksichtigen. Verwaltung geschieht zunehmend durch "mittelbares Einwirken" (Kirchhof 1977); Rechtssetzung richtet sich überwiegend nicht mehr an die zu Begünstigten, sondern an leistungsvermittelnde Dritte mit der Folge, daß die wohlfahrtsstaatlichen Abläufe mehrstufig werden (vgl. Kaufmann 1988: 68).

Im unübersichtlichen Regelungsumfeld sind dementsprechend auch stringente Folgenabschätzungen nur noch beschränkt möglich. Das gilt sowohl für die Rückrechnung von Folgen im Sinne der Zuteilung von Verantwortung wie für die Vorausberechnung von Folgen im Sinne einer zielgerichteten Beherrschbarkeit (Böhret 1989). Das Recht muß daher mit Zufall, Spontaneität und Unberechenbarkeit umgehen. Es muß akzeptieren, daß Entscheidungen in Unkenntnis möglicher Folgen getroffen werden (Grimmer 1988: 146).

Das Rechtssystem kann zudem nicht mehr davon ausgehen, daß Normsetzung wie Normumsetzung auf der Basis allen relevanten Wissens erfolgen. Das Wissen ist über viele Expertensysteme verstreut. Es ist zum Teil nicht oder nur unter Werteinbußen aus den Expertensystemen herauszuholen. Das gilt namentlich wieder für den Bereich der technischen Sicherheit (vgl. Simrock 1988: 75, 81; Bulling 1989: 288). Und je tiefer das Recht in den Bereich wissenschaftlich-technischer Entwicklung vordringen will, desto eher ist es mit Unkenntnis und Ungewißheit konfrontiert. Die Grenzen des Rechts sind die Grenzen des bewußt Erfahrbaren und seiner sprachlichen Ausdrucksfähigkeit (vgl. Grimmer 1988: 158).

Die Komplexität des Umfeldes wirkt auf die staatliche Organisation selbst zurück. Die Einheit der Staatswillensbildung und die Einheit der Verwaltung erweitern sich zunehmend als Fiktionen. Der Prozeß der Ausdifferenzierung der staatlichen Organe und der Segmentierung der staatlichen Gewalt schreitet fort. Wir beobachten eine zunehmende Verselbständigung von Verwaltungseinheiten (Hood/Schuppert 1988). Damit bildet sich immer stärker ein polyzentrisches System der Rechtserzeugung und der Rechtsanwendung (vgl. auch Brohm 1989: 227 ff.).

Dieses polyzentrische System greift inzwischen weit über den staatlichen Bereich hinaus, indem es die eigentlichen Rechtsadressaten - nämlich Bürger, Unternehmen oder gesellschaftliche Organisationen - in seinen Dienst stellt. Die Gründe dafür liegen in den Informationszulieferungen, auf die der Staat angewiesen ist. Sie liegen in den Bewertungs- und Beurteilungsschwächen, die die staatli-

chen Organe bei Risikoabschätzungen, bei der Bestimmung des Standes der Technik, aber auch bei ethischen Bewertungen - man denke an die "Ethikkommission" in der Medizin oder bei der Genehmigung von Tierversuchen - nur mit Rückgriff auf gesellschaftliche Kräfte ausgleichen können. Und sie liegen in der Tatsache, daß die staatlichen Organe mangels intellektueller, personeller und finanzieller Ressourcen an die Grenzen staatlicher Steuerung und Kontrolle stoßen. Dies mündet letztlich, wie im Sozialrecht, in den Verweis auf gesellschaftliche Selbsthilfeeinrichtungen (vgl. Reichard 1988: 367) oder, wie im Umweltrecht, in den Auftrag an die Rechtsadressaten zur "Eigenüberwachung". Wobei Eigenüberwachung rechtlich gesehen Selbstkontrolle in Ersetzung staatlicher Fremdkontrolle heißt (Steiner 1987: 1134).

II. Rechtsgewinnung und Rechtsanwendung im kooperativen Staat

Die Veränderungen des realen Umfeldes führen zu weitreichenden Konsequenzen für das Staatsbild. Sie signalisieren den Weg von der regulativen Steuerung zur partnerschaftlichen Übereinkunft, von der zentralen Weisung zur dezentralen Koordination, von der Normsetzung zur Überzeugung, vom Einsatz hoheitlicher Machtmittel zum multilateralen Prozeß der Zusammenarbeit. Sie führen zum Bild vom kooperativen Staat (vgl. Ritter 1979; Hesse 1987: 86 ff.; Hartwich 1987: 14 ff.).

1. Kooperative Strukturen im Rechtssystem

Schon seit längerem ist bekannt, daß sich in der Rechtspraxis eine Vielzahl kooperativer Strukturen findet. Solche kooperativen Strukturen durchziehen fast alle Gebiete des öffentlichen Rechts, in denen der Staat gesellschaftliche Vorgänge steuern will: vom Wirtschaftsrecht (Becker 1985; Bauer 1987; Baudenbacher 1988) über das Leistungsrecht im Sozial- und Gesundheitsbereich (Simons 1985; Schulte 1988; Kaufmann 1988; Schenke 1989) über das Recht der Stadterneuerung (Bussfeld 1990; Offele 1990) und der regionalen Entwicklungspolitik bis zum Umweltrecht (Bohne 1984; Schulte 1988; Arnold 1989; Bulling 1989), das das "Kooperationsprinzip" als eines seiner grundlegenden Gestaltungsprinzipien ausdrücklich anerkennt (näheres bei Rengeling 1989; Lübbe-Wolff 1989). Wir finden im übrigen Kooperationstatbestände in der Finanz- und Steuerverwaltung (Bundesfinanzhof, BStB1. II 1985: 354 ff.) ebenso wie bei der Strafverfolgung (Schünemann 1989; Gatzweiler 1989). Und selbst für das Sicherheitsrecht kann

der Satz, der Staat paktiere nicht, nicht mehr ohne weiteres gelten, wie die Beispiele "Hamburger Hafenstraße" und "Celler Loch" lehren.

a. Kooperationsformen bei Rechtsanwendung und Rechtserzeugung

Aus dem Blickwinkel der Rechtsanwendung sind vor allem die Erscheinungen des sogenannten "informalen Verwaltungshandelns" beschrieben worden. Dazu gehören etwa: Branchenabkommen, Sanierungsabrede, gentlemen's agreement, moral suasion, Informationsaustausch, Vorverhandlung, Vorabzuleitung von Entscheidungsentwürfen. Der Begriff "informal" soll dabei rechtlich nicht geregelte Handlungen erfassen, die der Staat anstelle von rechtlich normierten Handlungen oder Rechtsfolgeentscheidungen wählt. Sie können etwa als "normvollziehende Kooperation" auf der Rechtsfolgeseite auftreten oder als "normvertretende Kooperation" zur Vermeidung von förmlichen Rechtssetzungsakten getroffen werden (in Anlehnung an Böhne 1984: 344 f.; Rengeling 1989: 207). Ein Beispiel für die letztgenannte Möglichkeit bietet § 14 Abs. 2 Abfallgesetz, der den Erlass einer Rechtsverordnung über Vermeidung und Verringerung von Verpackungsabfall vom Scheitern "freiwilliger" Bemühungen der Industrie und des Handels abhängig macht.

Aus dem Blickwinkel der Rechtserzeugung sind kooperative Verhaltensweisen ebenfalls bekannt. Hier ist zunächst auf das Aushandeln von Gesetzentwürfen oder auf konzertierte Aktionen im Vorfeld von Normierungen hinzuweisen, die als moderne Stufe organisierter Interessenvermittlung unter dem Stichwort "Korporatismus" in die Diskussion gekommen sind (vgl. z.B. v. Alemann/Heinze 1979; Lehmsbruch 1987: 20 ff.). Es handelt sich hierbei um "normvorbereitende Kooperation". Eines der eindrucksvollsten und am besten belegten (vgl. statt vieler Streckel 1973) Beispiele dürfte immer noch das Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete von 1968 sein, das nicht nur selbst das Ergebnis intensiver Aushandlungsprozesse war, sondern auch in ein dichtes Netzwerk von Verträgen und Abmachungen eingebettet ist (vgl. statt vieler Möbitz 1972), ohne dessen profunde Kenntnis und Berücksichtigung keine Gesetzesanwendung auskommt.

Den klassischen Fall einer "normensetzenden Kooperation" bildet das Tarifvertragsrecht, auch wenn die Rechte des Staates lediglich auf die Allgemeinverbindlicherklärung (§ 5 Tarifvertragsgesetz) beschränkt sind. Tradition haben ebenfalls die durch Kooperationsorgane (wie Bundesausschüsse der Ärzte und Krankenkassen) erlassenen Richtlinien zur ärztlichen Versorgung der Sozialversicherten, die der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung lediglich innerhalb einer bestimmten Frist beanstanden kann (§§ 91 ff. Sozialgesetzbuch V - SGB -). In dem Zusammenhang sind ferner zu erwähnen die zahlreichen Schutzstandards im

Umwelt- und Technikrecht, die entweder als staatliche Regelungen unter "Anhörung der beteiligten Kreise" (§ 51 Bundes-Immissionsschutzgesetz) ergehen oder als private Standardsetzungen (VDI-Richtlinien, DIN-Normen) durch staatliche Organe rezipiert werden.

b. Bindungswille und Rechtsgehalt

Im Hinblick auf die rechtliche Faßbarkeit der Kooperationsergebnisse lassen sich grob drei Schichten unterscheiden. Zur ersten Schicht sind etwa allgemeine Arrangements, gentlemen's agreements und konzertierte Aktionen zu zählen. Solche Kooperationen laufen zwar nicht gänzlich außerhalb des Rechts; denn jedenfalls die öffentlich-rechtlichen Partner haben die allgemeine Kompetenzordnung sowie allgemeine juristische Restriktionen - wie die verfassungsmäßig verbürgten Grundrechte - zu beachten. Die erzielten Ergebnisse sind jedoch ohne rechtliche Substanz. Sie sind oft bewußt unscharf gehalten, nirgendwo präzise fixiert und zielen mehr auf eine Gleichgestimmtheit der Wert- und Handlungsvorstellungen. Die faktischen Bindungswirkungen bewegen sich in den Bereichen von Moral und diffusen Loyalitätsbeziehungen. Diese Schicht ist keineswegs für nur eine Staatsebene spezifisch. Wir finden Beispiele sowohl für die Ebene des Bundes (konzertierte Aktionen), für die Ebene der Landesregierungen (Ruhrgebietskonferenzen in Nordrhein-Westfalen), für die mittlere Ebene (regionale Wirtschaftskonferenzen, Arbeitsmarktkonferenzen oder Gesundheitskonferenzen) und ebenfalls bei den unteren Durchführungsinstanzen.

Die zweite Schicht betrifft hauptsächlich große Genehmigungsvorhaben, Entwicklungsprojekte oder flächenhafte Stadterneuerungen. Hier geht es um ein stabiles Netzwerk langfristiger Beziehungen; es geht um die Verstetigung der Abstimmungsprozesse, um den Ausgleich unterschiedlicher Interessen und um die Akzeptanz der angestrebten Ergebnisse. Solche Beziehungen sind oft handfest genug, um den Boden für ein rechtlich faßbares Dauerverhältnis abzugeben, das zwar nicht auf einen synallagmatischen Austausch gerichtet ist und in dem folglich keine primären Leistungspflichten geschuldet werden, wohl aber bei besonderen Umständen sekundäre Sorgfaltspflichten begründet sein können. Gewisse Parallelen zu den Rechtsbeziehungen aus "laufendem Geschäftskontakt" des bürgerlichen Rechts (Larenz 1987: 104 ff.) bieten sich an.

Die dritte Schicht bilden die konkreten Abmachungen. Diese können durchaus das Gewand traditioneller Rechtsformen wie Vertrag (Erschließungsverträge im Baurecht) oder mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt (Subventionsvergaben) tragen. Sie sind jedoch ebenso als unvollständige Verträge (sanktionslose Verträge) oder als Vereinbarungen ohne rechtliche Bindung denkbar. Im letzteren

Fall handelt es sich dann freilich um ausdrücklich fixierte Verabredungen, die eine Reihe von juristisch faßbaren Nebenpflichten in bezug auf gegenseitige Information und Konsultation, auf Schadensminderung gegenüber dem Partner und gegebenenfalls sogar auf eine Haftungsmitübernahme auslösen können. Auch solche konkreten Beziehungen sind keineswegs ebenenspezifisch und nicht nur im Einzelverhältnis zwischen Behörde und Bürger angesiedelt. Man denke in dem Zusammenhang etwa an das unter Mitwirkung der Bundesregierung abgeschlossene Vertragswerk zur Sanierung des Steinkohlenbergbaus oder an den "Wyhl-Vertrag" zwischen der Landesregierung Baden-Württemberg, dem Kraftwerksunternehmen und den badisch-elsässischen Bürgerinitiativen. Oder man vergegenwärtige sich die Gesamtverträge bzw. Rahmenverträge zwischen den Verbänden der Krankenkassen, den kassenärztlichen Vereinigungen und sonstigen Spitzenverbänden im Gesundheitsbereich, die das Leistungsverhältnis der Sozialversicherten näher bestimmen.

c. Kooperativ geprägte Organisationen

Die vorangegangenen Ausführungen haben bereits deutlich gemacht, wie vielfältig und dicht das kooperative Geflecht zwischen Staat und Gesellschaft geknüpft ist. Relativ selten handelt es sich dabei um klar identifizierbare, zweiseitige Austauschbeziehungen. Viel öfter hingegen sind entsprechend der ausdifferenzierten Staatsorganisation und der vielschichtigen Gesellschaftsstruktur polygonale Verhältnisse mit mehreren Teilnehmern, unterschiedlichen Beteiligungsintensitäten und verschieden gearteten, oft nur mittelbaren Interessenbefriedigungen anzutreffen. Dieses Geflecht läßt sich juristisch kaum mit Kategorien des Vertragsrechts, sondern allenfalls mit der Begrifflichkeit des Organisationsrechts angemessen erfassen. Und in der Tat gibt es eine Unzahl von institutionellen Verknüpfungen, die im kooperativen Geflecht Knotenpunkte anzeigen, für eine Verstetigung von Zusammenarbeit sorgen, Teilnehmer benennen und die beteiligten Interessen jedenfalls in generalisierter Weise transparent machen.

Eine systematische Darstellung der kooperativ geprägten Organisationsformen zwischen Staat und Gesellschaft kann hier nicht versucht werden; sie ist auch erst in Teilbereichen und ansatzweise geleistet (grundlegend immer noch Schuppert 1981). Es genügen einige beispielhafte Hinweise, um das Gemeinte zu veranschaulichen: Beratungsgremien für den Verwaltungsvollzug (Landschaftsbeiräte, Jagdbeiräte); Beratungsgremien für Normsetzungen, übergeordnete Planungen oder politische Entscheidungen (konzertierte Aktionen, Sachverständigenräte, Landesplanungsbeiräte); Mitentscheidungsgremien im Verwaltungsvollzug (Elternvertretungen im Schulrecht, Jugendwohlfahrtsausschuß); pluralistisch besetzte

Entscheidungsgremien bei Rechtssetzungen oder staatlichen Planungen (Bundes- und Landesausschüsse nach dem Sozialgesetzbuch, Bezirksplanungsrat Nordrhein-Westfalen); Zweckverbände zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben im öffentlichen Interesse (Wasser- und Bodenverbände, Altlastensanierungsverband, Erdölbevorratungsverband); gesetzlich statuierte Solidarorganisationen (Sozialversicherungsträger); öffentlich-rechtliche Organisationen der Interessenrepräsentation (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern); mit Hoheitsaufgaben beliehene Privatrechtsträger (Technische Überwachungsvereine); privatrechtlich betriebene Unternehmen der öffentlichen Hand zur Daseinsvorsorge (Stadtwerke, Verkehrsbetriebe); Brückenköpfe öffentlichen Interesses in privaten Unternehmen (Umweltbeauftragte); gemeinwirtschaftliche Unternehmen (Wohnungsbaugenossenschaft, Entwicklungsagentur Emscher-Lippe, kommunale Wirtschaftsförderungsgesellschaften); Einrichtungen zum Wissenstransfer (Technologiezentren); Organisationen im Sozialbereich (Verbände der freien Wohlfahrtspflege, kirchliche oder gewerkschaftliche Hilfswerke); lokale Selbsthilfeeinrichtungen (Arbeitsloseninitiativen, Gesundheitsläden, Rehabilitierungsgruppen, alternative Betriebe).

Zwischen Staat und Gesellschaft spannt sich damit ein breiter Bogen von Verbundorganisationen. Zum Teil werden gesellschaftliche Interessen unmittelbar an den Staatsapparat angekoppelt; zum Teil sind Verwaltungseinrichtungen verselbstständigt; zum Teil werden private Einrichtungen als öffentliche Aufgabenträger in Dienst genommen (para-government organizations); teilweise handelt es sich um soziale Bewegungen in einem bewußt so verstandenen staatsfernen Raum. Angesichts dieser Spannweite verwundert es nicht, wenn die Frage nach der Steuerung durch Recht sehr differenziert beantwortet werden muß. Nur in bestimmten Bereichen finden wir öffentlich-rechtliche Organisationsakte durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes. Überall dort, wo Grundrechte tangiert sind (Zwangsmitgliedschaften), wo Entscheidungsbefugnisse zugesprochen werden und verbindliche Auswirkungen über den Kreis der Beteiligten hinausreichen, wo öffentliche Gelder verwaltet werden, ist ein präziser öffentlich-rechtlicher Status zwingend. Allerdings gibt es auch im öffentlich-rechtlichen Sektor lockere Formen der Zusammenarbeit (kommunalrechtliche Arbeitsgemeinschaften) und spontane Organisationsformen (Regionalkonferenzen in Nordrhein-Westfalen) ohne feste Rechtsform. Eine große Zahl der kooperativen Organisationen bedient sich der variantenreichen Gestaltungsmöglichkeiten des Privatrechts. Aktiengesellschaft und GmbH, Genossenschaft und eingetragener Verein sind dabei noch relativ konturenscharfe Rechtsinstitute. Doch je stärker Gruppierungen ein "alternatives"

Selbstverständnis entwickeln, desto offener sind die Organisationsformen und desto schneller verliert sich die Spur im Informellen.

Daraus ergibt sich eine paradoxe Situation. Einerseits sollen die kooperativ geprägten Organisationen die Steuerungsfähigkeiten nicht zuletzt auch mit den Mitteln des Rechts erhöhen, andererseits zeigt schon ein flüchtiger Blick in die Praxis, daß die Fülle der rechtlichen Organisationsmodi zu neuen Unübersichtlichkeiten und mithin zu neuen Steuerungsproblemen führt. Die traditionellen Rechtsinstrumente der Organisationsvorgaben, der Handlungsvorgaben und der Aufsichtsrechte greifen nur teilweise und unvollständig. Eher greifen schon finanzielle Dotationen und personelle Beteiligungen. Folgerichtig werden denn auch meistens außerrechtliche Möglichkeiten genannt, wenn nach den Steuerungsmechanismen gefragt wird: so z.B. Benutzerpartizipation, Marktmechanismus, Arrangements zwischen den Beteiligten, wechselseitige Konkurrenz zwischen rivalisierenden Organisationen, Bewertung durch anerkannte Fachleute (vgl. Hood/Schuppert 1988: 361 ff.) oder betriebswirtschaftliche Instrumente (Reichard 1990). Insgesamt ist festzustellen, daß die Steuerung nur beschränkt über harte organisationsrechtliche Strukturen funktioniert, sondern eher über persönliche Beziehungen, Geld und auf anderen informellen Wegen läuft.

2. *Vorzüge und Nachteile kooperativen Staatshandelns*

Der Siegeszug kooperativer Verhaltensmuster in der Staatspraxis deutet darauf hin, daß sich auf diese Weise eine Reihe von Vorteilen erreichen lassen, die mit einseitig hoheitlichem Handeln nicht oder nicht so erreicht werden. Dazu gehören in erster Linie (vgl. auch Eberle 1984: 45 ff.; Baudenbacher 1986: 303 f.; Bauer 1987: 250 ff.; Rengeling 1989: 71; Bulling 1989: 288):

- Bessere Kalkulierbarkeit des Verhaltens der jeweils anderen Beteiligten oder, andersherum gesagt: Reduzierung der Ungewißheit im Hinblick auf die Erreichbarkeit kompatibler Ziele und zumindest annäherungsweise Lösung bei sonst blockierten Entscheidungssituationen (prisoner's dilemma).
- Erleichterung von positiver Koordination, indem eine gemeinsame Interessenbasis gefunden wird, auf die hin jeder Beteiligte seine Handlungen orientieren kann (vgl. auch Schuppert 1987: 765).
- Erhöhung der Investitionssicherheit im Hinblick auf den Ausgang staatlicher Zulassungsverfahren und damit zugleich Erhöhung der Rechtssicherheit.
- Zeitgewinn bei der Abwicklung von komplexen Verfahren durch frühzeitige Einbindung der Beteiligten und Ausräumung von Bedenken und Hindernissen.

- Auflockerung der rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen an das Verwaltungshandeln und damit Erleichterung in der Darlegungslast für den Einsatz bestimmter Mittel. Wie überhaupt die der Verwaltung rechtlich gezogenen Grenzen im kooperativen Zusammenwirken des Gebens und Nehmens "ausgedehnt werden", weil und soweit Verwaltung auf den Grundrechtsgebrauch des Bürgers reagiert (vgl. Maurer 1989: 805).
- Überwindung von Grenzen der sachlichen Kompetenz und der räumlichen Zuständigkeit. Das gilt auch für nationale Grenzen, wie die Kooperationsformen der "Euregio" zeigen.
- Höhere Flexibilität insbesondere durch den Einsatz indirekter Beeinflussungsmechanismen.
- Pufferbildung und höhere Elastizität bei der Bewältigung unbeabsichtigter und unerwünschter Nebenfolgen.
- Erreichbarkeit von Steuerungszielen, die - weil über das gesetzlich Gebotene hinausgehend - durch einseitiges Handeln nicht erreicht werden können (wichtig insbesondere für viele Absprachen im Umweltbereich).
- Mobilisierung von Ressourcen über eine wechselseitige Hilfeorientierung (Solidarität), die so weder vom "Staat" einseitig hätte angeordnet werden können, noch vom "Markt" erbracht worden wäre.
- Mobilisierung, Akzeptanz und zusätzlicher Gewinn von "funktionaler" Legitimität (vgl. Ritter 1979: 411, 1987a: 343).
- Mobilisierung von Sachverstand und Gewinnung von Informationen, die nur von den Beteiligten selbst eingebracht und eingearbeitet werden können.

Mit dem kooperativen Staatshandeln sind andererseits eine Reihe von Gefahren und Problemen verbunden, die teilweise die Kehrseite der Vorteile durch Kooperation bilden (vgl. auch Hoffmann-Riem 1982: 203 ff.; Baudenbacher 1986: 304; Bauer 1987: 254 ff.; Rengeling 1989: 70):

- Selektivität der Interessenberücksichtigung, da Sonderinteressen schlagkräftiger zu organisieren sind als Allgemeininteressen, Gegenwartsinteressen wirksamer als Zukunftsinteressen, wirtschaftliche Interessen leichter als ideelle Interessen (v. Arnim 1986: 59).
- Ungleichgewichtigkeit von staatlicher Leistung und privater Gegenleistung, soweit der Staat institutionelle Konzessionen im Austausch gegen kurzfristige ökonomische Vorteile bietet (vgl. Scharpf 1988: 71).
- Unterlaufen oder Relativieren normativer Vorgaben mit der Folge eines Autoritätsverlustes des gesetzten Rechts.

- Gefährdung der Verfahrenschancengleichheit und der Verfahrensteilhabe Dritter.
- Erschwerung von Kontrolle und effektivem Rechtsschutz insbesondere auch dadurch, daß die komplexen Kooperationsvorgänge sich nicht mehr aktenmäßig darstellen und nachvollziehen lassen.
- Einigung auf den jeweils kleinsten gemeinsamen Nenner und damit Gefahr eines Immobilismus in Situationen, in denen an sich weitreichende und belastende Entscheidungen notwendig wären.
- Verfahrensverschleppung durch immer neue Verhandlungsrunden (vgl. auch Lübke-Wolff 1989: 302) oder, positiv gewendet: Konsensbildung braucht Zeit.
- Engpaßsituationen im politisch-administrativen System, soweit die nach wie vor vorhandenen hierarchischen Organisationsstrukturen den "Flaschenhals" für die Teilnahme an kooperativen Prozessen bilden.

3. *Voraussetzungen kooperativen Staatshandelns*

Kooperationsvorgänge hängen von bestimmten Bedingungen ab, die im gesellschaftlichen Umfeld und im Rechtssystem erfüllt sein müssen. Die wichtigsten Voraussetzungen sind:

- Vorhandensein von geeigneten Partnern. Pendant des kooperativen Staates ist die aggregierte, gruppenhaft organisierte, polyzentrische Gesellschaft mit Großunternehmen, Wirtschaftsvereinigungen, sozialen Verbänden und Bürgerinitiativen. Der kooperative Staat lebt unter der Prämisse der dezentralen Konzentration. Denn einerseits setzt Zusammenarbeit eine organisatorische Differenzierung und die Existenz dezentraler Entscheidungsträger voraus; andererseits müssen die Kooperationsteilnehmer in ihrer Zahl begrenzt und als Partner stark genug sein, um Steuerungsimpulse umsetzen und weitergeben zu können (vgl. Ritter 1979: 405 f.).
- Mindestmaß an Interessenübereinstimmung. Die potentiellen Partner müssen gegenseitig "sprachfähig" sein; zwischen ihnen muß ein Minimalkonsens herrschen. Das begrenzt selbstverständlich die Reichweite möglicher Kooperationen, weil eklatante wirtschaftliche Nachteile oder Wettbewerbsverzerrungen nicht in Kauf genommen, grundsätzliche ideologische Positionen nicht freiwillig geräumt werden.
- Verändertes Selbstverständnis. Sowohl die "staatliche" Seite wie die "gesellschaftliche" Seite müssen ihr Rollenverhalten ändern. Gefordert sind auf der Verwaltungsseite mehr Eigeninitiative und Kontaktbereitschaft sowie die Fähigkeit, Entwicklungsprozesse zu stimulieren und zwischen unterschiedlichen

Interessen zu vermitteln; die Verwaltung muß sich für gesellschaftliche Bedürfnisse und Entwicklungen öffnen. Auf der anderen Seite muß die Bereitschaft bestehen, auch gesamtgesellschaftliche Ziele in die eigenen Zielvorstellungen einzubringen; Unternehmen müssen z.B. ein Bewußtsein für die Region entwickeln, in der sie tätig sind (Beispiel: Initiativkreis Ruhrgebiet). Allgemeiner ausgedrückt: Die Individuen wie die gesellschaftlichen Gruppen müssen "reflexiv" handeln, indem sie bei der Formulierung ihrer Interessen stets auch die Interessen der anderen wie der künftigen Generationen berücksichtigen (vgl. auch Preuß 1989: 9).

- Tauschfähige Leistungen (vgl. auch Voigt 1986: 20). Die von den Partnern angebotenen oder erwarteten Leistungen müssen geeignet sein, in den kooperativen Prozeß eingebracht zu werden. Dafür ist erstens unumgänglich, daß sich die gesellschaftlichen Interessen überhaupt durch die potentiellen Kooperationspartner artikulieren lassen. Zum zweiten ist erforderlich, daß unter Gemeinwohlaspekten die Leistungen nicht ungleichwertig sind (z.B. kurzfristige ökonomische Vorteile gegen Hinnahme nachhaltiger ökologischer Schädigungen). Unter diesem Gesichtspunkt ist besonders zu prüfen, welche "Gegenleistungen" die öffentliche Hand anbieten darf.
- Verhandlungsspielräume. Das betrifft nicht nur, aber in erster Linie die staatlichen Partner. Die Verwaltung besitzt keine Privatautonomie und folglich keine "Vertragsfreiheit". Sie kann nur soweit handeln, als gesetzliche Zwecke nicht verletzt werden oder ihr Ermessen und Gestaltungsfreiheit eingeräumt worden sind (Maurer 1989: 805). Freilich dürfte eine differenzierte Gesetzestypen- und Ermessenslehre zeigen, daß die administrativen Verhandlungsspielräume so eng gar nicht geschnitten sind (dazu Brohm 1989: 229 f.).
- Erwartungssicherheit (Hoffmann-Riem 1982: 203). Wenn trotz fehlender rechtlicher Sanktionen es zwischen den Partnern zu einer verlässlichen Orientierung kommen soll, setzt dies ein stabiles Vertrauensverhältnis voraus (vgl. Dose 1987: 123). Dieses Vertrauensverhältnis ist sowohl abhängig von den jeweils agierenden Personen wie vom "politisch-kulturellen Beziehungsgeflecht" (Lompe 1986: 285), in das die Individuen oder Organisationen eingebettet sind. Insgesamt sind "Loyalität" und "Vertrauen" die wichtigsten Ressourcen im kooperativen Staat; denn der kooperative Staat setzt einen Modus der Interessensbefriedigung voraus, der auf Verhaltensreziprozität und wechselseitigem Vertrauen beruht (vgl. auch Preuß 1989: 10).
- Öffentliches Klima. Die öffentliche Meinung kann ein kooperatives Verhalten nachdrücklich abstützen. Die Sorge vor einer negativen Reaktion der Medien kann den Selbstbindungswillen ebenso stimulieren, wie andererseits die öffent-

liche Meinung Druck auf das Zustandekommen von Vereinbarungen ausüben kann (Verhaltenskodex der chemischen Industrie nach Sandoz). Einige Rechtsverfahren bauen geradezu auf den öffentlichen Druck als "weichem" Sanktionsmittel; das dürfte z.B. für das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung gelten, das nach dem Gesetzeswortlaut bei der nachfolgenden Entscheidung lediglich "zu berücksichtigen" (§ 12 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) und nicht im Rechtssinne strikt "zu beachten" ist.

- Mechanismen der indirekten Transmission. Verwalten durch "mittelbares Einwirken" und über mehrstufige Abläufe ist darauf angewiesen, daß Steuerungsimpulse transportiert werden. Dies kann in vielfältiger Weise geschehen (vgl. Ritter 1979: 403 ff.): durch wirtschaftliche Verflechtungen, durch induktive Abstimmungsmechanismen zwischen Groß- und Kleinbetrieben sowie zwischen Hauptproduzenten und Zulieferern, durch Solidarnormen bei einer Verbandszugehörigkeit oder durch eine ständische "Ethik der Profession" (vgl. Voelzkow/Hilbert/Heinze 1987: 91).
- Rechtlicher Flankenschutz (Bulling 1989: 289). Einseitige Rechtssetzungs- oder Rechtsanwendungsakte des Staates bleiben auch im kooperativen Beziehungsgeflecht bis zu einem gewissen Grade notwendig. Sie dienen etwa zur Abschirmung gegenüber Außenseitern (free-rider-problem), zur Korrektur, falls die Kooperation "schiefläuft", oder als "Knüppel aus dem Sack", wenn die Kooperationswilligkeit erlahmt.

4. *Veränderungen im Recht*

Die Funktionsweisen des kooperativen Staates relativieren die Bedeutung des (einseitig) gesetzten Rechts. Gesetz und gesetzesakzessorische Verwaltung werden zum Teil zu sekundären und subsidiären Steuerungsinstrumenten. Sie bleiben aber notwendig, um die unerläßlichen Ordnungs- und Verfahrensrahmen zu schaffen, um als letztes Druckmittel bei mangelnder Kooperationsbereitschaft zu dienen, um Außenseiter einzubinden und um überall dort einzugreifen, wo Kooperation wegen der Vielzahl der zu Beteiligten unzumutbar wäre (Ritter 1979: 410).

Insgesamt ist eine Abschwächung der Wirkungskraft des Rechts zu beobachten, die man zusammenfassend in sieben Trends beschreiben kann:

- Vom hierarchischen Recht zum zweiseitig oder mehrseitig vereinbarten Recht. Dies ist der Kern der Rechtsstruktur im kooperativen Staat.
- Vom hoheitlichen Rechtsvollzug zu Überzeugungs- und Überredungsstrategien. Auch dort, wo das einseitig gesetzte Recht dem Anschein nach weiter dominiert, wird seine Umsetzung nicht mehr durch Machteinsatz erzwungen, son-

dern weitgehend "erhandelt". So wird beispielsweise geschätzt, daß achtzig bis neunzig Prozent der Verwirklichung von Regionalplanungen auf Überzeugung und auf Überredung beruhen und lediglich ein gewisser Rest über juristische Sanktionen "erstritten" wird (vgl. Rat von Sachverständigen zu Umweltfragen 1987, Nr. 2158).

- Von der Rechtsbindung zur nichtrechtlichen, sozialnormativen Bindung. Hierunter fallen die oben skizzierten Erscheinungen des "informellen Verwaltungshandelns", wobei klargestellt werden sollte, daß es durchaus auch einseitiges, informelles Verwaltungshandeln gibt (z.B. Information, Warnung, Empfehlung). Doch auch solche, für sich betrachtet einseitige Verwaltungshandlungen sind zumeist im Kontext umfassender Kooperationsbeziehungen verortet. Verwiesen sei etwa auf die gemeinsamen Empfehlungen der Institutionen im Gesundheitswesen (SGB V).
- Vom "starren" Recht zum "weichen" Recht. Das rigide, gesetzte Recht mit vollem Sanktionsmechanismus wird zurückgedrängt durch Gewohnheitsrecht (vgl. auch Schulze-Fielitz 1984: 124 ff.; Eder 1986: 28), sanktionsloses Recht und "Naturalobligationen". Strikte Verbote und Gebote werden ersetzt durch Abwägungsregeln und Vorrangbedingungen (vgl. auch Alexy 1987: 414). Allerdings sind in einigen Rechtsgebieten die Beobachtungen widersprüchlich. So wird z.B. für das Umwelt-Völkerrecht sowohl die Erstarkung des hard law (Lang 1984) wie das Vordringen des soft law (Ehrlicke 1989) behauptet.
- Von der rechtlichen Vollsteuerung zur rechtlichen Teilsteuierung. Die volle regulative Steuerung mit direktem Zugriff, die über die Kette: sanktionsbewehrte Zielsetzung - Vollzugsakt - Kontrolle läuft, wird immer mehr ersetzt durch Rechtsformen, die nur noch Rahmenbedingungen festlegen und Anreize zu einem bestimmten Verhalten auslösen wollen. Hierzu gehören etwa die rechtlich abgesicherten marktwirtschaftlichen Instrumente in der Umweltpolitik, die Einrichtung eines Betriebsbeauftragten für Umweltschutz oder die zahlreichen, rechtlich verfaßten Gemeinschaftsunternehmen der public-private partnership.
- Vom dauerhaften Recht zum Recht auf Zeit (R. Wolf 1987: 387). Damit sind gemeint die angesichts der raschen Situationsänderungen erforderlichen Befristungen von Rechtsakten bis hin zu den diskutierten "experimentellen" Rechtssetzungen (vgl. Mader 1988).
- Von der perfekten Rechtsanwendung zur imperfekten Rechtsanwendung. Ein typisches Beispiel ist die Praxis der "vorläufigen Bebauungspläne", die über § 33 Baugesetzbuch eine sehr flexible Art der Stadtentwicklung ermöglichen (vgl. Offele 1990). Ebenfalls hierzu gehört die Neigung, über Vorbescheide,

"Vorabzustimmungen", Teilgenehmigungen oder "vorläufige" Verwaltungsakte bereits den gewollten Rechtszustand zu steuern.

Unter den Anforderungen eines kooperativen Staatshandelns wandelt sich das Recht. Dies wird man zur Kenntnis nehmen müssen. Aber man sollte sich dabei nicht auf die simplifizierende Alternative: Recht oder Nicht-Recht abdrängen lassen. Das kooperative Beziehungsgeflecht steht nicht zur Gänze außerhalb des Rechts. Zwar versagt die traditionelle Rechtsformenlehre bei der Erfassung mehrseitiger, informeller Beziehungen (Bauer 1987: 258; Schulte 1988: 513). Aber eine dauerhafte Kooperationsbeziehung kann auch vom Recht nicht ignoriert werden. Hier dürfte es weiterhelfen, als übergreifende Hülle für dauerhafte Kooperationsbeziehungen ein "Dauerrechtsverhältnis" dogmatisch anzuerkennen (vgl. auch Hill 1989: 352). Insofern ist die Gewerbeaufsicht über einen Großbetrieb der Chemie, bei dem praktisch zu jeder Zeit irgendein Änderungsgenehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz läuft, in der Tat auch rechtsdogmatisch anders zu behandeln als die ordnungsbehördliche Aufsicht, die mit der Erteilung einer Schankerlaubnis verbunden ist. Angesichts des prozeduralen Charakters der Kooperationsbeziehungen lassen sich allgemeine Aussagen über Rechte und Pflichten, die aus diesem Dauerrechtsverhältnis begründet sein können, nur sehr schwer machen. Immerhin wäre ein dogmatischer Ansatz für die Entwicklung von Sorgfalts-, Schutz- oder sonstigen Nebenpflichten gewonnen (vgl. auch: Bauer 1987: 265; Schulte 1988: 540), so daß es der Krücke der Amtspflichtverletzungen aus Kooperationsbeziehungen (vgl. Bundesgerichtshof, Urteil vom 21.04.1983, Umwelt- und Planungsrecht 1983: 298) nicht länger bedarf.

Auch der kooperative Staat, das sei zur Klarstellung noch einmal wiederholt, kann auf Machtanwendung nicht verzichten. Deshalb haben auch die traditionellen hoheitlichen Handlungsformen hier einen Platz. Aber ihre Inhalte werden weitgehend bestimmt durch die zugrunde liegenden Kooperationsvorgänge; informelle Verhandlungssysteme ermöglichen oftmals überhaupt erst die Anwendung formalen Rechts (Voigt 1986: 22). Mit Hilfe der einseitig-hoheitlichen Rechtsinstrumente wird gewissermaßen als "Erfüllungsgeschäft" realisiert, was in kooperativ gestalteten "Kausalgeschäften" zuvor abgestimmt und vereinbart war (Ritter 1979: 409 ff.). So betrachtet, markieren einseitig-hoheitliche Rechtsakte lediglich die Spitze eines Eisberges, dessen größerer Teil unter dem Wasserspiegel der herkömmlichen Rechtsdogmatik liegt.

III. Konsequenzen für Rechtstheorie und Rechtspolitik?

Das hier gezeichnete Bild des Steuermittels Recht im kooperativen Staat ist das Ergebnis einer Beobachtung der Verfassungs- und Verwaltungsrealität. Auch wenn die Konturen noch unscharf sind und eine breite Diskussion erst vor kurzem eingesetzt hat, so wird man doch zu fragen haben, welche Folgen sich daraus für Rechtstheorie und Rechtspolitik ergeben. Sind wir auf dem Weg zu einem "alternativen Recht"?

1. *Zur Theorie des reflexiven Rechts und des medialen Rechts*

Die Einsicht, daß die Steuerung hochkomplexer Gesellschaften nicht mehr über schlichte Zweck-Mittel-Kausalketten ablaufen kann, sondern relational im Sinne der wechselseitigen Beeinflussung der jeweiligen Elemente wirken muß, hat zu einer Reihe von theoretischen Konstruktionsversuchen geführt. Als gravierendstes Defizit des "alten" regulativen Rechts wird angesehen, daß "dieses Recht politische Systemrationalität anderen Sozialsystemen oktroyieren und dort Systemzustände dominieren will" (Görlitz 1989: 26). Daraus resultiert die Suche nach einem "post-interventionistischen Recht", das kausale Vernetzung und strukturelle Vielfalt in Rechnung stellen soll.

Ein derartiges Modell ist das des reflexiven Rechts (vgl. Teubner 1982; Willke 1983: 62 ff.). Das reflexive Recht ist die juristische Umsetzungsform "reflexiver Steuerung", die im wesentlichen auf der Lernfähigkeit und Selbstreflexion innerhalb der gesellschaftlichen Teilsysteme beruht. Das reflexive Recht gewinnt Gestalt als "Relationierungsprogramm". Relationierungsprogramme unterscheiden sich von den traditionellen Konditional- und Finalprogrammen durch eine Mehrzahl von zwecksetzenden Instanzen, durch eine Vielzahl von Steuerungsmedien, durch verschiedene Verhandlungsebenen sowie durch unterschiedliche Zeit- und Werthorizonte. Relationierungsprogramme entstehen in der Prozeßform "sozieta-ler Verhandlungssysteme". Relationierungsprogramme sind nicht auf Intervention, sondern auf Kompensation gerichtet. Damit ist gemeint, daß die Steuerung anderer Sozialsysteme lediglich indirekt über Selbstregulierung und eigenes Lernen erfolgt und daß das Recht bloße Verfahrens- und Organisationsprämissen für diese internen Reflexionsabläufe setzt, sich aber jeder inhaltlichen, materiellen Vorgabe enthält (Teubner 1982: 25; Willke 1987: 24).

Das Modell des reflexiven Rechts ist wesentlich mitbestimmt von naturwissenschaftlichen Theorien über die Evolution des Lebendigen als Ergebnis eines umfassenden Selbstorganisationsprozesses der Materie, die unter dem Begriff

"Autopoiesis" zusammengefaßt werden (vgl. dazu Teubner 1988; Druwe 1989). Die Kritik dagegen mit dem Hinweis, daß Recht aus dem Blickwinkel anderer Sozialsysteme stets allopoietisch und mithin fremderzeugt sei, ist der Ausgangspunkt für das Modell des medialen Rechts (vgl. zum Ganzen Görlitz 1989: 28 ff.). Weil fremderzeugt, wirkt das Recht auf andere Systeme "störend". Wie solche Störungen abgearbeitet werden, hängt von der Struktur des jeweiligen Sozialsystems ab.

Als Voraussetzung einer "konsensuellen Interaktion mit der Umwelt" gilt die "strukturelle Komplementarität" zwischen System und Umwelt. Der medialen Steuerung geht es darum, Zustandsveränderungen in der systemspezifischen Umwelt zu induzieren und damit Zustandsveränderungen im System selbst auszulösen. Infolgedessen hat auch mediales Recht solche Zustandsveränderungen zu induzieren, "wobei die jeweiligen system- und umweltkonstitutiven Interaktionsnetzwerke wirkungsbedingend sind". Damit soll das Recht zwar eine neue Qualität, doch nicht unbedingt neue Formen erhalten. Auch die Induktion verwirklicht sich in den verfügbaren Rechtsformen, "z.B. prozedural als Stabilitätspakt, repressiv als Emissionsverbot oder privilegierend als Forschungsförderung" (Görlitz 1989: 29).

Beide Modelle befinden sich zur Zeit noch in der Entwicklung und sind Gegenstand variantenreicher Forschungsansätze. Dazu kann an dieser Stelle nicht Stellung genommen werden (kritisch Reh binder 1988). Immerhin ist festzuhalten, daß sich die Modelle bisher nur auf der Ebene von Makrosystemen bewegen, insofern sie nämlich die Wirkung *des* Rechtssystems auf *das* ökonomische System, auf *das* Wissenschaftssystem oder auf *das* Sozialsystem zum Gegenstand haben (vgl. z.B. Willke 1987: 25; Görlitz 1989: 30 f.). Auf diese Weise sind die für die Steuerung durch Recht konstitutiven Verhältnisse innerhalb des dezentral organisierten politisch-administrativen Systems gänzlich ausgeblendet. Den alternativen Rechtstheorien fehlt das institutionenbezogene Fundament einer adäquaten Organisationstheorie. Da die Modelle weder ein Kollektivsubjekt kennen noch Aussagen zu den korporativen Akteuren machen, können sie auch die entscheidende Frage: wer steuert? und: wer wird gesteuert? nicht beantworten. Sie reduzieren das Verhältnis sozialer Systeme auf bloße Kommunikation und berauben es damit seines realen Substrats und aller faktischen Antriebskräfte (zutreffend Mayntz 1987: 102; Scharpf 1989: 12). Dies ist besonders fatal im Hinblick auf die tatsächlichen Kooperationsvorgänge, die nur auf der Basis von Vertrauen und personellen Beziehungen laufen können. Kurz gesagt, um rechtspolitische Konsequenzen zu ziehen, brauchte man ein Mehr an realer Sozial- und Organisationsforschung und ein Weniger an hohen Theorien (ebenso Friedmann 1989: 164).

2. Rechtsstaatlich gebotene Formalisierungen

Da uns die Rechtstheorie bislang mit praktikablen Handlungsvorschlägen im Stich läßt, gilt es, nach einem pragmatischen Ansatz Ausschau zu halten. Dieser pragmatische Ansatz muß in den Grundsatzentscheidungen der Verfassung liegen. Es wäre eine gefährliche Illusion, zu meinen, der kooperative Staat habe lediglich Arbeitsstil und Ablaufmodalitäten gewechselt, bleibe im übrigen aber in seinen vertrauten Strukturen erhalten. Kooperationsvorgänge vollziehen sich nicht in einem Raum rechtlicher Schwerelosigkeit. Sie müssen sich vielmehr den Geboten des Rechtsstaates stellen. Gerade weil eine prozedurale und kondominiale Steuerung keineswegs total und auch in Teilstücken nur schwer zu verrechtlichen ist, darf man das Rechtsstaatsgebot als Formenelement der Steuerung nicht einfach über Bord kippen, schon deshalb nicht, weil an die Rechtsförmigkeit auch Legitimations- und Kontrolltatbestände anknüpfen. Folglich geht es darum, das notwendige und mögliche Maß der Rechtsförmigkeit zu bestimmen. Es geht darum, für die "sozietaalen Verhandlungssysteme" das Rechtsgerüst zu schaffen, ohne das die staatliche Steuerung sonst in Beliebigkeit verfallen würde.

Verrechtlichung setzt immer eine Formalisierung voraus. Wo also muß mit rechtlicher Qualität formalisiert werden? Inhaltliche Eckpunkte für erforderliche Formalisierungen sind (vgl. zum Ganzen Ritter 1987a: 340 ff.):

- Organisation und Konstitution der Akteure. Die an den Kooperationsvorgängen Beteiligten brauchen ein Mindestmaß an juristischer Subjektqualität. Dazu bedarf es rechtlicher Organisationsakte, die sowohl den genuinen staatlichen Bereich betreffen (z.B. die vielen Beiräte), im Zwischenbereich zwischen Staat und Gesellschaft angesiedelt sind (z.B. Organe der wirtschaftlichen Selbstverwaltung oder regionalpolitische "Entwicklungsagenturen") oder tief in die Bezirke gesellschaftlicher Selbstorganisation hineinreichen (z.B. Sanierungsbüros, Stadtteilläden, Bürgerforen).
- Kompetenzen. Das betrifft u.a. den Zugang zu und die Zuständigkeit für Entscheidungen, die Handlungsfähigkeit, die Reichweite von Willenserklärungen, die Zurechenbarkeit von Entscheidungen und Handlungen. Um Kompetenzzuweisungen im weiteren Sinne geht es auch, wenn privatrechtliche Gebilde zur Wahrnehmung von Aufgaben im öffentlichen Interesse befähigt werden (z.B. die Anerkennung der Naturschutzverbände nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz; die Klagebefugnis für Verbrauchervereinigungen nach § 13 Abs. 2 Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen; der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Deutschen Institut für Normung aus dem Jahre 1975).

- Ziele und Vorgaben. Im positiven Sinne sind damit auch inhaltliche Richtungsangaben gemeint, die auf kooperative Weise realisiert werden sollen (vgl. z.B. die Ziele der Bundesregierung zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen aus Verpackungen für Getränke, Bundesanzeiger 1989: 2237). Im negativen Sinne handelt es sich vornehmlich um die Markierung äußerster Grenzen (Grenzwerte im Umweltrecht), um die Errichtung von Tabuzonen (Embryonenschutz, Genmanipulation), und generell gesprochen um die Entscheidung über die Zumutbarkeit von Risiken, insoweit solche Risikoabschätzungen nicht ausgehandelt, sondern nur gesetzt werden können (vgl. Luhmann 1986: 137).
- Abwägungsgesichtspunkte und Entscheidungskriterien. Hier kommt es darauf an, die zu berücksichtigenden Belange festzulegen und Abwägungsregeln vorzugeben. Dazu gehört etwa die Entscheidung für den Vorrang des Umweltschutzes bei bestimmten Nutzungskonflikten (vgl. § 2 Abs. 5 des Landesentwicklungsprogrammgesetzes Nordrhein-Westfalen).
- Zulässigkeit der Mittel. Mittel sind nicht beliebig einsetzbar, sondern haben einen Wert an sich. Sie können unerwünschte und nicht hinnehmbare Nebenfolgen auslösen. Bei einem Einsatz der Mittel geht es demnach auch um Schutz- und Vetopositionen für Betroffene (z.B. Datenschutz).
- Haftung beim Abirren von Entscheidungsfolgen oder beim Eingriff in schutzwürdige Rechte. Das betrifft die Verantwortlichkeit für Entscheidungen und Handlungen. Dabei treten wegen der Schwierigkeiten individueller Zurechnungen zunehmend kollektive Haftungsformen in den Vordergrund (vgl. z.B. die Diskussion über Haftungsfonds im Umweltrecht, Ritter 1987b: 934 ff.).
- Verbindlichmachung. Damit sind Fragen der Berechenbarkeit und der Handlungssicherheit gemeint; ebenso die Frage der Einbindung von Außenseitern. Auch die Befristung als temporäre Verbindlichmachung gehört in diesen Zusammenhang.
- Verfahren. Hier geht es um die Chance zur Lernfähigkeit, um Möglichkeiten zur Rückkoppelung und Revision, um die Lösung des Konfliktes zwischen Berechenbarkeit und Flexibilität und nicht zuletzt um die Einbringung abweichender Positionen durch Dritte.
- Transparenzregeln. Damit Kooperation sich eben nicht in der "Dunkelkammer des Rechts" abspielt, braucht es ein Mindestmaß an Offenlegung der Fakten und Vorgänge. In dem Zusammenhang sind sowohl die Öffentlichkeitsregelung bei bestimmten Verfahren (neuerdings für das Umweltrecht wichtig die Umweltverträglichkeitsprüfung) wie eine breitere Information (vgl. z.B. Vorschlag der EG-Kommission über eine Richtlinie zur Umweltinformation) gemeint.

Diese Punkte sind nicht als Gesetzgebungsprogramm zu verstehen. Denn die rechtlichen Formalisierungen müssen zwar in ihrer Grundstruktur auf Gesetzen beruhen; für ihre Einzelausgestaltung steht jedoch die ganze Palette des Rechts zur Verfügung, einschließlich der Instrumente kooperativer Rechtserzeugung und auch des Privatrechts. Insofern geht es um nicht mehr und nicht weniger als um eine Suchliste, die rechtspolitisch und verwaltungspolitisch abzarbeiten ist, um das gebotene Mindestmaß an verbindlichen und nachvollziehbaren Strukturen im kooperativen Beziehungsgeflecht zu gewährleisten.

IV. Rechtliche Ausprägung kooperativer Strategien in ausgewählten Politikfeldern

Es darf vermutet werden, daß die kooperativen Strukturen in den verschiedenen Politikfeldern je unterschiedlich entwickelt sind und daß die Anforderungen an ihre rechtliche Ausgestaltung je nach Materie differieren. Um das zu verdeutlichen, sollen nachfolgend vier Politikfelder skizziert werden mit dem Ziel, erste Hinweise auf künftige rechtspolitische und verwaltungspolitische Aufgabenstellungen zu geben.

1. Regionale Wirtschaftspolitik

Der weltweit ablaufende ökonomische Strukturwandel setzt alle Industriestaaten unter Handlungsdruck. Sie stehen vor der Aufgabe, den strukturellen Wandel in Wirtschaft und Technik so zu bewältigen, daß die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Produkten erhalten bleibt, daß die mit den Strukturveränderungen verbundenen arbeitsmarktpolitischen Probleme sozialverträglich zu lösen sind und daß die umweltpolitischen Erfordernisse berücksichtigt werden. Daraus resultiert die Forderung nach einer aktiven Strukturpolitik (vgl. Hesse/Schlieper 1988: 578). Neben die auf bestimmte Branchen (Bergbau, Stahl, Textil, Schiffbau) bezogene sektorale Strukturpolitik trat hierbei von Anfang an eine auf bestimmte benachteiligte Gebiete gerichtete regionale Wirtschaftspolitik.

Eine einheitliche Rechtsgrundlage für die regionale Wirtschaftspolitik wurde 1969 durch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", ein Beispiel für Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus, geschaffen. Die Instrumente der Gemeinschaftsaufgabe bestehen im wesentlichen aus einer direkten Wirtschaftsförderung durch Investitionshilfen und aus Hilfen für die Verbesserung der Infrastrukturausstattung. Schon bald zeigte

sich allerdings, daß Kapitalhilfe allein zur Lösung der Strukturprobleme nicht ausreicht und daß eine gute Infrastruktur fast überall im Bundesgebiet vorhanden ist. Folgerichtig gerieten weitere, für die Regionalentwicklung bedeutsame Faktoren in den Blick (vgl. Hesse/Schlieper 1988: 582 ff.), nämlich die Faktoren Arbeit (Ausbildung und Qualifikation), Boden (aufbereitete und gut angebundene Industrie- und Gewerbeflächen), Umwelt sowie Wissenschaft und Technologieentwicklung. So entstanden integrierte Regionalprogramme, als deren bekanntestes Beispiel das 1979 aufgelegte Aktionsprogramm Ruhr erwähnt werden soll, das 80 Einzelmaßnahmen in sieben Programmbereichen bündelte.

Diese Programme waren gewiß nicht ohne Erfolg, litten im Ergebnis jedoch darunter, daß sie gewissermaßen als von "oben aufgesetzte" Planungen erschienen. Immer stärker wurde daher für die regionale Entwicklungspolitik eine neue Perspektive der "Regionalisierung der Regionalpolitik" (statt vieler Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung 1980) und der Aktivierung der "endogenen Kräfte" (statt vieler Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung 1984; Hahne/Hardtke 1984) diskutiert, zumal umfassende staatliche Programmansätze bei den enger werdenden öffentlichen Haushalten ohnehin schlecht durchzuhalten waren. Die neue Perspektive ging dahin, die Initiativen von unten stärker zu nutzen, regionseigene Begabungen zu mobilisieren, das Verantwortungsbewußtsein für die Region zu stärken, spezifische Entwicklungsengpässe abzubauen und Zukunftsinitiativen zu unterstützen.

Die neue Perspektive brachte zwangsläufig eine Prozeßorientierung der regionalen Strukturpolitik mit sich, die wie von selbst in kooperative Strategien einmündete. So ist für Hessen auf die "Nordhessenrunde" und "Mittelhessenrunde" hinzuweisen (vgl. F. Wolf 1987) und für Niedersachsen auf die "Ostfrieslandkonferenzen". In Nordrhein-Westfalen bildeten sich sogenannte Regionalkonferenzen: seit 1987 zunächst im Rahmen der "Zukunftsinitiative Montanregionen", die ab 1990 in die "Zukunftsinitiative der Regionen des Landes Nordrhein-Westfalen" übergeht. Beteiligt an den Konferenzen sind die "regional verantwortlichen Kräfte in Wirtschaft, Wissenschaft, Gewerkschaft, Kammern und Politik"; die Moderation liegt bei den staatlichen Mittelinstanzen (Regierungspräsidenten). Inhaltlich beziehen sich die Initiativen auf fünf Aktionsfelder:

- Innovations- und Technologieförderung,
- Förderung der Qualifikation der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen,
- Sicherung und Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze,
- Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur,
- Verbesserung der Umwelt- und Energiesituation.

Eine Reihe von Handlungskonzepten ist bereits gemeinsam erarbeitet worden. Soweit die im Konsens gefundenen Maßnahmen einer finanziellen Unterstützung bedürfen, werden sie durch die Regierungspräsidenten gebündelt, an die Landesregierung weitergegeben und im Rahmen der allgemeinen Förderprogramme befriedigt (vgl. zum Ganzen Minister für Wirtschaft NRW 1990). Darüber hinaus haben sich in den Regionen selbst kooperative Formen für die Umsetzung der Maßnahmen herausgebildet (Gemeinschaftsprojekte, Entwicklungsagenturen), die im Stile einer public-private partnership staatliche, kommunale und private Interessen verbinden (vgl. auch Tank 1988).

Das in Nordrhein-Westfalen inzwischen eingespielte Verfahren hat einen hohen Grad von regionaler Gemeinsamkeit erzeugt. Verfahren und Organisationsform sind flexibel geblieben; trotz eines beständigen institutionellen Gerüsts von Konferenzen mit periodisch tagenden Arbeitskreisen ist keine zusätzliche Verwaltungsebene geschaffen worden. Gleichwohl hat das Verfahren nicht nur Zustimmung gefunden (Kommission Montanregionen 1989: 371 f.), sondern auch von der Opposition im Landtag den Vorwurf erfahren, daß die kooperativen Verhandlungsprozesse zum Teil an bestehenden staatlichen und kommunalen Organen vorbeigelaufen seien und somit verfassungsrechtliche Verantwortlichkeiten ausgehebelt hätten (Debatte vom 24.08.1989, Plenarprotokoll 10/116, 10514 ff.).

Fazit: Die regionale Wirtschaftspolitik scheint einer der Bereiche zu sein, wo sich kooperative Strukturen auch ohne eingehende rechtliche Regelungen am besten entfalten können. Regionale Strukturpolitik ist eine Politik auf einer Meso-Ebene. Einzelschicksale sind nicht direkt betroffen. Der Politikbereich kann durch aggregierte Akteure gestaltet werden, die zugleich potent genug sind, einen angemessenen Interessenausgleich aus eigenen Kräften zustande zu bringen. Der Selbstorganisationsgrad der kooperativen Prozesse kann mithin hoch sein. Der Staat hat freilich seine Rechtsinstrumente einzusetzen, um zu verhindern, daß verfassungsmäßig vorgesehene politische Willensbildungsprozesse unterlaufen werden (Beteiligung von Bezirksplanungsräten und kommunalen Parlamenten). Und er hat seine rechtliche Verpflichtung zum regionalen Ausgleich innerhalb des Landes, zur Gleichwertigkeit der Lebens- und Arbeitsbedingungen im ganzen Land zu beachten; das bedeutet, daß er Schwerpunkte zu bestimmen und im Rahmen des Möglichen gleichwertige Standards z.B. der Wohnungsversorgung, der Gesundheitsversorgung oder der Bildungsmöglichkeiten durchzusetzen hat.

2. Stadterneuerung

In der Stadterneuerungspolitik hat sich mit dem Wandel der Aufgabenstellung allmählich ein reichhaltiges Arsenal an Kooperationsformen herausgebildet, die auch teilweise eine rechtliche Ausprägung erfahren haben. Die stürmischen Jahre des Wiederaufbaus waren zunächst gekennzeichnet von dem Bemühen, Arbeitsplätze, Wohnungen, Versorgungseinrichtungen, öffentliche Infrastruktur so viel und so schnell als möglich zu bauen. Das öffentliche Bauplanungsrecht brauchte daher kaum mehr zu sein als ein geregeltes Verfahren zur Kanalisierung der gleichsam urwüchsigen Expansionskräfte; flankierend mußte durch die Wohnungsbaugesetze die Schaffung von Wohnraum angeregt und unterstützt werden.

Als Ende der 60er Jahre die Aufbauphase zu Ende ging, war indessen offenkundig geworden, daß viele Städte nach wie vor unter gravierenden Funktionschwächen litten. Die Periode des Stadtneubaus schwenkte über in eine Periode des Stadtumbaus oder der Stadtsanierungen. Dazu wurde 1971 mit dem Städtebauförderungsgesetz ein besonderes rechtliches Instrumentarium geschaffen, das erstmals mit den Bestimmungen über die Durchführung von Entwicklungs- und Städtebaumaßnahmen mittels außerhalb der eigentlichen Kommunalverwaltung stehender öffentlicher oder privater Träger detaillierte Kooperationsbestimmungen brachte. Da mit dem Stadtumbau stärker in bestehende Besitzstände und soziale Zusammenhänge eingegriffen werden mußte, war auch eine stärkere Einbeziehung der Betroffenen in die Planungs- und Durchführungsmaßnahmen geboten. Dies geschah zunächst mit der Sozialplanung nach dem Städtebauförderungsgesetz und wurde später mit der Novelle des Bundesbaugesetzes von 1976 allgemein auf eine erweiterte Planungsbeteiligung ausgedehnt.

Die großzügigen Stadtsanierungen, die im Abriß ganzer Stadtteile und im Durchschlagen opulenter Verkehrsschneisen gipfelten, erwiesen sich mit dem nachlassenden wirtschaftlichen Wachstum und den veränderten demographischen Rahmenbedingungen gegen Ende der 70er Jahre immer mehr als fragwürdig. In vielen Sektoren zeigten sich Sättigungserscheinungen, die Grenzen der Belastbarkeit von Umwelt und Raum waren fast überall erreicht, die Bau- und Siedlungstätigkeit ging spürbar zurück. Städtebaulicher Verfall und soziale Erosion waren aber nicht gestoppt, sondern lokalisierten sich nunmehr zwischen den aufwendig sanierten Stadtmittelpunkten einerseits und den Neubauvierteln an der Peripherie andererseits. Damit mußte sich eine Umorientierung von der Abrißsanierung zur kleinteiligen, behutsamen Stadterneuerung vollziehen.

Anders als die Stadtsanierung konnte sich diese erhaltende Stadterneuerung nicht mehr auf zentrale Vereinbarungen mit potenten Großinvestoren stützen

oder das städtebauliche Geschehen gleichsam durch Generalvollmacht Sanierungsträgern überantworten. Die Sozialstruktur der Stadterneuerungsgebiete erforderte einen anderen, einen individuelleren Verwaltungsstil. Kleineigentum, überalterte Eigentümerstrukturen, einkommensschwache Mieter, Klein- und Mittelbetriebe mit schmaler Eigenkapitalbasis und traditionellen Technologien erzeugen hier ein Klima von Immobilismus und Resignation, das nur durch geduldige Informations- und Überzeugungsarbeit, durch das Wecken von Eigeninitiative und das Abstützen von Selbsthilfe aufgebrochen werden kann. Das zwingt Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung zu einem veränderten Arbeitsstil, zu kooperativen Beziehungen, zu Betreuungsmaßnahmen, zu mobilen Leistungsangeboten, zu flexiblen Institutionalisierungen außerhalb des etablierten Behördenapparats (vgl. Ritter 1989: 466). Insgesamt muß die Verwaltung auch nach außen "managementfähig" werden (vgl. Barnes/Campbell 1988; Lutze/Heuer 1988).

Grob zusammenfassend, kann man für die Stadterneuerungs politik drei Kooperationsbereiche unterscheiden:

- Der erste Bereich erfaßt die Städteplanung. Obwohl das Baugesetzbuch mit dem Flächennutzungsplan und dem Bebauungsplan nur zwei Planungstypen formalisiert, hat sich in der Praxis daneben und dazwischen eine bunte Reihe formloser räumlicher Entwicklungspläne (Stadtentwicklungsprogramme, Stadtteil-Entwicklungspläne, Gebietstypenpläne u.a.) und sachlicher Entwicklungspläne (Verkehrspläne, Wohnumfeldprogramme, Pläne für die soziale Infrastruktur, Grünpläne u.a.) herausgebildet (vgl. Ritter 1984: 907). Diese informellen Planungstypen sind Voraussetzung wie Ergebnis kooperativer Prozesse der Stadterneuerung; sie sollen betroffene Bürger wie potentielle Investoren in die Erneuerungsprozesse einbinden. Die formellen Planungstypen und das mit ihnen institutionalisierte Bürgerbeteiligungsverfahren haben seinerzeit die Partizipationsdebatte mit ausgelöst und so auf Verfassungs- und Verwaltungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland ausgesprochen befruchtend gewirkt. Bürgerbeteiligung über Partizipation ist ein für die Willensbildung und das Demokratieverständnis wichtiger Aspekt der Kooperation.
- Der zweite Kooperationsbereich betrifft die städtebaulichen Großprojekte. Schon seit langem haben sich die Städte zur Lösung ihrer Wohnungsprobleme eigener oder fremder Unternehmen (z.B. Wohnungsbaugesellschaften) bedient. Heute gibt es praktisch kein kommunales Großprojekt mehr, das nicht in enger Zusammenarbeit mit privaten Investoren, Umweltverbänden, Bürgerinitiativen und staatlichen Behörden "durchgezogen" wird (vgl. z.B. Sieverts 1989, Offe 1990). Der Gedanke der public-private partnership (vgl. Colman 1989) ist in diesem Bereich mit vielen gemischten Organisationen besonders verbreitet.

- In einem dritten Bereich der Kooperation lassen sich die kleinteiligen Stadterneuerungsmaßnahmen zusammenfassen. Hier spielen die vielfältigen Beratungs- und Betreuungsorganisationen, die Bürgerforen und Stadtteilläden eine besondere Rolle (vgl. Hatzfeld/Junker 1989). Wegen der sozialen Schwäche der Betroffenen sind dabei rechtlich ausgebildete Kooperationsformen zur Bestandssicherung, die von Bürgschaftsbedingungen über Wohnungsbindungen bis hin zu neuen genossenschaftlichen Wohnformen reichen können, unverzichtbar (vgl. Bärsch/Cremer/Novy 1989).

Insgesamt wird man sagen können, daß schon ausweislich des Baugesetzbuches der Städtebau eine Verwaltungsaufgabe ist, die im hohen Maße eine Verlagerung der Durchführung öffentlicher Aufgaben auf Private kennt. Das geschieht in vielen Fällen durch Verträge, wobei in der Praxis oftmals nicht der Vertrag das hoheitliche Instrumentarium erweitert, sondern umgekehrt das hoheitlich einseitige Verwaltungshandeln subsidiär hinter vertragliche Lösungen zurücktritt. Die kooperative Aufgabenwahrnehmung zwischen Staat und Bürgern ist im Städtebaurecht vielfach zur vorzugswürdigen Alternative gegenüber dem Verwaltungshandeln mit den Mitteln von Befehl und Zwang geworden (vgl. zum Ganzen Krebs 1989: 974).

Fazit: Das Politikfeld Stadterneuerung hat es zu tun mit der Verteilung von knappem Raum, mit der Bewahrung sozialer Strukturen, mit der Erhaltung historischer Stadtgestalt und mit der Verbesserung der ökologischen Bedingungen in den Siedlungsgebieten. Das Politikfeld Stadterneuerung kann daher nur zum Teil den "freien" Kräften des Marktes überantwortet werden; Staat und kommunale Selbstverwaltung dürfen sich aus dem Politikfeld nicht zurückziehen, sondern müssen es mit den Mitteln des Rechts gestalten. Das gilt insbesondere auch für die Kooperationsbeziehungen. Stadterneuerung ist eine komplexe Materie; demgemäß kann das Städtebaurecht nicht simpel sein. Die relativ hohe Regelungsdichte erklärt sich nicht zuletzt daraus, daß im Hinblick auf die differenzierten Situationen auch differenzierte Instrumente bereitstehen müssen. Die jeweils Beteiligten haben dann zu entscheiden, welche Instrumente angemessen sind und eingesetzt werden sollen. Planungsverfahren prägen nicht nur im Ergebnis die zukünftige funktionale Qualität der Städte, sie sind nicht minder wichtig zur Erzeugung von Legitimation. Das gilt auch für die Vielzahl der informellen Planungen, die jedenfalls in die Gesamtprozesse kommunaler Willensbildung nachvollziehbar eingeordnet sein müssen. Eine Reduzierung oder zeitlich befristete Aussetzung von planungsrechtlichen Anforderungen, wie sie derzeit als angeblich probates Mittel zur Beseitigung der Wohnungsnot diskutiert wird (vgl. Entwurf eines Wohnungsbau-Erleichterungsgesetzes vom November 1989, Bundestagsdrucksache 11/5972),

wäre im Hinblick auf die mittelfristig zu erwartenden städtebaulichen Probleme kontraproduktiv. Je mehr die Bürgerbeteiligung freilich in den Bereich der Selbsthilfe übergeht, desto weniger regelbar und regelungsbedürftig ist sie. Es geht dann vor allem darum, geeignete Rechtskonstruktionen für Selbsthilfeprojekte zur Verfügung zu stellen und im übrigen effektive Schutzvorschriften zugunsten der sozial schwachen Bevölkerungsschichten zu schaffen. Daß bei allen Kooperationsprojekten klare Aufsichts- und Kontrollregelungen vorhanden sein und eingesetzt werden müssen (Fall: Neue Heimat), versteht sich von selbst.

3. *Soziale Sicherung*

Das Politikfeld soziale Sicherung ist traditionell auf Kooperationsstrukturen aufgebaut; seine rechtliche Ordnung ist die einer "solidarischen Kooperation" (vgl. Simons 1985: 69). Das soziale Leistungsrecht verwirklicht sich wesentlich in juristisch erzwungenen Solidaritätsformen. Beispielhaft dafür ist das Sozialversicherungsrecht. Über den normalen Risikoausgleich beim Eintritt von Notlagen hinaus will es einen sozialen Ausgleich, d.h. eine Umverteilung zwischen sozial stärkeren und sozial schwächeren Gruppen ermöglichen. Die Sozialversicherungsträger sind nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung aufgebaut. Bei jedem Versicherungsträger müssen Vertreterversammlung und Vorstand gebildet werden, die grundsätzlich von Versicherten und Arbeitgebern paritätisch besetzt sind. Daß diese Selbstverwaltung im Bewußtsein der Versicherten nicht gerade verankert ist und daß ihr Partizipationswert deshalb bezweifelt werden kann, mag an dieser Stelle nur erwähnt werden.

Die Tatsache, daß im Sozialrecht die staatliche Rechtssetzung sich überwiegend nicht an die Begünstigten selbst wendet, sondern an dritte Leistungsträger, macht zugleich die Steuerungsproblematik aus (vgl. Kaufmann 1988: 68 ff.). Die Sozialrechtsordnung hat sich dafür entschieden, die Steuerungsprobleme im Wege der Kooperation zu lösen. Die Leistungsträger, ihre Verbände und die einschlägigen öffentlich-rechtlichen Vereinigungen sind verpflichtet, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammenzuarbeiten (§ 86 SGB X). Das führt zu einem ausgefeilten System kooperativer Rechtserzeugung, aus dem der Staat sich weitgehend zurückgezogen hat. Einige Beispiele aus dem V. Buch des Sozialgesetzbuches, wie es durch das Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen von 1988 zusammengefaßt worden ist, mögen dies veranschaulichen: Gesamtverträge zwischen kassenärztlichen Vereinigungen und Verbänden der Krankenkassen über die kassenärztliche Versorgung; gemeinsame Empfehlungen der Verbände der Krankenkassen, der Ersatzkassen und der kassenärztlichen Vereinigungen über die ange-

messene Gesamtvergütung für ärztliche Leistungen; vereinbarte Bewertungsmaßstäbe für ärztliche und zahnärztliche Leistungen; durch kooperative Organe erlassene Richtlinien über die Gewähr für eine ausreichende, zweckmäßige und wirtschaftliche Versorgung der Versicherten; Rahmenverträge zwischen Spitzenverbänden der Krankenkassen, Spitzenorganisationen der Apotheker bzw. Spitzenverbänden der pharmazeutischen Industrie über die Arzneimittelversorgung; durch kooperative Organe erlassene Richtlinien auf Landesebene für Bedarfspläne zur Sicherstellung der kassenärztlichen Versorgung.

Eine kooperative Struktur gibt es auch für die Bereiche der Sozialhilfe und der Jugendhilfe. Hier sind es namentlich die freien Wohlfahrtsverbände (z.B. Diakonisches Werk, Deutscher Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Arbeiterwohlfahrt und Deutsches Rotes Kreuz), die in einer Position zwischen dem staatlichen Sektor und dem privaten Sektor sozialpflegerische Funktionen erfüllen. Hier verpflichtet das Recht nicht nur zur Zusammenarbeit der öffentlichen Leistungsträger mit den freien Trägern, sondern ordnet im Sinne eines Subsidiaritätsprinzips an, daß die öffentlichen Träger der Sozialhilfe eigene Einrichtungen nicht schaffen sollen, soweit geeignete Einrichtungen der Träger der freien Wohlfahrtspflege vorhanden sind oder geschaffen werden können.

Vor diesem Hintergrund ist die Stellung der Begünstigten zu sehen. Obwohl die Leistungen überwiegend mediatisiert angeboten werden, ist die Stellung des Begünstigten jedoch rechtlich ausgebaut. Für die Bundesrepublik Deutschland ist es unter der Geltung des Sozialstaatsgebotes unbestritten, daß der einzelne nicht das Objekt obrigkeitlicher Fürsorge sein darf, sondern selbst Inhaber sozialer Rechte sein soll. Dies setzt die Gewährung subjektiver Anspruchsgrundlagen voraus (vgl. Wertenbruch 1974: 29 f.).

Die Anerkennung eines subjektiven Rechtsanspruches auf Sozialleistungen wiederum war eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung von der einseitigen Leistungszuweisung zur kooperativen Ausgestaltung der sozialen Leistungsgewährung (vgl. Simons 1985: 95 ff.). Diese auf Mitwirkung und Mitbestimmung des Leistungsadressaten über die Leistungserbringung gerichtete Entwicklung zeigt sich insbesondere bei Sach- und Dienstleistungen. Sie ist insofern ein Ausdruck der allgemeinen Erfahrung, daß staatliche Leistungsangebote, sollen sie differenziert auf die Situation des einzelnen eingehen, nicht abstrakt verordnet, sondern nur durch konkrete Beteiligung der Leistungsempfänger zielgerichtet umgesetzt werden können.

Zwischen die individuellen Leistungsempfänger einerseits und die etablierten Verbände oder öffentlichen Leistungsträger andererseits hat sich seit Mitte der 70er Jahre ein informelles Hilffsystem auf lokaler Ebene geschoben (vgl. Blessing

1987: 195 ff.). Die Mehrzahl dieser Selbsthilfegruppen steht zwar außerhalb bzw. neben den etablierten Organisationen, aber eine Reihe von ihnen hat durchaus Beziehungen zum professionellen System (vgl. von Hauff 1989: 212 ff.). Zwischen den etablierten Wohlfahrtsorganisationen, den Kommunen und den Klientengruppen entstehen zunehmend Verbundsysteme, die Beziehungen vernetzen sich (vgl. Blessing 1987: 303 ff.).

Fazit: Ungeachtet der ausgeprägten kooperativen Struktur nimmt das staatlich gesetzte Recht nach wie vor eine Schlüsselstellung im Politikfeld der sozialen Sicherung ein. Der Staat ist der Garant für die Funktionsfähigkeit des Systems, und er muß daher reagieren, wenn mit der Krise der Arbeitsgesellschaft auch die klassischen sozialen Sicherungssysteme an ihre Grenzen stoßen, wenn neue Technologien im industriellen Sektor wie im Dienstleistungssektor menschliche Arbeitskraft zunehmend ersetzen, wenn diese Entwicklung nicht mehr durch Expansion in anderen Wirtschaftsbereichen aufgefangen werden kann und wenn sich die demographische Altersstruktur der Bevölkerung umkehrt. Die Deckungsfrage in der Rentenversicherung und die Kostenfrage in der Krankenversicherung bedürfen also beispielsweise grundsätzlicher Entscheidungen des Gesetzgebers. Soziale Sicherheit ist ohne Rechtssicherheit nicht denkbar. Das staatlich gesetzte Recht hat demnach für die Mindestanforderungen an eine soziale Verteilungsgerechtigkeit zu sorgen und die Grundentscheidungen über die notwendigen Verfahren zu treffen. Daß in einigen Bereichen, wie für die Regelung der Pflegeverhältnisse oder der Sozialarbeit, ein "Nachholbedarf an Verrechtlichung" besteht, ist schon vor längerem angemerkt worden (vgl. Zacher 1985: 68). Die Schwäche des Rechts und seine Leistungsgrenzen liegen darin, daß es eine Affinität zu Organisationsstrukturen und abstrakt formulierbaren Leistungen hat, aber interpersonelle Kommunikation und individuelle Zuwendung nicht zu statuieren vermag (vgl. Kaufmann 1988: 83). Insofern kann auch die Selbsthilfe nicht vermittels des Rechts zu einem stabilen, planbaren Politikbereich ausstaffiert werden. Allerdings können auch soziale Genossenschaften und Selbsthilfegruppen nicht ohne Recht gedeihen, sondern nur mit einem "richtigen" Recht (Zacher 1985: 71).

4. *Umweltschutz*

Sauberes Wasser, reine Luft, schöne Landschaft und ausreichender Lebensraum für Pflanzen und Tiere sind zwar einerseits öffentliche Güter, andererseits jedoch nicht unbeschränkt verfügbar, ja im Gegenteil ausgesprochen knapp und kostbar. Die Nutzung dieser natürlichen Lebensgrundlagen kann daher grundsätzlich nicht über freie Zugänge zum Markt gesteuert werden, sondern bedarf einer Regulie-

rung. Die Regulierung wurde von Anfang an als Aufgabe des Staates angesehen: Umweltschutz als Staatsaufgabe (vgl. Hoppe 1980; Rauschning 1980).

Historisch hat sich das Umweltrecht auf der Linie des Polizeirechts entwickelt. Gebot und Verbot, Genehmigungsvorbehalt und Aufsicht sind seine Ordnungsinstrumente. Obgleich das Umweltrecht bis heute in seiner Masse ein Ordnungsrecht geblieben ist, gibt es doch im beachtlichen Umfang kooperative Strukturen. Neben dem Verursacherprinzip und dem Vorsorgeprinzip steht in der Trias der umweltpolitischen Prinzipien das Kooperationsprinzip. Das Kooperationsprinzip wird als Leitbild für die Ausgestaltung der umweltpolitischen Entscheidungsprozesse verstanden. Es ist ein politisches Verfahrensprinzip, das auf die Mitverantwortlichkeit und Mitwirkung der Betroffenen abstellt und auf eine möglichst einvernehmliche Verwirklichung umweltpolitischer Ziele gerichtet ist (vgl. Ritter 1987b: 936 m.w.N.).

Rechtliche Ausprägungen des Kooperationsprinzips sind namentlich (nach Hoppe/Beckmann 1989: 85 ff.; Kloepper 1989a: 92 ff.):

- Die rechtliche Beteiligung der Betroffenen in Planungs-, Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren;
- die Anhörung beteiligter Kreise vor dem Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften;
- die Bildung sachverständiger Beratungsgremien (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen; Reaktorsicherheitskommission; Strahlenschutzkommission);
- die Beteiligung privater Organisationen bei staatlichen Kontrollaufgaben (z.B. Gutachtentätigkeit der Technischen Überwachungsvereine in atom- und immissionsschutzrechtlichen Verfahren);
- die Aufstellung technischer Regeln durch privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierte Fachausschüsse (DIN; VDI; Kerntechnischer Ausschuß);
- die gesetzlich vorgesehene Selbstüberwachung in Unternehmen durch Umweltschutzbeauftragte für Gewässerschutz, Immissionsschutz, Strahlenschutz oder Abfall;
- die Mitwirkung von Verbänden bei der Vorbereitung von Verordnungen, verbindlichen Programmen oder Plänen (z.B. § 29 Bundesnaturschutzgesetz);
- die gesetzlich erzwungene Bildung von Wasserverbänden oder Altlastensanierungsverbänden mit Selbstverwaltung.

Darüber hinaus finden wir eine Fülle von nicht rechtlich statuierten Kooperationsweisen (statt vieler: Böhne 1984; Lübke-Wolff 1989). Hierzu gehören insbesondere die informellen Arrangements beim Vollzug von Umweltgesetzen, von denen bereits mehrfach die Rede war, sowie die Selbstbeschränkungsabreden der

Industrie oder die Branchenabkommen zur "übergesetzlichen" Erfüllung von Umweltschutzmaßnahmen (z.B. Emissionsminderungspläne für die Energieversorgungsunternehmen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg).

Ansichts der realen Umweltsituation und der immer noch drohenden Gefahren für die natürlichen Lebensgrundlagen vermag es nicht zu überraschen, daß die Diskussion über die Effektivität des geltenden Umweltrechts akut ist und seine mögliche Fortentwicklung prinzipiell erörtert wird (vgl. z.B. Ritter 1987b; Krusche 1988; Winter 1988). Vier Fragenbereiche ragen dabei heraus:

- Wie können die Risiken der wissenschaftlich-technischen Entwicklung minimiert werden? Die rechtspolitische Bedeutung dieser Fragestellung liegt in der Tatsache, daß eine systematische Risikobewertung geordnete Verfahren voraussetzt, in denen die Risikofaktoren zusammengetragen und bewertet werden und in denen über die Höhe des zumutbaren Risikos entschieden wird. Derartige Verfahren kommen ohne den externen Sachverstand derjenigen, die potentiell Umweltgüter in Anspruch nehmen, nicht aus und geraten damit in den Widerstreit antagonistischer Interessen. Daraus ergeben sich Anforderungen an die Pluralität und Legitimität der Sachverständigengremien sowie an die Transparenz der Bewertungsverfahren, die vom Umweltrecht derzeit keineswegs abgedeckt werden.
- Wie kann die Verantwortlichkeit für entstandene oder drohende Umweltschäden griffiger gemacht werden? Die rechtspolitische Bedeutung dieser Fragestellung rührt aus dem Umstand her, daß zivilrechtliche Haftungsansprüche wie öffentlich-rechtliche Abwehransprüche infolge der komplexen ökologischen Wirkungszusammenhänge unter Begründungsdefiziten bei der Feststellung von Kausalität, Zurechenbarkeit und Verschulden leiden (Nachweise bei Ritter 1987b: 934 ff.). Sehr verkürzt kann das geltende Rechtsschutzsystem insgesamt auf die Formel gebracht werden: "einklagbare Individualrisiken - nicht einklagbare Kollektivrisiken". Das umweltpolitische Kardinalproblem liegt also in der juristischen Bewältigung der Kollektivrisiken (vgl. auch Frank 1989; R. Wolf 1989) durch neue Formen solidarischer Haftung.
- Wie ist zu gewährleisten, daß die natürlichen Lebensgrundlagen umfassend und für die nachfolgende Generation gesichert werden? Die rechtspolitische Bedeutung dieser Fragestellung ergibt sich daraus, daß das politisch-administrative Entscheidungssystem auf die Erfolgsorientierung innerhalb von Legislaturperioden zugeschnitten ist und daß kooperative Verhandlungssysteme erfahrungsgemäß langfristige Aspekte ausblenden. Das hat zu Überlegungen darüber geführt, wie die Anthropozentrik des geltenden Umweltrechts aufgehoben oder gemildert werden kann, wie Tiere und Pflanzen aus der bloßen Objektstellung

im Recht herausgeholt werden können und wie eine juristische Anerkennung von "Rechten zukünftiger Generationen" gestaltet werden könnte (vgl. statt vieler Saladin 1989).

- Wie können Umweltschutzziele möglichst wirksam in den Motivationsvorgängen aller Individuen und Gruppen verankert werden, die Umweltgüter in Anspruch nehmen? Die rechtspolitische Bedeutung dieser Fragestellung folgt aus der Einsicht, daß die Kontrollressourcen des Staates eng begrenzt und im Wettlauf mit dem permanenten Strom der wissenschaftlich-technischen Innovationen hoffnungslos unterlegen sind. Das Augenmerk richtet sich deshalb auf Möglichkeiten, in den gewerblichen Unternehmen selbst Strategien umweltorientierter Betriebsführung und Produktentwicklung einzuführen (vgl. Steger 1988) oder Marktmechanismen stärker für den Umweltschutz zu nutzen (vgl. statt vieler die Beiträge bei Donner 1989). Will man aber die Umweltgüter in den ökonomischen Entscheidungsprozeß einbeziehen, muß ihnen durch rechtliche Setzung ein "Marktwert" zugeordnet werden, müssen die Voraussetzungen für das Wirksamwerden von Marktmechanismen durch Rechtsakte künstlich geschaffen werden.

Fazit: Der Staat kann sich aus der Verantwortlichkeit für das Politikfeld Umwelt nicht zurückziehen. Sein wesentlichstes Gestaltungsinstrument ist das Recht. Die vor uns liegende Phase der Umweltgesetzgebung wird, abgesehen vom dringenden Nachholbedarf in noch offen gebliebenen Bereichen, eine Periode grundlegender Überprüfungen und Neubewertungen sein müssen. Kooperative Strukturen werden dabei eine steigende Rolle spielen, aber es wird sich überwiegend um eine rechtlich verordnete Solidarität handeln. "Freiwillige" Kooperationen sind gewiß auch in Zukunft unentbehrlich, bleiben jedoch insgesamt subsidiär. Daraus folgt zugleich, daß der Schwerpunkt des Umweltrechts wie bisher im öffentlichen Recht liegen wird und daß vom Privatrecht auch bei aller noch möglichen Verbesserung nicht der entscheidende Beitrag zum Umweltschutz zu erwarten ist (vgl. statt vieler Gerlach 1989: bes. 378 f.).

V. Neue Funktionsbeschreibungen für Recht und Staat?

Als Ergebnis der bisherigen Überlegungen wird man festhalten können, daß dem Steuerungsmedium Recht keineswegs der Abschied zu geben ist. Die Grenzen der Steuerungsfähigkeit des Rechts, die Chancen seiner Erweiterung in die kooperative Dimension sind noch nicht bis zum letzten ausgelotet (vgl. auch Pitschas 1989: 790). Allerdings haben wir uns mit einem Wandel der Steuerungsmodi im mo-

dernen Staat vertraut zu machen, der zugleich zu veränderten Funktionsmodi des Rechts führt.

1. *Probleme rechtsstaatlicher Formenstrenge*

Unter dem Rechtsstaatsgebot und vor dem Hintergrund der obrigkeitlich bestimmten deutschen Verwaltungstradition scheint manchem das Instrument der Absprachen und kooperativen Abstimmungen von vornherein "verdächtig" (vgl. Püttner 1989: 140). Die "Schwäche des Rechtsstaates bei informellem Handeln" (Sendler 1989: 486) ist offenkundig, und man wird dem kaum entgegenhalten können, daß es bisher keine Gerichtsentscheidungen gegeben habe, in denen informelle Handlungsformen beanstandet worden wären (so aber Bullinger 1989: 278), denn die wenigen Judikate, die dazu überhaupt vorliegen, haben bisher nicht ohne Geschick alle rechtsstaatlichen Klippen argumentativ umschiffen können (vgl. z.B. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 05.12.1986, BVerwGE 75, 214 [230 ff.]; Verwaltungsgerichtshof Mannheim, Urteil vom 15.12.1987, NVwZ-Rechtsprechungsreport 1989: 59 ff.)

Die Schwäche des Rechtsstaats dokumentiert sich zuvörderst als Schwäche des Gesetzes, ist aber keine Schwäche des Rechtssystems insgesamt. Mittelbares Verwalten ist "gesetzesfernes" Verwalten (Kirchhof 1977: 50 f., 437). Therapievor schläge müßten deshalb zunächst bei der Gesetzgebung selbst ansetzen. Eine heilende Wirkung kann im gewissen Umfang schon durch systematische Rechtsvereinfachung erreicht werden, soweit Rechtsvereinfachung an materiellen Zielen orientiert - über die man politisch streiten kann - und nicht als Selbstzweck geübt wird. Trotz vieler berechtigter Kritik im einzelnen haben die Kodifikationen des Sozialgesetzbuches oder des Baugesetzbuches in diese Richtung gewirkt; von der angestrebten Kodifikation des Umweltrechts könnte man immerhin die Beseitigung von rechtssystematischen Widersprüchen und eine Harmonisierung der Rechtsinstrumente erwarten. Des weiteren wäre zu fragen, ob durch eine variantenreichere, rechtsfolgendendifferenzierte Formentypik des Gesetzes nicht auch der materielle Anwendungsspielraum und die Steuerungsfähigkeit erhöht werden können (Überlegungen in diese Richtung bei Kloepfer 1989b: 203 und bei Brohm 1989: 229 ff.). Auch die Flexibilisierungsreserve des Privatrechts könnte sich gerade im kooperativen Staat als wertvoll erweisen, ohne daß man nun sogleich die "Wiederkehr des Zivilrechts als Staatsrecht" (Leisner 1987: 96) feiern müßte.

Gleichwohl wird die Schwäche des Gesetzes im kooperativen Staat nicht grundsätzlich aufgehoben werden können. Die Masse des einseitig steuernden Rechts bilden eben nicht Gesetze und aufgrund von Gesetzen erlassene Rechts-

verordnungen, sondern die Erlasse und Rundverfügungen der Exekutive. Diese verwaltungsinterne Rechtserzeugung wird zwar dogmatisch nach wie vor als reines Binnenrecht charakterisiert, greift aber in ihrer faktischen Bedeutung - auch ohne die Hilfskonstruktion über die Selbstbindung der Verwaltung - steuernd in den Außenbereich über. Dieses Recht bestimmt de facto in reichem Maße die kooperativen Strukturen und nimmt inhaltlich kooperative Impulse auf. Seine Funktionen sind vielfältig. Es schafft

- Geschäftsgrundlagen für Kooperationen, indem der kooperierende Partner sich auf das zu erwartende staatliche Handeln einstellen kann;
- Interpretationsgrundlagen für die Anwendung von Gesetzen;
- praktische Handreichungen (Arbeitshilfen) durch Erfahrungsaustausch über Vorzüge und Schwächen bestimmter Problemlösungen;
- Grundlagen für die Verfahren der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen öffentlichen Stellen oder zwischen öffentlichen Stellen und privaten sowie
- die Fixierung von ausgehandelten Kompromissen.

Neben den herkömmlichen Formen des administrativ erzeugten Rechtes, die ja auch durch bestimmte Publizitätsanforderungen (Ministerialblätter, Amtsblätter) gekennzeichnet sind, treten neue Spielarten. Hingewiesen sei in dem Zusammenhang auf "Leitlinien" oder "Leitentscheidungen", die selbst keine Regelung treffen wollen, sondern sich als strategische Orientierungshilfen verstehen. Genannt seien: die "Leitlinien zur Umweltvorsorge" der Bundesregierung von 1986, das "Gesamtkonzept zur Nordwanderung des Steinkohlenbergbaus an der Ruhr" der Landesregierung Nordrhein-Westfalen von 1986 oder die "Leitentscheidungen zur künftigen Braunkohlepolitik" der Landesregierung Nordrhein-Westfalen von 1987. Von zunehmender Bedeutung dürften auch außerrechtliche Bewertungen durch Gutachten erlangen, die in rechtlichen Verfahren erzeugt werden (Umweltverträglichkeitsprüfung, Raumordnungsverfahren) und deren faktische Wirkung sich aus der geordneten Zusammenführung von Sachverständigenurteilen ergibt, deren Widerlegung kaum noch möglich erscheint.

Die Schwäche des Rechtsstaatsprinzips gegenüber kooperativem Handeln ist manifest in der Aufweichung der Formenstrenge etablierter Rechtskategorien. Sie ist aber nicht minder optisch verursacht, indem sich der dogmatische Blickwinkel auf ein bestimmtes Endprodukt des Rechtserzeugungsprozesses, nämlich auf den einseitig-hoheitlichen Rechtsakt verengt hatte. Demgegenüber lenkt die Existenz des kooperativen Staates das Augenmerk auf den Prozeß der Rechtserzeugung selbst und auf die veränderten Funktionsweisen von Recht. Das Recht statuiert nicht mehr selbstgewiß "das Richtige", sondern es strukturiert einen sich allmählich

verdichtenden Entscheidungsprozeß, der im Hinblick auf die beteiligten Interessen zu einem befriedigenden Ende gebracht werden soll. Die Aufgabe besteht also darin, den Rechtsstaat nicht mehr in erster Linie von der formalen Rationalität des Entscheidungsproduktes her zu denken, sondern von der prozeduralen Rationalität des Entscheidungsweges.

Das könnte freilich nicht ohne Folgen z.B. für die justizförmigen Garantien bleiben, die mit dem Rechtsstaatsprinzip verbunden sind. Daher sei abschließend wenigstens noch darauf aufmerksam gemacht, daß die Einbuße an rechtsstaatlicher Formenstrenge direkt und indirekt Folgen für die Funktionsfähigkeit gerichtlicher Kontrolle hat: direkt durch den Verlust an handfesten richterlichen Beurteilungsmaßstäben, indirekt durch die immer größer werdende "Konkurrenz" von Schiedsstellen und Schlichtungsorganen (vgl. z.B. die Schiedsstellen im Buch SGB X, die Schiedsabrede im Grundvertrag zur Bildung der Ruhrkohle AG oder im DIN-Vertrag 1975). Die letztgenannte Entwicklung ist deshalb beachtenswert, weil die Funktion der Schiedsstellen nicht in einer rechtsstaatlich motivierten Kontrolle, sondern in der Streitschlichtung und damit in der Herbeiführung eines materiellen Interessenausgleichs liegt. Der zunehmend diskutierte Einsatz von sogenannten Konfliktmittlern (vgl. Holznagel 1989) gehört in denselben Zusammenhang.

2. Probleme demokratischer Legitimation

Der rechtsstaatliche Aspekt der Gesetzesschwäche begründet zugleich den demokratischen Aspekt der Parlamentsschwäche; denn das Gesetz ist die wesentlichste Ausdrucksform für den Willen des demokratischen Repräsentativorgans Parlament. Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes sind dabei nicht nur als rechtsstaatliche Sicherung zum Schutz von Freiheit und Eigentum gedacht, sondern drücken die Prärogative des Parlaments bei der staatlichen Willensbildung aus. Wenn nun die Rechtsordnung selbst eine gesellschaftliche Steuerung durch Recht mittels der kooperativen Subsysteme zuläßt, produziert das Gesetz seine eigene Subsidiarität als zentrale und maßgebliche Willensäußerung. Daraus ergibt sich die Frage nach den Rückwirkungen auf die demokratische Verfassungskonzeption (vgl. auch Blanke 1986: 412 ff.).

Ein Lösungsansatz kann darin liegen, den Parlamentsvorbehalt stärker herauszustellen (vgl. Kloepfer 1989b: 191), der mit dem rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalt begriffsnotwendig verbunden ist. In der parlamentarischen Praxis hat sich nämlich eine Fülle von Entscheidungsmöglichkeiten und Einflußnahmen jenseits des formalen Gesetzgebungsverfahrens herausgebildet. Dazu gehören etwa

Zustimmungserfordernisse bei Rechtsverordnungen, Haushaltssperren, Entschließungen durch schlichte Parlamentsbeschlüsse (vgl. Klopfer 1989b: 212). Hinzu kommen nicht zu unterschätzende kooperative und informelle Möglichkeiten wie die Einflußnahme auf die Gestaltung des verwaltungsinternen Rechts durch Ausschußberatung oder die personelle Mitwirkung von Abgeordneten in gemischten Gremien (vgl. Ritter 1980: 431 f.; auch Schulze-Fielitz 1984: 53 ff.; Mössle 1986: 163 ff.). Ein noch nicht aufgearbeitetes Kapitel in dem Zusammenhang ist die föderalstaatliche Arbeitsteilung der demokratischen Repräsentationsorgane zwischen Bundestag, Landtagen und kommunaler Ebene einschließlich der parlamentsähnlichen Gremien kommunaler Beteiligung an höherstufigen Entscheidungsprozessen (für die nordrhein-westfälischen Bezirksplanungsräte vgl. z.B. Benz 1983). Eine differenzierte und nach vorn gerichtete Analyse insbesondere der Länderparlamente dürfte hier noch einige Legitimierungsreserven zum Vorschein bringen (vgl. auch Ritter 1980: 424 ff.).

Dessenungeachtet wird man nach ergänzenden Legitimationsprozessen Ausschau halten müssen, und die können sich gerade aus den Kooperationsvorgängen selbst ergeben (dazu näher Ritter 1987a: 341 ff.). Verfassungstheoretisch bedeutet dies, daß neben die individuelle Wahlentscheidung gleicher Aktiv-Bürger als allgemeine Quelle verfassungsrechtlicher Legitimation eine besondere, sozio-ökonomische Quelle "funktionaler Legitimation" tritt, die auf der Mitgliedschaft in Kooperationsorganisationen oder auf dem Zutritt zu Kooperationsprozessen beruht. Daraus ergibt sich wiederum eine Reihe von Fragen nach der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestqualität an demokratischen Anforderungen, denen solche kooperative Willensbildungsstrukturen zu genügen haben. Die oft beschworene "Legitimation durch Verfahren" allein dürfte als Antwort nicht ausreichen. Vermutlich ist es unumgänglich, die alte, inzwischen etwas unmodern gewordene Debatte um die "Demokratisierung gesellschaftlicher Teilbereiche" wieder aufzunehmen (Blanke 1986: 422; vgl. auch Ritter 1980: 398 ff.).

Die Möglichkeiten zusätzlicher, funktionaler Legitimation durch Kooperationsprozesse sind noch aus einem anderen Grund bedeutsam. In einem höchst komplexen Lebensumfeld, bei einem kompliziert gewordenen Vorschriftengeflecht kann die Rechtsordnung nicht mehr von vornherein ein generalisiertes Vertrauen in ihre Regelungen unterstellen. Die Befolgung der Rechtsregeln und damit die Steuerungswirkung von Recht beruht mithin weniger auf abstrakt geschuldetem Rechtsgehorsam als vielmehr auf konkreter Akzeptanz, die durch Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten an der jeweiligen Lösung erzeugt wird. Dementsprechend verändert das Recht selbst seinen Charakter. Waren früher im Rechtsbegriff Machtanwendung und hoheitliche Vollstreckung gleich mitgedacht, so muß

heute das Recht zu seiner Umsetzung mit auf Information, auf Überzeugung, in bestimmten Fällen sogar auf personalisierte Vertrauensbeziehungen bauen können. Auch das ist eine Veränderung der Funktionsmodi von Recht.

3. *Zum Wandel der staatlichen Steuerungsfunktion*

Die kooperative Verflechtung von Staat und Gesellschaft steht diametral gegen die immer "noch bestimmende zentralistische Staatstheorie, die nur eine einheitsstaatliche Demokratiekonzeption, nur einheitliche Rechtserzeugungsformen und nur einheitliche Legitimationsquellen kennt" (Brohm 1984: 12). Die Realität der kooperativen Prozesse hat diesem Staatsmodell sein Substrat entzogen: Der Staat und seine Verwaltung sind keine monolithische Einheit, sondern ein polyzentrisch handelnder Akteur; das Recht kann nicht mehr als zentral ausgerichtete Pyramide von Normen und Rechtsakten verstanden werden; in der Verbundproduktion von öffentlichen Aufgaben ist der Staat nicht länger alleinige und zentrale Steuerungsstelle, sondern "Mitspieler in einem Netz von Handelnden" (Fürst 1987: 266).

Diese Erkenntnis muß selbstverständlich Rückwirkungen haben auf die Beschreibung der Staatsfunktionen, bedeutet aber nicht, daß jede Steuerung durch den Staat unmöglich geworden sei (so im Ergebnis Luhmann 1989) oder daß es überhaupt "keine prinzipiell übergeordneten, dominanten oder steuernden Teile innerhalb des systemischen Kreislaufs" (Willke 1987: 13) mehr geben könne. Staatliche Politik ist vielmehr (mit Hesse 1987) als eine Führungsaufgabe zu verstehen, der vier strategische Funktionen zuzuordnen sind:

- "eine Orientierungsfunktion zur Bestimmung und Definition von Problemen" (Hesse 1987: 71);
- "eine Organisationsfunktion, die sicherstellen muß, daß alle wichtigen Handlungsträger für ein Politikfeld mobilisiert und zu gemeinsamer Handlung zusammengeführt werden" (Hesse 1987: 71);
- "eine Vermittlungsfunktion, die zur Aufgabe hat, Konsens und Akzeptanz für gemeinsame Handlungswege zu schaffen und die verschiedenen Handlungsträger zu motivieren" (Hesse 1987: 71);
- und darüber hinaus eine Funktion der Letztentscheidung, wenn kooperative Prozesse versagen und die Rationalität des Gesamtsystems nicht mehr durch Abstimmung der Rationalitäten der Subsysteme zu gewinnen ist.

Literaturverzeichnis

- Alemann, Ulrich v./Rolf G. Heinze (Hrsg.), 1979: Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Alexy, Robert, 1987: Rechtssystem und praktische Vernunft. In: Rechtstheorie 18, 405-419.
- Arnim, Hans Herbert v., 1986: Steuerung durch Recht. In: Hans Herbert v. Arnim (Hrsg.), Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot, 405-419.
- Arnold, Peter, 1989: Die Arbeit mit öffentlich-rechtlichen Verträgen im Umweltschutz beim Regierungspräsidium Stuttgart. In: Verwaltungsarchiv 80, 125-142.
- Bärsch, Jürgen/Cornelia Cremer/Klaus Novy, 1989: Neue Wohnprojekte, alte Genossenschaften. Darmstadt: Verlag für wissenschaftliche Publikationen.
- Barnes, Ian/Jim Campbell, 1988: From Planners to Entrepreneurs: The Privatization of Local Economic Assistance? In: Public Policy and Administration (Aberdeen) Nr. 3, 24-28.
- Baudenbacher, Carl, 1986: Verfahren als Alternative zur Verrechtlichung im Wirtschaftsrecht? In: Zeitschrift für Rechtspolitik 19, 301-305.
- Bauer, Hartmut, 1987: Informelles Verwaltungshandeln im öffentlichen Wirtschaftsrecht. In: Verwaltungsarchiv 78, 241-268.
- Becker, Jürgen, 1985: Informales Verwaltungshandeln zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse im Zeichen der Deregulierung. In: Die Öffentliche Verwaltung 38, 1003-1011.
- Benz, Arthur, 1983: Parlamentarische Formen in der Regionalplanung. Eine politik- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung der politischen Vertretungsorgane in der Regionalplanung. Münster: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen (Selbstverlag).
- Blanke, Thomas, 1986: Autonomie und Demokratie. Die Krise der Integrationskraft des Rechts und die Wiederbelebung der Demokratiediskussion. In: Kritische Justiz 19, 406-422.
- Böhret, Carl, 1989: Neuartige Folgen - eine "andere" Verwaltung? Wie könnte das politisch-administrative System besser mit den gesellschaftlich produzierten Folgen umgehen? In: Verwaltungsarchiv 80, 13-43.
- Bohne, Eberhard, 1984: Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes. In: Verwaltungsarchiv 75, 343-373.
- Brohm, Winfried, 1984: Zum Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: Neue Juristische Wochenschrift 37, 8-14.
- Brohm, Winfried, 1989: Alternative Steuerungsmöglichkeiten als "bessere" Gesetzgebung? In: Hermann Hill (Hrsg.), Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. Berlin: Duncker & Humblot, 217-232.
- Bulling, Manfred, 1989: Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis. In: Die Öffentliche Verwaltung 42, 277-289.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), 1980: Regionalismus und Regionalpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 5.

- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), 1980: Endogene Entwicklungsstrategien? In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 1/2.
- Bussfeld, Klaus, 1990: Informales Verwaltungshandeln - Chancen und Gefahren. In: Hermann Hill (Hrsg.), Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen. Berlin: Duncker & Humblot (im Erscheinen).
- Colman, William G., 1989: State and Local Government and Public-Private Partnerships. A Policy Issues Handbook. Westport (USA): Greenwood.
- Donner, Hartwig u.a. (Hrsg.), 1989: Umweltschutz zwischen Staat und Markt. Baden-Baden: Nomos.
- Dose, Nicolai, 1987: Muster von Verhandlungsprozessen mit Ordnungsverwaltungen. In: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt, Festschrift für Thomas Ellwein. Opladen: Westdeutscher Verlag, 111-131.
- Druwe, Ulrich, 1989: Rekonstruktion der "Theorie der Autopoiese" als Gesellschafts- und Steuerungsmodell. In: Axel Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung sozialer Systeme. Pfaffenweiler: Centaurus, 35-58.
- Eberle, Carl-Eugen, 1984: Arrangements im Verwaltungsverfahren. In: Die Verwaltung 17, 440-464.
- Eder, Klaus, 1986: Prozedurale Rationalität - Moderne Rechtsentwicklung jenseits von formaler Rationalisierung. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie 7, 1-30.
- Ehricke, Ulrich, 1989: "Soft law" - Aspekte einer neuen Rechtsquelle. In: Neue Juristische Wochenschrift 42, 1906-1908.
- Frank, Jürgen, 1989: Kollektive oder individuelle Steuerung der Umwelt? In: Kritische Justiz 22, 36-55.
- Friedman, Lawrence M., 1989: The Limits of Law: A Critique and a Proposal. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Limits of Legal Regulation - Grenzen rechtlicher Steuerung. Pfaffenweiler: Centaurus, 151-172.
- Fürst, Dietrich, 1987: Die Neubelebung der Staatsdiskussion: Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften. In: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 261-284.
- Gatzweiler, Norbert, 1989: Die Verständigung im Strafprozeß - Standortbestimmung eines Strafverteidigers. In: Neue Juristische Wochenschrift 42, 1903-1906.
- Gerlach, Johann, W., 1989: Privatrecht und Umweltschutz im System des Umweltrechts. Berlin: Duncker & Humblot.
- Görlitz, Axel, 1983, Zur Transformation des Rechts durch Vernetzung. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Gegentendenzen zur Verrechtlichung, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 9. Opladen: Westdeutscher Verlag, 77-87.
- Görlitz, Axel, 1989: Mediales Recht als politisches Steuerungskonzept. In: Axel Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung sozialer Systeme. Pfaffenweiler: Centaurus, 13-34.
- Grimmer, Klaus, 1988: Technik und Recht - ein politisches Steuerungs dilemma. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Rechtspolitologische Forschungskonzepte, Jahresschrift für Rechtspolitologie. Pfaffenweiler: Centaurus, 144-166.
- Hahne, Ulf/Stefan Hartke, 1984; Endogene Entwicklung. Theoretische Begründung und Strategiediskussion. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterialien Nr. 76.

- Hartwich, Hans-Hermann, 1987: Die Suche nach einer wirklichkeitsnahen Lehre vom Staat. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft B 46-47/87, 3-20.
- Hatzfeld, Ulrich/Rolf Junker (Hrsg.), 1989: Stadtteilbüros. Neue Formen bürger-naher Planung bei der Stadterneuerung. Dortmund: Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Hauff, Michal v., 1989: Neue Sozialhilfebewegung und staatliche Sozialpolitik. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Hesse, Joachim Jens, 1987: Aufgaben einer Staatslehre heute. In: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 55-87.
- Hesse, Joachim Jens/Andreas Schlieper, 1988: Ökonomischer Strukturwandel und Regionalpolitik im internationalen Vergleich. In: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Die Erneuerung alter Industrieregionen. Baden-Baden: Nomos, 577-597.
- Hill, Hermann, 1989: Das hoheitliche Moment im Verwaltungsrecht der Gegenwart. In: Deutsches Verwaltungsblatt 104, 321-327.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1982: Selbstbindungen der Verwaltung. In: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 40. Berlin: de Gruyter, 187-239.
- Holznagel, Bernd, 1989: Der Einsatz von Konfliktmittlern, Schiedsrichtern und Verfahrenswaltern im amerikanischen Umweltrecht. In: Die Verwaltung 22, 421-444.
- Hood, Christopher/Gunnar Folke Schuppert, 1988: Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Para-Government Organizations (PGOs). Baden-Baden: Nomos.
- Hoppe, Werner, 1980: Staatsaufgabe Umweltschutz. In: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 38, 211-317.
- Hoppe, Werner/Martin Beckmann, 1989: Umweltrecht. München: C.H. Beck.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1988: Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht. In: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 13. Opladen: Westdeutscher Verlag, 65-108.
- Kirchhof, Paul, 1977: Verwalten durch "mittelbares" Einwirken. Köln: Heymann.
- Kloepfer, Michael, 1989a: Umweltrecht. München: C.H. Beck.
- Kloepfer, Michael, 1989b: Wesentlichkeitstheorie als Begründung oder Grenze des Gesetzesvorbehalts? In: Hermann Hill (Hrsg.), Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. Berlin: Duncker & Humblot, 187-215.
- Kommission Montanregionen, 1989: Bericht der Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie NRW.
- Krusche, Matthias, 1988: Umweltrecht. Neues Denken - neue Perspektiven. Stuttgart: Kohlhammer.
- Lang, Winfried, 1984: Die Verrechtlichung des internationalen Umweltschutzes. In: Archiv des Völkerrechts 22, 283-305.
- Larenz, Karl, 1987: Lehrbuch des Schuldrechts, Bd.1, Allgemeiner Teil, 14. Aufl. München: C.H. Beck.

- Lehmbruch, Gerhard, 1987: Administrative Interessenvermittlung. In: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Verwaltung und ihre Umwelt*. Festschrift für Thomas Ellwein. Opladen: Westdeutscher Verlag, 11-43.
- Leisner, Walter, 1987: Staatsrenaissance. Die Wiederkehr der "guten Staatsformen". Berlin: Duncker & Humblot.
- Lenk, Klaus, 1983: Funktionsverlust des Rechts in der öffentlichen Verwaltung? In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Gegentendenzen zur Verrechtlichung*. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 9. Opladen: Westdeutscher Verlag, 38-101.
- Lompe, Klaus, 1986: Das Ende des Neokorporatismus? Konfliktlösungsmuster unter der sozial-liberalen und der konservativ-liberalen Koalition im Vergleich. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 37, 280-295.
- Lübbe-Wolff, Gertrude, 1989: Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht - Rechtsgrundsatz oder Deckmantel des Vollzugsdefizits? In: *Natur und Recht* 11, 295-302.
- Luhmann, Niklas, 1983: *Rechtssoziologie*, 2. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas, 1986: *Ökologische Kommunikation*. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas, 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: *Politische Vierteljahresschrift* 30, 4-9.
- Lutze, Arnim/Bernd Heuer, 1988: Stadtentwicklung als unternehmerische Herausforderung und Aufgabe. In: *Der Städtetag* 41, 799-801.
- Mader, Lucius, 1988: Experimentelle Gesetzgebung. In: Dieter Grimm/Werner Maihofer, *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik*, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 13. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Maurer, Hartmut, 1989: Der Verwaltungsvertrag - Probleme und Möglichkeiten. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 104, 798-807.
- Mayntz, Renate, 1979: Regulative Politik in der Krise? In: Joachim Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa*. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages. Frankfurt a.M.: Campus, 55-81.
- Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 89-110.
- Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, 1990: Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens, Zwischenbericht. Düsseldorf, Landtagsvorlage 10/2605.
- Möbitz, Hartmut, 1972: *Die rechtliche Stellung des Bundes im Vertragswerk zur Neuordnung des Ruhrbergbaus*, Köln: Heymann.
- Mössle, Wilhelm, 1986: *Regierungsfunktionen des Parlaments*. München: C.H. Beck.
- Offele, Josef, 1990: Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen im Städtebau. In: Hermann Hill (Hrsg.), *Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen*. Berlin: Duncker & Humblot (im Erscheinen).

- Pitschas, Rainer, 1989: Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen durch das Verwaltungsrecht. In: Die Öffentliche Verwaltung 42, 785-800.
- Preuß, Ulrich K., 1989: Perspektiven von Rechtsstaat und Demokratie. In: Kritische Justiz 22, 1-12.
- Püttner, Günter, 1989: Der Rechtsstaat und seine offenen Probleme. In: Die Öffentliche Verwaltung 42, 137-142.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 1987: Umweltgutachten 1987. Bundstags-Drucksache 11/1568. Bonn.
- Rauschnig, Dietrich, 1980: Staatsaufgabe Umweltschutz. In: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 38, 167-205.
- Rehbinder, Eckard, 1988: Reflexives Recht und Praxis. Der Betriebsbeauftragte für Umweltschutz als Beispiel. In: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 13. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Reichard, Christoph, 1988: Der Dritte Sektor - Entstehung, Funktion und Problematik von "Nonprofit"-Organisationen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht. In: Die Öffentliche Verwaltung 41, 363-370.
- Reichard, Christoph, 1990: Verselbständigte Verwaltungseinheiten im Vergleich. In: Die Verwaltung (im Erscheinen).
- Rengeling, Hans-Werner, 1989: Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht. Köln: Heymann.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1979: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: Archiv des öffentlichen Rechts 104, 389-413.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1980: Theorie und Praxis parlamentarischer Planungsbeteiligung. In: Der Staat 19, 413-443.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1984: Problemfelder einer neuen Baugesetzgebung. In: Die Öffentliche Verwaltung 37, 905-918.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1987a: Staatliche Steuerung bei vermindertem Rationalitätsanspruch? Zur Praxis der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 321-352.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1987b: Umweltpolitik und Rechtsentwicklung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 6, 929-938.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1989: Stadtökologie. In: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos, 447-481.
- Saladin, Peter, 1989: Probleme des langfristigen Umweltschutzes. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 4, 27-55.
- Scharpf, Fritz W., 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit - International und historisch vergleichende Analysen, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61-87.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Politische Steuerung und politische Institutionen. In: Politische Vierteljahresschrift 30, 10-21.
- Schünemann, Bernd, 1989: Die Verständigung im Strafprozeß - Wunderwaffe oder Bankrotterklärung der Verteidigung. In: Neue Juristische Wochenschrift 42, 1895-1903.

- Schulte, Martin, 1988: Informales Verwaltungshandeln als Mittel staatlicher Umwelt- und Gesundheitspflege. In: Deutsches Verwaltungsblatt 103, 512-520.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1984: Der informale Verfassungsstaat - Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1981: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch selbstständige Verwaltungseinheiten. Göttingen: Schwartz.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1987: Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem. In: Die Öffentliche Verwaltung 40, 757-768.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1989: Selbstverwaltung, Selbststeuerung, Selbstorganisation - Zur Begrifflichkeit einer Wiederbelebung des Subsidiaritätsgedankens. In: Archiv des öffentlichen Rechts 114, 127-148.
- Sendler, Horst, 1989: 40 Jahre Rechtsstaat des Grundgesetzes: Mehr Schatten als Licht? In: Die Öffentliche Verwaltung 42, 482-491.
- Sieverts, Thomas, 1989: Großprojekte der Infrastruktur als Schubkräfte komplexer Stadtentwicklung - Erfahrungen mit innovativer Stadtplanung. In: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos, 333-355.
- Simmrock, Karl Hans, 1988: Kontrolle und Verordnungen aus der Sicht der Chemietechnik. In: Christoph Zöpel (Hrsg.), Technikkontrolle in der Risikogesellschaft. Bonn: Neue Gesellschaft, 75-83.
- Simons, Thomas, 1985: Verfahren und verfahrensäquivalente Rechtsformen im Sozialrecht. Baden-Baden: Nomos.
- Steger, Ulrich, 1988: Umweltmanagement. Erfahrungen und Instrumente einer umweltorientierten Unternehmensstrategie. Frankfurt a.M.: Frankfurter Allgemeine Zeitung.
- Steiner, Udo, 1987: Technische Kontrolle im privaten Bereich - insbesondere Eigenüberwachung und Betriebsbeauftragte. In: Deutsches Verwaltungsblatt 102, 1133-1142.
- Streckel, Siegmар, 1973: Die Ruhrkohle AG. Entstehungsgeschichte und Zulässigkeit. Frankfurt a.M.: Athenäum.
- Tank, Hannes, 1989: "Public-Private Partnership" - Eine Hilfe bei der Bewältigung von Problemen und bei der Erschließung des Entwicklungspotentials im Ruhrgebiet. Bonn: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Teubner, Gunther, 1982: Reflexives Recht. Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive. In: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 68, 13-59.
- Teubner, Gunther (Hrsg.), 1982: Autopoietic Law. A new approach to law and society. Berlin: de Gruyter.
- Voelzkow, Helmut/Josef Hilbert/Rolf G. Heinze, 1987: "Regierung durch Verbände" - am Beispiel der umweltschutzbezogenen Techniksteuerung. In: Politische Vierteljahresschrift 28, 80-100.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.), 1983a: Abschied vom Recht? Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Voigt, Rüdiger, 1983b: Regulatives Recht im Wohlfahrtsstaat. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Abschied vom Recht? Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 19-49.
- Voigt, Rüdiger, 1986: Grenzen rechtlicher Steuerung. Zur Brauchbarkeit des Rechts als Steuerungsinstrument. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Recht als Instrument der Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 14-34.

- Wertenbruch, Wilhelm, 1974: Sozialverfassung - Sozialverwaltung. Frankfurt a.M.: Athenäum.
- Willke, Helmut, 1983: Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozieta-
len Steuerungstheorie. Königstein: Athenäum.
- Willke, Helmut, 1987: Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion
des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft. In: Manfred Glagow/Helmut
Willke (Hrsg.), Dezentrale Gesellschaftsteuerung - Probleme der Integration
polyzentrischer Gesellschaft. Pfaffenweiler: Centaurus, 3-26.
- Winter, Gerd, 1988: Perspektiven des Umweltrechts. In: Deutsches Verwaltungs-
blatt 103, 659-665.
- Wolf, Folkwin, 1987: Wirtschaftsschwache Gebiete - Politik der offenen Hand
oder Strategie der staatlich gestützten regionalen Eigenentwicklung. In: Hessi-
sche Städte- und Gemeindezeitung, 242-250.
- Wolf, Rainer, 1987: Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft. In:
Leviathan 15, 357-391.
- Wolf, Rainer, 1989: Ökologische Risiken und politische Kosten der Wohlfahrts-
ökonomie. In: Kritische Justiz 22, 55-60.
- Zacher, Hans F., 1985: Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts. In: Friedrich
Kübler (Hrsg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidari-
tät. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.