Zum Dogma vom Vollzugsdefizit des Rechts

Posted on 10. Februar 2013 by Klaus F. Röhl

Die Sozialreformen der 1960er und 1970er Jahre war von Planungs- und Steuerungsoptimismus geprägt. In der Wissenschaft nahmen Renate Mayntz und Fritz Scharpf am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln die Frage auf, ob und wie der moderne Staat planen und steuern könne. Ihre Arbeit mündete in einem Forschungsverbund »Implementation politischer Programme«. Aber dann brachten ab 1982, zunächst getrennt und dann vereint[1], Hellmut Willke[2] und Gunther Teubner[3] die Systemtheorie und mit ihr einen neuartigen Steuerungspessimismus ins Spiel. Dieser stützte sich auf die von Luhmann geprägte Vorstellung, dass die Grenzen der gesellschaftlichen Teilsysteme Kommunikationsbarrieren bilden, die das politische System nicht überwinden kann, so dass Politik, soweit nicht gewisse strukturelle Kopplungen bestehen, Wirtschaft, Erziehung, Gesundheit usw. allenfalls »irritieren«, aber nicht lenken kann. 1984 folgte von Willke und Teubner der Aufsatz »Kontext und Autonomie«, in dem sie ihre Theorie des reflexiven Rechts ausarbeiteten.[4] Danach ging es Schlag auf Schlag.[5] 1985 nahm die Zeitschrift für Rechtsoziologie mit Beiträgen von Luhmann, Münch und Nahamowitz das Thema auf. Am 12. September 1988 eröffneten Niklas Luhmann und Fritz Scharpf den Kongress der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft (DPVW) in Darmstadt mit einem Streitgespräch über die Möglichkeit politischer Steuerung der Gesellschaft.[6] Luhmann vertrat seinen systemtheoretisch begründeten Steuerungsskeptizismus, dem Scharpf eine vorsichtig optimistische Steuerungstheorie entgegenhielt, die als akteurzentrierter Institutionalismus bekannt ist. Dieses Konzept hatte Scharpf zusammen mit Renate Mayntz entwickelt, und beide gemeinsam haben ihren Standpunkt auch später verteidigt und ausgebaut.[7]

Wissenschaft und Politik haben sich vom systemtheoretischen Steuerungsnihilismus nicht abhalten lassen. Scharpf und Mayntz haben sich auf der ganzen Linie durchgesetzt. Um die Jahrtausendwende gab es erneut eine größere Anstrengung zur Wiederaufnahme der Implementationsforschung, nunmehr unter dem Titel Wirkungsforschung zum Recht.[8] Für die Politik wurde die prospektive Gesetzesfolgenabschätzung zur Routine und die nachträgliche

Gesetzesbeobachtung und Evaluation[9] sogar weitgehend zur Rechtspflicht. Und eine ansehnliche Fraktion der Öffentlich-Rechtler hat eine neue Verwaltungsrechtswissenschaft zur Steuerungswissenschaft erklärt.[10] In der Rechtssoziologie ist jedoch weiterhin die Vorstellung vom unvermeidlichen Vollzugsdefizit des regulativen Rechts verbreitet.

Schon 1984 hatte Richard Lempert gemahnt, die Sozialforschung solle sich ein Beispiel daran nehmen, wie sorgfältig neue Arzneimittel getestet würden, bevor sie auf den Markt kämen, obwohl einige Menschen leiden müssten, wenn ein erfolgversprechendes neues Medikament nicht sogleich verfügbar sei. Nur so könne verhindert werden, dass Nebenwirkungen, die schwerer wiegen als der unmittelbare Erfolg, weitgehend ausgeschlossen werden, und nur dadurch sei langfristig der Glaubwürdigkeit der Medizin gedient.[11] In der aktuellen Diskussion um die Qualität wissenschaftlicher Forschung wird darauf aufmerksam gemacht, dass nur selten der Versuch unternommen wird, empirische Untersuchungen zu wiederholen und dass es noch seltener gelingt, die Ergebnisse zu reproduzieren.[12]

Wiederholungsstudien in der rechtssoziologischen Wirkungsforschung sind mir nicht bekannt. In den Sozialwissenschaften liegen die Dinge komplizierter als in der Medizin, weil allein schon wegen des Zeitablaufs echte Wiederholungsstudien kaum möglich sind. Stattdessen müssten von vornherein Mehrfachuntersuchungen angestellt werden. Eine solche Forderung hätte allerdings praktisch keine Erfolgsaussicht. Und es ist wohl auch nicht notwendig, singuläre Untersuchungen stets als unzureichend zu verwerfen, wenn man sie hinreichend kritisch zur Kenntnis nimmt. Man sollte es insbesondere für möglich halten, dass die gesellschaftlichen Verhältnisse sich in einer Weise ändern, dass empirische Untersuchungen nach 30 Jahren veraltet sind. Das könnte auch für die Implementationsstudien aus den 1970er und 80er Jahren gelten. Die Begründung folgt im nächsten Eintrag.

---

[1] Gunther Teubner/Helmut Willke, Kontext und Autonomie, Zeitschrift für Rechtssoziologie 6, 1984, 4-35.

[2] Helmut Willke, Entzauberung des Staates, 1983.

[3] Gunther Teubner, Reflexives Recht, ARSP 1982, 14-22; ders., Substantive and Reflexive Elements in Modern Law, LSR 17, 1983, 249-284; ders., Das regulatorische Trilemma: Zur Diskussion um post-instrumentale Rechtsmodelle, Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno 13, 1984, 109-149.

[4] Gunther Teubner/Helmut Willke, Kontext und Autonomie, Zeitschrift für Rechtssoziologie 6, 1984, 4-35. Bereit 1982 hatte Teubner den Begriff de reflexiven Rechts verwendet, freilich noch nicht im Hinblick auf ein Steuerungskonzept, sondern im Rahmen evolutionstheoretischer Überlegungen (.Gunther Teubner, Reflexives Recht: Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 68, 1982, 13-59).

[5] Niklas Luhmann, Einige Probleme mit reflexivem Recht, ZfRSoz 7, 1985, 1-18; Richard Münch, Die sprachlose Systemtheorie. Systemdifferenzierung, reflexives Recht, reflexive Selbststeuerun und Integration durch Indifferenz, Zeitschrift für Rechtssoziologie 7, 1985, 19-28. Peter Nahamowitz, »Reflexives Recht«: Das unmögliche Ideal eines postinterventionistischen Steuerungskonzepts, ZfRSoz 7, 1985, 29-44.

[6] Niklas Luhmann, Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, Politische Vierteljahresschrift 30, 1989, 4-9; Fritz W. Scharpf, Politische Steuerung und Politische Institutionen, Politische Vierteljahresschrift 30, 1989, 10–21; Renate Mayntz/Fritz Scharpf, Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995, 39-72).

[7] Zusammenfassend Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, Politische Steuerung – Heute?, Zeitschrift für Soziologie 34, 2005, 236-243.

[8] Hagen Hof/Gertrude Lübbe-Wolff (Hg.), Wirkungsforschung zum Recht I: Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen, 1999; Hermann Hill/Hagen Hof (Hg.), Wirkungsforschung zum Recht II: Verwaltung als Adressat und Akteur, 2000; Hermann Hill/Hagen Hof (Hg.), Wirkungsforschung zum Recht III: Folgen von

Gerichtsentscheidungen, 2001; Ulrich Karpen/Hagen Hof (Hg.), Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen, 2003. 2008 wurde das Thema noch einmal vom Ersten Gemeinsamen Kongress der Deutschsprachigen Rechtssoziologie-Vereinigungen in Luzern aufgenommen; vgl. den Tagungsband Michelle Cottier/Josef Estermann/Michael Wrase (Hg.), Wie wirkt Recht?, 2010.

[9] Besonders aktiv wird die Gesetzesevaluation der der Schweiz betrieben; vgl. Thomas Widmer/Wolfgang Beywl/Carlo Fabian (Hg.), Evaluation, Ein systematisches Handbuch, 1. Aufl., Wiesbaden 2009; Thomas Widmer/Thomas DeRocchi, Evaluation, Grundlagen, Ansätze und Anwendungen, Zürich/Chur 2012. In der Schweiz gibt es mit LeGes (Gesetzgebung & Evaluation) dafür auch eine spezialisierte Zeitschrift.

[10] Repräsentativ die Beiträge in Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2006 ff, 3 Bände.

[11] Richard Lempert, From the Editor, Law and Society Review 18, 1984, 505-513, 509 f. Zum Anlass vgl. Röhl, Rechtssoziologie, 1987, S.

[12] Ed Yong, Jede Menge Murks, Spektrum der Wissenschaft, 2013, 58-63.

Ähnliche Themen

- Zum Dogma vom Vollzugsdefizit des Rechts II