

Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht

I. Grenzen rechtlicher Steuerung

Sich - was durchaus Konjunktur hat - mit den Grenzen von Steuerung durch Recht zu beschäftigen, erfordert schon beim ersten Zugang eine Differenzierung zumindest in zweifacher Hinsicht. In dem Einleitungsaufsatz zu dem Sammelband "Grenzen des Rechts" bemerkt dazu Rüdiger Voigt (1987: 3-4): "Das Recht, überladen mit systemfremden Steuerungsaufgaben, scheint vielmehr an seine Grenzen gestoßen zu sein. Bei näherer Betrachtung wird jedoch sichtbar, daß es sich dabei nicht um das Recht schlechthin handelt, sondern um einen *bestimmten Typus von Recht*, für den sich die Bezeichnung 'interventionistisches Recht' durchgesetzt hat." Damit haben wir eine erste notwendige Differenzierung gewonnen, nämlich nach *unterschiedlichen Typen oder Funktionen von Recht* mit möglicherweise - was zu prüfen sein wird - unterschiedlichen Begrenzungsanfälligkeiten. Eine weitere notwendige Differenzierung kommt in den Blick, wenden wir uns einem anderen Autor zu, der der "Abschiedsstimmung" vom Recht beredten Ausdruck verleiht. Bei Joachim Nocke (1988: 81) lesen wir dazu den folgenden Satz: "Wenn es zutrifft, daß das Recht gegenwärtig *in wesentlichen Bereichen* auf seine Grenzen stößt, sei es, daß es die Lösung wesentlicher gesellschaftlicher Aufgaben mit außerrechtlichen Instanzen teilen oder ganz an diese abtreten muß, sei es, daß es zu seiner Durchsetzung sich zunehmend des Konsenses der Betroffenen zu vergewissern hat, dann wird der professionelle Anspruch des Juristen nicht mehr auf Anerkennung rechnen können." Angezeigt erscheint also nicht nur eine Differenzierung nach Typen rechtlicher Steuerung, sondern auch eine *bereichsspezifische Differenzierung* nach unterschiedlichen Regelungsbereichen, die - so scheint es - einer rechtlichen Steuerung in unterschiedlicher Weise aufgeschlossen sind.

1. Grenzen des Rechts in unterschiedlichen Regelungsbereichen

Beginnen wir mit der bereichsspezifischen Differenzierung, so lassen sich die Grenzen rechtlicher Steuerung *in exemplarischer Weise* an drei ausgewählten Bereichen veranschaulichen, wobei sich die nachfolgenden Überschriften als Schnittstellen gesellschaftlicher Subsysteme formulieren lassen.

a. Technik und Recht

Eine *Steuerungsschwäche*, wenn nicht gar ein *Steuerungsversagen* des Rechts wird zunehmend im Verhältnis zur Technik konstatiert. Für unsere notwendigerweise holzschnittartige Darstellung mag es genügen, zwei repräsentative Stimmen zu Wort kommen zu lassen. Beide Stimmen - die schon zitierte von Nocke sowie die von Rainer Wolf (1986, 1987) - stimmen in ihrem Befund nahtlos überein: Für Wolf (1986: 247) ist der Jurist nur noch der Justitiar der Technik, für Nocke hat das Recht nur noch eine notarielle Funktion (Nocke 1988: 110).

Das Bild vom Recht und seinem professionellen Anwender, dem Juristen, als Notar findet seine Rechtfertigung in der Beobachtung, daß die Rechtsordnung in vielfältiger Weise auf technische Regeln und Standards verweist¹ oder daß bei Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe auf technischen Sachverstand in faktisch verbindlicher Weise zurückgegriffen wird. Nocke sieht in beiden Fällen einen - unvermeidlichen - Terrainverlust des Rechts, eine *Überantwortung der Regelungsfunktion an außerrechtliche Instanzen*; im Falle sog. unbestimmter Rechtsbegriffe bestehe die Lebenslüge der Juristenzunft und ihrer Rechtsdogmatik darin, die "fremde Expertise dadurch rechtlich zu usurpieren, daß sie ihr auf verschiedenem Wege rechtliche Qualitäten verleiht und damit dem Rechtssystem selbst als Leistung zurechnet" (Nocke 1988: 112).

Ähnlich argumentiert Rainer Wolf. Technik reglementiere sich zunehmend durch disziplineigene Sicherheitskonzepte und Risikobewertungen selbst. Er sieht das eigentlich Bedenkliche am Verhältnis von Recht und Technik in einer doppelten Rückzugsbewegung des Rechts: Nicht nur im Prozeß der untergesetzlichen Normproduktion werde - wie bei den Regelwerken von TA-Luft und TA-Lärm - das Terrain der Technik überlassen, auch die Rechtsprechung leiste durch ihre faktische Anerkennung technischer Regelwerke einen weitgehenden Kontrollverzicht. Dieses letztere Argument verdient wegen des funktionalen Zusammenhangs von gesetzgeberischer Regelungsdichte und richterlicher Kontrolldichte (Schuppert 1988b) sicherlich besondere Aufmerksamkeit.

Fraglich ist aber, ob das besondere Verfahren der Rechtserzeugung bei der Festlegung von Grenzwerten, die Technik der Verweisung auf außerrechtliche Kriterien und die Schwierigkeiten der gerichtlichen Kontrolle technischen Sachverstandes das Urteil eines weitgehenden oder völligen Steuerungsversagens des Rechts tragen. Einige relativierende Bemerkungen erscheinen dazu angezeigt.

Das Grundproblem besteht darin, daß die rechtliche Fixierung von Anforderungen des Umwelt- und Technikrechts nicht ohne technischen Sachverstand auskommen kann. Das *Steuerungsproblem* besteht darin, diesen notwendigen techni-

schen Sachverstand zu inkorporieren, ohne daß man sich ihm ausliefert (Marburger 1979; Kellermann 1982). Ob diese Gratwanderung gelingt, muß für die Normproduktion selbst, die Funktion und Leistungsfähigkeit der Verweisung auf den Stand von Wissenschaft und Technik und für die gerichtliche Kontrolle von untergesetzlichen technischen Regelwerken getrennt untersucht und beantwortet werden. Das kann an dieser Stelle nicht geschehen; nur drei Randbemerkungen dazu:

(aa) Was die Normproduktion in Gestalt von Grenzwerten oder Standards angeht, so würde sich das Recht in der Tat der Technik ausliefern, würde ihre Festlegung ausschließlich als sachverständiges Urteil behandelt. Es ist aber eine inzwischen weit verbreitete Einsicht, daß *Umweltstandards* eine *Doppelnatur* haben (Jarass 1987 m.w.N.), nicht nur sachverständige Aussage, sondern zugleich *wertende Entscheidung* sind, ihre Festlegung daher auch und vor allem eine *politische Entscheidung* ist (Weidner/Knoepfel 1979). Zu Recht hat daher das OVG Lüneburg in seiner Buschhaus-Entscheidung (NVwZ 1985: 357-358) hervorgehoben, die Bestimmungen der TA-Luft könnten nicht als "antizipiertes Sachverständigengutachten" qualifiziert werden: "Vielmehr legen etwa die Immissionsgrenzwerte ... trennscharf fest, welche Umwelteinwirkungen dem einzelnen noch zuzumuten sind, welches verbleibende Risiko er mithin zu tragen hat; dabei handelt es sich bei Abwägung und Wertung letztlich um eine *politische Willensentscheidung*." (Hervorh. F.G.S) Deshalb scheidet eine Überantwortung der Grenzwertfestsetzungen an den in aller Regel *interessierten* Sachverstand aus und muß die politische und damit staatliche Letztverantwortlichkeit auch im Normsetzungsverfahren zur Geltung gebracht werden. Es wäre eine Überlegung wert, ob nicht der Interessenaushandlungscharakter von Grenzwertfestsetzungen auch verfahrensmäßig stärker akzentuiert werden sollte: etwa - verpflichtet dem amerikanischen Konzept der Konfliktbewältigung durch "negotiation" and "mediation" (Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann 1989) - durch die Einschaltung von Verhandlungsmittlern, die die beteiligten Interessen (Industrie, Betroffene, politisch Entscheidende) an einen Tisch bringen und den Aushandlungsprozeß moderieren und transparenter machen.

(bb) Was die gesetzgeberische Verwendung von Verweisungs- oder Rezeptionsbegriffen angeht², so kann man sie nicht nur kritisch als *Auslieferungsformeln* qualifizieren, sondern andererseits als Versuch würdigen, die Rechtsentwicklung an die technische Entwicklung anzukoppeln, also das Recht gewissermaßen zum *Trittbrettfahrer* des technischen Schnelldzuges zu machen.³ Dies ist der Sinn des vom Bundesverfassungsgericht so apostrophierten dynamischen Grundrechtsschutzes; das *Regelungsdilemma des Gesetzgebers*⁴ ist in der Kalkarentscheidung (BVerfGE 49, 89 [135-136]) in lehrreicher Weise wie folgt umschrieben worden:

"Um die Erkenntnisse und Entwicklungen von Wissenschaft und Technik im Wege einer Normgebung, die damit Schritt hält, rechtlich verbindlich werden zu lassen, stehen dem Gesetzgeber grundsätzlich mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. Sie haben, trotz der zwischen ihnen bestehenden Unterschiede, eines gemeinsam: Durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe werden die Schwierigkeiten der verbindlichen Konkretisierung und der laufenden Anpassung an die wissenschaftliche und technische Entwicklung mehr oder weniger auf die administrative und - soweit es zu Rechtsstreitigkeiten kommt - auf die judikative Ebene verlagert."

Dabei kann der Gesetzgeber auf "allgemein anerkannte Regeln der Technik", also eine herrschende Meinung unter den technischen Praktikern, oder auf den "Stand der Technik" wie in § 5 Nr. 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) oder auf das nach dem "Stand von Wissenschaft und Technik" Erforderliche verweisen; zu diesem letzteren Verweistyp, der in § 7 Abs. 2 Nr. 3 Atomgesetz (AtomG) gewählt worden ist, führt das Gericht aus:

"Mit der Bezugnahme auch auf den Stand der Wissenschaft übt der Gesetzgeber einen noch stärkeren Zwang dahin aus, daß die rechtliche Regelung mit der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung Schritt hält. Es muß diejenige Vorsorge gegen Schäden getroffen werden, die nach den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen für erforderlich gehalten wird. Läßt sie sich technisch noch nicht verwirklichen, darf die Genehmigung nicht erteilt werden; die erforderliche Vorsorge wird mithin nicht durch das technisch gegenwärtig Machbare begrenzt." (BVerfGE 49, 89 [136])

(cc) Problematisch erscheint vor allem ein Zusammentreffen von gesetzgeberischer Regelungszurückhaltung, richterlicher Kontrollabstinenz und technikdominierter Grenzwertfestsetzung. Es erscheint daher von besonderer Bedeutung, daß in der "Aufgabenverteilung zwischen Justiz und Verwaltung" (Grimm 1982: 25 ff.) bei der Genehmigung von Anlagen die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht zuviel Terrain preisgibt; dies bedeutet vor allem auch, die gerichtliche Überprüfbarkeit von Verwaltungsvorschriften wie der TA-Luft und der TA-Lärm offenzuhalten und sie nicht als Quasi-Gesetze unbesehen zugrunde zu legen; die äußerst zurückhaltende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur TA-Luft (NVwZ 1988: 824) dürfte hier den richtigen Weg beschreiten.

b. Wirtschaft und Recht

Die Probleme der Steuerung der Wirtschaft sind anderer Natur. Hier geht es nicht um das Abtretenmüssen von Definitionsmacht an außerrechtliche Instanzen, sondern um ein Zusammentreffen eines mit umfassender Verantwortung für die Wirtschaft (Schmidt 1988: 1141 ff.), aber mit ungenügenden direkten rechtlichen Steuerungsinstrumenten ausgestatteten Staates mit grundrechtsbewehrten Akteuren der Wirtschaftspolitik von hohem Organisationsgrad und beträchtlicher Durchsetzungskraft. Der sich daraus ergebende Befund eines Angewiesenseins der Wirt-

schaftssteuerung auf externen Sachverstand sowie auf die Unterstützung der Betroffenen ist wiederholt erhoben⁵ und von Herbert Krüger (1970) in seinem Klassiker-Aufsatz mit dem Titel "Von der Notwendigkeit einer freien und auf lange Sicht angelegten Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft" insbesondere für die Konjunktur- und Wachstumspolitik formuliert worden. Inzwischen sind wir es gewohnt - insbesondere im Verhältnis zur Wirtschaft -, vom "kooperativen Staat" (Ritter 1979) zu sprechen, von einer Verantwortungsteilung mit privaten Trägern (Hoffmann-Riem 1988), von sich verändernden Trägerschaften von Staatsfunktionen (Fürst 1987a: 261-265) oder von Verbundsystemen der Problemverarbeitung (Offe 1975: 264-265).

Wenn dies richtig ist, so bedarf es in diesem kooperativen Verhältnis von Staat und Wirtschaft anderer als nur interventionistischer Steuerungsinstrumente, Formen der administrativen Interessenvermittlung⁶, die vom Kalkül gegenseitigen Nutzens geprägt sind.⁷ Als Steuerungsmittel werden *Konsens und Kooperation* eingesetzt, "und zwar insbesondere, soweit Dauerbeziehungen mit der Verwaltung bestehen und der private Gegenüber Ressourcen - etwa Informationen - bzw. Gegenmacht verfügbar hat, ohne deren Bereitstellung bzw. Abbau Verwaltungshandeln relativ folgenlos bleiben muß" (Hoffmann-Riem 1988: These 4). Die im kooperativen Verhältnis von Staat und Wirtschaft eingesetzten verfahrensmäßigen und organisatorischen Beziehungen sind in der Politikwissenschaft unter dem Etikett des Neokorporatismus hinlänglich diskutiert worden.⁸

Diese Stichworte müssen hier genügen. Denken wir über den möglichen Ertrag der bereichsspezifischen Differenzierung Recht und Wirtschaft bzw. Staat und Wirtschaft nach, so liegen die Probleme offensichtlich anders als im Verhältnis von Recht und Technik. Ins Spiel kommen einmal die *Akteure* des Politikfeldes, die organisierten Interessen, vor allem die Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer; zum anderen kommt in den Blick die *Durchsetzungsebene des Rechts*, da insbesondere mit Entscheidungsspielräumen versehene Regelungsprogramme der Verwaltung die schwierige Aufgabe aufbürden, sie auch im Einzelfall durchzusetzen. Diese Durchsetzungsschwierigkeiten des Rechts sind Gegenstand der *Implementationsforschung*, auf deren Ergebnisse (Mayntz 1980, 1983a) unter den Stichworten "informales Verwaltungshandeln" und "tauschförmige Rechtsbeziehungen" noch zurückzukommen sein wird.

c. Moral und Recht

Wiederum andere Gründe hat die Steuerungsschwäche des Rechts im Bereich von Moral und Ethik. Nicht nur für unseren Argumentationszusammenhang lesenswerte Ausführungen finden sich dazu im "dissenting vote" der Richter Rupp-von

Brünneck und Simon zum Fristenlösungs-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 39,1 [84-88]). Nachdem zunächst der jährlichen Dunkelziffer von 75.000 bis 300.000 illegalen Abtreibungen die tatsächliche Verurteilungsquote von 184 (Jahr 1971) gegenübergestellt wird, wird zur mangelnden Steuerbarkeit durch strafrechtliche Sanktionen folgendes ausgeführt:

"In dieser Gesamtsituation ist die 'Eindämmung der Abtreibungsseuche' nicht nur ein 'gesellschaftspolitisch erwünschtes Ziel', sondern gerade auch im Sinne eines besseren Lebensschutzes und zur Wiederherstellung der *Glaubwürdigkeit der Rechtsordnung* dringend geboten ... Bei der gewählten Lösung konnte der Gesetzgeber davon ausgehen, daß angesichts des *Versagens der Strafsanktion* die geeigneten Mittel zur Abhilfe im sozialen und gesellschaftlichen Bereich zu suchen sind, daß es darauf ankommt, einerseits durch präventive psychologische, sozial- und gesellschaftspolitische Förderungsmaßnahmen der Mutter das Austragen des Kindes zu erleichtern und ihre eigene Bereitschaft dazu zu stärken, andererseits durch bessere Information über die Möglichkeiten der Empfängnisverhütung die Zahl ungewollter Schwangerschaften zu vermindern. Auch die Mehrheit bezweifelt offenbar nicht, daß solche Maßnahmen insgesamt gesehen am wirksamsten sind und am ehesten einer Effektivierung der Grundrechte im Sinne größerer Freiheit und vermehrter sozialer Gerechtigkeit entsprechen. ... Die *Eignung von Strafsanktionen* für den beabsichtigten Lebensschutz erscheint ... von vornherein als zweifelhaft. Auch die Mehrheit räumt ein, daß die bisherige generelle Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs das werdende Leben gerade nicht ausreichend geschützt und möglicherweise sogar dazu beigetragen hat, andere wirksame Schutzmaßnahmen zu vernachlässigen... Je weniger der Staat seinerseits zur Hilfe imstande ist, desto fragwürdiger und zugleich wirkungsloser sind Strafdrohungen gegenüber Frauen, die sich ihrerseits der Pflicht zum Austragen der Leibesfrucht nicht gewachsen fühlen." (Hervorh. F.G.S.)

Der Ertrag dieser Überlegungen ist, daß hier ganz andere Gründe als in den bisher erörterten Konstellationen vorhanden sind, die die Steuerungskraft des Rechts beeinträchtigen. War es im ersten Fall die Notwendigkeit, außerrechtliche Kriterien zu inkorporieren, im zweiten Fall der Zwang zu Kooperation und Konsens, so ist es hier die Schwierigkeit, mit rechtlichen Verboten - also mit einem bestimmten Typ rechtlicher Steuerung - überhaupt in die Motivationsstruktur eines Individuums einzudringen, das sich in eine schwierige Konfliktsituation gestellt sieht.

Zusammenfassend können wir feststellen, daß die Steuerungskraft des Rechts in unterschiedlichen Regelungsbereichen auf unterschiedliche Widerstände trifft und in verschiedenen Bereichen zumindest von einer *Steuerungsschwäche des Rechts* gesprochen werden muß. Dies bedeutet aber nicht notwendig, daß man den Abschied vom Recht als Steuerungsinstrument einleiten muß, sondern macht es erforderlich, über komplementäre oder substituierende rechtliche Steuerungsmodi nachzudenken, die die direkte oder interventionistische Steuerung ergänzen oder

an ihre Stelle treten. So ist das zitierte "dissenting vote" der Richter Rupp-von Brünneck und Simon ein eindrucksvolles Plädoyer für die Ergänzung und Flankierung strafrechtlicher Verbote durch rechtlich geregelte und organisierte Beratung und Betreuung, die Entwicklung von Formen der Kooperation (Konzertierte Aktion u.ä.) und Kooptation (Einbeziehung der Betroffenen in die Verwaltungsorganisation in Form von Verwaltungsräten und Beiräten) eine Strategie der kondominialen, aber gleichwohl rechtlich erfolgenden Steuerung. Schließlich muß versucht werden, eine zu weitgehende Landnahme der Technik durch eine verfahrensrechtliche und organisatorische Sicherstellung des Primats des Rechts zu verhindern.

Man kann aber die Steuerungsfähigkeit des Rechts nicht nur bereichsspezifisch in Frage stellen, sondern - darüber hinausgehend - die Frage aufwerfen, ob das Subsystem Recht strukturell überhaupt in der Lage ist, andere Subsysteme mit Selbstregulierungseigenschaften zu steuern. Diesem Punkt möchte ich mich jetzt zuwenden.

II. Generelle Unmöglichkeit rechtlicher Steuerung autopoietisch geschlossener Systeme?

Prinzipielle Einwände gegen die Möglichkeit der rechtlichen Steuerung gegenüber sich selbst regulierenden Subsystemen wie Wirtschaft, Technik, Kultur oder Wissenschaft werden von der Systemtheorie in der Variante der Theorie von der selbstreferentiellen Geschlossenheit der Teilsysteme (und der damit verbundenen prinzipiellen Unmöglichkeit der bereichsübergreifenden Kommunikation) vorgebracht. So macht etwa Willke (1984) - mit der ihm eigenen, gegen die Juristenzunft gerichteten spitzen Feder - geltend, die Vorstellung eines steuerungsfähigen Staates sei nichts anderes als eine "Selbstillusionierung einer ganzen Profession von Staats- und Gesellschaftswissenschaftlern" und die - wie ich zugeben muß, in Juristenkreisen durchaus noch übliche - "Rede vom Interventionsstaat, Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat suggeriere immer noch ein unmittelbar gesellschaftsbezogenes Handeln des Staates, sogar eine Verantwortung des Staates für die Gesellschaft." (Willke 1984: 299) All dies seien gänzlich inadäquate Vorstellungen. In besonderer Radikalität ist der systemtheoretische Steuerungspessimismus unlängst von Luhmann (1989: 324) formuliert worden, wenn er lapidar feststellt: "Das politische System kann ... nur sich selbst steuern. Daß dies geschieht und wie dies geschieht, hat ohne Zweifel gewaltige Auswirkungen auf die Gesellschaft... Aber dieser Effekt ist schon nicht mehr Steuerung und auch nicht steuerbar."

Nun kann man sich gegenüber dieser These von der Unmöglichkeit der Steuerung selbstreferentiell oder autopoietisch geschlossener Subsysteme, die ja in der sozialwissenschaftlichen Publizistik einen großen Raum einnimmt (vgl. Glagow/Willke 1987; Mayntz u.a. 1988; Teubner 1989), in zweierlei Weise verhalten:

Man kann einmal fragen, ob denn die theoretisch reklamierte Steuerungsunfähigkeit in der praktischen Steuerungsunfähigkeit des politischen Systems seine Entsprechung findet, also die *empirische Probe* machen. Daß diese bestanden werden kann, daran zu zweifeln besteht lebhafter Anlaß. Zu Recht hat Scharpf (1989: 12) darauf hingewiesen, daß "das intellektuelle Widerstreben gegen Luhmanns Theorieprojekt ... wohl eher aus einer empirischen Irritation" erwachse. Die Berechtigung einer solchen empirischen Irritation ist - um nur ein Beispiel zu nennen - jüngst von Jens Alber (1989) für die Steuerbarkeit des Gesundheitssystems in vergleichender Perspektive herausgearbeitet worden. Überhaupt scheint es so zu sein - und hier stimme ich in meiner Kritik (Schuppert 1989d) mit Scharpf (1989: 16) fast wortgleich überein - daß "die systemtheoretische Argumentation ... trotz der häufigen Verwendung des Wortes hochkomplex die Komplexität der Verflechtungen und Interaktionen von staatlicher, nicht-staatlicher und quasi-staatlicher Organisation und die zum Teil symbiotischen Verhältnisse von Staat und Nicht-Staat und schließlich die in unterschiedlichen Politikbereichen gänzlich unterschiedlichen Interventionsinstrumente und Interventionsintensitäten nicht angemessen zu erfassen" vermag.

Ich möchte jedoch über die von mir geteilte *empirische Irritation* hinaus auch hinter die *theoretischen Prämissen* von der These der Nichtsteuerbarkeit selbstreferentiell geschlossener Teilsysteme ein kräftiges Fragezeichen setzen. Dies halte ich für möglich, ohne in einen nie endenden Ringkampf mit dem "schlüpfrigen" und daher schwer zu packenden Gegner "Systemtheorie" eintreten zu müssen; zwei Verfechter des systemtheoretischen Steuerungspessimismus - Teubner und Willke - liefern in jeweils neueren Beiträgen Stichworte, die förmlich dazu einladen, Einwände zu formulieren.

1. Selbstreferentielle Geschlossenheit von Teilsystemen - viel Lärm um Nichts?

Zu dieser zugleich shakespeareischen wie etwas provozierenden Überschrift inspiriert der Beitrag von Gunther Teubner (1988) mit dem Titel "Gesellschaftsordnung durch Gesetzgebungslärm?" Teubner schildert die *Situation als Dilemma*: Die *Situation* besteht darin, daß wir es zu tun haben mit einem Nebeneinander jeweils geschlossener Teilsysteme, also der autopoietischen Geschlossenheit des Rechtssystems und der autopoietischen Geschlossenheit des regulierten Teilsystems. Das

Dilemma besteht darin, daß einerseits dem Recht eine systematische, steuernde Beeinflussung der Umwelt abverlangt wird, daß aber andererseits dem die systemtheoretische "Wahrheit" gegenübersteht, daß "kein Weg in die operative Geschlossenheit des regulierten Teilsystems hinein" führt (Teubner 1988: 47).

Nun sind aber offenbar autopoietisch geschlossene Systeme keine *autistischen Systeme*, die ihre Umwelt gar nicht oder nur bedingt wahrnehmen. Systeme - so berichtet Teubner - *beobachten* einander und machen sich - ähnlich wie im Verhältnis der Wissenschaften zueinander - ein Bild vom anderen System und orientieren sich an diesem. Sie *hören* auch einander, womit wir auf das Eingangsbild des Gesetzgebungslärms zurückkommen.

Interessant ist aber nun - und dies ist der Punkt, auf den es mir ankommt -, wie ein Teilsystem auf den Lärm des anderen Teilsystems reagiert. Die eine Möglichkeit bestünde darin, bei als lästig empfundener Lärmentfaltung einfach die Fenster zu schließen, ihn auszusperrten. So handeln aber - folgen wir weiter der Beschreibung Teubners - Teilsysteme nicht; er führt dazu - bezugnehmend auf ein ko-evolutionäres Modell des Verhältnisses von Recht und Wirtschaft (Priest 1977; Rubin 1977) - aus: "Es impliziert, daß das Rechtssystem sozusagen durch die Unruhe draußen, durch den *Lärm der Wirtschaftsakteure*, gezwungen wird, seine interne Ordnung solange zu variieren, bis wieder relative Ruhe eingetreten ist. Es impliziert weiter, daß *sich das Rechtssystem gezielt für Außenlärm empfindlich machen kann.*" (Teubner 1988: 54)

Das ist der Punkt, auf den es ankommt: Das Rechtssystem macht sich gezielt und damit *systematisch empfänglich für Außenlärm*; das Wirtschaftssystem macht sich gezielt und damit systematisch empfänglich für Gesetzgebungslärm. Mit anderen Worten: die Teilsysteme sind darauf eingerichtet, einander mit hochsensiblen, speziell konstruierten Antennen systematisch abzuhören und jede Information auf die Relevanz für das eigene Teilsystem zu prüfen.

Diese vom theoretischen Ausgangspunkt gewonnene Verhältnisbeschreibung von Rechtssystem und anderen Teilsystemen läßt sich für das Verhältnis von *Wirtschaft und Rechtssystem* beeindruckend in der Wirklichkeit nachweisen. Zu Recht hat Scharpf (1989: 15-16) in seinem Streitgespräch mit Luhmann darauf hingewiesen, daß Organisationen - und wir können ergänzen: Systeme - einer *multilingualen Kommunikationskompetenz* bedürfen: deshalb gebe es in Unternehmen *Rechtsabteilungen*, und deshalb hätten große Forschungsorganisationen nicht nur einen wissenschaftlichen, sondern auch einen kaufmännischen Geschäftsführer. Man kann diesen Befund und die daraus zu ziehenden Folgerungen noch etwas mehr zuspitzen. Jede Branche, die auf sich hält, hat ihren Mann oder ihr Büro in Bonn und zunehmend auch in Brüssel, *einerseits als Horchposten* für Informationen aus dem

Politik- und Rechtssystem - *andererseits, um selbst entsetzlichen Lärm zu machen*, womit das alte Sprichwort "Klappern gehört zum Handwerk" eine neue Bedeutung gewinnt. Lassen Sie mich diesen Gedanken mit einem Beispiel abschließen, das m.E. die Verschränkung der Systeme viel eindrucksvoller zu demonstrieren vermag als die immer und immer wieder gehörten Beispiele der Konzierten Aktion und ähnlicher Gesprächsrunden. Die *Industrie- und Handelskammern*, als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisatorisch und rechtlich Teil der öffentlichen Verwaltung und damit des Rechts- und Politiksystems, sind gleichzeitig - bei funktionaler Betrachtungsweise - als Interessenverbände im öffentlich-rechtlichen Gewande (Pohle 1962) Bestandteil des Wirtschaftssystems (Bieback 1976; Schuppert 1980: 399); als Serviceorganisationen (Basedow 1977) für den Bereich der Wirtschaft registrieren und verarbeiten sie jede Emanation des Rechtssystems mit Wirtschaftsrelevanz, was zu der *interessanten Qualifikation einer Körperschaft des öffentlichen Rechts als Antenne des selbstreferentiell geschlossenen Teilsystems Wirtschaft führt*. Diese Planhaftigkeit und Systematik des Einander-Beobachtens und Einander-Abhörens hat auch eine qualitativ andere Dimension als das Phänomen der "overlapping membership", mit dem sonst eine systemübergreifende Kommunikation erklärt zu werden pflegt.

2. Von der wundersamen Akteurswerdung der Teilsysteme

Ein zweites Stichwort findet sich in dem Beitrag von Helmut Willke (1987: 3 ff.) über Kontextsteuerung durch Recht.

Willke beschreibt ebenfalls ein Dilemma. Das Dilemma moderner Gesellschaften bestehe darin, daß sich zwei Entwicklungsprinzipien gegenseitig zum Problem würden, nämlich das *Prinzip der zunehmenden Interdependenz* der verschiedenen Teilsysteme bei *gleichzeitiger operativer Geschlossenheit*. Das Zauberwort zur Auflösung dieses Dilemmas heißt dezentrale Kontextsteuerung: Sie beläßt jedem Teilsystem das notwendige Maß an Selbststeuerung, bindet es aber zugleich in den Funktionszusammenhang des Gesamtsystems - der Gesellschaft - ein (Willke 1987: 4-5).

Was für unseren Argumentationszusammenhang von Interesse ist, ist die Frage, *wie* die autopoietisch geschlossenen Teilsysteme an dem Prozeß der dezentralen Kontextsteuerung beteiligt sind. Dazu heißt es bei Willke (1987: 6): "*Als gesellschaftliche Akteure* sind die Subsysteme an der Formulierung der Zielmuster der Kontextsteuerung selbst beteiligt, sei dies in Verhandlungssystemen, Räten, Konzierten Aktionen, Gemischten Kommissionen, Vernehmlassungsverfahren oder ähnlichen Einrichtungen. Diese Selbstbeteiligung an der Kontextsteuerung

schaft die Voraussetzungen dafür, die jeweilige Selbststeuerung auf die Prämissen der Kontextsteuerung auszurichten, also eine Selbstbindung über Partizipation zu erreichen. In der Organisationsform dezentraler Kontextsteuerung wird das Dilemma funktionaler Differenzierung mithin gelöst durch eine *Kombination von Partizipation und Selbstverpflichtung*: man könnte von einem Prinzip der Ordnung durch Selbstbindung sprechen." (Hervorh. F.G.S)

Bemerkenswert hieran ist folgendes: Ohne daß dieser Vorgang näher erklärt wird, werden die gesellschaftlichen Teilsysteme zu gesellschaftlichen Akteuren, und zwar - wie die Beispiele von Verhandlungssystemen, Räten, Konzertierte Aktionen und Gemischten Kommissionen zeigen - zu "korporativen Akteuren".⁹ Durch diesen mit einem einzigen Satz bewirkten *Ebenenwechsel* sind wir auf einem gänzlich anderen, zudem uns vertraut vorkommenden Terrain: Statt mit letztlich konturlosen Systemen haben wir es mit Organisationen zu tun. Das Verhalten von Organisationen kann man theoretisch erklären¹⁰ und empirisch beobachten.¹¹ Da ihr Verhalten - jedenfalls begrenzt - kalkulierbar ist, kann man mit ihnen dauerhaft kommunizieren und paktieren und - vom Standpunkt des politischen Systems aus gesehen - versuchen, sie für die Verfolgung öffentlicher Zwecke zu instrumentalisieren (Streeck 1983; Schneider 1986; Farago 1987). Wie man sich das vorstellen hat und welche Funktionsbedingungen dafür gegeben sein müssen - das Stichwort Verpflichtungsfähigkeit (Hilbert/Voelzkow 1984) mag hier genügen -, ist von der neokorporatistischen Literatur ausführlich genug behandelt worden (stellvertretend Offe 1984); insofern handelt es sich in der Tat um *korporatistischen Wein in systemtheoretischen Schläuchen*.

Sind also - wenn von Teilsystemen die Rede ist - eigentlich die für dieses Teilsystem signifikanten Organisationen und - wenn vom Teilsystem Wirtschaft die Rede ist - eigentlich die organisierten Interessen gemeint, so lädt dies zu einem weiteren Bild- und Wortspiel ein, das den Bogen schlägt zum ersten Stichwort: "Viel Lärm um nichts". Die organisierten Interessen in Gestalt der Verbände sind dadurch gekennzeichnet, daß sie permanente Kommunikationspartner des politischen Systems - hier in Gestalt der Ministerialbürokratie - sind. Ebenso wie Willke die Systeme in gesellschaftliche Akteure verwandelt hat, müßte es möglich sein, in umgekehrter Weise die Akteure in Repräsentanten des Systems zurückzuverwandeln. Auf diese Weise könnten die sog. *Interessenvertreter* - also die von der frühen Verbandsforschung (klassisch Eschenburg 1955) argwöhnisch betrachteten ubiquitären Lobbyisten als *Systemvertreter* bezeichnet werden, was die These von der begrenzten Empfänglichkeit für Steuerungsimpulse des politischen Systems schwerlich plausibler macht.

Diese Stichworte müssen hier genügen. Ihr Sinn war, darzutun, daß, wie immer der Kommunikationsprozeß im Innern eines Teilsystems beschaffen sein mag, daraus kein Argument für die mangelnde Empfänglichkeit von Außenimpulsen gewonnen werden kann, sofern diese Impulse bzw. Informationen in die Systemsprache übersetzbar sind. Da die Teilsysteme selbst bzw. die in ihnen operierenden Organisationen in aller Regel bilingual sind oder zumindest über professionelle Übersetzer (Rechtsabteilungen) verfügen, kann nicht von einer prinzipiellen Steuerungsunfähigkeit durch das Rechtssystem ausgegangen werden.

III. Alternativen, die keine sind

1. *Von der Freude an Alternativen*

Es ist eine weit verbreitete Unsitte - der gegenüber die Sozialwissenschaften vielleicht anfälliger sind als die Jurisprudenz -, in einem bisher weniger beachteten oder gar neuen Aspekt sogleich eine Alternative zum Bisherigen zu sehen. Deshalb ist längst nicht alles eine Alternative, was als solche "verkauft" wird.

Ein Beispiel dafür aus unserem Themenbereich ist die von Rüdiger Voigt ins Spiel gebrachte *"kulturelle Rahmensteuerung"*. In seinem programmatischen Aufsatz *"Grenzen rechtlicher Steuerung. Zur Brauchbarkeit des Rechts als Steuerungsinstrument"* (Voigt 1986: 28-29) behandelt er unter siebtens *"Kulturelle Rahmensteuerung als Alternative?"*, allerdings mit Fragezeichen. Eine solche *"zur Abstützung rechtlicher Steuerungsintentionen"* verwendbare Kultursteuerung liege vor, *"wenn Sinnproduktion für Steuerungszwecke instrumentalisiert wird, z.B. indem Werte, Leitziele, Verhaltensstandards oder einfach Bedingungen 'richtigen' menschlichen Handelns postuliert werden"*. Als Beispiele nennt Voigt Grundwerte wie die Menschenwürde und Staatsziele wie Demokratie, Rechtsstaat oder Sozialstaat.

Aus diesen Beispielen wird deutlich, daß es sich bei der sog. Kultursteuerung Voigts um einen geradezu *klassischen Fall von Steuerung durch Recht* handelt, nämlich durch Verfassungsrecht und - vor allem - durch Verfassungsinterpretation. Mag man zu ihr *methodisch stehen wie man will, die vom Bundesverfassungsgericht vertretene Auffassung von den Grundrechten als einer "objektiven Wertordnung"* mit ausstrahlender Verbindlichkeit für die gesamte Rechtsordnung¹² ist ein Lehrstück in *Verfassungsinterpretation in kultursteuernder Absicht*.

Nach diesen kurzen Bemerkungen zur Nichtalternativität kultureller Rahmensteuerung scheint es an der Zeit, sich - zumindest in groben Zügen - über das Ver-

hältnis von Steuerung durch Recht zu anderen Steuerungsinstrumenten zu vergewissern.

2. Markt, Hierarchie, Solidarität - drei "reine Typen" sozialer Steuerung?

In den verschiedenen Versuchen, eine Typologie von Grundformen sozialer Steuerung zu erstellen (weiterführend Gotsch 1987), taucht am häufigsten das Dreieck von Markt, Hierarchie und Solidarität auf. Allen drei Steuerungsmechanismen entspricht eine typische Interaktionssituation der Beteiligten, die man - in Anlehnung an die Fußballsprache - als Standardsituation bezeichnen kann. Zu den Standardsituationen - so Wilfried Gotsch (1987: 37) - "gehören die Weisung im Falle der Hierarchie, die komplementäre Abstimmung über Angebot und Nachfrage im Falle des Marktes sowie die normative Inpflichtnahme im Falle der Solidarität".

Diese Troika von Steuerungsformen scheint inzwischen so etabliert, daß es für den Zweck dieses Vortrages ein unverhältnismäßiger Energieaufwand wäre, sie grundsätzlich zu kritisieren. Nur zum Steuerungsmechanismus der Hierarchie - meistens synonym verwendet für staatliche Steuerung durch Recht - kann ich mir eine kritische Bemerkung nicht versagen. Das Erscheinungsbild von Staat und Verwaltung und die Steuerung durch Recht auf die Begriffe von *Hierarchie und Weisung* zu reduzieren, geht an die Grenze zulässiger Vereinfachung: Staat und Verwaltung als hierarchische Pyramide¹³, Weisung und befehlsmäßige Anordnung als zentrale Handlungsmodi des Staates darzustellen, damit trifft man die facettenreichen Organisations- und Handlungsformen¹⁴ von Staat und Verwaltung schwerlich. Steuerung durch Recht ist - wie gleich noch zu zeigen sein wird - viel differenzierter, als die gebetsmühlenhafte Wiederholung der Begriffe Hierarchie, Interventionsstaat und regulative Politik es vermuten lassen.

Durch diesen kleinen Seiten- und Vorblick sollte aber nicht die Frage aus den Augen verloren werden, wie sich die Steuerungsformen Markt, Hierarchie und Solidarität zueinander verhalten. Schon ein zweiter Blick zeigt sehr deutlich, daß das Verhältnis des Steuerungsmechanismus Recht zur Steuerungsform Markt/Geld wie auch zum Steuerungsmodus Solidarität nur das einer *scheinbaren Alternativität* ist. Dies ist - und daran kann ich dankenswerterweise anknüpfen - in beeindruckender Klarheit von Franz-Xaver Kaufmann (1988) herausgearbeitet worden.

Was zunächst das Verhältnis von Recht und Geld angeht - den, in Luhmannscher Formulierung, Wirkungsmitteln des Wohlfahrtsstaates -, so treten sie zu meist als Zwillinge auf. Kaufmann (1988: 93) hat diesen Sachverhalt wie folgt formuliert: "Angesichts der vielseitigen Verwendungsmöglichkeiten des Geldes und

der daraus resultierenden universalen Begehrtheit wird der Umgang mit Geld staatlicherseits regelmäßig sehr detailliert geregelt. Ökonomische Interventionen beruhen daher regelmäßig auf einer detaillierten konditionalen Programmierung in der Form von Gesetzen, Verordnungen und verwaltungsinternen Ausführungsbestimmungen. Auch im Rahmen der ökonomischen Interventionsform kommt also dem Recht - im Sinne der Einräumung subjektiver Rechtsansprüche, der Regelung von Verfahren und der Festsetzung von Bedingungen - große Bedeutung zu."

In der Tat beschäftigen sich ganze Rechtsgebiete mit Geld, und zwar vom Moment des Geldeinnehmens bis zum Moment des Geldausgebens. Dieser an sich zusammengehörende Vorgang wird von der Rechtsordnung in charakteristischer Weise in drei Segmente zerlegt, wobei jedes Segment dem Regime eines bestimmten Rechtsgebietes unterliegt (Kirchhof 1983; Schuppert 1984). Das *Steuerrecht* beschäftigt sich mit der Beschaffung des Geldes; das *Haushaltsrecht* - das man als Verfahrensrecht des Finanzstaates bezeichnen kann - sammelt es in einem großen Topf und regelt den finanzpolitischen Willensbildungsprozeß, ohne Ansprüche Dritter im Außenverhältnis zu begründen; das *Leistungsrecht* - etwa in Form von Leistungsgesetzen - verteilt und überbringt die Geldleistungen.

Auch für das Verhältnis von Recht und Markt - das mit dem von Recht und Geld nicht identisch ist - gilt, daß Kombinationen häufig und typisch sind. Stellvertretend sei hier auf die umweltrechtliche Diskussion verwiesen, in der unter dem Motto "Umweltschutz muß ökonomisch interessant sein" vielfältige Möglichkeiten erörtert wie teilweise auch schon praktiziert werden, ökonomische Anreize und klassische Reglementierung miteinander zu verbinden. Interessant ist hierbei die Beobachtung, daß die auf einen verbesserten Umweltschutz zielenden ökonomischen Zwänge nicht "naturgegeben" funktionieren, sondern von der Rechtsordnung absichtsvoll installiert werden müssen. Dazu bemerkt Dietrich Murswiek (1988) zutreffend: "Diese wirtschaftlichen Zwänge als notwendige Funktionsbedingungen der ökonomischen Modelle können aber nicht vom Markt selbst hervorgebracht werden. Das staatliche Recht muß die Rahmenbedingungen für 'marktwirtschaftlichen' Umweltschutz erst schaffen, und dies geht nicht anders als durch neue Gebote und Verbote, die das umweltbezogene Verhalten jetzt nicht direkt, sondern indirekt lenken. Umweltabgaben werden hoheitlich festgesetzt, und sogar die Zertifikatsmodelle kommen ohne hoheitliche Setzungen nicht aus: Zumindest muß die Gesamtmenge der zulässigen Emissionen bestimmt und sodann die Abwertungsrate festgesetzt werden."

Was den Steuerungsmodus *Solidarität* angeht, so sprechen verschiedene Gründe dagegen, ihn als Alternative zur Steuerung durch Recht zu begreifen.

Einmal habe ich überhaupt Zweifel, ob Solidarität einen eigenen Steuerungstyp bildet oder nicht vielmehr als *Handlungsressource* (Gretschmann 1985) verstanden werden muß, die bestimmte Menschen dazu motiviert, sich in bestimmter Weise zu engagieren. Im übrigen ist Solidarität - wenn man an der Kennzeichnung als Steuerungsmodus festhalten will - kein ubiquitär einsetzbarer Steuerungstyp, sondern hinsichtlich seiner Funktionsbedingungen auf Aktionsgruppen (vgl. Becher 1986) und ähnliche Gruppierungen mit gemeinsamem Selbstverständnis beschränkt. Ich kann daher dem Befund Kaufmanns nur voll zustimmen, wenn er ausführt: "Solidarische Steuerung bleibt an *überschaubare Gruppen* gebunden und bedarf der Ergänzung durch andere, abstraktere Steuerungsformen" (Kaufmann 1986: 59). Ein drittes Argument zum Abschluß: Wenn Solidarität als Alternative zu etwas formuliert werden kann, dann am ehesten als *Alternative zur Bürokratisierung und Professionalisierung* (Schimank 1987), nicht aber notwendig als Alternative zu einer *rechtlichen Rahmensteuerung*, die Raum läßt für ein gewisses Maß an Selbstregulierung. Mit dieser letzten Bemerkung gelangen wir gewissermaßen von selbst zu der wichtigen Frage, ob nicht innerhalb des Gesamtbereichs rechtlicher Steuerung *verschiedene Typen von Steuerung durch Recht* unterschieden werden müssen.

3. Zur Formenvielfalt rechtlicher Steuerung

Wissenschaften scheinen dazu zu neigen, sich von ihren Nachbarwissenschaften ein allzu stark vereinfachtes Bild zu machen. Für das Verhältnis der Sozialwissenschaften zur Rechtswissenschaft gilt dies allemal, wie gerade auch die Debatte über Steuerungsmöglichkeiten durch Recht deutlich zeigt. Üblicherweise werden - wie Kaufmann (1985: 81) zu Recht anmerkt - "Steuerungsmöglichkeiten durch Recht lediglich im Kontext der 'Steuerung mittels regulativer Politik, dem Königsweg staatlicher Intervention' ... diskutiert". Daher stützt sich auch der Befund des sog. Steuerungsversagens (Schuppert 1989d) vor allem auf die relativ einmütig konstatierte "Krise regulativer Politik" (Mayntz 1979; Treiber 1983), also die gut begründbare These von der zunehmend begrenzten Griffbarkeit der klassischen Steuerung durch Gebote und Verbote sowie den ebenfalls gut belegbaren Befund der zunehmenden Angewiesenheit staatlicher Politik auf den Konsens und die Kooperationsbereitschaft nicht-staatlicher Handlungsträger (Schuppert 1989c: 141).

Die konstatierte Krise regulativer Politik ist aber nicht identisch mit einer Krise rechtlicher Steuerung überhaupt. Vielmehr sollte die breit geführte Steuerungsdiskussion einmal den Blick schärfen für die *verschiedenen Typen rechtlicher*

Steuerung und zugleich - unter Erweiterung der Perspektive - das Nachdenken über unterschiedliche *Funktionen des Rechts* und *alternative Rechtskonzepte* begleiten und unterstützen.

a. Differenzierung nach Typen rechtlicher Steuerung

Eine Differenzierung nach Typen rechtlicher Steuerung erscheint unerlässlich. Als Anwalt dieses Differenzierungsanliegens darf ich erneut Franz-Xaver Kaufmann (1985: 81) bemühen, der zu Recht geltend macht, "daß Steuerung durch Recht einen weit umfangreicheren Bereich staatlicher Maßnahmen betrifft, als dies in den vorherrschenden Diskussionen thematisiert wird"; er selbst schlägt vor, die folgenden acht Typen rechtlicher Normierung auseinanderzuhalten:

- Verbote,
- Gebote,
- Einräumung von Rechtsansprüchen,
- Formulierung von Zwecken
(Damit meint Kaufmann (1985: 78) im Unterschied zu grundsätzlich erzwingbaren Normen die Formulierung übergreifender Gesichtspunkte, "die für die Beurteilung von Sachverhalten und die Richtung der Handlungen in einem bestimmten Handlungskontext maßgeblich sein sollen".),
- Definition von Bedingungen
(Kaufmann (1985: 78): "Der ganz überwiegende Teil der Rechtsordnung befaßt sich mit der Definition von Bedingungen, unter denen bestimmte Verhaltensweisen möglich sein sollen. Dies geht von der Definition von Maß, Gewicht und Währung über die Regelungen des Privatrechts bis zu den Bedingungen gerichtlicher oder administrativer Gewährungen bzw. Versagungen."),
- Regelung von Verfahren,
- Errichtung von Einrichtungen öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Art,
- Normierung staatsinterner Koordination.

Soweit ich sehe, sind damit in der Tat die wichtigsten Normierungsarten erfaßt. Will man etwas größere Gruppen bilden, so kann man - wie ich an anderer Stelle thesenhaft ausgeführt habe (Schuppert 1988a) - die folgenden Steuerungsarten - wohlgermerkt als Unterfälle der Steuerung durch Recht - unterscheiden:

(1) Regulierende Steuerung

Dies ist die klassische Steuerung durch Gebote und Verbote, wie sie Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Ausbildung und zugleich Herzstück sog. regulativer Politik ist.

(2) Personelle Steuerung

Steuerung durch Personal meint in diesem Zusammenhang nicht die Steuerung durch einzelne Personalentscheidungen oder das Phänomen der Ämterpatronage, sondern vielmehr die generelle Personalsteuerung durch Recht. Beispiele sind etwa Gehorsampflicht, Streikverbot, besonderes Dienst- und Treueverhältnis mit Ausschluß sog. Radikaler aus dem öffentlichen Dienst.

(3) Prozedurale Steuerung

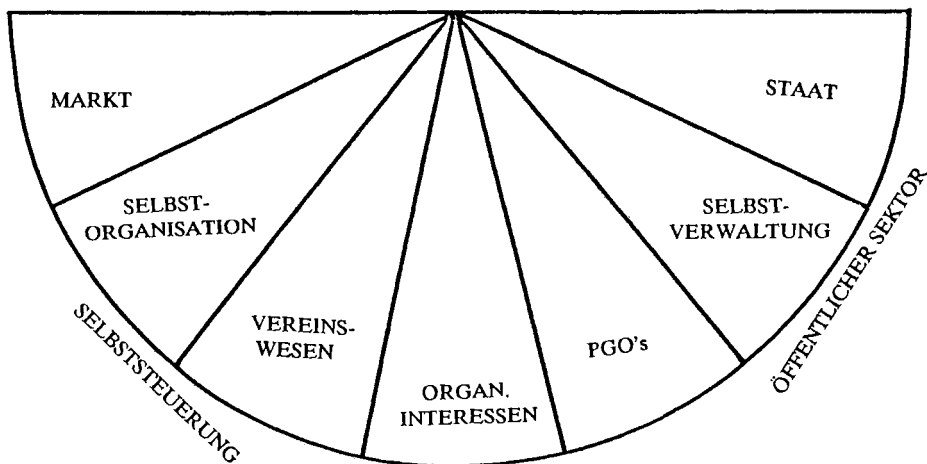
Gemeint ist hiermit im Anschluß an Offe (1975) eine Steuerung durch Verfahren, insbesondere über Verfahren der Entscheidungs- und Konsensbildung. Kernstück einer solchen "procedural regulation" (Mayntz 1983b) ist die Idee der "regulated self-regulation", ein Begriff, in dem in sehr glücklicher Weise die Kombination von Steuerung durch Recht und Selbststeuerung erfaßt wird.

(4) Strukturelle Steuerung

Mit diesem auf die *Steuerungsebene Organisation* zielenden Begriff der strukturellen Steuerung (Fürst 1987b) ist der Zusammenhang von Verwaltungsorganisationen und Verwaltungshandeln angesprochen, und zwar im Sinne von strukturellen Handlungsprämissen, die nicht Einzelentscheidungen, aber "Handlungskorridore" definieren.

(5) Finanzielle Steuerung

Unter dieser Überschrift verbergen sich sowohl die Steuerung durch finanzielle Anreizprogramme (Subventionen etc.) als auch die Steuerung durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle (Schuppert 1984).



Natürlich kann es mit der schlichten Aufzählung von Typen rechtlicher Steuerung nicht sein Bewenden haben. Erforderlich und reizvoll wäre es, die *verschiedenen Steuerungstypen* in Beziehung zu setzen zu den verschiedenen Sektoren, die bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligt sind; man könnte dabei - wie ich kürzlich angeregt habe (Schuppert 1989a) - die oben dargestellten Sektoren unterscheiden und daran anschließend die Frage stellen, ob zwischen bestimmten Arten von Steuerungsinstrumenten und bestimmten Sektoren eine besonders intensive Beziehung besteht. Dieser Gedanke kann hier nur angedeutet, nicht aber weiterentwickelt werden.

b. Alternative Rechtskonzepte

Zu den sog. alternativen Rechtskonzepten, die in eigenen Beiträgen dieses Buches behandelt wurden, brauche ich mich nicht zu äußern. Hinweisen möchte ich nur darauf, daß es sich um alternative *Rechtskonzepte* handelt, nicht etwa um Alternativen zu Rechtskonzepten oder - wie Teubner (1984) es in seinem Verrechtlichungsaufsatz formuliert hat: Es geht nicht um *Alternativen zum Recht*, sondern um *Alternativen im Recht*.

4. Selbststeuerung - Alternative oder Variante rechtlicher Steuerung?

Die Diskussion über Staatsversagen, Steuerungsversagen, Entbürokratisierung und Entstaatlichung hat den Blick für die Suche nach Möglichkeiten geschärft, die in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen in unterschiedlicher Intensität vorhandenen *Selbstregulierungspotentiale* instrumentell zu nutzen, unterstützend zu befördern oder gar erst anzustoßen. Zutreffend weisen Schimank und Glagow (1984) darauf hin, daß die traditionellen Steuerungsinstrumente "die gesellschaftliche Umwelt des politischen Systems lediglich als steuerungsbedürftige Größe" behandeln, nicht jedoch "die *Steigerung der Selbststeuerungsfähigkeit* gesellschaftlicher Bereiche und Akteure" im Blick haben. Genau auf diese Blickrichtung aber - Steigerung der Selbststeuerungsfähigkeit in den Worten von Schimank/Glagow (1984: 4), Konditionierung von Selbststeuerung in den Worten Willkes (1987: 12), Steuerung von Selbstregulierung in den Worten Teubners (1985: 334-335) - kommt es an, wenn die Debatte über Selbststeuerung (Schimank 1987; Seibel 1987) und Entstaatlichung Früchte tragen soll.

Von diesem Ansatz aus drängen sich *drei Fragen* gewissermaßen von selbst auf: Wo sind die *Bereiche* und die *Akteure*, von denen man Selbstregulierung erwarten kann; sollen - das ist die zweite Frage - Selbstregelungspotentiale sich

selbst überlassen und aus der Distanz tolerierend beobachtet werden, sollen sie durch Bereitstellung von Organisation und Verfahren unterstützt oder darüber hinaus staatlich kanalisiert und diszipliniert werden; die Beantwortung dieser Frage ist zugleich die Antwort auf die dritte Frage nach der adäquaten Rolle des Rechts.

Daß man also einmal *verschiedene Selbstregulierungsbereiche*, zum anderen verschiedene Näheverhältnisse des Staates dazu unterscheiden muß, diese Einsicht liegt auch der Typologie von Uwe Schimank und Manfred Glagow (1984) zugrunde, die innerhalb der von ihnen so genannten nicht-etatistischen Steuerung *drei Selbststeuerungsarten* unterscheiden:

- *Subsidiarität* als staatlich gewährte gesellschaftliche Selbststeuerung; als Beispiel dienen die Wohlfahrtsverbände als sogenannte freie Träger staatlicher Sozialpolitik;
- *Delegation* als staatlich verordnete gesellschaftliche Selbststeuerung; Beispiel ist die wirtschaftliche und berufsständische Selbstverwaltung in der Rechtsform von Körperschaften des öffentlichen Rechts;
- *Korporatismus* als ausgehandelte gesellschaftliche Selbststeuerung; Beispiele sind die Konzertierte Aktion bei der wirtschaftlichen Globalsteuerung, die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen sowie die Durchführung regionaler und sektoraler Strukturpolitik.

Richtig und überzeugend an dieser Typologie ist die *Differenzierung nach verschiedenen Selbststeuerungsbereichen*. Es gibt nicht nur Selbststeuerung und Selbstorganisation im Bereich der Sozialpolitik - deren Erscheinungsformen im Moment im Mittelpunkt des Interesses stehen (Heinze 1986; Kaufmann 1987) -, es gibt auch - und dies war Gegenstand der vorhergegangenen sozialwissenschaftlichen Interessenwelle - Selbststeuerungsvarianten korporatistischer Akteure; es gibt drittens - und dies ist ein weitgehend nur von Juristen bestellter Acker - den weiten Bereich der klassischen Selbstverwaltung, von Schimank/Glagow (1984: 17) als "verordnete Selbststeuerung" bezeichnet.

Bleiben wir einen Moment *beim lehrreichen Beispiel der Selbstverwaltung*. Lehrreich ist es in dreierlei Hinsicht:

Einmal wird am Beispiel der Selbstverwaltung die *funktionale Zusammengehörigkeit von Selbstverwaltung, Selbststeuerung und Selbstorganisation* (Schuppert 1989c) *sehr deutlich*, nämlich in dem gemeinsamen Ziel der *Staatsentlastung durch Steuerungsentlastung*. Verblüffend aktuell liest sich, was dazu einer der Klassiker des deutschen öffentlichen Rechts, Paul Laband, geschrieben hat. Für Laband ist Selbstverwaltung eine Form der *Selbstbeschränkung des Staates*; dazu heißt es bei

ihm (1876: 101)¹⁵: "Anstatt, daß der Staat seine obrigkeitlichen Herrschaftsrechte direct durchführet, überträgt er die Durchführung an Personen, die ihm zwar unterworfen sind, die aber ihm gegenüber eine besondere öffentliche Rechtssphäre, eine begrifflich verschiedene Existenz haben. Selbstverantwortung beruht auf der Selbstbeschränkung des Staates hinsichtlich der Durchführung seiner Aufgaben und der Geltendmachung seiner obrigkeitlichen Herrschaftsrechte auf die Aufstellung der dafür maßgebenden Normen und auf die Controlle ihrer Befolgung, während die Handhabung dieser Normen selbst Zwischengliedern übertragen wird." Weiter lesen wir (Laband 1876: 104): "Im einzelnen Staate ist Selbstverwaltung diejenige obrigkeitliche Verwaltung, *welche nicht durch Behörden und Beamte des Staates*, oder da diese Behörden nur Organe oder Apparate des Staates sind, *nicht durch den Staat selbst*, sondern durch ihm zwar untergeordnete, aber innerhalb ihres Wirkungskreises selbständige Corporationen oder Einzelpersonen versehen wird." (Hervorh. F.G.S.)

Selbstverwaltung ist also - wie Selbststeuerung (Seibel 1987) - eine Form der Selbstbeschränkung des Staates, eine Art "eigenbürokratischer self-restraint".

Am Beispiel der Selbstverwaltung wird zweitens besonders deutlich, an welches Selbstverwaltungspotential in welcher Form angeknüpft wird. Angeknüpft wird - besonders bei berufsständischen Vereinigungen - an die diesen Gebilden innewohnende "Verwaltungskraft" (ein Ausdruck von Köttgen 1962), die instrumentell genutzt werden soll; der Vorgang selbst heißt *Verkammerung* und macht aus einem Verein eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Bemerkenswert daran ist - und insoweit könnte die Begriffsbildung von der "verordneten" Selbststeuerung mißverständlich sein -, daß der Berufsstand selbst zur Verkammerung drängt und sie erstrebt.¹⁶

Drittens kann man am Beispiel der Selbstverwaltung die Gefahren einer zu geringen wie einer zu intensiven rechtlichen Regulierung von Selbststeuerung studieren. Eine weitgehend autonome Selbstverwaltung kann - jedenfalls bei berufsständischer Selbstverwaltung - zu einer Überantwortung der Regulierungskompetenz an ein *verengtes Standesdenken* führen¹⁷, eine zu weitgehende Regulierung beschwört die Gefahr des Mißbrauchs von Selbstverwaltung zur "Disziplinierung von Sozialbereichen" herauf (so die klassische Formulierung von Forsthoff 1973: 476).

Dieses Beispiel der Selbstverwaltung vor Augen, scheint es - so jedenfalls der erste Eindruck - *weniger um eine grundsätzliche Alternative* zur Steuerung durch Recht zu gehen als vielmehr um die *Dichte und die Art der rechtlichen Regelung*. Dieser Eindruck wird bestätigt, machen wir eine "Literaturprobe", indem wir einige neuere Beiträge zum Themenbereich "Steuerung durch Recht und Selbst-

steuerung" befragen. Zwei Beiträge sollen hier stellvertretend herangezogen werden.

Der eine stammt aus der Feder von Berthold Becher (1986) und behandelt das Thema "Recht und sozialpolitische Selbststeuerung". Zu Recht - so scheint mir - faßt er dieses Verhältnis nicht als ein solches der Alternativität auf. Vielmehr müßten sich die Steuerungsform Recht und "gruppengetragene Selbststeuerung" aufeinander beziehen und einander zugeordnet werden. Im Kern ist der Aufsatz von Becher ein *Plädoyer für eine selbststeuerungsfreundliche Rechtspraxis*, und zwar sowohl für eine selbststeuerungsfreundliche Rechtssetzung - erforderlich sei die Schaffung von "rechtsnormativen Voraussetzungen für Entstehen und Bestand von selbststeuernden sozialpolitischen Akteuren" (1986: 291) - wie für eine selbststeuerungsfreundliche Rechtsanwendung - notwendig sei "eine aktive, auf Information, Beratung und Motivation der potentiellen Adressaten gerichtete Implementation" (1986: 292-293). Becher (1986: 300) formuliert als Resümee: "Der *Umbau von Recht* und anderer öffentlicher Interventionsformen auf den Programmtyp 'gruppengetragene Selbststeuerung' ist Voraussetzung dafür, daß das sozialpolitische Problembearbeitungspotential in Aktionsgruppen voll zur Entfaltung kommen kann."

Auch der zweite hier zu prüfende Beitrag - die Abhandlung von Gerhard Fuchs und Dieter Rucht (1988) zur "Sozial- und Umweltverträglichkeit von technischen Systemen als Regelungsproblem: Möglichkeiten und Grenzen des Rechts" - vermag die These von der Selbststeuerung als Alternative zur rechtlichen Steuerung nicht zu stützen. Fuchs und Rucht unterscheiden vier verschiedene Regulierungsmodi mit jeweils einem ausgearbeiteten Beispiel zur Illustration: So erörtern sie die bürokratische Steuerung am Beispiel der Atomenergie, die marktförmige Regulierung am Beispiel der Luftreinhaltung, die verhandlungsförmige Regulierung am Beispiel des Selbstbeschränkungsabkommens betreffend Fluorchlorkohlenwasserstoffe sowie die Selbstregulierung am Beispiel der Biotechnik. Sie zeigen dabei sehr anschaulich, in welcher unterschiedlicher Intensität und unterschiedlicher Funktion das Recht "dabei" ist, sei es in der Funktion rechtlicher Vorgaben und Kontrollen für "marktmäßigen" Umweltschutz, sei es als Reserveressource für den Fall von Selbstbeschränkungsabkommen, sei es als rechtlicher Rahmen bei wissenschaftlicher Selbstregulierung. Aus ihrem Resümee sind mir zwei Sätze besonders ans Herz gewachsen, die zugleich diesen Gliederungspunkt abschließen sollen (Fuchs/Rucht 1988: 187): "Obgleich auf den ersten Blick allein die bürokratische Steuerung unmittelbar an das Recht gekoppelt ist, machen unsere Beispiele deutlich, daß *rechtsförmige Regeln meist auch Rahmen- und Eckdaten für die übrigen Regulierungsmodi bilden* oder diese überhaupt erst ermöglichen. Die vorgelagerte,

flankierende oder *kompensierende Funktion des Rechts für andere Regelungsmodi* wird von den Verfechtern puristischer Lösungen oft übersehen." (Hervorh. F.G.S.) Dem kann ich nur zustimmen.

5. Handlungsformen im Schatten des Rechts

Ob Handlungsformen in "the shadow of the the law", wie das sog. "informale Verwaltungshandeln", die sog. Selbstbeschränkungsabkommen der Wirtschaft und die zur Konfliktbewältigung eingesetzten Verfahren der "negotiation" und "mediation", als Alternativen zur Steuerung durch Recht begriffen werden können, ist nicht ganz einfach zu beantworten.

Beginnen wir mit dem einfachsten Fall, den Selbstbeschränkungs- oder Branchenabkommen¹⁸, die in der Praxis eine nicht unbeträchtliche Rolle spielen. Daß sie keine prinzipielle Alternative zur Steuerung durch Recht darstellen, ergibt sich vor allem daraus, daß zu ihren notwendigen Funktionsbedingungen die glaubwürdige *Regelungsandrohung des Normgebers* gehört, *Steuerbarkeit durch Recht als Reservefunktion* also vorausgesetzt wird. Dieser Sachverhalt kommt zutreffend zum Ausdruck, wenn solche Vereinbarungen als "normvertretende Absprachen" (Hartkopf/Bohne 1983: 223) oder noch deutlicher als "*gesetzesabwendende Vereinbarungen*" (Oebbecke 1986) (Hervorh. F.G.S.) bezeichnet werden. In der Tat ist es - aus der Sicht der Unternehmer jedenfalls - der Hauptzweck solcher freiwilligen Vereinbarungen, den drohenden Erlaß einer normativen rechtlichen Regelung abzuwenden. Murswiek (1988: 988) hat diese Tauschbeziehung anschaulich wie folgt auf den Punkt gebracht: "Einstmals war das Vorzeigen der Folterinstrumente die erste Stufe der Folter. Heute zeigt der Umweltminister den Entwurf einer Rechtsverordnung vor; so entsteht die Bereitschaft zu 'freiwilligen' Zusagen."

Auf dem "Weg zum Problemkind" - dem sog. informalen Verwaltungshandeln, insbesondere durch informale Absprachen - mag es hilfreich sein, einen Blick auf das amerikanische Konzept von "*negotiation*" und "*mediation*" zu werfen (Passavant 1987), das von führenden Vertretern unlängst auf einer Tagung in Heidelberg vorgestellt wurde ("Konfliktbewältigung durch Verhandlungen" vom 5. - 8. April 1989). Die für den deutschen Beobachter besonders interessante und vielleicht etwas unerwartete Einsicht war, daß diese Verhandlungsprozesse, die insbesondere zur Konfliktlösung bei der Ansiedlung von umweltrelevanten Großprojekten mit großem Erfolg eingesetzt werden, *nicht* als Alternative zum Verwaltungsv erfahren, sondern lediglich als dessen *Ergänzung* begriffen werden. Dies ist für das Selbstverständnis des "mediation"-Modells ein ganz wesentlicher Punkt, der die Vertreter dieses Modells und die berufsmäßig agierenden Mediators zugleich

gegen den Vorwurf von Kungelei immunisiert; entweder scheitert die Verhandlungsstrategie, dann greift das normale Verwaltungsverfahren Platz, oder aber das Produkt des "mediation"-Prozesses wird in das Verwaltungsverfahren aufgenommen und - mit oder ohne Modifikationen - letztlich bestätigt. *Ergänzung von, nicht Alternative zur* Steuerung durch Recht kennzeichnet diese Konfliktbewältigung durch Verhandlungen (Sander 1989; Susskind 1989).

Anders scheinen die Dinge beim "informalen Verwaltungshandeln" zu liegen. Hauptanwendungsfälle des vor allem im Umweltrecht "entdeckten" und untersuchten informalen Verwaltungshandelns sind Vorverhandlungen, die Vorabzuleitung von Entscheidungsentwürfen und die sog. Sanierungsabsprachen (Bohne 1980). Zu der *Funktion* von Vorverhandlungen und Vorabzuleitungen schreibt einer der besten Kenner der Materie - Eberhard Böhne (1980: 38) - folgendes:

"Vorverhandlungen und Vorabzuleitungen von Entscheidungsentwürfen ersetzen und ergänzen formale Verfahren. Vorverhandlungen sind Alternativen zum Vorbescheidsverfahren i.S. des § 9 BImSchG und zum Genehmigungsverfahren i.S. der §§ 4, 15 BImSchG, sofern letztere mit einem Ablehnungsbescheid enden würden. Zugleich ergänzen sie positiv verlaufende Genehmigungsverfahren, indem sie den formalen Verfahrensablauf steuern und ihn für die Beteiligten kalkulierbar machen. Die Vorabzuleitung von Bescheidsentwürfen oder Nebenbestimmungen ist eine Alternative zum formalen Widerspruchsverfahren i.S. der §§ 68 ff. VwGO und ergänzt dieses durch Erhöhung seiner Berechenbarkeit. *Alternativ- und Ergänzungsfunktion* beider Verfahrenshandlungen beruhen auf der Vorverlagerung materieller Entscheidungen." (Hervorh. F.G.S.)

Ähnlich hat sich Böhne auf der schon erwähnten Heidelberger Tagung geäußert (Bohne 1989). Er schlägt vor, drei Typen von "informal agreements" zu unterscheiden, und zwar

- informal compliance agreements,
- informal regulatory agreements,
- informal policy-planning agreements.

Diese "informal agreements" seien durch drei Merkmale charakterisiert, nämlich

- durch die Existenz von Tauschbeziehungen zwischen der Verwaltung und den privaten Akteuren (Firmen),
- durch die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Absprachen sowie
- durch ihre *Alternativfunktion*.

Für die steuerungstheoretische Analyse und Bewertung nun scheinen mir zwei Fragen wichtig zu sein.

Erstens die Frage, ob die *Ergänzungs-* oder die *Alternativfunktion* überwiegt. Dies ist sicherlich bereichsspezifisch unterschiedlich zu beantworten. Dort, wo die Ergänzungsfunktion überwiegt, ist die Herrschaft des Rechts - sowohl juristisch-rechtsstaatlich wie steuerungstheoretisch betrachtet - ernsthaft nicht in Gefahr.

Überwiegt hingegen die Alternativfunktion, und zwar in dem Sinne, daß die an sich bestehende rechtliche Regelung sich als unpraktikabel oder dysfunktional erweist und daher absichtsvoll umgangen und durch informale Verfahren ersetzt wird, so haben wir es mit einer Steuerungsschwäche oder einem Steuerungsversagen des Rechts zu tun. Deshalb Abschied vom Recht zu nehmen, wäre aber nicht nur verfrüht, sondern ein auch wenig hilfreiches Rezept. Gerade die Diskussion über "negotiation" und "mediation" hat den Blick für die Notwendigkeit geschärft (Schuppert 1989b), das bestehende Verwaltungsverfahren um diese Elemente, für die offenbar eine praktische wie auch theoretische Notwendigkeit zu bestehen scheint, zu erweitern und damit Terrain, das in rechtsstaatliche Grauzonen abzuwandern droht, zurückzugewinnen bzw. eine weitere Erosion zu verhindern.

Zweitens ist die Frage zu klären, worauf sich eigentlich die Alternativität bezieht. Besteht das Verhältnis der Alternativität lediglich zur Rechtsförmlichkeit der Regelung oder zur inhaltlichen *Steuerung* durch Recht? An dem Beispiel Bohnes der rechtsförmlichen Festsetzung von Immissions-Belastungsgebieten verdeutlicht: die ansässigen Firmen sind darüber aus Image-Gründen nicht glücklich. Die Industrie- und Handelskammer - wiederum Schnittstelle zweier miteinander intensiv kommunizierender Teilsysteme - schlägt statt dessen vor, die Gesamtbelastung durch freiwillige Immissionsangaben der ansässigen Betriebe transparent zu machen und damit denselben Effekt wie bei einer rechtsförmlichen Deklaration als Belastungsgebiet zu erreichen. Die Frage ist nun erneut: Handelt es sich um eine echte oder um eine scheinbare Alternativität zur Steuerung durch Recht?

Mit dieser Frage will ich meine tour d'horizon abrechnen und nur noch einige zusammenfassende Bemerkungen machen.

IV. Zusammenfassung

Eine heile Welt des Rechts zu entwerfen, war nicht meine Absicht. Meine kritischen Bemerkungen zur prinzipiellen Nichtsteuerbarkeit selbstreferentiell geschlossener Teilsysteme, zum Szenario eines zwar schmerzlichen, aber unvermeidbaren Abschieds vom Recht und zu den uns vorgeführten Alternativen zur Steuerung durch Recht sollten auch nicht in der Weise mißverstanden werden, daß die Funktionsgrenzen des Rechts als Steuerungsinstrument verkannt oder trotzig nicht zur Kenntnis genommen würden. In der Tat besteht zu einem unbegrenzten Regelungsoptimismus im Sinne einer beliebigen Regelbarkeit sozialer, wirtschaftlicher und technischer Sachverhalte und Prozesse durch ein autonom agierendes Rechtssystem kein Anlaß: Eine diesbezügliche systematische Selbstüberschätzung

der Juristenzunft oder eine entsprechende systematische Fremdüberschätzung des Rechtssystems durch andere Teilsysteme muß notwendig zu einem Befund des Versagens der rechtlichen Steuerung führen. Das Schicksal der ehrgeizigen Planungsprojekte (integrierte Haushaltsplanung, mittel- und langfristige Finanzplanung), die dramatische Wendung von der Planungseuphorie der 60er zum resignativen Planungsskeptizismus der 80er Jahre mögen insoweit eine hilfreiche Lehre sein.

Sich die Grenzen der Steuerung durch Recht bewußt zu machen, muß aber mehr leisten, als eine Abschiedsstimmung vom Recht zu erzeugen oder mit sozialwissenschaftlicher Theorieeinsigkeit Steuerungsalternativen zu präsentieren. Am Anfang - so meine ich - müßte zunächst die Frage nach den Ursachen eines konstatierten Steuerungsversagens des Rechts stehen. Gibt es - so ist zu fragen - über den im politischen Prozeß täglich zu beobachtenden individuellen oder kollektiven *Steuerungs dilettantismus* hinaus *strukturelle Steuerungsschwächen*, die einer funktionierenden rechtlichen Steuerung systematisch und prinzipiell im Wege stehen? Diese strukturellen Mängel können Organisations- und Funktionsmängel des politischen Prozesses sein - ein in Koalitionsrunden und nach Interessenclearingsprozessen ausgehandeltes Strukturhilfegesetz etwa, das nach dem Gießkannenprinzip zu politischen Befriedungszwecken Geld auf die Bundesländer verteilt, kann *von vornherein* keine echten Steuerungsleistungen erbringen - oder in der besonderen Funktions- und Wirkungsweise des Rechts begründet liegen. Dies macht einen wesentlichen Unterschied.

Geht es um das Steuerungsversagen aus Gründen von Strukturschwächen des Steuerungsapparates und der institutionellen oder organisatorischen Mängel des gesamten Steuerungsarrangements - Gesetze nicht als problemorientierte Lösungsentwürfe, sondern als pluralistische Abkommen, als Produkte negativer Koordination oder der Politikverflechtungsfälle -, so sind die damit einhergehenden Steuerungsmängel keine für das Steuerungsmittel Recht typischen Mängel, sind sozusagen nicht *rechtsspezifisch*, sondern politik- bzw. staatstypusspezifisch. Ähnliches gilt für die Angewiesenheit von Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung auf den Konsens und die Kooperation der Normadressaten, etwa der organisierten Interessen oder großer Firmen im Bereich der Wirtschafts- und Umweltpolitik. Ist etwa ein Landesabfallgesetz ein sog. "*Eisberggesetz*", weil die gesetzliche Regelung nur die sichtbare Spitze des Eisberges ist, nämlich das schriftliche Ergebnisprotokoll von langwierigen und schwierigen Aushandlungsprozessen unter allen Beteiligten und des gefundenen Konsenses über ein Entsorgungskonzept und seine Realisierung (dies ist der größere Teil unter Wasser), so finden diese *Entstehungsbedingungen des Rechts* weniger in der Eigenart des Rechts als in den Funktions-

bedingungen des politischen Prozesses ihre Erklärung. Deshalb ist zu Recht der Korporatismus bzw. Neokorporatismus keine Spielart der Rechtstheorie, sondern der politischen Theorie.

Davon zu unterscheiden sind Steuerungsschwächen des Rechts, die gerade in der funktionellen Eigenart des Rechts begründet sind oder begründet sein sollen. Zu dieser Gruppe würde ich den prinzipiellen Einwand rechnen, das Rechtssystem könne die ihm angesonnenen Steuerungsleistungen schon aus Gründen der Nichtsteuerbarkeit selbstreferentiell geschlossener Teilsysteme prinzipiell nicht erbringen. Diesen Einwand halte ich - jedenfalls in dieser Grundsätzlichkeit - für unberechtigt, ebenso übrigens wie die vereinfachende Reduktion des Kommunikationscodes des Rechtssystems auf Recht oder Unrecht: Rechtsgestalter - etwa bei der Kreation eines Landesabfallgesetzes - denken nicht primär in den Kategorien rechtmäßig oder nicht rechtmäßig, sondern in den Kategorien zweckmäßig oder unzweckmäßig, machbar oder nicht machbar (technisch, finanziell), durchsetzbar oder nicht durchsetzbar etc. Eine andere, davon zu unterscheidende Frage ist es, ob das Recht von sich aus, also aus eigenem Vermögen, überhaupt in der Lage ist, bestimmte Entwicklungen, etwa technischer oder wirtschaftlicher Art, ausreichend zu steuern, oder ob die Steuerung nur als *Mitsteuerung* denkbar ist, also nicht als *autonome Steuerung* durch das Recht. Im Verhältnis von Recht und Technik verhält es sich in der Tat so, daß eine rechtliche Steuerung ohne Inkorporierung technischen Sachverstandes nicht möglich ist und die Frage kritisch-begleitend zu stellen ist, welcher Partner in dieser *kondominalen Steuerung* eigentlich der Stärkere ist.

Eine dritte Frage schließlich ist die nach der angemessenen Dichte und Intensität rechtlicher Steuerung, nach dem steuerungstheoretisch richtigen Weg zwischen hinreichender Steuerung und *Übersteuerung*. Dies scheint mir der Sitz des Problems der *Selbststeuerung* zu sein, also der bewußten Instrumentalisierung des Rechts nicht zur erfolgsorientierten direkten Steuerung, sondern zur rechtlichen Umhegung und Abstützung von Selbststeuerungspotentialen im Sinne einer staatlichen *Steuerungsentlastung*.

Differenziert man in dieser vorgeschlagenen Weise, so wird - meine ich - klar, worum es geht. Worum es nicht geht, ist, vom Recht Abschied zu nehmen und es als ausgedientes Steuerungsinstrument dem sich verabschiedenden Staat hinterherzuwerfen. Worum es geht, ist, sich angesichts der Diskussion über die Grenzen des Rechts über die spezifischen Funktionsbedingungen des Rechts, die unterschiedlichen Typen rechtlicher Steuerung und ihre je spezifischen Stärken und Schwächen und die bereichsspezifischen Steuerungsschwächen des Rechts zu vergewissern, damit der hohe Wert der Rechtsstaatlichkeit auch unter den veränder-

ten Funktionsbedingungen moderner Staatlichkeit möglichst wirksam werden kann.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu Breuer 1976. Wie verwirrend die "Normierungslage" im Atomrecht ist, dazu anschaulich Ossenbühl (1988: 431).
- 2 Zu den Rezeptionsbegriffen siehe die Kommentierung bei Schmidt-Aßmann (1985), vgl. ferner Nicklisch (1982).
- 3 Damit soll erreicht werden, daß Recht bei dem häufig zitierten "Wettlauf zwischen Recht und Technik" nicht von vornherein ins Hintertreffen gerät; zu dieser Argumentationsfigur Berg (1985).
- 4 Zu den Möglichkeiten und Formen staatlicher Einflußnahme auf die technische Normung siehe Marburger (1979: 596 ff.).
- 5 Ausführlich hierzu Schuppert (1981: 259 ff.); zur Verflechtung von regulierenden Instanzen und organisierten Interessen Lehner/Schubert (1986: 184 ff.).
- 6 Vgl. dazu und zu ihren Typen Lehmbruch (1987: 11 ff.).
- 7 Lehmbruch (1987: 36) spricht vom "austauschlogischen" strategischen Kalkül.
- 8 Vgl. hier stellvertretend für die weitverzweigte Korporatismusdebatte und unter Einbeziehung der steuerungsanalytischen Perspektive Lehner (1979: 116 ff.); Offe (1984: 234-256); Streeck/Schmitter (1985: 133 ff.).
- 9 Zur Rolle korporativer Akteure für die Herstellung und Aufrechterhaltung sozialer Ordnung siehe Streeck/Schmitter (1985).
- 10 Dies ist Gegenstand der Organisationssoziologie; vgl. dazu für den Bereich der öffentlichen Verwaltung Mayntz (1978) mit dem Schwerpunkt Ministerialverwaltung und Derlien (1984: 793 ff.).
- 11 Anschauliche Beispiele zum "organizational behaviour" finden sich in Arbeiten über das Verhalten klientelorientierter Verwaltungseinheiten, vgl. Sabatier (1975) und über das Verhalten interessenvertretender öffentlich-rechtlicher Körperschaften, vgl. dazu Schuppert (1983: 183 ff.).
- 12 Nachweise zu dieser Rechtsprechung bei Richter/Schuppert (1987: 8 ff.).
- 13 Zur pluralistischen Ausdifferenzierung von Staat und Verwaltung siehe Schuppert (1987).
- 14 Vgl. etwa die Funktionsbeschreibung staatlichen Handelns bei Hesse (1987).
- 15 Vgl. auch die Darstellung bei Hendler (1984).
- 16 Zu den Berufsständen als "potentiellen Verwaltungseinheiten" Schuppert (1981: 91 ff.).
- 17 Zu dieser Gefahr lehrreich der sog. Facharztbeschuß des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 33, 125).
- 18 Zu den Branchenabkommen allgemein vgl. z.B. Kaiser (1971); Nickel (1979); Hartkopf/Bohne (1983: 220 ff., 451 ff.); Bohne (1984); Becker (1985); Oebbecke (1986).

Literaturverzeichnis

- Alber, Jens, 1989: Die Steuerung des Gesundheitswesens in vergleichender Perspektive. Bielefeld: Preprint-Reihe der ZiF-Forschungsgruppe Staatsaufgaben Nr. 5.
- Basedow, Jürgen, 1977: Die Industrie- und Handelskammern - Selbstverwaltung zwischen Staat und Verbandswesen. In: Betriebsberater 32, 366-374.
- Becher, Berthold, 1986: Recht und sozialpolitische Selbststeuerung. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Recht als Instrument der Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 279-301.
- Becker, Jürgen, 1985: Informales Verwaltungshandeln zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse im Zeichen der Deregulierung. In: Die Öffentliche Verwaltung 38, 1003-1011.
- Berg, Wilfried, 1985: Vom Wettlauf zwischen Recht und Technik. In: Juristenzeitung 40, 401-407.
- Bieback, Karl Jürgen, 1976: Die öffentliche Körperschaft, ihre Entstehung, die Entwicklung ihres Begriffs und die Lehre vom Staat und den innerstaatlichen Verbänden in der Epoche des Konstitutionalismus in Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bohne, Eberhard, 1980: Informales Handeln im Gesetzesvollzug. In: Erhard Blankenburg/Klaus Lenk (Hrsg.), Organisation und Recht. Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 7. Opladen: Westdeutscher Verlag, 20-80.
- Bohne, Eberhard, 1984: Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes. In: Verwaltungsarchiv 75, 343-373.
- Bohne, Eberhard, 1989: Environmental Mediation and Negotiation - Reasons and Principles. Vortrag auf der Heidelberger Tagung "Konfliktbewältigung durch Verhandlungen" vom 5. - 8. April 1989.
- Breuer, Rüdiger, 1976: Direkte und indirekte Rezeption technischer Regelwerke durch die Rechtsordnung. In: Archiv des öffentlichen Rechts 101, 46-88.
- Derlin, Hans Ulrich, 1984: Verwaltungssoziologie. In: Albert v. Mutius (Hrsg.), Handbuch für die öffentliche Verwaltung, Bd. 1. Neuwied: Luchterhand, 793-869.
- Eschenburg, Theodor, 1955: Herrschaft der Verbände? Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.
- Farago, Peter, 1987: Verbände als Träger öffentlicher Politik. Grösch: Rüegger.
- Forsthoff, Ernst, 1973: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Aufl. München: C.H. Beck.
- Fürst, Dietrich, 1987a: 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.
- Fürst, Dietrich, 1987b: Zum Zusammenhang von Aufbauorganisation und Planungsprozessen. In: Rainer Koch (Hrsg.), Verwaltungsforschung in Perspektive. Baden-Baden: Nomos, 187-201.

- Fuchs, Gerhard/Dieter Rucht, 1988: Sozial- und Umweltverträglichkeit von technischen Systemen als Regelungsproblem: Möglichkeiten und Grenzen des Rechts. In: Alex Görlitz/Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Rechtsphilosophische Forschungskonzepte, Jahrbuch für Rechtspolitikologie* 1988. Pfaffenweiler: Centaurus, 167-194.
- Glagow, Manfred/Helmut Willke (Hrsg.) 1987: *Dezentrale Gesellschaftsteuerung, Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft*. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Gotsch, Wilfried, 1987: "Soziale Steuerung" - Zum fehlenden Konzept einer Debatte. In: Manfred Glagow/Helmut Willke (Hrsg.), *Dezentrale Gesellschaftsteuerung*. Pfaffenweiler: Centaurus, 27-44.
- Gretschmann, Klaus, 1985: *Kommunale Sozialpolitik unter Finanzierungsdruck*. In: Thomas Olk/Hans-Uwe Otto (Hrsg.), *Der Wohlfahrtsstaat in der Wende*. Weinheim: Juventa, 88-96.
- Grimm, Dieter, 1982: Die Aufgabenverteilung zwischen Justiz und Verwaltung bei der Genehmigung kerntechnischer Anlagen. In: Shirley van Buiren/Eike Ballerstedt/Dieter Grimm, *Richterliches Handeln und technisches Risiko*. Baden-Baden: Nomos, 25-62.
- Hartkopf, Günter/Eberhard Bohne, 1983: *Umweltpolitik*, Bd. 1. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heinze, Rolf G., 1986: "Neue Subsidiarität" - Zum soziologischen und politischen Gehalt eines aktuellen sozialpolitischen Konzepts. In: ders. (Hrsg.), *Neue Subsidiarität*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 13-38.
- Hendler, Reinhard, 1984: *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft*. Köln: Heymann.
- 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.
- Hilbert, Josef/Helmut Voelzkow, 1984: Umweltschutz durch Wirtschaftsverbände? Das Problem verbandlicher Verpflichtungsfähigkeit am Beispiel umweltschutzinduzierter Selbstbeschränkungsabkommen. In: Manfred Glagow (Hrsg.), *Gesellschaftsteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*. Bielefeld: AJZ, 140-161.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1988: Mittlerunterstützte Verhandlungslösungen im staatlichen Bereich, Thesen aus Anlaß des Kolloquiums "Staatswissenschaften - Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?" in Speyer am 7./8. April 1988.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Eberhard Schmidt-Aßmann, 1989: *Konfliktlösung durch Verhandlungen*, Tagung in Heidelberg vom 5. - 8. April 1989.
- Jarass, Hans D., 1987: Der rechtliche Stellenwert technischer und wissenschaftlicher Standards. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 40, 1225-1231.
- Kaiser, Joseph-Heinrich, 1971: Industrielle Absprachen im öffentlichen Interesse. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 24, 585-588.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1986: Steuerungsprobleme der Sozialpolitik. In: Rolf G. Heinze (Hrsg.), *Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 39-63.

- Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.), 1987: Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe. Bedingungsanalysen sozialpolitischer Intervention. München: Oldenbourg.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1988: Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht. In: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 13. Opladen: Westdeutscher Verlag, 65-108.
- Kellermann, Otto August, 1982: Struktur und Zustandekommen sicherheitsrelevanter Bestimmungen zu technischen Regelwerken für kerntechnische Anlagen. In: Fritz Nicklisch u.a. (Hrsg.), Die Rolle der wissenschaftlich-technischen Sachverständigen bei der Genehmigung chemischer und kerntechnischer Anlagen. Heidelberg: C.F. Müller, 51-65.
- Kirchhof, Paul, 1983: Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2, 505-515.
- Köttgen, Arnold, 1962: Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 11, 173-311.
- Krüger, Herbert, 1970: Von der Notwendigkeit einer freien und auf lange Sicht angelegten Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft. In: ders., Staat - Wirtschaft - Völkergemeinschaft. Frankfurt a. M.: Metzner, 235-245.
- Laband, Paul, 1876: Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1. Tübingen: Lemp.
- Lehmbruch, Gerhard, 1987: Administrative Interessenvermittlung. In: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein. Opladen: Westdeutscher Verlag, 11-43.
- Lehner, Franz, 1979: Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik hochindustrialisierter Demokratien. Königstein: Athenäum.
- Lehner, Franz/Klaus Schubert, 1986: Recht als Steuerungsinstrument der Wirtschaftspolitik. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Recht als Instrument der Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 184-208.
- Luhmann, Niklas, 1989: Grenzen der Steuerung. In: ders., Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 324-341.
- Marburger, Peter, 1979: Die Regeln der Technik im Recht. Köln: Heymann.
- Mayntz, Renate, 1978: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Karlsruhe: Müller.
- Mayntz, Renate, 1979: Regulative Politik in der Krise? In: Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages. Frankfurt a.M.: Campus, 55-81.
- Mayntz, Renate (Hrsg.), 1980: Implementation politischer Programme, Bd. 1. Königstein: Athenäum.
- Mayntz, Renate (Hrsg.), 1983a: Implementation politischer Programme, Bd. 2. Königstein: Athenäum.
- Mayntz, Renate, 1983b: The Conditions of Effective Public Policy: A New Challenge for Policy Analysis. In: Policy and Politics 11, 123-143.
- Mayntz, Renate u.a., 1988: Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt a.M.: Campus.
- Murswiek, Dietrich, 1988: Freiheit und Freiwilligkeit im Umweltrecht - Mehr Umweltschutz durch weniger Reglementierung? In: Juristenzeitung 43, 985-993.

- Nickel, Dietmar, 1979: Absprachen zwischen Staat und Wirtschaft. Die öffentlich-rechtlichen Aspekte der Selbstbeschränkungsabkommen der deutschen Industrie. Diss. Hamburg.
- Nicklisch, Fritz, 1982: Wechselwirkungen zwischen Technologie und Recht. Zur kontrollierten Rezeption wissenschaftlich-technischer Standards durch die Rechtsordnung. In: Neue Juristische Wochenschrift 35, 2633-2644.
- Nocke, Joachim, 1988: Rechtsproduktion der Juristen im Umweltrecht - Eine Profession stößt an ihre Grenzen. In: Brun-Otto Bryde/Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Rechtsproduktion und Rechtsbewußtsein. Baden-Baden: Nomos, 81-122.
- Oebbecke, Janbernd, 1986: Die staatliche Mitwirkung an gesetzesabweichenden Vereinbarungen. In: Deutsches Verwaltungsblatt 101, 793-799.
- Offe, Claus, 1975: Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Offe, Claus, 1984: Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? In: Geschichte und Gesellschaft 10, 234-256.
- Ossenbühl, Fritz, 1988: Autonome Rechtssetzung der Verwaltung. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, Das Handeln des Staates. Heidelberg: C.F. Müller, 281-314.
- Passavant, Oliver, 1987: Mittlerunterstützte Kooperation in komplexen Verwaltungsprojekten. In: Die Öffentliche Verwaltung 40, 516-523.
- Pohle, Ekhard, 1962: Die Interessenverbände der öffentlichen Hand. Der Anteil der Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts am Verbandswesen zur Interessenvertretung in der Bundesrepublik Deutschland. Diss. Göttingen.
- Priest, George L., 1977, The Common Law Process and the Selection of Efficient Rules. In: Journal of Legal Studies 6, 65-83.
- Richter, Ingo/Gunnar Folke Schuppert, 1987: Casebook Verfassungsrecht. München: C.H. Beck.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1979: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: Archiv des öffentlichen Rechts 104, 389-413.
- Rubin, Paul H., 1977: Why is the Common Law Efficient? In: Journal of Legal Studies 6, 51-63.
- Sabatier, Paul, 1975: Social Movements and Regulatory Agencies: To a More Adequate - and Less Pessimistic - Theory of "Clientale Capture". In: Policy Sciences 23, 301-342.
- Sander, Frank, 1989: Alternative Dispute Resolution in the United States. - A Broader Perspective on Environmental Negotiation and Mediation. Vortrag auf der Heidelberger Tagung "Konfliktbewältigung durch Verhandlungen" vom 5. - 8. April 1989.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Politische Steuerung und Politische Institutionen. In: Politische Vierteljahresschrift 30, 10-21.
- Schimanke, Dieter, 1987: Steuerung und Selbststeuerung in der öffentlichen Verwaltung. In: Rainer Koch (Hrsg.), Verwaltungsforschung in Perspektive. Baden-Baden: Nomos, 134-146.

- Schimank, Uwe/Manfred Glagow, 1984: Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus. In: Manfred Glagow (Hrsg.), *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*. Bielefeld: AJZ, 4-27.
- Schmidt, Reiner, 1988: Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 3. Heidelberg: F.C. Müller, 1141-1170.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, 1985: Kommentierung zu Art. 19 Abs. 4. In: Thomas Maunz u.a., *Grundgesetz*, Lieferung 24, Stand Januar 1985. München: C.H. Beck.
- Schneider, Volker, 1986: Tauschnetzwerke in der Politikentwicklung. In: *Journal für Sozialforschung* 26, 383-416.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1980: Öffentlich-rechtliche Körperschaften. In: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)*, Bd. 5. Stuttgart: Fischer; Tübingen: Mohr/Göttingen: Vandenhoeck, 399-405.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1981: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch selbstständige Verwaltungseinheiten. Göttingen: Schwartz.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1983: Selbstverwaltung als Beteiligung Privater an der Staatsverwaltung? Elemente zu einer Theorie der Selbstverwaltung. In: Albert v. Mutius (Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft*, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh. Heidelberg: R. v. Decker, 183-205.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1984: Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 42, 216-263.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1987: Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 40, 757-768.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1988a: Recht als Steuerungsinstrument. Grenzen und Alternativen rechtlicher Steuerung. Thesen aus Anlaß des Kolloquiums "Staatswissenschaften - Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?" in Speyer am 7./8. April 1988.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1988b: Self-Restraints der Rechtsprechung. Überlegungen zur Kontrolldichte in der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 103, 1191-1200.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1989a: Markt, Staat, Dritter Sektor - oder noch mehr? Sektorspezifische Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1989, Bd. 3. Baden-Baden: Nomos, 47-87.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1989b: Resümee und Ausblick. Schlußstatement zur Heidelberger Tagung "Konfliktbewältigung durch Verhandlungen" vom 5. - 8. April 1989.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1989c: Selbstverwaltung, Selbststeuerung, Selbstorganisation. - Zur Begrifflichkeit einer Wiederbelebung des Subsidiaritätsgedankens. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 114, 127-148.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1989d: Zur Neubelebung der Staatsdiskussion: Entzauberung des Staates oder "Bringing the State Back In?" In: *Der Staat* 28, 91-104.

- Seibel, Wolfgang, 1987: Der Staatsstil für Krisenzeiten: Selbststeuerung öffentlicher Aufgabenträger und das Problem der Kontrolle. In: Politische Vierteljahresschrift 28, 197-219.
- Streeck, Wolfgang, 1983: Zwischen Markt und Staat. Interessenverbände als Träger öffentlicher Politik. In: Fritz W. Scharpf/Marlene Brockmann (Hrsg.), Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Frankfurt a.M.: Campus, 179-197.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1985: Gemeinschaft, Markt und Staat - und die Verbände? In: Journal für Sozialforschung 25, 133-157.
- Susskind, Laurence, 1989: Using Negotiation and Mediation in Different Areas: Regulatory Negotiation and Mediating Science-Intensive Policy Disputes. Beitrag zur Heidelberger Tagung "Konfliktbewältigung durch Verhandlungen" vom 5.-8. April 1989.
- Teubner, Gunther, 1984: Verrechtlichung - Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege. In: Friedrich Kübler (Hrsg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und Sozialer Solidarität. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 289-344.
- Teubner, Gunther, 1988: Gesellschaftsordnung und Gesetzgebungslärm. Autopoietische Geschlossenheit als Problem für die Rechtsetzung. In: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 13. Opladen: Westdeutscher Verlag, 45-65.
- Teubner, Gunther, 1989: Recht als autopoietisches System. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Treiber, Hubert, 1983: Regulative Politik in der Krise? In: Kriminalsoziologische Bibliographie 10, 28-54.
- Voigt, Rüdiger, 1986: Grenzen rechtlicher Steuerung. Zur Brauchbarkeit des Rechts als Steuerungsinstrument. In: ders. (Hrsg.), Recht als Instrument der Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 14-34.
- Voigt, Rüdiger, 1987: Grenzen des Rechts - Eine Einleitung. In: Axel Görlitz/Rüdiger Voigt (Hrsg.), Grenzen des Rechts, Jahresschrift für Rechtspolitik, Bd. 1. Pfaffenweiler: Centaurus, 3-16.
- Weidner, Helmut/Peter Knoepfel, 1979: Politisierung technischer Werte - Schwierigkeiten des Normbildungsprozesses an einem Beispiel (Luftreinhaltung) der Umweltpolitik. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 10, 160-170.
- Willke, Helmut, 1984: Gesellschaftssteuerung. In: Manfred Glagow (Hrsg.), Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld: AJZ, 29-53.
- Willke, Helmut, 1987: Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft. In: Manfred Glagow/Helmut Willke (Hrsg.), Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Pfaffenweiler: Centaurus, 3-26.
- Wolf, Rainer, 1986: Das Recht im Schatten der Technik. In: Kritische Justiz 19, 241-262.
- Wolf, Rainer, 1987: Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft. In: Leviathan 15, 357-391.

