

forum historiae iuris

Erste europäische Internetzeitschrift für Rechtsgeschichte

<http://www.forhistiur.de/>

Herausgegeben von:

Prof. Dr. Rainer Schröder (Berlin)
Prof. Dr. Hans-Peter Haferkamp (Köln)
Prof. Dr. Hans-Peter Benöhr (Berlin)
Prof. Dr. Christoph Paulus (Berlin)
Prof. Dr. Albrecht Cordes (Frankfurt a. M.)
Prof. Dr. Mathias Schmoeckel (Bonn)
Prof. Dr. Andreas Thier (Münster)
Prof. Dr. Franck Roumy (Paris)
Prof. Dr. Juan Sainz Guerra (Jaén)
Prof. Dr. Emanuele Conte (Rom)
Prof. Dr. Massimo Meccarelli (Macerata)
Prof. Dr. Michele Luminati (Luzern)
Prof. Dr. Francesco Di Donato (Benevento)
Prof. Dr. Stefano Solimano (Piacenza)
Prof. Dr. Martin Josef Schermaier (Münster)
Dr. Hans-Georg Hermann (München)

Artikel vom 8. September 2003

© 2003 fhi

Erstveröffentlichung

Zitiervorschlag:

<http://www.forhistiur.de/zitat/0309collin-horstmann.htm>

Peter Collin / Thomas Horstmann:

Überlegungen zu einer Rechtsgeschichte staatlichen Wissens

„Informationsgesellschaft“, „Wissensgesellschaft“¹ - mit solchen Schlagwörtern wird stets ein weitreichender Paradigmenwechsel suggeriert. Begriffskraftakte dieser Art haben aber ihren eigenen Wert. Sie signalisieren einen ernstzunehmenden Stimmungswechsel in Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Medien. Darüber hinaus bilden die einzelnen Begriffe die jeweiligen affirmativen oder kritischen Wahrnehmungen der Rolle von Wissen und Wissenschaft in der Gesellschaft ab. Der Terminus der Wissensgesellschaft verspricht uns derzeit eine auf Wissen beruhende Gesellschaftsordnung, die sozial gerechtere, wirtschaftlich effektivere und politisch rationalere Strukturen aufweisen wird. 1

Obwohl Soziologen die Gesellschaft der Gegenwart oder der Zukunft schon seit den 1970er Jahren zunehmend als wissens- oder informationsbasiert wahrzunehmen und konzeptionell zu erfassen suchen,² geschieht das im Regelfall ohne ausreichende historische Tiefenschärfe. Nehmen die Soziologen der Wissensgesellschaft nebenher auf historische Prozesse Bezug, beschreiben sie meist eine bewegungslose Idylle, um davon die heutige „Komplexitätsrasanz“ argumentativ abgrenzen zu können. 2

Dabei werden insbesondere der moderne Staat und dessen „kognitive Infrastruktur“ (K.H. Ladeur) als nicht mehr auf der Höhe der Zeit stehend abgetan: 3

„Die in Ehren ergraute Vorstellung, der Staat habe die in die Marktlogik eingelassene Komponente der Destruktion durch Intervention zu bändigen, stimmt mit der Heraufkunft der Wissensökonomie auch auf der Seite des Staates nicht mehr. Sie setzte voraus, dass Politik und Verwaltung über die Expertise ver- 4

1 Nur eine Auswahl aus dem rechtswissenschaftlichen Schrifttum: Ludwig Delp, Das Recht des geistigen Schaffens in der Informationsgesellschaft, 2. Aufl., 2003; Ulrich von Creytz, Verfassungsfragen des Bildungsrechts in der Wissensgesellschaft, 2003; Alexander Roßnagel (Hrsg.), Sicherheit für Freiheit? Riskante Sicherheit oder riskante Freiheit in der Informationsgesellschaft, 2003; Gundula Riepl, Europäischer Verbraucherschutz in der Informationsgesellschaft, 2002; Dieter Leipold (Hrsg.), Rechtsfragen des Internet und der Informationsgesellschaft, 2002; Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000.

2 Gernot Böhme/Nico Stehr (Hg.), The Knowledge Society. The Growing Impact of Scientific Knowledge on Social Relations, 1986; Nico Stehr, Arbeit, Eigentum und Wissen. Zur Theorie von Wissensgesellschaften, 1994; ders., Die Zerbrechlichkeit moderner Gesellschaften. Die Stagnation der Macht und die Chancen des Individuums, 2000; ders., Wissen und Wirtschaften. Die gesellschaftlichen Grundlagen der modernen Ökonomie, 2001.

fügten, die für eine angemessene Intervention und Steuerung erforderlich erschienen. Tatsächlich war diese Voraussetzung in aller Regel erfüllt, weil in den Parlamenten und Ministerien genügend Fachjuristen tätig waren und für sozialstaatliche Interventionen juristisches Regelwissen in den meisten Fällen hinreichte. [...] Diese idyllischen Zeiten sind vorbei.“³

Ist es aber nicht verfehlt, derart bukolische Bilder in die Vergangenheit zu projizieren? Man muss nicht, wie jüngst Peter Burke⁴, die Geburt der Wissensgesellschaft auf das 16. Jahrhundert datieren, um diese allzu einfache und übersichtliche Zustandsbeschreibung in Frage zu stellen. Die Frage nach der historischen Genese und Entwicklung der Wissensbasiierung des Staates ist bislang unbeantwortet. Außerhalb der Wissenschaftsgeschichte blieben historische Studien eher Einzelfälle⁵, obwohl der Zusammenhang von Wissen und Herrschaft, die Einsicht, dass Macht sich nie ausschließlich auf physische Gewalt, sondern auch auf Wissen stützt, stets präsent war.⁶ Mit der Herausbildung des modernen Staates entwickelte sich dieser zum gesellschaftlich wichtigsten Inhaber, aber auch Produzenten von Wissen. Die Breite der Wissensbasis wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, welche Aufgabenbereiche sich der Staat insbesondere seit dem 19. Jahrhundert erschlossen hat.⁷ Und als Produzent von Wissen trat der Staat auch als wichtigster Akteur bei der Her-

5

3 Helmut Willke: *Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft*. Frankfurt/M. 2001, S. 61 f.

4 Peter Burke, *Papier und Marktgeschrei. Die Geburt der Wissensgesellschaft*, 2001.

5 Burke, a.a.O., S. 18. So auch Helga Schnabel-Schüle, *Kirchenvisitationen und Landesvisitationen als Mittel der Kommunikation zwischen Herrscher und Beherrschten*, in: Heinz Duchhardt/Gerd Melville (Hrsg.), *Im Spannungsfeld von Recht und Ritual. Soziale Kommunikation in Mittelalter und Früher Neuzeit*, 1997, S. 173 ff., 176.

6 Unter herrschaftsrelevantem Wissen kann man dabei mit Thomas Hildbrand „sämtliche Informationen [verstehen], die innerhalb eines bestimmten gesellschaftlichen Handlungszusammenhangs dazu geeignet sind, herrschaftliche Ansprüche zu legitimieren, durchzusetzen und zu tradieren. Dazu zählt beispielsweise Wissen um die Herkunft der beanspruchten Güter, Wissen um die zeitgenössischen gerichtlichen Prozessverfahren oder Wissen um Verwaltungstechniken, die den jeweiligen Bedürfnissen adäquat sind“. Thomas Hildbrand, *Herrschaft, Schrift und Gedächtnis. Das Kloster Allerheiligen und sein Umgang mit Wissen in Wirtschaft, Recht und Archiv (11.-16. Jahrhundert)*, 1996, S. 86 f.

7 Thomas Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*. Bd. 1: *Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie 1815-1918*, 1993, S. 458-65. Sein Befund für die preußische und deutsche Verwaltung im Jahr 1918 war: Auswärtiger Dienst und Konsulatswesen Heer/Marine Wehrpflicht Ersatzwesen Einquartierung Manöverschäden Staatsbürgerrecht, Personenstandswesen, Pass- und Meldewesen Gebietskörperschaftliche Wahlen Vertretungskörperschaftliche Wahlen Strafrecht Strafverfolgung Kriminalpolizei Gefängnisse Transport von Straftätern Politische Polizei Ortspolizei Vollzugspolizei Schule Schulpflicht Äußere Schulverwaltung Innere Schulverwaltung Lehrerbildung Hochschulen Kataster- und Vermessungswesen Archive Statistik Friedenssicherung Sicherheit Rechtsprechung Prozeßrecht Heimatrecht Bauordnung und -polizei Bebauungsplanung Feuerpolizei Nachtwache Feldhut Katastrophenschutz Regelung des Umgangs mit gefährlichen Stoffen Ordnungspolizei Straßen- und Verkehrspolizei Sittenpolizei Preßpolizei Fremdenpolizei Fischerei- und Jagdscheine Gaststättenaufsicht Feiertagsregelung Ver- und Entsorgung Wasser Kanalisation Müllabfuhr Straßenreinigung und -beleuchtung Energieversor-

vorbringung von Denkkategorien auf den Plan - und übte dadurch eine symbolische Gewalt aus, die der physischen hilfreich zur Seite stand.⁸

Ebenfalls wurde das Problem des „Nichtwissens“ erkannt. Gemeint sind damit nicht einzelne konkrete Wissensdefizite, sondern grundsätzlich die „Lücke zwischen der kontingenten, unendlichen Menge des Wissens und den möglichen Ordnungs- und Operationsprinzipien, die Lücke zwischen der Mannigfaltigkeit der Dinge und dem Subjekt [...]“.⁹ Im frühen 19. Jahrhundert versuchte man diesem Problem beispielsweise durch Wahrscheinlichkeitstheorie und numerische Statistik Herr zu werden. Éric Brian hat gezeigt, wie sich in Frankreich neues mathematisches Wissen, neue Techniken und administrative Reform gegenseitig befruchtet haben.¹⁰

Eine Geschichte des Wissens des Staates müsste demnach eigentlich nicht für sich werben. In erster Linie wäre sie ein Thema der Verwaltungsgeschichte. Dort jedoch stieß sie bislang nur auf begrenztes Interesse.¹¹ Arbeiten, die dezidiert Verwaltungswissen analysier-

gung Öffentlicher Nahverkehr Straßenbahnen usw. Friedhöfe Turn- und Sportanlagen Badeanlagen Schlacht- und Viehhof Markthallen Industriegleisanlagen Fundbüro Grünanlagen Bekanntmachungen Unterhalt öffentliche Gebäude Stadtplanung Grundstücksumlegung Hausnummerierung Feuerpolizei und -wehr Schornsteinreinigung Feuerwehrhilfskasse Gesundheitsvorsorge/-polizei Gesundheitsaufsicht Lebensmittelaufsicht Fleischtransport Trinkwasserkontrolle Abwasserkontrolle Krankenhäuser Armenärzte Behindertenfürsorge Tuberkulosefürsorge Hauspflege Prämienverteilung Jugendfürsorge Vormundschaftswesen Kinderbewahranstalten Kinderschutz Frauenschutz Wochenhilfe Familienhilfe Armenfürsorge Mietbeihilfen offene Armenpflege geschlossene Armenpflege Arbeitshäuser Kriegsfürsorge Ernährungswirtschaft im Krieg Wohnungsfürsorge und Wohnraumbeschaffung Zoll- und Handelsgesetzgebung Zollverwaltung Gewerberecht Arbeitszeitregulierung Patent- und Urheberrecht Banken- und Versicherungsaufsicht Geld- und Münzwesen Bergwesen Eichwesen Leggewesen Flurbereinigung Förderung und Beaufsichtigung des Kammerwesens Landesgewerbeamt Gewerbliches Unterrichtswesen Hochschulen für Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Bergwesen, Handelshochschulen usw. Landwirtschaftliches Unterrichtswesen Sicherheitsvorschriften Gewerbeaufsicht Verteilung der Feldmäuse Eisenbahnbau Post und Fernmeldewesen Straßenbau und -unterhalt Kanal- und Wasserstraßenbau Deichbau Öffentlicher Hochbau Unterhalt von Sparkassen und Kreditanstalten Leihämter usw. Meliorationen, Kulturbau Abwehr von Viehseuchen usw. Körwesen Fremdenverkehrsförderung und Zimmernachweis Kommunaler Arbeitsnachweis Städtische Auskunftsstelle Museen Bibliotheken Öff. Lesesäle Theater Orchester Kunst- und Musikhochschulen Musikschulen Casino Bürgerhaus Förderung historischer und -naturwissenschaftlicher Vereine Förderung der Volksbildung Denkmalschutz Festsetzung und Einzug der direkten Steuern Festsetzung und Einzug der indirekten Steuern Schulgeld erheben Polizeistrafen kassieren Straßengräben usw. Jagdverpachtung Verwaltung landwirtschaftlichen Vermögens Verwaltung forstwirtschaftlichen Vermögens Staatl. Lotterie Porzellanmanufaktur Staatsschuldenverwaltung Personalverwaltung Versorgungseinrichtungen für Pensionäre, Witwen und Waisen Prüfungskommissionen für den Staatsdienst und für Ärzte Haushalt aufstellen Rechnungsprüfung.

8 Pierre Bourdieu, *Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns*, 1998, S. 93, 99.

9 Wolfgang Schäffner, *Nicht-Wissen um 1800. Buchführung und Statistik*, in: Joseph Vogl (Hrsg.), *Poetologien des Wissens um 1800*, München 1999, S. 123-144, hier 123.

10 Éric Brian, *Staatsvermessungen. Condorcet, Laplace, Turgot und das Denken der Verwaltung*, 2001 (orig. Paris 1994).

11 In der Verwaltungswissenschaft hat das Thema bisher überhaupt keine Berücksichtigung gefun-

ten, beschäftigten sich zumeist mit der Geschichte der Statistik¹² oder der Wissenschaftsgeschichte¹³, daneben fand noch die Entwicklung des Katasterwesens stärkere Aufmerksamkeit.¹⁴ Neuere Publikationen deuten jedoch darauf hin, dass auch anderen Erscheinungsformen administrativen Wissens verstärkt Aufmerksamkeit zukommen wird.¹⁵

Was aber macht das Wissen des Staates nun so interessant für die Rechtsgeschichte? Beim Wissen des Staates soll es nicht zuvörderst um juristisches Wissen gehen, um das Wissen von Juristen als Experten¹⁶, um rechtswissenschaftliches Wissen¹⁷ oder um die juristische Ausbildung¹⁸. Vielmehr soll zunächst ganz allgemein die Frage gestellt werden, welche Rolle das Recht im *Prozess der Entwicklung staatlicher Wissensbasierung* spielt. Mit anderen Worten: Es gilt die spezifisch rechtshistorischen Fragestellungen herausarbeiten¹⁹,

8

den, da sich diese derzeit als vollkommen ahistorischer Disziplinverbund präsentiert, Fabio Rugge, Eine Wissenschaft ohne Vergangenheit- eine Geschichte ohne Zukunft? Ein kleiner Streifzug durch verwaltungswissenschaftliche Zeitschriften, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 5 (1993), 369-379. Siehe jetzt auch Gunnar Folke Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 44 f., der die Geschichtswissenschaften völlig aus dem Disziplinverbund Verwaltungswissenschaft ausblendet.

- 12 Jetzt vor allem J. Adam Tooze, *Statistics and the German State, 1900-1945. The Making of Modern Economic Knowledge*, 2001; siehe auch Lutz Raphael, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, 2000, S. 86 f.
- 13 Vgl. z.B. die Literaturliste bei Raphael, *Recht und Ordnung*, S. 229, zum Stichwort „Verwaltungswissen, Verwaltungswissenschaft“.
- 14 Luca Mannori (Hrsg.), *Kataster und moderner Staat in Italien, Spanien und Frankreich* (Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 13 [2001]); ebenfalls mit europäischem Bezug (Niederlande, Schweden, Dänemark, Norwegen, Deutschland, Habsburg, Frankreich, England/Wales), zeitlich umfassend die Frühe Neuzeit und das 19. Jahrhundert: Roger J.P. Kain/Elizabeth Baigent, *The Cadastral Map in the Service of the State. A History of Property Mapping*, 1992.
- 15 Nico Randerad (Hrsg.), *Formation und Transfer städtischen Verwaltungswissens* (Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 15 [2003]) (im Druck); Stefan Fisch, *Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in historischer Perspektive* (Projektvorstellung), <http://www.hfv-speyer.de/SFisch/Politikberatung.htm>.
- 16 Dazu Alexander Somek, *Juristische Expertise*, in: RJ 20 (2001), S. 698 ff.; die Bedeutung der Juristen als Experten im NS-Regime bilanziert Lutz Raphael, *Radikales Ordnungsdenken und die Organisation totalitärer Herrschaft*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 27 (2001), S. 5 ff., 15: „Die juristische Expertise war unabdingbare Voraussetzung dafür, dass aus der diffamierenden Propaganda des Regimes oder aus den diskriminierenden Tatsachenbehauptungen der Wissenschaftler die amtliche Sprache rechtsrelevanter Klassifizierungen und Unterschiede wurde.“
- 17 Zur Bedeutung des öffentlichen Rechts als praktisches Herrschaftswissen Pierre Bourdieu/Oliver Christin/ Pierre-Étienne Wil, *Sur la science de l'État*, in: *Actes de la recherche en sciences sociales* 133 (Juni 2000), S. 3 ff., 5, 7.
- 18 Dazu Ina Ebert, *Die Normierung der juristischen Staatsexamina und des juristischen Vorbereitungsdienstes in Preußen (1849-1934)*, 1995.
- 19 Peter Landau, *Bemerkungen zur Methode der Rechtsgeschichte*, in: ZNR 2 (1980), S. 117 ff., 120.

die damit zusammenhängen. Der Gewinn für die Rechtsgeschichte könnte ein zweifacher sein. Einerseits besteht die Aussicht, neue Rechtsmaterien und damit neue Perspektiven auf das Recht einer bestimmten Zeit zu erschließen, bisherige, an andersartigen Gegenstandsbereichen erprobte Herangehensweisen dadurch auch einem Lackmустest zu unterziehen. Andererseits kann die Rechtsgeschichte in einen Dialog mit anderen historischen Disziplinen treten, Servicedienste leisten, gegebenenfalls auch deren Irrtümer korrigieren, wenn rechtliche Zusammenhänge unbeachtet geblieben oder aufgrund einer gewissen Unkenntnis der spezifisch juristischen Probleme fehlerhaft dargestellt worden sind.

Im Mittelpunkt der weiteren Ausführungen soll die deutsche, insbesondere die preußische Verwaltung des 19. und des 20. Jahrhunderts stehen. Die zeitliche Einschränkung erscheint gerechtfertigt, wenn man sich bestimmten historischen Phänomenen zuwendet, die gerade in jener Zeit zu verorten sind und von denen - so die Hypothese - wesentliche Impulse für die Entwicklung der Wissensbasis des Staates ausgehen: der Ausbau und die Ausdifferenzierung der Verwaltung, die Herausbildung des modernen Sozialstaates, Demokratisierung und Parlamentarisierung, die Entwicklung von Wissenschaft und Technik und die Entstehung neuer Handlungsformen der Verwaltung. Die genannten Schwerpunkte weisen zahlreiche Überschneidungen auf. Und teilweise lässt sich nur das eine durch das andere erklären. Als Leitgesichtspunkte sollen sie jedoch eine gewisse Bündelungsfunktion erfüllen; ihnen sollen bestimmte rechtshistorische Problemfelder zugeordnet werden.

9

Der Schwerpunkt des hier vorgestellten Interesses liegt im öffentlichen Recht.²⁰ Zwar hat der Staat auch das Privatrecht in Anspruch genommen, wenn er etwa den behördlichen Informationstransfer in bestimmten Formen gestalten und absichern wollte.²¹ In der Regel aber handelte der Staat im hier interessierenden Zusammenhang mit den Mitteln des öffentlichen Rechts. Ferner sei noch auf eine weitere Abgrenzung hingewiesen: Sowohl öffentliches wie auch privates Recht sind gesetzt worden, um gesellschaftliche „Wissensordnungen“²² zu regulieren: Vorschriften des Urheber- und Patentrechts, Presserechts, Verlagsrechts oder Wissenschaftsrechts betreffen aber nicht in erster Linie das staatliche, son-

10

20 Da die folgenden Ausführungen nur das 19. und 20. Jahrhundert in Bezug nehmen, wird öffentliches Recht hier als Sonderrecht der Staatsgewalt verstanden, wie es schon seit Beginn des 19. Jahrhundert begriffen wurde; vgl. dazu Wolfgang Martens, *Öffentlich als Rechtsbegriff*, 1969, S. 86 f.; zur dessen ungeachtet weiter bestehenden Vielfalt an Kategorien vgl. Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 2, 1992, S. 51 ff.

21 Beispielsweise im Zuge der vertraglichen Inanspruchnahme privater Grundstücke für Durchleitung des Staatstelegraphen; Karl Otto Scherner, *Innovation und Recht. Das Beispiel der Einführung der Telegrafie in Deutschland*, in: ZNR 16 (1994), S. 39 ff., 42; zur Inanspruchnahme des Telegraphen durch die Behörden siehe auch die Beiträge von Josef Reindl und Ursula Nienhaus, in: Erk Volkmar Heyen (Hrsg), *Informations- und Kommunikationstechniken der öffentlichen Verwaltung (Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 9 [1997])*.

22 Zum Versuch einer Kategorisierung der Wissensordnungen Helmut F. Spinner, *Die Wissensordnung*, 1994, insb. S. 111 ff.; der umfangreiche Ordnungsversuch einer Informationsordnung aus rechtlicher Sicht findet sich bei Michael Kloepfer, *Informationsrecht*, 2002, freilich mit dem Schwergewicht bei den neuen Medien.

dem das gesellschaftliche Wissen, sind gewissermaßen rechtlicher Ausdruck einer „Wissenspolitik“, die Wissensentstehung und Wissenstransfer auf der gesellschaftlichen Ebene bestimmten staatlichen Ordnungsvorstellungen unterwirft.²³

An die bisherige Forschung zur Geschichte des öffentlichen Rechts anzuknüpfen, fällt allerdings nicht leicht. Für die Zeit des 19. und 20. Jahrhundert gilt das, was Michael Stolleis für diejenigen rechtlichen Materien ausmachte, die gerade das Recht des Interventionsstaates repräsentierten: Ihnen wurde nur geringe wissenschaftliche Aufmerksamkeit zuteil. Die Bildung von Rechtsfiguren und die Herausbildung von Systemen vollzog sich in dem Bereich des Verwaltungshandelns, in dem Eingriffe in Recht und Freiheit stattfanden oder - etwas weiter - wo es um die Abgrenzung der Willenssphären von Staat und Untertan ging, also dort, wohin sich das Rechtsstaatspostulat erstreckte.²⁴ Dort hatte das „Gesetz“ seinen Platz.²⁵ Regelungen im staatlichen Innenbereich, selbst wenn sie eine gesetzliche Normierung fanden, galten als dogmatisch unergiebig. Diese Fixierung blieb nicht ohne Einfluss auf die rechtshistorische Forschung. Die folgenden Ausführungen verfolgen deshalb auch den Zweck, auf weitgehend unerschlossene Gebiete aufmerksam zu machen, zugleich auf Problemfelder, die aus unserer Sicht besonders interessante Anknüpfungspunkte für die rechtshistorische Forschung zum Wissen des Staates bieten. Dass dabei keine Vollständigkeit erreicht werden kann, ist selbstverständlich.

11

Ausbau und Ausdifferenzierung des Verwaltungsapparates: Die Ausbildung des modernen Ressortprinzips zu Beginn des 19. Jahrhunderts²⁶, die Übernahme von Verwaltungsaufgaben durch Selbstverwaltungskörperschaften - überhaupt die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch organisatorisch und teilweise auch rechtlich selbständige Verwaltungseinheiten (dies vor allem seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts) - stellte den Staat vor das Problem, die von ihm postulierte staatliche Einheit zu sichern und zu erhalten. Auch der Wissenstransfer zwischen den Verwaltungsstellen musste gewährleistet sein, sei es nun zum Zweck gegenseitiger helfender Unterrichtung, sei es mit dem Ziel der Kontrolle untergeordneter Verwaltungsbehörden.

12

Für die horizontale innerbehördliche Informationsordnung hat sich der Begriff der Amtshilfe eingebürgert. Über das Institut der Amtshilfe lief die Erteilung von Auskünften und

13

23 Nico Stehr, Wissenspolitik. Die Überwachung des Wissens, 2003, S. 10.

24 Michael Stolleis, Die Entstehung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht, in: ZNR 11 (1989), S. 129 ff., 142 f.

25 Dietrich Jesch, Gesetz und Verwaltung, 1961, S. 10 ff., 112 ff.; Hans Heinrich Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965, S. 19 f., 117 f.

26 Bei gleichzeitiger Wahrung des Provinzialsystems unterhalb der ministeriellen Ebene, vgl. Ernst-Ludwig Knemeyer, Beginn der Reorganisation der Verwaltung in Deutschland, in: Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph v. Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2, 1983, S. 120 ff.

die Übersendung von Akten.²⁷ Als für die gesamte Verwaltung geltendes Prinzip wurde die Amtshilfe jedoch erst relativ spät normiert. Gesetzesförmigen Ausdruck fand sie im 19. Jahrhundert nur punktuell, nämlich dann, wenn eine rechtliche Regelung unerlässlich war: einerseits für den Verkehr zwischen Verwaltungsbehörden und Gerichten²⁸, andererseits für den Behördenverkehr zwischen den deutschen Staaten²⁹. Im Übrigen bestimmten ministerielle Erlasse die binnenadministrativen informationellen Beziehungen.³⁰ Diese untergesetzlichen - jedenfalls von Seiten des staatsrechtlichen Positivismus dem Gebiet des Rechts nicht mehr zugeordneten³¹ - Regelungen bildeten jedoch - so die Vermutung - die Basis für eine eben nur administrativ regulierte, aber nicht „rechtlich“ geregelte Verwaltungspraxis, der dann das Rechtsprinzip der Amtshilfe entnommen wurde. Sie bedürften näherer rechtshistorischer Untersuchung, da der Staat mit ihrer Hilfe einen Wissenstransfer organisierte, der die Behörden handlungsfähig machte.

In vertikaler Hinsicht ging es darum, das notwendige Kontrollwissen bereit zu halten, um die Steuerung aufsichtsunterworfenen selbständiger Verwaltungsstellen oder unmittelbar in den Hierarchiestrang eingeordneter abzusichern. Auch in dieser Beziehung wird die Forschung wohl eher in Ministerialblättern als in Gesetzessammlungen fündig werden. Im Bereich der Aufsicht über verselbständigte Verwaltungseinheiten (Kommunen, Kammern usw.) ist das Informationsrecht der Aufsichtsbehörde erst in jüngerer Zeit rechtlich thematisiertes und gesetzlich fixiertes Aufsichtsmittel geworden.³² Auf untergesetzlicher Ebene hingegen dürfte die Normierung von Informationspflichten schon weit eher erfolgt sein.³³ Berichtspflichten dürften aber auch in den Ressortverwaltungen eine nicht unwesentliche Rolle gespielt haben, schon um für das Wissensgefälle zwischen unter- und übergeordneten Stellen eine Lösung zu finden.³⁴

14

27 Hans Delius, in: Fritz Stier-Somlo/Alexander Elster (Hrsg.), Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Bd. 1, 1926, S. 133 f.

28 § 51 der Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provincial-, Polizei- und Finanzbehörden vom 26.12.1808 (PrGS 1806-1810, S. 464 ff.); vgl. auch Martin Dreher, Die Amtshilfe, 1959, S. 2 f.

29 Bernhard Schlink, Die Amtshilfe, 1982, S. 38 ff., 40.

30 Vgl. z.B. Peter Collin, „Wächter der Gesetze“ oder „Organ der Staatsregierung“?, 2000, S. 151 ff., für die Ausgestaltung der Informationsbeziehungen zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei.

31 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 2. Aufl., 1981, S. 210 ff.

32 Vgl. z.B. noch Ernst Rudolf Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1, 2. Aufl., 1953, S. 190 ff., bei dem rechtliche Regelungen der Informationsbeziehungen zwischen Aufsichtsunterworfenen und Aufsichtsführenden keine Erwähnung finden. Nunmehr sind sie in den Gemeindeordnungen/Kommunalverfassungen durchgehend vorhanden.

33 Diese Vermutung ergibt sich jedenfalls, wenn man bedenkt, dass die Autonomie der Kommunen kurz nach Erlass der Preußischen Städteordnung über ministerielle Aufsichtsregeln wesentlich eingeschränkt wurde; vgl. Wolfgang Kahl, Die Staatsaufsicht, 2000, S. 79 ff.

34 Dazu Veith Mehde, Rechtliche Deutungsmuster des Wissensgefälles zwischen Politik und Ver-

Weitere Instrumente, mit denen der Staat ein verlässliches Wissen seiner selbst gewährleisten wollte, kommen hinzu. Hierzu gehörte die Finanzkontrolle vor allem durch Rechnungshöfe³⁵, die fachliche und politische Kontrolle der Beamten³⁶ und vor allem in totalitären und autoritären Staaten der Einsatz von Kontrollkommissionen.³⁷ Im Zuge seiner Entwicklung hat der Staat die interne Kontrolle immer weiter ausgebaut. Die bürokratische Überwachung der Bürokratie führte zu einem Wachstum des bürokratischen Wissens über den eigenen Apparat, damit auch zu dessen Wachstum selbst; der Wunsch, die Dienste und Verdienste der staatlichen Akteure zu evaluieren, führte zum Einsatz von Formularen oder persönlichen Karteikarten, zu elaborierten Benotungssystemen und speziellen administrativen Führungstechniken.³⁸ 15

Schließlich verdient der Aufbau einer staatlichen Infrastruktur des Wissens rechtshistorische Aufmerksamkeit. Ignace Th. M. Snellen³⁹ hat für die Niederlande einen instruktiven historischen Überblick über die Einrichtung und Entwicklung von staatlichen Stellen geliefert, welche (fast) ausschließlich für die Erhebung und Verarbeitung von Informationen zuständig sind. Ähnliche Darstellungen für den deutschen Raum fehlen unseres Wissens. In rechtshistorischer Perspektive könnte untersucht werden, welche Institutionen der Staat schuf, die andere Behörden Beratungsleistungen anboten oder sie mit Informationen versorgten oder ob auf der Grundlage eigener Datenbestände Planungsvorlagen erarbeitet wurden. Weiter wäre dann danach zu fragen, welchen rechtlichen Status man derartigen Einrichtungen innerhalb der Staatsorganisation zuwies. Welche Befugnisse erhielten sie? Inwiefern wurden sie in Gesetzgebungsarbeiten einbezogen? 16

Ähnliche Fragen stellen sich auch in Bezug auf andere Institutionen sachverständiger Beratung. Gemeint sind Einrichtungen, in denen verwaltungsexterne Experten den Ton anga- 17

waltung, in Peter Collin/Thomas Horstmann (Hrsg.), *Das Wissen des Staates* (in Vorb.).

35 200 Jahre Rechnungshof: Festschrift zum zweihundertjährigen Bestand der obersten staatlichen Kontrollbehörde Österreichs (hrsg. vom Präsidium des Rechnungshofes), 1971; Herbert Rischer, *Finanzkontrolle staatlichen Handelns*, 1995; Gunter Engelhardt, *Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Wandel*, 1993.

36 Hermannjosef Schmahl, *Disziplinarrecht und politische Betätigung der Beamten in der Weimarer Republik*, 1977; Harro-Jürgen Rejewski, *Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht (1850-1980)*, 1973.

37 Georg Brunner, Georg, *Kontrollfunktion und Kontrollorgane in der Sowjetunion und in Mitteleuropa* (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 16/1967); Thomas Horstmann, *Logik der Willkür. Die Zentrale Kommission für Staatliche Kontrolle in der SBZ/DDR von 1948 bis 1958*, 2002.

38 Bourdieu, Pierre/Christin, Oliver/Will, Pierre-Étienne : *Sur la science de l'État*. In: *Actes de la recherche en sciences sociales* 133, Juni 2000, S. 3 ff., 7 f ; vgl. dazu auch Lutz Raphael, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, 2000, S. 93.

39 Ignace P. Snellen, *From Societal Scanning to Policy Feedback : Two Hundred Years of Government Information Processing in the Netherlands*, in: Erk Volkmar Heyen (Hrsg.), *Informations- und Kommunikationstechniken der öffentlichen Verwaltung (Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 9 [1997])*, S. 195 ff.

ben, das Geflecht von Beiräten, Fachausschüssen, Sachverständigenausschüssen, Arbeitsgemeinschaften, Kommissionen usw., das sich etwa seit der Mitte des 19. Jahrhunderts herausgebildet hatte.⁴⁰ Einerseits bestand ihre Funktion darin, externen Sachverstand einzubringen.⁴¹ Auf der anderen Seite waren sie zumeist mit Interessenvertretern aus dem gesellschaftlichen Bereich besetzt, die staatliches Handeln beeinflussten - faktisch wegen ihrer Wissensüberlegenheit, was bestimmte Fachfragen betraf, oder aufgrund von ihnen zugewiesenen (Mit-) Entscheidungskompetenzen. Damit erweitert sich aber auch die Fragestellung. Denn mit der Zuziehung Externer entstanden Verantwortungs- und Legitimationsprobleme; die Übertragung staatlicher Macht auf außerhalb des Behördenapparates stehende „Experten“ stieß daher schon im 19. Jahrhundert auf Kritik.⁴² Die Etablierung externer Expertise ruft somit nicht nur verwaltungs- und politikgeschichtlichen⁴³, sondern auch rechtshistorischen Klärungsbedarf hervor⁴⁴.

Sozialstaat, Sozialpolitik und soziale Kontrolle: Gerade die Herausbildung des Sozialstaates offenbart die Dialektik staatlichen Wissens. Einerseits trägt die Hervorbringung des Wissen über einen bestimmten Gegenstand - hier: die soziale Frage - dazu bei, diesen Gegenstand überhaupt erst zu schaffen.⁴⁵ Historisch und materiell zeigt sich die soziale Frage darin, dass Beamte, Wissenschaftler oder Publizisten Aussagen über das Soziale machen, Bilder davon produzieren, es beschreiben und so beherrschen.⁴⁶ Andererseits gingen die

18

40 Vgl. Peter Loviscach, *Beiräte bei Verwaltungsbehörden*, Diss. phil. Berlin 1968. S. 50-90.

41 Loviscach, a.a.O., S. 39; Jürgen Seffzig, *Der Preußische Landeisenbahnrat (1882-1922)*, 2003, S. 53 f.

42 Loviscach, a.a.O., S. 55.

43 B. Guy Peters/Anthony Barker, *Advising West European Governments. Inquiries, Expertise and Public Policy*. Edinburgh 1993; Wilfried Rudloff, *Der Einfluss von Staatswissenschaftlern und Versicherungsexperten auf die Entstehung der Invaliditäts- und Altersversicherung*, in: Stefan Fisch/Ulrike Haerendel (Hrsg.), *Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland. Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der Altersversicherung im Sozialstaat*, 2000, S. 93 ff., 95: „Eine systematische Beleuchtung der Frage steht aus“. Allerdings kommt Rudloff zu dem Ergebnis, dass der Einfluss der externen Sachverständigen eher ein mittelbarer war. Die Bürokratie vertraute in erster Linie ihren eigenen Kenntnissen, die Sachverständigen konnten sich aber Gehör verschaffen, indem sie die öffentliche Debatte beeinflussten.

44 Zur rechtlichen Problematik der Einbeziehung externen Sachverstandes aus heutiger Sicht jetzt vor allem Achim Seidel, *Privater Sachverstand und staatliche Garantienstellung im Verwaltungsrecht*, 2000; grundlegend schon Prodromos Dagtoglou, *Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter*, 1964, sowie Winfried Brohm, *Sachverständige Beratung des Staates*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 2, 2. Aufl., 1998, S. 207 ff.

45 Auf diesen grundsätzlichen Zusammenhang zwischen Macht und Wissen, der nicht nur für den Sozialstaat gilt, hat erstmals aufmerksam gemacht: Edward W. Said, *Orientalism*, 1978, insbesondere S. 31 ff.

46 Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt*, 2. Aufl., 2000, S. 466: Es wird „rechtlich normiert und standardisiert und damit mechanisch kontrollierbar“.

Ausweitung fürsorglicher Leistung und die Schaffung sozialstaatlicher Strukturen einher mit einem wachsenden Bedarf des Staates an Informationen. Diese dienten sowohl der Erfassung von Leistungsdaten, also der Ermittlung der Leistungsvoraussetzungen, als auch der Verhinderung des Missbrauchs. Zahlreiche Meldepflichten, deren Verletzung auch strafrechtlich geahndet wurde⁴⁷, flankierten den Auf- und Ausbau der sozialen Sicherungssysteme.

Sozialpolitik in diesem Sinne kann begriffen werden als permanente Produktion und Reproduktion des Wissens über soziale Verhältnisse.⁴⁸ Komponenten sind unter anderem Bevölkerungsplanung, die Erfassung von Devianz, aber auch die Erhebung ganz „normaler“ sozialer Daten - all dies nach bestimmten methodischen und konzeptionellen Leitgesichtspunkten: eben die *Verwissenschaftlichung des Sozialen*⁴⁹. 19

Diese Verwissenschaftlichung des Sozialen im Kaiserreich und der Weimarer Republik bedeutete aber nicht nur - wie Karl-Heinz Ladeur kürzlich im Rahmen eines größeren Entwurf zur Neuorientierung des Sozialstaats in der Wissensgesellschaft meinte⁵⁰ - *statistische Durchschnittsbildung* (wenngleich natürlich auch dies ganz entscheidend war).⁵¹ In der Praxis des sozial vorsorgenden und fürsorgenden Staates erstreckte sich der Wissensbedarf auch auf die gesamte individuelle Lebensgeschichte.⁵² Denn die Entscheidung über die staatliche Unterstützung war immer auch eine Entscheidung über einen individuellen 20

47 Siehe dazu Peter Collin, Die strafrechtliche Armierung der Sozialpolitik in Deutschland in historischer Perspektive, in: *forum historiae iuris*, 2/2001 (<http://www.rewi.hu-berlin.de/online/fhi/zitat/0102collin.htm>).

48 Allerdings diene die Erhebung von Sozialdaten, wie z.B. zum Alter, zum Gesundheitszustand oder zu den Einkommensverhältnissen, auch anderen staatlichen Zwecken, z.B. im Bereich des Steuer- oder Militärwesens; vgl. dazu Gerd Spittler, Abstraktes Wissen als Herrschaftsbasis. Zur Entstehungsgeschichte bürokratischer Herrschaft im Bauernstaat Preußen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 32 (1980), S. 574 ff.

49 Lutz Raphael, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: *Geschichte und Gesellschaft* 22 (1996), S. 165ff.

50 Karl-Heinz Ladeur, *Negative Freiheitsrechte und gesellschaftliche Selbstorganisation. Zur Erzeugung von Sozialkapital durch gesellschaftliche Institutionen*, 2000.

51 In Ladeurs Vorstellung fußt die heute immer noch vorhandene Macht der korporativen Akteure zum erheblichen Teil nur noch auf der Verfügung über Wissen und Handlungsmöglichkeiten in einer „Gesellschaft der Organisationen“. Dieses Wissen sei durch die Remodellierung des Erfahrungswissens mit Hilfe von gruppenbezogenen, insbesondere statistischen Durchschnittsbildungen, der Homogenisierung des Wissens und Standardisierung des Verhaltens (Löhne, Preise, Gewinne, Versicherungen) erzeugt worden und werde vom Interventionsstaat genutzt. Dem heterogenen Charakter der Wissensgenenierung in der selbstorganisierten Gesellschaft werde diese Ordnung aber nicht mehr gerecht, Ladeur a.a.O., S. 207.

52 Wilfried Rudloff, Das Wissen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland: Diffusion, Formen und Konflikte 1900-1933, in: Nico Randerad (Hrsg.), *Formation und Transfer städtischen Verwaltungswissens (Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 15 [2003])* (im Druck), bei Fn. 108.

Fall.

Zur Generierung sozialstaatlichen Wissens trugen (bei der Armenhilfe) nicht nur die zuständigen Stellen der Kommunalverwaltung bei, sondern z.B. auch die Meldebehörden, die zudem mit der Polizei informationell vernetzt waren⁵³, welche für die Überwachung und Verfolgung strafbarer Erscheinungsformen von Armut (Landstreicherei, Bettelei, Arbeitsscheu von Wohlfahrtsempfängern) zuständig war.⁵⁴ 21

Für eine rechtshistorische Perspektive ergeben sich daraus Fragestellungen in verschiedener Hinsicht. Zum einen wäre zu untersuchen, wie mit Hilfe des Rechts eine sozialstaatliche Wissensinfrastruktur geschaffen wurde. Zuständigkeitsregelungen und Regelungen der behördlichen Zusammenarbeit spielen hierbei eine Rolle. Es wäre aber auch herauszufinden, welche Rolle das Recht bei der Gewinnung von Sozialdaten selbst spielte. Die Gewährung von Armenhilfe, von Renten, von anderen sozialen Leistungen war an - normierte - Voraussetzungen geknüpft, deren Vorliegen wiederum erst ermittelt werden musste. Das Recht bildete somit - zumindest teilweise - den Wissensbedarf des Staates ab. 22

Demokratisierungsprozesse: Mit der Einrichtung von Volksvertretungen ergeben sich weitere Fragen. Auch die Parlamente benötigten Wissen, um handlungsfähig zu sein. Gegenüber der Regierung mit ihrem Verwaltungsunterbau waren sie in dieser Beziehung im Nachteil.⁵⁵ Ihnen standen keine gleichwertigen Informationsquellen zur Verfügung. Diesen Nachteil wenigstens teilweise ausgleichende parlamentarische Informationsrechte⁵⁶ gehörten allerdings nicht von Anfang an zum verfassungsrechtlichen Standard; nur in einigen deutschen Verfassungen waren sie zu finden.⁵⁷ Sie dienten in erster Linie der Geltendmachung parlamentarischer Verantwortlichkeit. Inwieweit dem Parlament über den Zweck der Regierungskontrolle hinaus Informationsrechte zustanden, ist jedoch unseres Erachtens noch nicht hinreichend erforscht. Letztlich zielt die Frage der rechtlichen Absicherung eines bestimmten Informationsniveaus des Parlaments aber auf ein grundlegendes Problem. Welche Stellung wird der Volksvertretung als einem Organ der „Staatsleitung“ zugestanden?⁵⁸ Mit welchem Wissen soll sie ausgestattet sein, damit sie sich neben der Exe- 23

53 Ulrich Marenbach, Die informationellen Beziehungen zwischen Meldebehörde und Polizei in Berlin, 1995, S. 44 f. Zum Meldewesen auch Holger Mühlbauer, Kontinuitäten und Brüche in der Entwicklung des deutschen Einwohnermeldewesens, 1995.

54 Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung, 2. Aufl. 1882, S. 307.

55 Vgl. z.B. Wilfried Rudloff, Verwissenschaftlichung der Politik? Wissenschaftliche Politikberatung in den 60er Jahren, in: Peter Collin/Thomas Horstmann (Hrsg.), Das Wissen des Staates (in Vorb.), bei Fn. 70.

56 Auskunftspflichten der Minister, parlamentarische Untersuchungskommissionen, vgl. z.B. Art. 81, 82 Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 (PrGS S. 17 ff.).

57 Siegfried Magiera, in: Hans-Peter Schneider (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 1421.

58 Zum Rollenwandel des Parlaments im Zuge der Entwicklung vom konstitutionellen zum parlamentarischen System Wilhelm Mösele, Regierungsfunktionen des Parlaments, 1986; siehe auch Siegfried Magiera, Parlament und Staatsleitung, 1979.

kutive behaupten kann?

Der Umstand, dass die Regierung gegenüber der Volksvertretung in parlamentarischer Verantwortung stand, warf auch Fragen der Binnenorganisation der Exekutive auf. Inwiefern waren informationsfreie Räume innerhalb der Verwaltung zulässig - Bereiche also, für die ein Minister nicht die Verantwortung übernehmen konnte, weil ihm die notwendigen Informationen und damit auch Einwirkungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung standen. Forderte es das Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit - unabhängig davon, wie es hinsichtlich seiner Konsequenzen jeweils ausgestaltet war - „jedem Fachminister ein Hineinleuchten bis in die letzten Schlupfwinkel seines Ressorts (zu) ermöglichen“?⁵⁹ Und inwiefern durften sich Regierung und Verwaltung unverantwortliche - außerhalb der Ministerialorganisation stehende, z.B. private oder zu einer Kamarilla oder nur zum königlichen Kabinett gehörende - Berater leisten?⁶⁰ 24

Komplexe Verwaltungsentscheidungen: Der Begriff der komplexen Verwaltungsentscheidung ist relativ neu. Unter rechtlichen Gesichtspunkten wird mit seiner Hilfe aufmerksam gemacht auf eine Vielzahl betroffener Interessen und zu beachtender Rechtsgrundlagen sowie deren erhebliche Prognose-, Gestaltungs- und Abwägungsspielräume.⁶¹ Losgelöst von der teilweise auf den heutigen rechtsdogmatischen Stand abgestellten Terminologie kann man auch allgemeiner in einem sozialwissenschaftlichen Sinne davon sprechen, dass sich komplexe Verwaltungsentscheidungen u.a. durch Informationsfülle, Zielpluralität, die fehlende Möglichkeit des Rückgriffs auf Standardlösungen, Interessenvernetzung und Folgenunsicherheit auszeichnen.⁶² 25

Auch wenn gerade in jüngerer Zeit verstärkt die Aufmerksamkeit auf die rechtlichen Probleme komplexer Verwaltungsentscheidungen gelenkt wird, sind diese doch keineswegs nur in der Rechtsentwicklung der letzten Jahre zu finden. Mit dem Ausbau der gewährleistenden Funktion des Staates, der Verantwortungsübernahme für Infrastruktureinrichtungen (Verkehrswegenetz, Kommunikationseinrichtungen, Energieversorgung, Kanalisation usw.)⁶³, der Erweiterung planerischer Tätigkeit entstanden der Verwaltung neue Heraus- 26

59 Fritz Freiherr Marschall von Bieberstein, Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1930, S. 520 ff., 526.

60 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 189. Aus der Sicht der Politikwissenschaft als historische Fragestellung formuliert von Wilhelm Hennis, Rat und Beratung im modernen Staat (1962), in: ders., Politikwissenschaftliche Abhandlungen, 2000, S. 161 ff., 174.

61 Eberhard Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, 1998, S. 152.

62 Gesine Hofinger, Administratives Wissen und komplexe Verwaltungsentscheidungen, in: Peter Collin/Thomas Horstmann (Hrsg.), Das Wissen des Staates (in Vorbereitung).

63 Zur historischen Entwicklung der allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen für Infrastrukturen Georg Hermes, Staatliche Infrastrukturverantwortung, 1998, S. 288-304.

forderungen⁶⁴, die sich keineswegs immer mit den hergebrachten Formen des konditionalen Rechts, im Rahmen zweipoliger Verwaltungsbeziehungen und lediglich unter Rückgriff auf den in einer einzigen Behörde angesiedelten Sachverstand bewältigen ließen. Das im Hinblick auf bestimmte komplexe Verwaltungsentscheidungen generierte Entscheidungswissen speiste sich also aus zahlreichen Quellen; vor allem wenn es um großdimensionierte Infrastrukturprojekte ging, mussten politische, soziale, wirtschaftliche, technische aber auch militärische Belange berücksichtigt werden⁶⁵, die jeweils von verschiedenen Interessenträgern bzw. deren Sprechern im staatlichen Bereich repräsentiert wurden.

Teilweise war der Informationstransfer bei komplexen Verwaltungsentscheidungen schon im 19. Jahrhundert normiert. Soweit derartige Verwaltungsentscheidungen mit Eingriffen vor allem in Eigentumsrechte verbunden waren, mussten Anhörungen⁶⁶ stattfinden, die den Betroffenen nicht nur die Möglichkeit gaben, eigene Belange geltend zu machen, sondern auch der Verwaltung Informationen verschafften, die sie benötigten, um rechtlich beanstandungsfreie Lösungen zu erarbeiten. Ferner war die Berücksichtigung der Belange anderer Behörden erforderlich. Auch hierfür war ein spezielles Verfahren vorgesehen (allerdings wurde die Konsultation mit anderen Ressorts meist auf die Ministerialebene verschoben).⁶⁷ Vorschriften dieser Art enthielten seit den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts beispielsweise die Gesetze zum Brücken-, Talsperren- und Deichbau, zum Ausbau von Wasserstraßen und zum Kanalbau. Sie regelten die Zusammenführung von Sachverstand in einer schon stark arbeitsteilig organisierten Verwaltung.

27

Technikfolgenbewältigung - Risikovorsorge: Mit dem Einzug industrieller Fertigungsprozesse in der Wirtschaft, dem Einsatz von Dampfkraft und Elektrizität, der Herauslösung der Produktion aus zünftiger Bindung und damit zünftiger Kontrolle stellten sich dem Staat neuartige Kontrollaufgaben. Damit waren neue Herausforderungen an das staatliche Wissen verbunden. Einzelne wirtschaftliche Vorgänge hatte der Staat zwar schon vor der industriellen Revolution unter seine Kontrolle gestellt.⁶⁸ Industrielle Produktionsverfahren, neuartige Maschinen und Anlagen⁶⁹, Produkte, deren Eigenschaften noch nicht exakt bestimmbar waren⁷⁰, riefen aber neue Kontrollbedürfnisse hervor.

28

64 Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 2, 1992, S. 238.

65 Dirk van Laak, *Infra-Strukturgeschichte*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 27 (3/2001), S. 367ff..

66 Zu Anhörungsverfahren in komplexen Verwaltungsentscheidungen im 19. Jahrhundert siehe z.B. Willi Blümel, *Die Bauplanfeststellung I*, 1961, S. 70 f.

67 Vgl. z.B. Blümmel, a.a.O., S. 53, 57, 62, 74.

68 Überblick bei Heinz Mösbauer, *Staatsaufsicht über die Wirtschaft*, 1990, S. 16-20.

69 Zum Verfahren bei der Grenzwertfestlegung bei emittierenden Anlagen im 19. Jahrhundert und die damit verbundene Zusammenführung von Expertise Arne Andersen, *Historische Technologiefolgenabschätzung*, in Werner Abelshauser (Hrsg.), *Umweltgeschichte (Geschichte und Gesellschaft, Sonderheft 15)*, 1994, S. 76 ff., 84 ff.

70 Dazu das Dissertationsprojekt von Vera Hierholzer, *Lebensmittelrecht und Industrialisierung* (http://www.mpier.uni-frankfurt.de/Forschung/Mitarbeiter_Forschung/hierholzer-

Die Aufsicht über die gewerbliche Wirtschaft orientierte sich vor allem an Belangen des Unfallschutzes, des allgemeinen Arbeitsschutzes und des Umweltschutzes.⁷¹ Technisches und naturwissenschaftliches Wissen war damit unabdingbar, aber in der (vor allem höheren) Beamtenschaft unterrepräsentiert.⁷² Hoheitliche Eingriffe waren - nicht entsprechend geschulten - Polizeibeamten vorbehalten. Erst mit der Jahrhundertwende trat eine Änderung ein. Zum einen wurde das Erfordernis einer technisch-naturwissenschaftlichen Ausbildung auch für Beamte normiert, zum anderen übertrug man endlich auch dem technischen Verwaltungsdienst Eingriffsbefugnisse.⁷³ 29

Mit dem griffigen Stichwort „Dampfkesselüberwachung“⁷⁴ wird auf einen Vorgang hingewiesen, der weit mehr umfasste, als die Inanspruchnahme ingenieurtechnischen Wissens durch den Staat. Es ging nicht schlechthin um den Rückgriff auf externes Wissen, sondern um die Neudefinition staatlichen Steuerungswissens. (Sicher auch aus Standesinteressen herrührende) Klagen der Ingenieure über die fehlende Berücksichtigung ihrer Kompetenzen und die abwehrende Haltung der Juristen⁷⁵ machen ein Konkurrenzverhältnis zwischen (oft) externem Fachwissen und juristisch geprägtem Verwaltungswissen sichtbar. Dies aber auf den Kampf zwischen naturwissenschaftlich-technischen und juristischen Anschauungen zu reduzieren, wäre verkürzt. Wer auf rechtliche Vorgaben Bezug nimmt, beruft sich auf das Gesetz - auf Normen, die ein entsprechend legitimierter Machthaber erlassen hat. Betriebsuntersagungen, die Nichtzulassung eines Arzneimittels, Auflagen zur Reduzierung von Emissionen sind Akte staatlicher Gewalt, die einer Legitimation bedürfen. Der Staat kann sich nicht einfach fremdem Wissen unterwerfen, sondern muss dieses in einer Weise inkorporieren, dass Legitimationsstränge nicht abgeschnitten werden. 30

lebensmittelrecht.htm)

71 Lydia Buck-Heilig, Die Gewerbeaufsicht. Entstehung und Entwicklung, 1989.

72 Wilhelm Bleek, Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg, 1972, S. 118.

73 Lydia Buck-Heilig, Die Gewerbeaufsicht. Entstehung und Entwicklung, 1989. Dies gilt nicht für Gebiete wie die Forst- und Bergverwaltung, in der schon recht früh eine auf die Verwaltungslaufbahn zugeschnittene technisch-naturwissenschaftliche Ausbildung vorgesehen war; vgl. dazu Raphael, Recht und Ordnung, S. 91.

74 Ina vom Feld, „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser? - Dampfkesselüberwachung in Preußen zwischen Fremdsteuerung und Selbststeuerung 1870-1914“, in: Birgit Feldner, Verena T. Halbwachs, Thomas Olechowski, Josef Pauser, Stefan Schima, Andreas Sereinig (Hrsg.), Ad Fontes. Europäisches Forum junger Rechtshistorikerinnen und Rechtshistoriker, 2001, 2002, S. 121-139; zum behördlichen Vertrauen in die Wirkung der Dampfkraft als Produktivkraft Irene Burckhardt, Das Verhältnis von Wirtschaft und Verwaltung in Bayern während der Anfänge der Industrialisierung (1834-1868), 2001, S. 104 f.

75 Miloš Vec, Technik oder Recht? Steuerungsansprüche in der Zweiten Industriellen Revolution, in: Michael Kloepfer (Hrsg.), „Kommunikation - Technik - Recht. Strukturen und wechselseitige Beeinflussungen“, 2002, S. 111-138; vgl. auch für die Kommunalverwaltung Peter Münch, Stadthygiene im 19. und 20. Jahrhundert, 1993, S. 148; für die Sozialverwaltung vgl. Wilfried Rudloff, Das Wissen der kommunalen Selbstverwaltung (Fn. 52); für die Eisenbahnverwaltung Michael Karl, Fabrikinspektoren in Preußen, 1993, S. 154 f.

Aus rechtshistorischer Perspektive ergeben sich daraus gleich mehrere Fragen. Inwiefern wurde Expertise an nichtstaatliche Stellen vergeben? Wie wurde sie in derartigen Fällen rechtlich eingebunden? Welche Formen des Zusammenwirkens und der Unterwerfung unter staatliche Vorgaben gab es?⁷⁶ Über diese organisations- und verfahrensrechtlichen Aspekte hinaus stößt man bei der Beschäftigung mit staatlicher Überwachungstätigkeit im wissenschaftlich-technischen Bereich aber noch auf ein weiteres Problem: Wie geht der Staat rechtlich mit Ungewissheit⁷⁷ oder gar mit Nichtwissen⁷⁸ um. Welche rechtlichen Instrumente entwickelt er, Wissensdefizite auszugleichen? Eine intensive literarische Behandlung fand dieser Problemkomplex erst in jüngerer Zeit. Damit konfrontiert war der Staat aber schon davor. Und es steht zu vermuten, dass entsprechende Überlegungen auch Eingang in das Recht gefunden haben - allerdings abseits des klassischen Polizeirechts und seines Gefahrenbegriffs auf den bisher weitgehend unbeachtet gebliebenen Feld des technischen Sicherheitsrechts.

Mögliche Arbeitsfelder der Rechtsgeschichte sind angedeutet, andere werden sich finden. Auf den Reiz derartiger Unternehmungen soll noch einmal hingewiesen werden. Anknüpfungspunkte an aktuelle Debatten und Arbeiten in der Geschichtswissenschaft, speziell in der Verwaltungsgeschichte sind gegeben. Eine Tendenz zur Erforschung der Geschichte als Geschichte der Wissensgesellschaft(en) zeichnet sich ab.⁷⁹ Die Rechtsgeschichte sollte sich hieran beteiligen und ihre speziellen Fähigkeiten einbringen. Und schließlich gilt es, derzeitigen Schlagwörter wie denen vom „Staat der Wissensgesellschaft“ oder dem „Recht der Informationsgesellschaft“ einerseits mit der Gelassenheit des Historikers zu begegnen und sie andererseits zum Anlass zu nehmen, sie auf ihre historische Relevanz hin zu untersuchen. Ob bzw. inwiefern der Staat schon immer ein „wissensbasierter Staat“ gewesen ist, kann eigentlich nur mit Hilfe der Rechtsgeschichte herausgefunden werden.

76 Vgl. z.B. Rolf Simons, Staatliche Gewerbeaufsicht und gewerbliche Berufsgenossenschaften. Entstehung und Entwicklung des dualen Aufsichtssystems im Arbeitsschutz in Deutschland von den Anfängen bis zum Ende der Weimarer Republik, Frankfurt am Main, 1984.

77 Udo Di Fabio, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994.

78 Peter Wehling, Ungeahnte Risiken. Das Nichtwissen des Staates - am Beispiel der Umweltpolitik, in: Peter Collin/Thomas Horstmann (Hrsg.), Das Wissen des Staates (in Vorbereitung)

79 Peter Burke, Papier und Marktgeschrei, 2001; Johannes Fried, Erfahrung, Wissen und Gesellschaft. Erfahrungen der Wissensgesellschaft, in: Nelson Killius/Jürgen Kluge/Linda Reisch (Hrsg.), Die Zukunft der Bildung, 2002, S. 14-44.