

Kahl, Wolfgang & Mager, Ute (Hrsg.) (2023).
*Verwaltungsorganisation, Arbeitsgespräche zum
Verwaltungsrecht 4*. Nomos. 422 Seiten. ISBN 978-3-7560-
1177-3

Werner Jann

Abstract: The organization of administration is at the core of public administration research, but has until recently not been in the focus of administrative law. The volume gives a very interesting overview of how modern administrative law deals with changing public organizations, especially with 'agencification' both at the European and the German level. We learn a lot about new organizational arrangements, how their tasks, structures and procedures are legally defined, whether and how they fit into existing law and what role the European and German courts play in this. The lawyers stress that they need more empirical evidence and therefore more cooperation with empirical Public Administration, and obviously also social scientists will profit from this kind of detailed legal analysis. Publications like this are a valuable first step to enable the necessary dialogue.

Öffentliche Verwaltungen bestehen aus formalen Organisationen, und diese sind daher zentraler Gegenstand und Erkenntnisobjekt der empirischen Verwaltungswissenschaft. Im Verwaltungsrecht war dies offenbar lange nicht der Fall, und es ist daher sehr verdienstvoll, dass die seit einigen Jahren etablierten Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht, als 'Forum für den transdisziplinären Dialog zwischen Rechtswissenschaft und Rechtspraxis' (S. 5)¹, die Behandlung der Verwaltungsorganisation im modernen Verwaltungsrecht im Frühjahr 2023 auf die Tagesordnung gesetzt haben. Der daraus entstandene Band ist gerade auch für VerwaltungswissenschaftlerInnen von Interesse, nicht zuletzt, weil immer wieder betont wird, 'Verwaltungsorganisation ist die Grundlage jeglichen Entscheidens. Ihr muss mehr Aufmerksamkeit von Seiten der Verwaltungsrechtswissenschaft gewidmet werden. Hierzu ist verwaltungswissenschaftliche Forschung erforderlich, wofür sich die interdisziplinäre Zusammenarbeit mit der Politikwissenschaft und vor allem der Soziologie anbietet' (S. 14). Es stellt sich daher die Frage, was können wir aus diesem Band über so eine Zusammenarbeit lernen?

Nach einer Einleitung der Mit-Herausgeberin, in der lehrbuchartig einige zentrale rechtliche Grundlagen der deutschen und europäischen Verwaltungsorganisation skizziert werden, geht es im ersten Teil grundlegend um die Bedeutung der Verwaltungsorganisation für Steuerung und Reform der Verwaltung. Hier kommt mit Jörg Bogumil auch der einzige Sozialwissenschaftler zu Wort. Weiter geht es im zweiten Abschnitt um das Personal der Verwaltung, im dritten um die aktuelle Verwaltungsorganisation im Europäischen Verwaltungsverband, vor allem um europäische und nationale Agenturen in der Netzwerkverwal-

1 alle Zitate aus dem besprochenen Band

tung, im vierten Abschnitt um die Organisation der Europäischen Kommission, und im fünften noch einmal generell um Organisationsfragen unabhängiger Behörden, sowohl europaweit wie national. Jeder Abschnitt verknüpft den Beitrag eines akademischen Verwaltungsrechtlers mit der Darstellung eines/einer juristischen PraktikerIn (im Abschnitt drei jeweils zwei), eine durchweg gelungene und lehrreiche Kombination. Am Ende folgt noch einmal ein Fazit des Mit-Herausgebers.

Schon diese kurze Inhaltsangabe zeigt, dass sich das einschlägige Verwaltungsrecht in den letzten Jahren offenbar vor allem mit Entwicklungen und Veränderungen auf der europäischen Ebene beschäftigt hat, und mit dem, was im Jargon der Verwaltungswissenschaft *Agencification* genannt wird. Parallelen zu den Moden der Governance-Debatten sind offenkundig. Aber wie sieht es mit der gegenseitigen Inspiration von juristischer und empirischer Verwaltungswissenschaft aus?

Im ersten Teil, bei der Einschätzung der Bedeutung von Organisationsfragen für Steuerung und Reform der Verwaltung, gibt es die größten Überschneidungen. Bogumil und Hilbert sind sich einig, dass Merkmale der Organisation das Handeln und den Erfolg von Verwaltungen nicht determinieren, aber ermöglichen und beeinflussen, und Bogumil zeigt am Konzept der Verwaltungsverflechtung, wie sie erfolgreiches Handeln erschweren oder verhindern können. Hilbert ist allerdings bezüglich des Beitrags seiner Disziplin, des Verwaltungsrechts, zu dieser Problematik sehr skeptisch, denn der 'klassische juristische Zugriff dabei ist ein rechts- und rechtsschutzbezogener. Beschreitet man diesen Weg mit offenen Augen, fällt allerdings auf, dass dieser Zugriff allein keine ausreichende Beschreibungsleistung bietet' (S. 66). Er fordert daher, 'dass die Rechtswissenschaft *bewusster* mit empirischen Daten umgeht und diese gegebenenfalls auch selbst für ihre Zwecke besorgt' (S. 76, Hvhbg. i.O.), denn 'bloße Spekulationen über die mögliche Realität – wie sie leider allzu oft angestellt werden – (reichen) nicht aus' (S. 77). Ob und wie dies geschieht, wird in den weiteren Beiträgen des Bandes deutlich.

Im zweiten Abschnitt, beim Personal der Verwaltung, geht es in den Beiträgen von Voßkuhle und dem ehemaligen Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Domgörgen fast ausschließlich um die immer differenziertere rechtliche Ausgestaltung der Auswahl der Beschäftigten, wie also 'Bestenauslese' juristisch garantiert und durchgesetzt werden soll. Zwar resümiert Voßkuhle, allein mit weiterer Verrechtlichung sei das Problem der Auswahl wohl nicht zu bewältigen, und es gibt auch von Domgörgen leise Kritik an den berichtigten Konkurrentenklagen, aber dennoch geht es vorrangig um verwaltungsrechtliche Feinheiten. Und es geht nur um das Beamtenrecht, obwohl Beamte schon lange nicht mehr den Hauptteil der öffentlich Beschäftigten ausmachen. Hier findet man tatsächlich keine Hinweise auf empirische Verwaltungswissenschaft, die sich ja seit langer Zeit kritisch mit Rekrutierung, Ausbildung und Personalmanagement im öffentlichen Dienst auseinandersetzt.

Das ändert sich in den weiteren Beiträgen, in denen es zentral um organisatorische Veränderungen auf der Ebene der EU bzw. um durch EU-Recht angestoßene Veränderungen in Deutschland geht. Hier erfährt man viel über neue Organisationsformen, vor allem europäische Agenturen, wie ihre Aufgaben und Ausgestaltung rechtlich definiert werden, ob und wie sie in das bestehende EU-Recht passen und welche Rolle dabei der Europäische Gerichtshof spielt. Besonders interessant ist der Bericht einer Praktikerin über Mehr-Ebenen-Governance durch neuartige Agenturen im Bereich Energie (ACER) und Telekommunikation (BEREC), u. a. über deren Gründung und Organisation, formale Entscheidungsprozesse, den europäischen Rechtsrahmen und die nationale Ausgestaltung. Das ist interessante und rele-

vante Empirie. Ähnliches gilt für zwei Beiträge, die die rechtliche Ausgestaltung der europäischen Netzwerkverwaltung in den Bereichen Energie, Lebensmittelrecht und Pflanzenschutz schildern. Wenn man verstehen will, wie Europa rechtlich organisiert wird, wie und warum sich diese Organisationsformen ändern und immer weiter differenzieren, und welche Rolle dabei Gerichte spielen, ist man hier an der richtigen Stelle. Das gilt auch für die beiden Beiträge über die Organisation der EU-Kommission, in denen man über Grundlagen und interne Veränderungen der letzten Jahre verlässlich informiert wird. Und schließlich ist auch die Übersicht über die rechtlichen Grundlagen und die Vielfalt der Organisationsformen unabhängiger Behörden, sowohl auf der Ebene der EU und in Deutschland informativ, zeigt sie doch, wie wenig juristisch durchstrukturiert diese Vielfalt ist. Und auch hier ist der Beitrag eines Praktikers erhellend, der zeigt, welche Rolle das Haushaltsrecht bei der Steuerung mehr oder weniger unabhängiger Behörden spielt.

Der Band schließt mit pointierten Schlussbemerkungen des Mit-Herausgebers, in dem noch einmal die Vielfalt organisationsrechtlicher Veränderungen skizziert und u. a. eine Ergänzung des klassischen hierarchischen Vollzugsmodells durch flexibel kooperative Strukturen konstatiert wird. Es wird noch einmal hervorgehoben, dass Aufgabenadäquanz bestimmter Organisationsformen nur einzelfallbezogen, situativ und kontextbezogen bestimmt werden kann, das dafür dringend mehr empirische Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge zwischen Organisation und Problemlösung vonnöten und diese – zumal für Juristen – nur mühsam zu gewinnen sind.

Was lehrt dieser Band über die immer wieder angemahnte Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft? Ohne Zweifel enthalten die Beiträge zu den organisationsrechtlichen Veränderungen der letzten Jahre viele Beobachtungen, die gerade auch für empirische Verwaltungswissenschaft wichtig sind. Natürlich reicht es nicht, sich allein mit der rechtlichen Ausgestaltung der europäischen oder auch deutschen Agenturen zu beschäftigen, aber wenn man organisatorische Veränderungen, deren Voraussetzungen und Folgen verstehen will, braucht man diese juristischen Grundlagen. Die umfangreiche verwaltungswissenschaftliche Literatur zu diesen Fragen wird von den Juristen nur sporadisch wahrgenommen, aber dieser Vorwurf richtet sich an beide Seiten, auch die verwaltungs- und politikwissenschaftliche Literatur würde davon profitieren, die juristischen Hintergründe umfassender zu rezipieren. Dem Sozialwissenschaftler fällt auf, wo die juristische Betrachtung Lücken aufweist, z. B. bei der kaum problematisierten Frage nach Voraussetzungen und Restriktionen von Koordination (eine zentrale Frage der Verwaltungswissenschaft), oder auch bei den negativen Folgen von Verrechtlichung. Aber diese Lücken gibt es sicherlich auch umgekehrt.

Interdisziplinäre Zusammenarbeit wird bekanntlich gern gefordert und kaum praktiziert. Der vorliegende Band bietet eine gute Gelegenheit sich darüber zu informieren, wie das Verwaltungsrecht aktuelle Entwicklungen sieht und versucht einzuordnen, und man kann nur hoffen, dass es zukünftig mehr Veröffentlichungen geben wird, in denen JuristInnen und SozialwissenschaftlerInnen sich zumindest gegenseitig wahrnehmen und informieren. Vielleicht könnte man z. B. in Zukunft bei den Arbeitsgesprächen zum Verwaltungsrecht nicht nur jeweils PraktikerInnen einladen, sondern auch KollegInnen der Nachbardisziplinen?

Anschrift des Autors:

Prof. em. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam, E-Mail: jann@uni-potsdam.de.