

durch die innerfachliche Kommunikation zwischen den verschiedenen Richtungen der Historiographie besonders belastet, auch wenn man für Länder wie Frankreich oder Japan ebenfalls Tendenzen der weitgehenden Abschottung einzelner Lager konstatieren kann.

Dieser hier in aller Verknappung vorzutragende Einwand betrifft die von *Sebastian Conrad* in diesem Buch m.E. etwas verschenkten komparatistischen Möglichkeiten, er soll aber keineswegs verdecken, daß für die weitere Diskussion zur Historiographiegeschichte des 20. Jh.s eine hochkompetente Erschließung zweier wichtiger Fälle gelungen ist, was vor allem darauf beruht, daß der Vf. eine bemerkenswerte Fähigkeit besitzt, komplexe historische Darstellungen in ihrer Kernaussage zu erfassen und ebenso knapp wie umfassend wiederzugeben. Insofern kann man voraussagen, daß diese riesige kulturelle „Übersetzungsarbeit“ das Buch zu einem Nachschlagewerk für seine beiden Gegenstände machen wird.

Matthias Middeli

Thomas Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation (Jus Publicum Bd. 45), Verlag J. C. B. Mohr (P. Siebeck), Tübingen 1999, XLX, 406 S.

Die unerschwingliche Heidelberger Habilitationsschrift befaßt sich – äußerlich betrachtet – mit einem Querschnitt durch die Organisationsstrukturen vor allem im Verwaltungs- und Verfassungsrecht. Vor einer Phänomenologie findet sich allerdings ein Einleitungskapitel zur Verwaltung als rechtlich gesteuerter Organisation. Nach den Erscheinungsformen der Kollegialverwaltung werden ihre Funktionen untersucht. Dann wird sie den

Kategorien der Fremd- und der Selbststeuerung unterworfen. Darauf wird vor diesem Hintergrund die Verwaltungsorganisation in der rechtsstaatlichen Demokratie ins Auge gefaßt. Daran schließt nahtlos ein Kapitel über die Organisationsverantwortung des Gesetzgebers an. Dann wird ein Kollegialverfahrensrecht im Sinne einer allgemeinen Typologie entwickelt und schließlich das Kollegialprinzip in den Institutionen der Europäischen Gemeinschaften entfaltet. Am Ende stehen zusammenfassende Thesen, die zugleich genutzt werden können, um sich einen Überblick zu verschaffen.

Die Schrift ist zugänglich und übersichtlich gestaltet. Sie gestattet ihren Gebrauch wie ein Handbuch. Dies ermöglicht neben dem Sachverzeichnis die ausgezeichnete systematische Gliederung. Auch ist ihre Begrifflichkeit nicht nur rechtsdogmatisch, sondern zudem verwaltungswissenschaftlich ausgerichtet. Das macht sie interdisziplinär interessant. Das innere Erkenntnisinteresse ist zu sehen, wie sich ein modernes, freiheitliches Element in den Verwaltungsstrukturen jeweils spiegelt, die dadurch nicht in dem eingangs zitierten System einer rationalen Beamtenverwaltung verharren konnten, das auf Seiten des Bürgers ein modernes Fellachentum, wie es Max Weber befürchtete, hätte hervorbringen können. Dieses Interesse veranlaßt die ausgezeichnete Durchdringung des Stoffes, die die Schrift erreicht.

Von der Kommunalverwaltung bis zu den europäischen Institutionen, über die grundrechtsgeprägten Bereiche des Rundfunks und der Wissenschaft, ebenso der öffentlich-rechtlichen Versicherungsträger wie solcher Versicherungen und Kreditinstitute und der Organisation der Aufsichtsämter und der Rechnungskontrollen – überall setzt *Groß* seine Sonde an und ordnet die

Erscheinungen etwa unter Gesichtspunkten von kooperativen, pluralistischen oder professionellen Kollegialstrukturen. Dabei sind auch Zweckverbände aller Art und Verwaltungskooperationen sowie ihre Kollegialgremien in die Betrachtung einbezogen. Sie sind wiederum nach Kategorien der partizipativen oder der korporativen aber auch justizähnlicher Funktionen zu unterscheiden, die sie wahrnehmen. Hier spielt die Aufgabe des Sachverständigen ebenso wie diejenige der Leitung eine Rolle, neben der der Kontrolle, ähnlich Gerichten, etwa in Prüfungsausschüssen, Abteilungen des Bundespatentamtes und des Bundessortenamtes oder in Ausschüssen im Bereich der Wirtschaftsaufsicht und nicht zuletzt in den Ausschüssen für Kriegsölenstverweigerung. Dabei kommen auch „privatrechtliche“ Organisationsformen nicht zu kurz, etwa der Aufsichtsrat der Aktiengesellschaft oder die Gremien des Vereins, nicht nur weil sie in der Tat verwalten, sondern das oft auch gerade im Bereich der Erfüllung öffentlicher Aufgaben tun. Der bürokratischen Organisationsform als Erscheinung der Fremdsteuerung wird eine Typologie der Selbstorganisation gegenübergestellt nicht nur in der kommunalen und der funktionalen Selbstverwaltung, sondern in einem Griff durch alle auch privatrechtlichen Organisationsformen bis hin zur Stiftung. Angesichts der damit immer verbundenen Legitimation einer Vernetzung nicht nur um einer eigenen Vernetzung willen, sondern auch gerade aus Gründen der Abschottung gegen politische Einflüsse schließt sich sinnfällig an, sich mit der Verwaltungsorganisation in einer rechtsstaatlichen Demokratie auseinanderzusetzen. Anschließend fügt sich, die Aufgaben der Gesetzgebung nicht nur zu bezeichnen, sondern auch zu untersuchen, näm-

lich die notwendigen Strukturen im Wege der Organisationsgesetzgebung zur Verfügung zu stellen. Dazu fügt sich dann das Kollegialverfahrensrecht und seine internes und sein externes Kontrollrecht, das um so mehr an Bedeutung gewinnt je stärker die Verwaltung in kollegiale Formen schlüpft.

Auf dem Wege wird völlig klar, daß die Wahrnehmung von Verwaltung, wie sie etwa die herkömmliche Juristenausbildung vermittelt, überhaupt nicht mehr das einfängt, was heute viele Bereiche prägt. Der große Annex zum Europarecht spiegelt all dies noch einmal auf dessen Ebene ganz deutlich, zumal das Europarecht finale Formen der Steuerung ohnehin bevorzugt, deren Orientierungen oft erst durch kollegiale Willensbildung und Konkretisierung vollständig ausgeprägt wird, so daß ihnen gemäß gehandelt werden kann.

Die damit einhergehende „Kollegialisierung“ des Verwaltungshandelns zieht notwendig seine „Prozeduralisierung“ nach sich. Das hat auch Auswirkungen für die Kontrolle. Der Sache nach liegt darin aber zugleich ein Schritt zur Modernisierung der Verwaltung als Verwaltung eben in der rechtsstaatlichen Demokratie, die anders als der Fürstentum in vielen Bereichen nicht mehr vorwegnehmen kann durch legislative Entscheidungen, wie die Dinge zu regeln sind. Dies nicht nur, weil ihr fehlt, was man die höhere Gewißheit fürstlicher Weisheit nennen könnte, die erlaubt, ihre Einsichten in abschließende materielle Regeln als Handlungsanweisungen an die Verwaltung zu gießen. Vielmehr ergibt sich die ganz andere Situation aus der demokratischen Legitimation ebenso wie aus der Struktur heutiger Aufgaben und die heute stets wachsende Ungewißheit über die Folgen der Komplexität menschlichen Handelns in

Bereichen, die alle angehen, weil sie alle betreffen, mithin in allen Feldern dessen, was moderne Risikogesellschaften anpacken, ohne zu wissen, wohin es führt.

Die in der Willensbildung damit vollzogene Prozeduralisierung des Geschäfts der Verwaltung wie des Rechts geht dabei mit Gewißheitsverlusten einher, die ihren Preis haben. Wird dieser Weg weiter beschritten, so wird die Dynamik dieses Weges begleitet werden müssen von einer Mobilität der Betroffenen, sich in einer neuen Form der Selbstbehauptung an diesen Vorgängen zu beteiligen. Denn andernfalls werden jene Gewißheitsverluste nicht nur im Recht von zu großen Unvorhersehbarkeiten begleitet, die als Rationalitätsrückschritte erscheinen, jedenfalls demjenigen erscheinen müssen, der sich am Verfahren nicht beteiligt hat.

In diesem Sinne erfordert das, was *Groß* so großartig transparent macht, größere Anstrengungen einer Selbstorganisation der Betroffenen. Daher sind auch die erwähnten Befürchtungen, die Max Weber geäußert hat, nun zu modifizieren:

Die Defizite der Gewißheit müssen mit Mut und Selbstbewußtsein vom Bürger dieser rechtsstaatlichen Demokratie beherrschbar gehalten werden, sonst wird er zwar nicht ein Fellache, aber ein Untertan des Unvorhergesehenen, der sich dann allzu leicht in Furcht oder neuen Rückbindungen an falsche Götter verhält.

Zu solchen Erwägungen gibt die Schrift Anlaß, die einen Ausschnitt aus den Wandlungen der öffentlichen Rechts bietet, und zwar an einem neuen Wendepunkt. Nach den Debatten um die Bedeutung von Grundrechten für Organisation und Verfahren seit zwanzig Jahren ist mit dieser Schrift nämlich ein weiterer *point of no return* markiert, der das Ende des obrigkeitsstaatlichen Gepräges im Recht besiegelt. Das leistet sie unpräntiös und selbstverständlich, hellwach und verbindlich.

Jedem, das es wahrnehmen will, ist der Zugriff auf diese ausgezeichnete Schrift nun möglich.

Helmut Goerlich