

*Hans-Josef Vogel*

## **Rechtsetzung und Rechtsumsetzung besser machen**

Ein Diskussionsbeitrag aus der Verwaltungspraxis über Bürokratie und Governance Innovation

### **1. Einführung**

Gesetze und andere Rechtsvorschriften bestimmen den Alltag von Bürger\*innen, Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen. Sie sind wesentliche Mittel staatlicher Politik. Die parlamentarische Gesetzgebung und ihre Umsetzung sind nach unserer Verfassung die Technik der Demokratie, um grundlegende Interessenkonflikte unter Wahrung der Grund- und Freiheitsrechte sowie der grundgesetzlichen Staatszielbestimmungen zu entscheiden und den Zusammenhalt der Gesellschaft zu sichern. Unser Staat ist ein freiheitlich demokratischer Rechtsstaat. Ein Glücksfall der Geschichte.

Und das soll er auch bleiben im neuen digitalen Zeitalter, in Zeiten des Klimawandels mit „Himmel und ... Wolken voller Treibhausgase“ (Schultz 2024: 57), in Zeiten, in denen Neues entsteht, das es durch Recht kulturell zu gestalten gilt. In diesem Beitrag werden Probleme und Handlungsbedarf für Rechtsetzung und Rechtsumsetzung beschrieben wie eine fehlende systematische Regulierungspolitik, Effekte einer politisch negativen Dauerbürokratiekritik, wenig Gesamtertrag bei vielen Einzelmaßnahmen zum Bürokratieabbau, aber auch das Aufkommen und die Arbeit von Transformer-Initiativen, die sich den neuen Herausforderungen von unten stellen und am Staat von morgen arbeiten (2). Idee und Grundverständnis eines politischen Konzepts „Intelligente Regulierung“ oder „Gute Regulierung“ (3) sowie wichtige Ansätze besserer Rechtsetzung (4) und besserer Rechtsumsetzung (5) werden aus Sicht der Praxis und internationaler Sicht dargestellt – mit Blick auf eine zukünftige proaktive und personalisierte Governance im Mehrebenensystem. Ein außenwirksamer „Faktor Zeit“ (6) und eine „Verständliche Sprache“ (7) werden behandelt, damit Recht und Rechtsumsetzung besser werden können.

## 2. Problembelehrungen und Handlungsbedarf

### 2.1 Fehlen einer systematischen Regulierungspolitik

Mit Blick auf die herausragende Bedeutung von Gesetz und Recht im freiheitlich demokratischen Rechtstaat verwundert es, dass bis auf die Rechtmäßigkeitskontrolle durch unabhängige Gerichte eine kontinuierliche systematische Verbesserung der Gestaltung und Umsetzung von Gesetzen und Rechtsvorschriften nicht stattfindet. Eine etablierte kontinuierliche – nennen wir sie – Regulierungspolitik gibt es weder auf Bundes- noch auf Länderebene. Geschichtliche Bedingtheit von Rechtsetzung und Rechtsumsetzung oder ihre Abhängigkeit von früheren Situationen werden meist ignoriert, an ausreichendem systematischem Bewusstsein scheint es zu fehlen, agile und anpassungsfähige Rechtsetzung und Rechtsumsetzung fallen schwer. Regelmäßige Erregungswellen über Maßlosigkeiten der Bürokratie auf der einen und stereotyp gewordene Bürokratie- und Entbürokratisierungsbehauptungen (Cancik 2020: 629) auf der anderen Seite bleiben meist ohne grundlegende Konsequenzen für Rechtsetzung und Rechtsumsetzung sowie staatliche Strukturen.

An der fehlenden politischen und medialen Aufmerksamkeit für gute Regulierung hat auch die 2006 erfolgte Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) trotz wichtiger Beiträge nichts Grundlegendes geändert. Die Tätigkeit des NKR ist auf eine rechtlich folgenlose Beratung der Bundesregierung begrenzt, bei der letztere lediglich verpflichtet ist, dem Bundestag jährlich über Bürokratieabbau, Erfüllungsaufwand und bessere Rechtsetzung zu berichten, aber nicht verpflichtet ist, die Ablehnung von Empfehlungen des NKR zu begründen. In 13 von 16 Bundesländern<sup>1</sup> gibt es erst gar keine Landesnormenkontrollräte.

### 2.2 Bürokratiekritik

#### 2.2.1 Politische Bürokratiekritik und Entbürokratisierungshetorik

In der Bundesrepublik Deutschland erleben wir seit Mitte der 1970er Jahre eine stetige negative politische Bürokratiekritik gepaart mit pauschalen Entbürokratisierungsfordernungen als Teil des Parteienwettbewerbs. Ausgangspunkt war in den 1970er Jahren ein „Kampf um Begriffe“ (Greiffenhagen 1980). Es ging um die parteipolitische „Besetzung von Begriffen“ (Biedenkopf 1982: 191). Die CDU hatte als Oppositionspartei „Sprache als ein wichtiges Mittel der Strategie“ (Biedenkopf

---

1 Nur Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen haben Normenkontrollräte.

1973: 61) zur demokratischen Machtgewinnung entdeckt. „Wer die Begriffe besetzt, besetzt die Köpfe“ (Plavec 2019).

Der von Max Weber weit und neutral verstandene Begriff der „Bürokratie“ (Weber 1922; siehe auch Pries in diesem Band) wurde auf den Staat verengt und negativ konnotiert („Der Mensch im Labyrinth der Bürokratie“, „Bürokratiekosten“, „Verplanung aller Lebensbereiche“ etc.). Im Gegenzug erhielt der Begriff „Entbürokratisierung“ eine positive Konnotation („Mehr Vertrauen, weniger Kontrolle“, „Personalität“ etc.). Das Entbürokratisierungsprogramm der CDU von 1979 (CDU 1979) steht dafür. SPD und FDP als damalige Regierungsparteien übernahmen diese Konnotationen für ihre politischen Positionen. Die Vorgehensweise ist bis heute gleich: „Das jeweilige Partikularinteresse, das ganz berechtigt sein kann und um das zu streiten wäre, wird mit der positiven Aufladung als Bürokratieabbau gleichsam zum konsentierten Gemeinwohlinteresse uminterpretiert“ (Cancik 2020: 631) und das nicht Gewollte zum „Bürokratiemonster“ erklärt (Cancik 2017: 22). Und: Wer eine Norm wie das Gesetz für schnellere Einbürgerung von 2024 nicht wollte, ruft nicht nach „Entbürokratisierung“ oder „Bürokratieabbau“, wenn die „Bürokratie“ einer Stadt im Sommer 2024 Termine für einen Einbürgerungsantrag erst für Juni 2027 annimmt (Meißner 2024 in Westfalenpost über die Stadt Arnsberg), und viele Städte ähnliche, wenn auch nicht so lange Zeiträume nennen.

Seit Ende der 1970er Jahren wird nun „Bürokratie abgebaut“ oder „entbürokratisiert“. Mit Worten in Partei- und Wahlprogrammen, Koalitionsvereinbarungen, Erklärungen und Reden. Mit Werken wie den großen Privatisierungsprojekten der 1980er und 1990er Jahre, der quantitativen Rechtsbereinigung und Deregulierung (1980 und 1990), den Blauen Prüffragen (1989), der Einführung von Gesetzesfolgenabschätzungen (2000), der Einrichtung des NKR (2006), der Einsetzung von Redaktionsstäben (ab 2006) und den Bürokratieentlastungsgesetzen auf Bundes- und Länderebene (ab 2015). 2023 gibt die Bundesregierung sogar einen Sonderbericht „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode“ (Deutscher Bundestag 2023) mit zahlreichen neuen Maßnahmen heraus. Entsprechende Initiativen der Bundesländer kommen hinzu wie das von der Landesregierung NRW beschlossene „Paket zum Bürokratieabbau“ (Land NRW 2024).

## 2.2.2 Viel Einsatz – wenig Ertrag

Doch: Viel und großer politischer Einsatz für Bürokratieabbau und Entbürokratisierung hat nach 45 Jahren zu wenig Ertrag geführt. Anspruch und Wirklichkeit fallen auseinander, auch weil träge Entbürokratisierung mit träger Digitalisierung

in Deutschland zum beidseitigen Nachteil zusammenfällt (zur Digitalisierung Friesike/Sprondel 2022: 8f.). Der Jahresbericht 2023 des NKR fordert deshalb: „Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratieabbau. Deutschland zukunftsfähig machen“ (NKR 2023). Sein Vorsitzender schreibt im Vorwort:

„Noch nie waren die vom NKR bilanzierten Regulierungskosten so hoch wie heute. Noch nie gab es so viele Aufschreie, Warnungen und Brandbriefe – alle mit derselben Botschaft: Aus einer Belastung durch Regularien und Bürokratie ist eine Überlastung geworden. Und das nicht nur für die Wirtschaft. Längst sind es die Kommunen, die am lautesten vor einem Kollaps warnen.“ (Goebel 2023: 7)

2023 lag der laufende jährliche Erfüllungsaufwand allein von bundesrechtlichen Vorschriften für Unternehmen, Behörden und Bürger\*innen bei 26,8 Mrd. Euro (NKR 2023: 11). So viele Rechtsnormen wie nie zuvor – am 1. Januar 2024 allein 1.792 bundesrechtliche Gesetze mit 52.155 Einzelnormen und 2.854 bundesrechtliche Verordnungen mit 44.272 Einzelnormen (statista 2024) – werfen die Frage auf, wie ein Normgeber die tatsächlichen Wirkungen seines Handelns noch zuverlässig einschätzen kann, wenn seine Rechtsetzung in einem ständig dichter werdenden Dickicht staatlicher Interventionen erfolgt.

Hinzukommen so viele staatliche Förderprogramme wie nie zuvor. Am 1. September 2024 umfasst die Förderdatenbank des Bundes ohne Anspruch auf Vollständigkeit 2.353 Förderprogramme von Bund, Ländern und EU, darunter 409 des Bundes (BMWK 2024). Das Land NRW allein führt zur gleichen Zeit über 1.000 eigene Förderprogramme durch, die erst aufgrund von Haushaltswängen auf 700 zusammengefasst bzw. reduziert werden sollen (Zehrfeld 2024). Darunter sind Programme von verschiedenen Ministerien für gleiche oder ähnliche Sachverhalte nach unterschiedlichen, meist nicht digitalisierungsfähigen Richtlinien. Und dann gibt es noch die Förderprogramme der Kommunen. Wen wundert es, dass auch in der Förderpolitik keine systematische Wirkungsmessung in Bund und Ländern stattfindet. Transparenz über geleistete Beihilfen und ihre Empfänger\*innen, wie wir sie aus der EU kennen, besteht nicht. Veröffentlichungspflicht des Staates – Fehlanzeige.

Die Verwaltungen müssen schließlich 2024 so viele interne Verwaltungs- vorschriften wie nie beachten: Organisationsvorgaben, Dienstanweisungen und -vereinbarungen, Geschäftsordnungen, Verfahrensvorschriften, Richtlinien, Ergänzungen zu Gesetzen und Verordnungen, Rund- und Einzelerlasse, Haushalt- und Finanzvorschriften usw., die meist bis ins kleinste Detail festlegen, wie Verwaltungsaufgaben zu erledigen sind und was dabei zusätzlich zu beachten ist. Wir sprechen von der inneren Verrechtlichung der Verwaltung, die kostet und

langsam macht sowie bei Innovationen in jedem Einzelfall überwunden werden muss.

Der Verwaltungswissenschaftler Jörg Bogumil sowie der Rechtswissenschaftler und ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle stellen 2024 übereinstimmend trotz einzelner Verbesserungen ein sinkendes Vertrauen in die staatliche Handlungsfähigkeit fest. Beide sehen nicht mehr nur Handlungsbedarf, sondern „Handlungszwang“ und machen sich Gedanken, „wie Bürokratieabbau wirklich gelingt“. Sie benennen drei zentrale Entwicklungen, die für die derzeitige Situation verantwortlich und anzugehen seien: eine immer stärkere Regelungsdichte insbesondere aufgrund eines über Jahre immer weiter erhöhten Anspruchsniveaus an die Verwaltungsleistung, das maßgeblich von der Politik verantwortet werde, sowie eine damit einhergehende zunehmende Kompliziertheit der Normen. Hinzu komme eine von Absicherungs- und Zuständigkeitsdenken geprägte Verwaltungspraxis (Bogumil/Voßkuhle 2024). Es muss also etwas schiefgelaufen sein in den letzten 45 Jahren. Die Kluft zwischen politischer Entbürokratisierungsrhetorik auf der einen und tatsächlich umgesetzter Entbürokratisierung auf der anderen Seite ist so auffällig, dass wir an ein Entbürokratisierungspolitik-Paradox denken können.

### 2.2.3 Effekte negativer Bürokratie- und positiver Entbürokratisierungsrhetorik

Durch ihre Gesetzgebung sind die politischen Akteure unvermeidlich maßgebliche Mitverursacher von Bürokratie. Durch ihre stetige Entbürokratisierungsrhetorik und ihre Bürokratieabbaupostulate distanzieren sie sich zugleich von ihrer mitverursachten Bürokratie und damit von sich selbst (Kersten et al. 2020: 24; Cancik 2020: 629f.). Pascale Cancik, die den Entbürokratisierungsdiskurs des späten 20. Jahrhunderts und seine Effekte untersucht hat (Cancik 2017, 2020), spricht von „Selbst-Immunisierung“ der politischen Akteure gegen Kritik (Cancik 2020: 629). Die Verwaltungspraxis kennt zahlreiche Anekdoten darüber. Hans Albert bezeichnet solche Phänomene allgemein als „Kritikimmunisierung“ (Albert 1972, auch Popper 1973: 43). Demokratie braucht aber konkrete Kritik des politischen und administrativen Handelns. Kritik ist die Voraussetzung für Veränderung.

Hinzu kommt die Unbestimmtheit des Begriffs „Bürokratie“. Ganz Unterschiedliches kann dieses Wieselwort meinen: die Politik, einzelne Institutionen, Gesetze, Verordnungen, Erlasse und Formulare, einzelne Verwaltungsverfahren, Beteiligung oder Nicht-Beteiligung von Betroffenen, Öffentlichkeit und Fachbehörden, Verwaltungsstrukturen und -kulturen, Personal und Personalausstattung, Amtsverständnis, Risikoaversionen, Sprache und Hierarchien, fehlende oder un-

zureichende Digitalisierung, Mehr-Ebenen-Regieren (EU, Bund, Länder, Kommunen), das zusätzliche Entlastungsmöglichkeiten bietet („Die andere Ebene ist schuld“). Bürokratisch kann das Nutzen als auch das Nicht-Nutzen von Ermessenspielräumen sein, das Setzen und das Nichtsetzen von Fristen, die Standardisierung und das Fehlen von Standardisierung, zu viel und zu wenig Regelung, zu viel oder zu wenig Koordination. Mehr Bürokratie kann weniger Bürokratie bedeuten und umgekehrt.

Es bleibt völlig offen, was eigentlich konkret kritisiert oder gefordert wird. Die politisch konnotierten Begriffe Bürokratie und Co. sagen dem Anschein nach zwar etwas Wahres oder Richtiges, sind jedoch zu unbestimmt, um auf eine konkrete Aussage festgelegt und überprüft zu werden und damit in Richtung Veränderung wirken zu können. Es sind Leerformeln.<sup>2</sup> Bei Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen mit erhöhten Begründungsanforderungen stellen Leerformeln übrigens schwerwiegende Begründungsfehler dar, die die Entscheidung selbst in Frage stellen. Leerformelbegründung einer Verwaltungsentscheidung bedeutet das Fehlen einer Begründung, weil die Überprüfbarkeit der Entscheidung vereitelt wird (Kutschke 2022). Schon damit ist vieles über die politische Bürokratierhetorik und ihre Wirkung gesagt.

Die politische Bürokratierhetorik „verunklart“ zudem – Bull (2005: 228) sagt, sie „verschleiert“ – das jeweils zugrundeliegende Thema wie den Schutz von Grundrechten, die Ordnung des Wettbewerbs, die Gewährleistung von Sicherheit, Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz, Brandschutz, Verbraucherschutz, Naturschutz, CO2-Reduzierung, Klimaanpassung, digitale Transformation, gesellschaftlichen Zusammenhalt etc. (Cancik 2020: 631f.). Die Bürokratiediskussion wird von der eigentlichen Sachfrage und deren kritischer Diskussion entkoppelt, das Sachthema wird mehr oder weniger entpolitisiert (ebd.: 632) mit der Folge, dass notwendige öffentliche Kritik an der Rolle des Staates, an Recht und Rechtsumsetzung zu diesem Thema oder an den dahinterstehenden Partikularinteressen nicht oder nur unzureichend stattfindet.

Und wenn in Katastrophenfällen „unbürokratische“ – gemeint ist schnelle – Hilfe versprochen wird, wird die Entbürokratisierungsrhetorik endgültig ad absurdum geführt. Ein solches Versprechen wird in der Regel nie gehalten. Es bedeutet den „Einsatz öffentlicher Gelder ohne Bindung an Regeln und Verfahren von Personen, denen die Gelder nicht gehören“ (ebd.: 630), was im demokratischen Rechtsstaat nicht möglich ist. Möglich ist ein einfacheres, schnelleres digitales Handeln oder anders formuliert eine entsprechend ausgerichtete Recht-

---

2 Zu Leerformeln in der Demokratie vgl. Koschnick (2016).

setzung und Rechtsumsetzung, wie beispielsweise die schnellen Corona-Soforthilfen des Landes NRW gezeigt haben (Vogel 2022: 89f.). Das Versprechen des Unbürokratischen und seine Nichteifüllbarkeit im bestehenden System erleben wir gegenwärtig wieder im Erft- und Ahrtal beim Neu- und Wiederaufbau nach der Hochwasserkatastrophe von Juli 2021.<sup>3</sup> Die politischen Akteure und der demokratische Staat verlieren erneut an Vertrauen.<sup>4</sup>

### 2.3 Neue Herausforderungen mit komplexen Problemstellungen

Historisch neue Herausforderungen stellen sich: die digitale Menschheitsepoke, der unbarmherzig fortschreitende Klimawandel, das „nomadische 21. Jahrhundert“ (Vince 2023), sprich die (Klima-)Migration. Diese Herausforderungen haben seit einiger Zeit das Normale, Eingeübte, Liebgewonnene, das lange Zeit Erfolgreiche auf. Das Leben geht aber weiter (Miegel 2020). So muss auch der Staat aus einem überholten Erfahrungshorizont heraustreten und neu entscheiden und handeln. Daraus ergeben sich neue Anforderungen an Rechtsetzung und Rechtsumsetzung, an Prozesse und Strukturen des politisch-administrativen Handelns, die nach unserer Verfassung in Verantwortung für die nächsten Generationen und deren Freiheitssicherung<sup>5</sup> zu gestalten sind.

Es geht um die Übergänge in die neue digitale Menschheitsepoke und in das postfossile Zeitalter sowie um das verantwortungsvolle Leben und Arbeiten und den Zusammenhalt in diesen Epochen. So entsteht bereits seit einigen Jahrzehnten ein völlig neues Digitalrecht. Mit dem „AI Act“ der Europäischen Union ist 2024 das weltweit erste umfassende Gesetz über Künstliche Intelligenz hinzugekommen. Auch ein neues Klimaverwaltungsrecht (Burgi 2021: 1401) entsteht, das Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen sowie deren Beschleunigung zum Schutz wichtiger Grundrechte zum Thema hat. Ein neues Migrations- und Integrationsrecht muss sichere und faire Verfahren für heutige und zunehmende Klima-Migration gewährleisten, damit Migration einen positiven Beitrag zum

---

3 In Nordrhein-Westfalen sind drei Jahre später erst ein Drittel der Mittel bewilligt, in Rheinland-Pfalz deutlich weniger.

4 Drei Jahre später sagen knapp zwei Drittel der von der Flut betroffenen Befragten, die Landesregierung von Rheinland-Pfalz werde ihrer Verantwortung für den Wiederaufbau nicht gerecht (SWR online 2024a). In einer Umfrage der Stadt Bad Neuenahr-Ahrweiler, an der 1.500 Einwohner und 300 Touristen teilnahmen, kritisieren 83 Prozent, der Wiederaufbau dauere viel zu lange (SWR online 2024b).

5 Siehe Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021 (BVerfGE 157, 30 Leitsatz 4).

demografischen Wandel leisten, wirtschaftlichen Aufschwung fördern, weltweit Armut verringern und vor allem Schlimmstes als Folge sich ausbreitender klimabedingter Unbewohnbarkeiten verhindern kann (Vince 2023: 319).

In der Sprache der negativen Bürokratierhetorik: „Alles mehr Bürokratie“. Aber diese muss nicht sein wie die „alte“, sie kann besser sein. Darauf gilt es mit einem handlungswirksamen politischen Willen nachhaltig hinzuwirken, zumal das Hinaustreten aus überholten Erfahrungshorizonten immer erst verunsichert, aufgrund von „Festhalte“-Mentalitäten Stress verursacht und sich nicht glatt, sondern nach „Zwei Schritte vor, einen Schritt zurück“ gestaltet. Es reicht nicht mehr, Dinge einmal zu regeln und es dabei zu belassen. Notwendig sind eine lernende Rechtsetzung und Rechtumsetzung. Weitere Herausforderungen mit komplexen Problemstellungen kommen hinzu: zunehmende Ungleichheit, Krisen wie die Corona-Pandemie, Bevölkerungsalterung, eine durch *Social Media* fragmentierte Öffentlichkeit, Cyberangriffe gegen Europas Demokratien und neue Kriege wie der russische Angriffs- und Vernichtungskrieg gegen die Ukraine. Eine politische Hyperpolarisierung behindert die Fähigkeit demokratischer Regierungen, neue nachhaltige Wege in die Zukunft zu gehen.

#### 2.4 Transformer von unten mit *Mitmach-Anspruch*

Seit Ende der 2010er Jahre erleben wir – in Form und Umfang neu –, dass von Akteuren aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft<sup>6</sup> und Verwaltung, auch aus Teilen der Politik<sup>7</sup> Transformationsaktivitäten von unten mit Blick auf staatliche Rückständigkeit entwickelt und konkrete Verbesserungen erarbeitet werden. In der öffentlichen Verwaltung wird – vielleicht wie nie zuvor – das eigene Handeln selbstkritisch betrachtet und von der Rechtsetzung Praxis- und Digitaltauglichkeit gefordert. Viele und insbesondere viele Jüngere sind es leid, mit meist digital- und praxisuntauglichen Regelungen konfrontiert zu werden, die nur unnötig arbeitsintensiv und zeitaufwändig umzusetzen sind.

Es bricht von unten etwas auf, das mit der alten politisch negativ konnotierten Bürokratierhetorik nichts mehr zu tun hat. Ein neuer Anspruch auf Mitgestaltung von Transformation und Neugestaltung staatlichen Handelns in der Demokratie wird hier geltend gemacht. Da ist beispielsweise das jährliche „Creative

6 Die wissenschaftliche Arbeit von Jörg Bogumil steht beispielhaft dafür (siehe aktuell z.B. zum Migrationsrecht: Bogumil et al. 2023b; und zur „Verwaltungsverflechtung“ als Analysekonzept: Bogumil/Gräfe 2024).

7 Siehe z.B. 103 Vorschläge von 64 Bundestagsabgeordneten und Experten (Heilmann/Schön 2020).

Bureaucracy Festival“: „Gemeinsam für eine innovative Verwaltung mit Zukunft“ auf dem „Bürokraten und Bürokratinnen [...] sich gegenseitig wertschätzen, [...] voneinander lernen und sich gegenseitig inspirieren, [...] die Magie und das Potential des öffentlichen Sektors erleben.“ (Creative Bureaucracy Festival 2024). Die „Themen reichen von besserer Rechtsetzung und Organisationskultur, über neue Arbeitsmethoden, Personalpolitik und Formen der Bürgerbeteiligung, bis hin zu GovTech und Künstlicher Intelligenz“ (ebd.).

Da ist das „NExT Netzwerk“ im öffentlichen Dienst, das Beschäftigte über Hierarchien, Ressorts und Ebenen hinweg zum Thema digitale Transformation zusammenführt (NExT 2024). „NExTcommunities“ arbeiten zu Themen wie „Agile Vorantreiber:innen“, eine „Cloud für die Verwaltung“, „Innovationsmanagement“, „Robotic Process Automation“, „Nutzerzentriertes Design“, „Wirkungsvolle Verwaltung“. Da sind Innovations- oder Reallabore in und von Verwaltungen (L. Vogel 2023b; H.-J. Vogel 2022: 88; 2023a). Hier werden Verwaltungsleistungen und deren Herstellung erneuert, erprobt und wirkungsorientiert umgesetzt.

Da ist das NEGZ, das Nationale E-Government Kompetenzzentrum, das als Fachnetzwerk und Denkfabrik die digitale Transformation der deutschen Verwaltung vorantreibt, u.a. mit digitalen Meetings. Über 220 Organisationen und Personen tragen das NEGZ (NEGZ 2024). Da ist die 2023 gegründete Plattform Re:Form, auf der Bürger\*innen und Verwaltungsmitarbeiter\*innen gemeinsam „am Staat von morgen“ arbeiten (Re:Form 2024b), getragen von der zivilgesellschaftlichen Initiative ProjectTogether (ProjectTogether 2024) mit ihrem Open-Social-Innovation-Programm (siehe dazu z.B. Mair et al. 2022).

Seit Herbst 2024 arbeitet eine überparteiliche „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ - unterstützt von vier renommierten Stiftungen unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten - zu Themen wie „Öffentliche Verwaltung und Föderalismus“, „Digitaler Staat“ und „Klima“ (Hertie School 2024).

Eine neue Zusammenarbeit von Wirtschaft und „Bürokratie“ findet in den Regionen statt. In NRW erarbeiteten zum Beispiel Vertreter\*innen von IHKs, Kommunen, Bezirksregierungen und Expert\*innen einen „Pakt für Planungsbeschleunigung im Rheinischen Revier“ (Industrie- und Handelskammern im Rheinischen Revier 2024). Anderorts entwickeln Akteure aus Wirtschaft und Verwaltung in Workshops und auf Augenhöhe neue Regeln zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für neue Infrastrukturen.

Das Institut der deutschen Wirtschaft verleiht für Forschungsarbeiten zum Thema „Bessere Verwaltung“ den „Wissenschaftspris Bürokratie“ (Institut der deutschen Wirtschaft 2024). 2019 wurde beispielsweise die Studie „Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik“ von Jörg Bogumil u.a. (Bo-

gumil et al. 2018) ausgezeichnet. Re:Form vergibt seit 2024 ein „Bewährt vor Ort“-Siegel für wegweisende Innovationen aus Kommunen (Re:Form 2024a).

Über verschiedene Newsletter<sup>8</sup> und Blogs<sup>9</sup> verbreiten sich Ideen, Vorschläge und Best-Practice-Beispiele für bessere Rechtsetzung und Rechtsumsetzung. Allerdings fehlt es an einer übergreifenden Strategie. Führend und zusammenführend – quasi für Gesellschaft, Wirtschaft und öffentlichen Sektor mit seinen verschiedenen Ebenen – kann der NKR werden. Eine systematische Regulierungspolitik sollte den NKR deutlich stärken und in allen Bundesländern Normenkontrollräte etablieren, um auch durch ein föderales Zusammenspiel, sprich durch eine Koordinierung zwischen den Ebenen im Sinne einer Multi-Level-Governance, die die EU und zivilgesellschaftliches Engagement umfasst, Rechtsetzung und Rechtsumsetzung besser zu machen.

## *2.5 Das Gemeinsame: Querschnittscharakter und Langfristigkeit*

Das Gemeinsame von neuen Herausforderungen, Problembefunden und Transformer-Initiativen von unten ist ihr Querschnittscharakter und ihre langfristige Natur. Der Querschnittscharakter besteht darin, dass stets verschiedene Politikfelder und der Staat insgesamt betroffen sind. Dementsprechend sind die Zuständigkeiten verschiedenster Verwaltungseinheiten auf allen Ebenen maßgeblich berührt. Die Querschnittsthemen treffen auf ein Regierungs- und Verwaltungssystem, das immer noch vorrangig in Zuständigkeiten denkt und handelt. Dabei ist nicht das Zuständigkeitsprinzip an sich das Problem, sondern seine übertriebene Interpretation und seine fortschreitende Ausweitung mit der Folge von Mehrfachzuständigkeiten und Koordinationsbedarfen, was die mit der Zuständigkeit untrennbar verbundene Verantwortlichkeit in Frage stellt oder sogar auflöst. „Organisierte Unverantwortlichkeit“ nannte Ulrich Beck das (Beck 1988).

Das weitere gemeinsame Merkmal ist die Langfristigkeit. Die genannten Entwicklungen werden uns über lange Zeiträume bzw. dauerhaft begleiten. Der Umgang mit diesen Entwicklungen bedarf deshalb eines langfristigen konzeptionellen politisch-administrativen Vorgehens, auch wenn dieses schwerfällt, weil die Logik der Politik im Parteienwettbewerb auf kurzfristig wirkende Entscheidungen ausgerichtet ist, die Wahl oder Wiederwahl unterstützen sollen, und zudem immer wieder Krisenlagen die Aufmerksamkeit von langfristigen Strategien auf kurzfristige Problembewältigung „aus dem Stegreif“ lenken. Es ist spätestens

8 Z.B. RE:Form-Newsletter, NExT-Newsletter, NEGZ-Rundbrief, ProjectTogether-Newsletter, Blickpunkt PD.

9 Z.B. Re:Form 2024 und Fostering Innovation 2024.

jetzt an der Zeit, die überkommene Bürokratierhetorik durch ein neues politisch übergreifendes Konzept „Intelligenter Regulierung“ oder „Guter Regulierung“ und einer entsprechenden systematischen Strategie abzulösen.

### 3. Idee für ein neues politisches Konzept „Intelligente Regulierung“

#### 3.1 Grundverständnis

Ein neues politisches Konzept „Intelligente Regulierung“ („Smart Regulation“) als Grundlage guter Rechtsetzung und Rechtsumsetzung, das nachhaltig sowie themen-, ebenen- und phasenübergreifend angelegt ist, erkennt an, dass

- der demokratische Staat im Zusammenhang mit engagierter Zivilgesellschaft und innovativer Marktwirtschaft steht,
- nicht auf jedes Problem mit neuer staatlicher Regulierung reagiert werden muss,
- Rechtsetzung sich auf das Wesentliche konzentriert und erfüllbar, heute vor allem aber auch digital ist,
- eine agile und anpassungsfähige Rechtsetzung und Rechtsumsetzung aufgrund der neuen Herausforderungen notwendig sind,
- nicht nur das Neue, sondern auch das Alte den Nachweis erbringen muss, dass es neue Herausforderungen und Probleme grundsätzlich besser löst. Bisher ist das Alte davon befreit – geschützt durch bestehende Regulierung, „Festhalte“-Mentalität und Risikoaversion,
- Problemlösungen offen sind für neue Akteurskonstellationen, die Lösungen anders – explorativ, iterativ und kreativ – entwerfen und andere Vorschläge machen,
- Gründe für bestehende Regulierungen wegfallen können und eine Nachbesserungspflicht für mangelhaftes Recht besteht,
- digitale Verwaltung zukünftig proaktive („antragslose“) personalisierte, nutzerzentrierte und gebündelte Leistungen („Personal Government“) erbringt.

Eine neue Politik intelligenter oder guter Regulierung schafft konzeptionelle Grundlagen und notwendige Anreize für kontinuierliche *Governance Innovation*.

### 3.2 Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Als Prinzipien smarter Regulierungspolitik und damit guter *Governance Innovation* bieten sich an: das Subsidiaritätsprinzip, das die Selbstwirksamkeit der Akteure auf der Grundlage von Selbststeuerung und Selbstorganisation nachfragt und zur Entfaltung bringt, sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das Freiheitsschonung und intertemporale Freiheitssicherung im Zusammenhang mit Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zeit betrachtet.

Das bedeutet: Eine Regulierung kommt nur in Frage, wenn sie angesichts tatsächlich und nicht nur behaupteter fehlender Alternativen (Selbststeuerung, Eigenengagement und Selbstwirksamkeit, Ko-Regulierung – Staat legt Rahmenbedingungen fest, Private bestimmen Details der Umsetzung –, zivilrechtliche Lösungen, vereinbartes Recht, Anreize, Marktmechanismen etc.) notwendig ist, wobei sie zunächst überhaupt nachweislich zur Zielerreichung geeignet sein muss. Eine Regulierung ist dann auch nur gut, wenn sie zur Problemlösung zweckmäßig, in der angestrebten Weise wirksam sowie in ihrer Ausgestaltung zugleich verhältnismäßig ist, also mit Bezug auf größtmögliche gegenwärtige und zukünftige Freiheitsschonung auch hinsichtlich Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zeit in einem angemessenen Verhältnis steht.

So hat beispielsweise das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 29. September 2022<sup>10</sup> betont, dass der Gesetzgeber rechtlich die freiheitsschonendere Lösung zu wählen hat, wenn die Wirksamkeit einer alternativen Regelung nur wenig geringer ist als die zu überprüfende Regelung. Und in seinem Klimabeschluss<sup>11</sup> vom 24. März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass ein „rechtzeitiger“ Klimaschutz zum Schutz der Freiheit der nächsten Generation vor übermäßiger Beeinträchtigung grundgesetzlich geboten ist.

Darüber hinaus ist in Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung stärker zu berücksichtigen, dass eine Verhältnismäßigkeit nicht mehr gegeben sein kann, wenn ehemals gute Gründe für die Regulierung weggefallen sind. Die daraus folgende Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers ist politisch und rechtlich ernster zu nehmen als bislang in der Praxis üblich. Ist eine Nachbesserung nicht möglich oder sinnvoll, ist eine Regelung außer Kraft oder außer Vollzug zu setzen.

10 BVerfGE 163, 107ff.

11 BVerfGE 157, 30 Leitsatz 4.

### 3.3 Bescheidenheit („Humble Governance“)

Die neuen Herausforderungen mit ihren komplexen Problemstellungen und die damit verbundenen Unsicherheiten verlangen neue staatliche Herangehensweisen, wie sie in Finnland entwickelt und unter dem Begriff „Humble Governance“ zusammengefasst wurden (Demos Helsinki 2024). Gemeint sind Herangehensweisen, die sich durch Bescheidenheit auszeichnen, d.h. durch die Anerkennung der eigenen Grenzen des Wissens und Handelns, durch Offenheit für unterschiedliche Perspektiven und durch die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure in die Entscheidungsprozesse.

„Humble Governance“ bedeutet, die Bereitschaft der staatlichen Akteure, anderer Meinungen zuzuhören, und ihre Fähigkeit, das eigene Handeln im Lichte neuer Erkenntnisse zu überprüfen und zu ändern (ebd.: 6), d.h. zu lernen und dabei auch Widersprüche auszuhalten. Eine solche offensive „Governance des Lernens“ kann auf Dauer auch dazu beitragen, das althergebrachte Absicherungsdenken in den Verwaltungen zu überwinden.

### 3.4 Zusammenhang von Rechtsetzung und Rechtsumsetzung

Nach einem Gesetzesbeschluss passiert noch gar nichts, heißt es in der öffentlichen Verwaltung, wenn wieder einmal Praxis- und Digitaltauglichkeit oder Ressourcennotwendigkeit bei der Rechtsetzung außer Acht gelassen werden. Intelligente Regulierungspolitik beachtet und gestaltet den Zusammenhang von Rechtsetzung und Rechtsumsetzung. Sie gestaltet einen ganzheitlichen Prozess, der Vorbereitung, Rechtsetzung, Rechtsumsetzung, Controlling und Evaluation umfasst, die Ergebnisse der Rechtsprechung über einen zu entwickelnden Feedback-Mechanismus einbezieht und die Grundlagen für transparente digitale Prozesse mit echter Akteursbeteiligung schafft.

## 4. Ansätze besserer Rechtsetzung

Die Verbesserung der Rechtsetzung im Sinne intelligenter Regulierungspolitik und damit auch einer wirksamen „Antibürokratisierungspolitik“ kann durch eine Vielzahl von Ansätzen, Maßnahmen und ihren Mix (vgl. auch zum Folgenden detailliert und international OECD 2022) erreicht werden.

#### 4.1 Befreiung vom politischen „Regulierungsreflex“

Um die richtige Lösung zur politischen Zielerreichung zu finden, ist bei der Vorbereitung der Gesetzgebung die gesamte Bandbreite möglicher regulatorischer und nichtregulatorischer Lösungen zu berücksichtigen. Dazu müssen die Verantwortlichen sich vom traditionellen „Regulierungsreflex“ befreien, also nicht mehr oder weniger automatisch bei allen Fragen, die staatliches Handeln erfordern, eine regulatorische Option wählen. Es sind auch nichtregulatorische Optionen wie Anreize, Selbstregulierung, Kooperation, Nudging, marktbaserte Instrumente, vereinbartes Recht oder ein agiler, präziser Mix regulatorischer und nichtregulatorischer Instrumente zu prüfen und zu nutzen (ebd.: 28). Ein nichtregulatorisches Lösungsbeispiel aus der Energie- und Versorgungsbranche ist das Online-Portal BIL (Bundesweites Informationssystem zur Leitungsrecherche), das als eingetragene Genossenschaft der Bauwirtschaft nach einheitlichen Regeln kostenlos Auskunft über Versorgungsleitungen gibt (BIL 2024).

Die Politik muss sich mit Blick auf die Ursachen stetig wachsender Regulierungsdichte (Bogumil/Voßkuhle 2024) fragen, ob sie Ansprüche und Anspruchsniveau an staatliches Handeln immer weiter in die Höhe treiben und dadurch selbst unbeweglich werden will oder ob sie Bürger\*innen und Unternehmen als verantwortliche Akteure versteht und ihnen klare Gestaltungsfreiheiten garantiert (vgl. so z.B. zur Erhaltung der Lebensgrundlagen Richter/Ulrich 2024). Um die richtige regulatorische, nichtregulatorische oder kombinierte Lösung zu finden, hilft der Blick darauf, wie neue Herausforderungen in anderen Ländern oder auf internationaler Ebene gelöst werden. Internationale Erfahrungen (*Best Practice*), Vereinbarungen und Kooperationen sollten sowieso als einer der Grundpfeiler innerstaatlicher Rechtsetzung verstanden und systematisch genutzt werden.

Die zuständigen Stellen sollten Anreize erhalten, *Open Social Innovation* zu unterstützen (vgl. Vogel 2022: 91f.) und alternative Optionen zu prüfen und zu nutzen, in denen sie von Vorteil sein können. Gute Leitlinien, Schulungen und Übungen zu alternativen nichtregulatorischen Lösungen sind notwendig. Die Befreiung vom „Regulierungsreflex“ gilt entsprechend auch für das inzwischen überschließende interne Recht der Verwaltungen (siehe 2.2.2). Im Übrigen müssen Gesetzgebung und (auch interne) Rechtsetzung wieder lernen, sich auf das Wesentliche und Erfüllbare, sprich das Umsetzbare, zu konzentrieren.

#### 4.2 Mehr Praxis- und Digitaltauglichkeit des Rechts

Aus Sicht der Verwaltungspraxis ist die Verbesserung der Praxis- und Digitaltauglichkeit des Rechts einer der wesentlichen Ansätze einer besseren Rechtsetzung,

der insbesondere die Rechtsumsetzung wirksamer, schneller und zukünftig proaktiv und personalisiert macht (Vogel 2024a). Praxis- und Digitalchecks sind neue Instrumente, deren Ergebnisse die Rechtsetzung mitbestimmen sollten.

Praxischecks – das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz ergriff 2023 dazu die Initiative (BMWK 2023) – dienen dazu, die tatsächliche Umsetzbarkeit und Wirkung von Gesetzen zu prüfen: Können Ziele und beabsichtigte Wirkung erreicht werden? Welche möglichen unerwarteten Probleme und Hindernisse gibt es bei Normadressaten und Verwaltung und wie können sie beseitigt werden? Eine in Sachen praktischer Umsetzung nachlässige Rechtsetzung verursacht bei beteiligten Bürger\*innen, Unternehmen und Verwaltungen unnötigen Verwaltungsaufwand oder „regulatory sludge“, wie es Cass Sunstein (2019a) nennt.

Digitalchecks (BMI 2024) dienen der nutzerorientierten Digitalisierungsfähigkeit von Normen. Es geht hierbei insbesondere um die Vermeidung von Digitalisierungshindernissen, auch mit Blick auf künftige technologische Entwicklungen, und um die Kompatibilität mit digitalen Prozessen und Strukturen. Digitalchecks sollten für alle Regelungen gelten, die für die Gesetzesumsetzung mitentscheidend sind wie z.B. Förderrichtlinien. Digitalchecks sind auch für die Ländergesetzgebung notwendig. Von Digitalchecks zu unterscheiden ist das Digitalscreening von Gesetzen, wie es zum Beispiel seit 2022 in Nordrhein-Westfalen vereinzelt zur allgemeinen Überprüfung von Landesgesetzen auf Inkonsistenzen und Übereinstimmung mit aktueller Gesetzgebung genutzt wird.

Während neues Recht konsequent umsetzbar und digital angelegt werden muss, sollte parallel und zügig das alte Recht überarbeitet werden, um die wachsenden digitalen Möglichkeiten nutzen und „regulatory sludge“ entsorgen zu können. Grundlage ist hier die Praxis – auf die Agenda gesetzt mit Hilfe einer Art „Beschwerdemanagement“ für Behörden einschließlich Kommunen und für betroffene private Akteure. Sunstein schlägt in diesem Zusammenhang institutionelle „Sludge Audits“ für öffentliche und private Einrichtungen vor (Sunstein 2019b).

#### 4.3 Mehr hochwertige Akteursbeteiligung

Bessere Rechtsetzung verlangt statt bislang üblicher begrenzter Konsultationen mehr hochwertige, in den Worten der OECD „echte“ Akteursbeteiligung (OECD 2022: 53–77), die mehr Wissen auch über konkrete Alternativen zu angedachten Lösungen bereitstellt, die Transparenz erhöht, notwendiges Vertrauen schafft sowie Umsetzung und wirksame Zielerreichung erleichtert. Die beteiligten Akteure

– auch die Behörden – erhalten hier das Recht, im Rahmen der Ausarbeitung, Umsetzung und Überprüfung von Gesetzen und Rechtsvorschriften ihre Ansichten zu äußern.

Hochwertige oder echte Akteursbeteiligung ist immer inklusiv. Die Verantwortlichen gehen nicht nur auf die Hauptakteure, sondern auch auf die direkt betroffenen Gruppen zu, die nicht oder nur schlecht organisiert sind oder nicht die notwendigen Mittel und Informationen haben, sich aus eigener Initiative einzubringen. Intelligente Rechtsetzung erfordert frühzeitig Wissen aus verschiedenen Quellen unabhängig von ihrer Organisationsmacht. Eine derartige Akteursbeteiligung findet frühestmöglich und transparent statt, d.h. schon vor Ausarbeitung der Regelungen. So weiß der Staat besser, auf wen und wie sich seine Regelungstätigkeit auswirkt und ob und welche ernstzunehmenden Alternativen es gibt.

Hochwertige Akteursbeteiligung verlangt regelmäßigen Austausch, um Vertrauen zum Beispiel für das Teilen betriebseigener nicht personenbezogener Daten zu schaffen, Feedbackprozesse zu organisieren, Qualität und Leistung des Rechtsrahmens regelmäßig zu erörtern, sich gegenseitig besser zu verstehen, bei „Beschwerden“ gemeinsam nach Lösungen zu suchen, d.h. anpassungsfähig zu sein. Regelungen werden – so die Praxiserfahrung – durch Beteiligung bei der Rechtsetzung sowie Rechtsumsetzung („Sense of Ownership“) eher eingehalten, angestrebte Ziele besser erreicht, es sei denn die Beteiligung wird für Blockaden missbraucht. Dazu bedarf es eines entsprechenden Stakeholder Managements (vgl. L. Vogel 2024b).

#### *4.4 Systematische Neuausrichtung der Gesetzesfolgenabschätzung*

Ein weiterer Ansatz besserer Rechtsetzung ist die systematische Neuausrichtung der bereits 2000 (BMI 2009) eingeführten Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) für Bundesgesetze.<sup>12</sup> Die GFA (vgl. OECD 2022: 77–90) sollte grundsätzlich unterschiedliche Regelungsalternativen berücksichtigen, weil sie ansonsten schnell zur Rechtfertigung einer bereits gewählten Lösung fehl genutzt wird. Kosten für Bürger\*innen, Unternehmen, Verwaltungen und insbesondere Kommunen sind nach klaren einheitlichen Standards zu ermitteln. Einheitliche Standards für Durchführung und Darstellung der GFA erleichtern zudem Zugänge zu Ergebnissen, notwendigen Vergleichen und Weiterentwicklung. Die Folgen späterer Änderungen im Gesetzgebungsprozess dürfen nicht wie bisher ununtersucht bleiben.

---

12 Zur Kritik an bestehender GFA insbes. NKR-Jahresberichte 2017, 2018, 2019 und 2020.

Die GFA sollte die Wirkungen für den Klimaschutz neu einbeziehen. Ein internationales Forschendenteam hat nachgewiesen, dass der weit überwiegende Teil der klimapolitischen Maßnahmen der letzten 20 Jahre keine nennenswerten Emissionsreduzierungen erzielt haben (Stchemesser et al. 2024): „Unsere Ergebnisse verdeutlichen: Viel hilft nicht automatisch viel, es kommt vielmehr auf den richtigen Mix der Maßnahmen an“ (PIK 2024). Von rund 1.500 untersuchten Gesetzen, Verordnungen und anderen Steuerungsinstrumenten aus 41 Staaten führten lediglich 189 direkt zu messbaren Treibhausgasreduzierungen. Die Studie setzt übrigens neue Maßstäbe nicht nur für Wirkungsanalysen von staatlichen Maßnahmen, sondern auch für die GFA.

Jede GFA sollte zeitgleich mit der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs beginnen und parallel mit ihr laufen, d.h. mit der Formulierung von Problemstellung und Zielen (OECD 2019). Wie dies gewährleistet werden und wie die GFA zu einem festen Bestandteil der Alltagspraxis der Rechtsetzung werden kann, ist „eine der großen Herausforderungen der kommenden Jahre“, schreibt die OECD (2022: 28).

#### *4.5 Mehr innovative technologische Lösungen*

Rechtsetzung kann durch digitale Technologien wie Künstliche Intelligenz (KI) und Big Data (große, komplexe und vielfältige Datenmengen) effizienter, zielgerichteter und evidenzbasierter gestaltet werden, was letztlich zu besseren Gesetzen und Regelungen führt. Mit Hilfe von KI können Rechtsvorschriften gesichtet, komprimiert und ihre Zugänglichkeit erhöht werden. Zusammenhänge und Überschneidungen zwischen Rechtstexten verschiedener Ressorts und Behörden und auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen werden erkannt (OECD 2019), notwendige Rechtsbereinigung (Reduzierung von „regulatory sludge“) wird leichter, Akteursbeteiligung im Rechtsetzungsprozess und darüber hinaus einfacher, weniger zeitintensiv und kostengünstiger.

Der Einsatz von KI und Big Data zur Sammlung, Verwaltung und Analyse von Daten vergrößert die Evidenzbasis für den Rechtsetzungsprozess. Mit KI können mögliche Auswirkungen des neuen Rechts simuliert und vorhergesagt, mögliche Risiken und negative Auswirkungen frühzeitig festgestellt, Gesetze gezielter formuliert werden. Automatisierte Berichterstattung über Umsetzung und Wirkung von Gesetzen ermöglicht schnell wertvolle Rückmeldungen für Nachbesserungen und zukünftige Rechtsetzung. Echtzeitdaten ermöglichen in Krisensituationen oder bei sich schnell verändernden Themen eine schnelle Reaktion des Gesetzgebers.

Wichtige Voraussetzung für KI ist allerdings, die Entscheidungsprozesse von KI-Systemen transparent und nachvollziehbar zu gestalten, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu sichern. KI-Systeme können Bias enthalten, die zu diskriminierenden Ergebnissen führen (siehe Schwartz et al.). Mechanismen zur Identifizierung und Beseitigung solcher Bias sind zu implementieren, der Schutz der Privatsphäre der Bürger\*innen zu gewährleisten. Klare rechtliche Rahmenbedingungen für den KI-Einsatz in der Rechtsetzung sind erforderlich, um Missbrauch zu verhindern und konkrete Verantwortlichkeiten festzulegen. Schon heute heißt es zu oft, das IT-Verfahren sei schuld, so wie es in der Antike hieß, die Götter sind schuld.

Innovationslabore, Experimentierklauseln oder nichtregulatorische Ansätze wie freiwillige Kooperationen helfen, technologische Neuerungen (KI, Internet der Dinge, *Augmented Reality* etc.) für die Rechtsetzung praxistauglich zu machen und zu nutzen. Die digitale Transformation des demokratischen Rechtsstaates erhöht insgesamt sein Leistungspotential und minimiert im Kontext erhöhter Unsicherheit mögliche Risiken der Rechtsetzung und in Folge der Rechtsumsetzung (vgl. zu Corona Amaral et al. 2020).

## 5. Ansätze besserer Rechtsumsetzung

Wie dargestellt (siehe 3.4 und 4) bedarf eine bessere Rechtsumsetzung einer besseren Rechtsetzung. Zugleich sind neue strategische und operative Ansätze, die auf die Erneuerung kultureller und operativer Grundlagen der Rechtsumsetzung zielen, sowie ein flexibler Einsatz bestehender Instrumente (vgl. Bogumil et al. 2023a) erforderlich.

### 5.1 Mehr zielorientierte Rechtsumsetzung als althergebrachter Rechtsvollzug

In diesem Beitrag wird bewusst der Begriff „Rechtsumsetzung“ verwendet und nicht der althergebrachte Begriff „Rechtsvollzug“. Der Begriff „Rechtsvollzug“ basiert auf einer eher starren sanktionsorientierten Durchsetzung von Regeln (Russell/Hodges 2019) und kommt damit Risikoaversion und übertriebenen Sicherheitsdenken in Verwaltungen entgegen, statt diese abzubauen. Das Grimm'sche Wörterbuch schreibt zum Wort „vollziehen“: „die Vorstellung der vollkommenen Durchführung wird betont“ ... „besonders wird vollziehen mit einem Objekt verbunden, das [...] Zwang für eine Tätigkeit oder ein Verhalten bezeichnet“ (Gebrüder Grimm 1854-1961).

Der Begriff „Rechtsumsetzung“ steht für den Paradigmenwechsel von der „vollkommenen“ regelorientierten und sich dadurch absichernden Verwaltung zu einer neuen zielorientierten Rechtsumsetzung, die im rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip angelegt ist und in der sog. teleologischen Rechtsauslegung zum Ausdruck kommt. Wenn Verwaltungshandeln sich auf das zu erreichende Ziel konzentriert, wird es aus eigenem Interesse überflüssigen Ballast abwerfen. Abwägungsprozesse werden trotz ihrer Komplexität einfacher und schneller. Denn Zielklarheit<sup>13</sup> ist Normenklarheit und Zielerreichung Normenerreichung. Starre Prozesse und kleinliche Vorgaben treten in den Hintergrund, die Zielerreichung ist einfach wichtiger.

Die Zielerreichung wird davon beeinflusst, wie Regeln umgesetzt werden. Jede und jeder Fußballschiedsrichter\*in weiß dies. Die reine Einhaltung der Vorschriften – unabhängig von ihrer Zielsetzung – führt eben nicht automatisch zur Zielerreichung. Regeln sind nicht immer optimal formuliert, aufgrund dilatorischer Formelkompromisse (Schmitt 1928: 31f.) gewollt mehrdeutig und aufgrund rasanter technischer Innovationen schnell veraltet. Forschungsarbeiten zu einzelnen Ländern und Regulierungsbereichen zeigen, dass die „Pfadabhängigkeit“ der Rechtsumsetzung ein weiterer wichtiger Faktor für die Zielerreichung ist, aber damit verbundene Hindernisse, Engpässe und Widerstände nicht durchgängig und systematisch berücksichtigt werden (Blanc 2012, 2018) wie Koordinierungsprobleme, „Command an Control“-Denken, Eigeninteressen und -logiken, Verlust der Gesamtperspektive etc.

Bessere und zielgerichtete Rechtsumsetzung hängt schließlich vom Zusammenwirken der Akteure ab (siehe 5.3). Staatliches Handeln hat die Aufgabe, die Normadressaten zu unterstützen, das Regulierungsziel zu erreichen, an der Verbesserung des Rechts mitzuarbeiten sowie Risiken für das Gemeinwohl zu reduzieren bzw. zu vermeiden (Blanc 2021). Die zielorientierte Rechtsumsetzung kann stärker als der reine Rechtsvollzug die Idee der „Koproduktion“ öffentlicher Leistungen nutzen. Bürger\*innen oder Unternehmen sind nicht nur Normadressaten oder Nutzer öffentlicher Regulierung und Leistung, sie können als „Koproduzenten“ dieser Leistungen und Regulierungen zur besseren Zielerreichung beitragen („Sense of Ownership“) (vgl. auch L. Vogel 2024b).

Und schließlich können zur Zielerreichung die verhaltensökonomischen Faktoren der Einhaltung bzw. Nichteinhaltung von Regeln berücksichtigt werden

13 Beispiel: § 2 EEG (Erneuerbare Energien im „besonderen öffentlichen Interesse“ und „vorrangiger Belang“) sowie das bis 2027 1.000 Windenergieanlagen-Ziel der NRW-Landesregierung führten zum Anstieg der Genehmigungen in NRW (vgl. Bogumil et al. 2023a).

(vgl. OECD 2022: 18). Die von den betroffenen Akteuren wahrgenommene Verfahrensgerechtigkeit (Tyler 2003) ist dabei von herausragender Bedeutung.

### 5.2 Mehr Wirkungsorientierung

Eine Organisation, die „irgendwie arbeitet“ und die Ergebnisse ihrer Arbeit nicht hinterfragt und aus ihnen nicht lernt, läuft Gefahr zu stagnieren und „weiter so“ zu arbeiten, selbst wenn angestrebte oder versprochene Wirkungen teilweise oder ganz ausbleiben und Legitimität sowie demokratisches Vertrauen verloren gehen. Mehr Wirkungsorientierung in der Rechtsumsetzung ermöglicht es, besser mit dem hohen Innovationstempo unserer Zeit Schritt zu halten, Prioritäten zu bilden, Ressourcen effektiv und effizient einzusetzen. Wirkungsorientierung steigert die intrinsische Motivation der Beschäftigten (vgl. bereits Perry/Wise 1990; Bellé 2013), weil der Fokus auf den gesellschaftlichen Sinn und die Relevanz der Arbeit („Gemeinwohl als Beruf“) gerichtet ist.

Fortgeschrittene Staaten wie Neuseeland, Kanada, Australien, Schweden oder die Niederlande setzen u.a. folgende Instrumente ein: *Outcome-based-* oder *Performance-based-Budgetierungsverfahren*, Ressourcenzuweisung basierend auf den erwarteten Ergebnissen von Programmen (*Outcomes and Programs Framework*), ergebnisorientierte Management- und Rechenschaftssysteme (*Results-based Management and Accountability Frameworks*), Ergebnisberichte mit Zielvergleich, zu vermeidenden Risiken und erwarteten Wirkungen (*Departmental Results Reports*), Leistungsindikatoren und -messung (*Performance Indicators* oder *Performance Measurement*), *Annual Performance Statements* oder ergebnisorientierte Checklisten.

In den 1990er Jahren gab es erste praktizierte Ansätze zu einer wirkungsorientierten Rechtsumsetzung auch in Deutschland. Kommunale Leistungsvergleiche wurden entwickelt und in Vergleichsringen durchgeführt, und zwar mit den Dimensionen Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit, Mitarbeiterorientierung und Kundenorientierung. Die Leistungsvergleiche wirkten als Entdeckungsverfahren für neue oder verbesserte Lösungen. Solche Ansätze blieben politisch stecken oder Stückwerk. Eine übergreifende politische Strategie fehlte. Unterschiedliche Erwartungen kamen hinzu.

Schedler stellte schon früh fest (Schedler 1995: 260), dass mehr Wirkungsorientierung in der Rechtsumsetzung die Entwicklungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung in besonderem Maße fordert. Er fügte hinzu, Entwicklung ist etwas, „das von niemand anderem gemacht oder realisiert werden kann als dem System selbst“ (Ulrich/Probst 1990: 92). Mehr Wirkungsorientierung in der Rechtsum-

setzung sollte auf der Grundlage einer übergreifenden politischen Strategie erfolgen beginnend mit einer Haushaltsplanung, die Budgetentscheidungen mit klaren und messbaren Leitzielen verknüpft, sich so auf Topthemen konzentriert und die digitale Technik für Datensammlung und Datenanalyse nutzt. Dies schafft Transparenz, eine nachvollziehbare Politik und erleichtert den Umgang mit unterschiedlichen Erwartungen, was die verschiedenen Akteure und Maßnahmen betrifft.

### *5.3 Mehr hochwertige Akteursbeteiligung*

Die Verwaltungspraxis zeigt, dass eine Beteiligung von Antragstellern oder Normadressaten, beteiligten Verwaltungen und Kommunen vor oder zu Beginn eines Verfahrens zum Beispiel in Form von Investitionskonferenzen oder vorbereitenden Besprechungen zu einer besseren und schnelleren Rechtsumsetzung führt. Information, Beratung und Austausch über Problemlagen und deren Lösungen finden in solchen Konferenzen gleichzeitig und nicht hintereinander statt, Rückmeldungen sind sofort möglich, Fragen können geklärt und auf gute Beispiele verwiesen werden. Insbesondere fortlaufende Kommunikation auf Online-Plattformen ermöglichen zügiges paralleles Arbeiten, Updates und kurze Informationen über den Fortschritt eines Verfahrens und die Verarbeitung von Rückmeldungen.

Für Akteursbeteiligung und Beteiligung der Öffentlichkeit können Online-Plattformen und Online-Tools genutzt werden. Der Einsatz von KI in der Auswertung von öffentlichen Konsultationen bietet Vorteile, die die Skalierbarkeit, Geschwindigkeit, Effizienz, Genauigkeit und Tiefe der Analyse und gleichzeitig die Nutzerfreundlichkeit (Beteiligung an jedem Ort, zu jeder Zeit und in fast jeder Sprache) verbessern (siehe Vogel 2022: 90f.). Trend- und Mustererkennung, Personalisierung und kontinuierliche Verbesserung kommen hinzu.

Schließlich sollte Akteursbeteiligung nachbereitet werden. Generell sollte die Nachbereitung von wichtigen oder neuen Prozessen der Rechtsumsetzung Regel werden. Es geht um die Etablierung einer neuen „Normalität“ des Nachfragens und der kritischen Reflexion aus Sicht aller Beteiligten. Nicht kompliziert, sondern einfach und digital.

### *5.4 Flexible Einsatz bewährter Instrumente*

Zahlreiche bewährte Maßnahmen besserer Rechtsumsetzung können jederzeit flexibel genutzt werden. Zu jeder Zeit können Verwaltungsverfahren gestrafft, Ar-

beitsprozesse standardisiert, die Zusammenarbeit durch interdisziplinäre Teams gefördert, Prioritäten gebildet, Projektmanagement-Tools genutzt und Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden.

Verwaltungsdigitalisierung kann ganz unspektakulär reale Probleme am Arbeitsplatz lösen. Große „Leuchtturmprojekte“ sind dazu nicht erforderlich, sondern eher hinderlich (Friesike/Sprondel 2022: 86). Fördermittelverfahren für Kommunen und Private können vereinfacht, Nachweisvorlagepflichten durch Nachweisvorhaltepflichten ersetzt werden wie seit 2017 bei Steuererklärungen. Elektronische Akten können eingeführt und Altkarten digitalisiert werden. Vieles geht zwar nicht einfach „nebenbei“, sondern benötigt einen handlungswirksamen Willen der Führungskräfte sowie ggf. auf Zeit personelle und finanzielle Ressourcen.

### *5.5 „All“ Digitalität und „Personal Government“ als Zukunft der digitalen Verwaltung*

Handfeste Ergebnisse der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland sind nach 25 bis 30 Jahren mit viel Einsatz noch immer überwiegend rar. Von einer flächen-deckenden Digitalität im Sinne digitaler Ende-zu-Ende-Leistungen ist die öffentliche Verwaltung weit entfernt und von einem „Personal Government“, sprich von proaktiven personalisierten Verwaltungsleistungen, noch weiter. Possible Digital schreibt im Sommer 2024, der Glauben an eine erfolgreiche Digitalisierung im öffentlichen Sektor müsse zurückgebracht werden (Possible Digital 2024).

Eine Studie zum Stand der Verwaltungsdigitalisierung kommt 2024 am Beispiel von Fachämtern digital fortgeschrittenen Bereiche<sup>14</sup> zu folgenden Ergebnissen (Gräfe et al. 2024a, 2024b): Deutsche Behörden sind in der Verwaltungsdigitalisierung unterschiedlich weit, was digital fortschrittliche Verwaltungen bei notwendig werdender Kooperation zu zusätzlichem Aufwand und unnötiger Langsamkeit zwingt. Die interne Digitalisierung wird meist vernachlässigt. Medienbrüche bestehen fort. Effizienzgewinne werden insbesondere durch verbesserte Fallbearbeitung, Wegfall von internen und externen Postwegen sowie automatisierten Datenaustausch erzielt. Die Parallelität analoger und digitaler Prozesse belastet die Verwaltungen. Ein „Nebenbei“-Erledigen der mit der Digitalisierung verbundenen Aufgaben demotiviert. Als Digitalisierungbarrieren wirken erhebliche Nutzungseinschränkungen, aus Bürger\*innen-Sicht unattraktive digitale Leistungen, die Gleichzeitigkeit von analogen und digitalen Prozessen (Papier- und

---

14 Finanzämter, KFZ-Zulassung, Bauaufsicht und Leistungen für Eltern.

E-Akte), übergreifende Technikprobleme (Anbindung an Fachverfahren) und knappe personelle Ressourcen sowie immer noch unzureichende Kompetenzen.

Als vorrangige Aufgaben der Verwaltungsdigitalisierung nennt die Untersuchung u.a. die zügige flächendeckende Implementierung der E-Akte (mit einer möglichst kurzen Phase der Parallelität von E-Akte und Papierakte), eine bessere Mitarbeiterorientierung, die Schaffung eigener Stellen für Digitalisierung in Fachämtern sowie die Optimierung der digitalen Transformation durch Lösung von Technikproblemen, technischer Instabilität, Fehleranfälligkeit und von Inkompatibilitäten der IT-Komponenten.

In der Praxis tun sich Verwaltungen schwer mit KI. Schlechte Datenqualität, unklare Ziele, Rechtsunsicherheit (Datenschutz, Lizensierung, Tarifbestimmungen/Arbeitsrecht, Dienstrecht) und Risikoaversion tragen das Ihre dazu bei. Durch Kooperation mit Herstellern sind geeignete Anwendungsfälle zu identifizieren und KI praxistauglicher zu machen. Weiterbildung, Austausch und Freiräume wie Innovationslabore für den KI-Einsatz sind zu schaffen. Dabei ist aus der Zukunft heraus zu denken und zu handeln. Die Zukunft digitaler Verwaltungsleistungen sind proaktive („antragslose“) personalisierte Verwaltungsleistungen („Personal Government“) (Hertie School/Nortal 2023; Nortal 2024)

Diese neue Generation von digitalen Verwaltungsleistungen zeichnet aus, dass sie eben proaktiv und nicht mehr reaktiv, dass sie personalisiert, lebens- bzw. geschäftsereignisbasiert, benutzerzentriert und einfach zugänglich über neue Kanäle wie Super Apps<sup>15</sup> ist, dass sie verschiedene zielorientierte Verwaltungsprozesse integriert und KI, Big Data und maschinelles Lernen nutzt. Erste proaktive personalisierte Verwaltungsleistungen gibt es bereits in Estland, Österreich und Neuseeland (Hertie School/Nortal 2023: 30–35). In Estland wird beispielsweise seit 2019 eine erste proaktive personalisierte Verwaltungsleistung für den Bereich Geburtenregistrierung/Kinder- und Familienleistungen erbracht, d.h. ohne Antragstellung automatisiert auf bereits vorhandenen Daten abgewickelt.

## 6. Dem Faktor Zeit wieder eigenständige außenwirksame Bedeutung geben

Staat und Wirtschaft leben nach unterschiedlichen zeitlichen Rhythmen (Bullinger 1991: 53). Unternehmen müssen, wenn sie im Wettbewerb bestehen wollen,

15 Digitale Plattformen, die weit über herkömmliche Anwendungen hinausgehen, indem sie eine Vielzahl von Diensten und Funktionen hier unterschiedlicher Behörden in einer einzigen mobilen Anwendung integrieren, auf die Einwohner\*innen/Bürger\*innen und Unternehmen zugreifen können.

schnell auf Veränderungen reagieren („Speed to Market“). Zeit ist ein wesentlicher Faktor für Effizienz und Produktivität von Unternehmen. Für den Staat ist nicht Schnelligkeit das Lösungswort, sondern Akkuratesse im Gesetzesvollzug (ebd.: 53) mit daraus folgender Neigung zu Einzelfallregelung und Absicherung (Bogumil 2024: 3).

Mit der Digitalisierung ist dieser zeitliche Rhythmusunterschied noch größer und großflächiger geworden. Wesentliches Merkmal des Digitalen ist eine instantane Kommunikation in Lichtgeschwindigkeit, die zeitliche und räumliche Abstände auflöst, ohne dass Zeit und Raum selbst verschwinden (Baecker 2018). Gesellschaft und Wirtschaft leben weit mehr in der digitalen Welt als der Staat, der weitgehend noch in der analogen Welt zu Hause ist. Der Staat ist aber immer mehr und immer stärker mit Erwartungen der Menschen und Unternehmen nach digitaler Geschwindigkeit konfrontiert und muss diese Erwartungen noch überwiegend enttäuschen.

Wie nie zuvor gilt die bereits 150 Jahre alte Feststellung von Rudolf von Gneist: „Einfachheit und Schnelligkeit der Exekutive wird das Bedürfnis und Lösungswort der Zeit mit jedem Fortschritt der industriellen Gesellschaft“ (Gneist 1875). Seit über 30 Jahren (siehe Bullinger 1991; Steinberg et al. 1991; Bogumil et al. 2022) wird in Wissenschaft und Praxis Verwaltungsbeschleunigung diskutiert und postuliert, mit nur wenig Ertrag trotz zahlreicher gesetzlicher Bemühungen (Bogumil et al. 2022; 2023a). Die Folge: Wir regieren anders, als wir leben und arbeiten. Auf Dauer kann das nicht gut gehen. Unter der Überschrift „Die autoritäre Versuchung“ fragt die ZEIT (Probst 2024) im April 2024, ob die Demokratie nicht u.a. schneller werden muss.

Der Faktor Zeit ist heute kein tragender Grundsatz des deutschen Verwaltungsrechts (Kirchhof 1975; Bullinger 1991). Zeit steht nicht im Mittelpunkt behördlicher Verfahrenspraxis. Rechtzeitiges und Zeitgerechtes bleiben im Ungefähr, wenn es in den Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und Ländern heißt: „Es [gemeint ist das Verwaltungsverfahren] ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen“. Tatsächlich stehen die akkurate Sach- und Rechtsaufklärung sowie das Einhalten der Regeln im Mittelpunkt. Dies gibt der Verwaltung Macht über die Zeit, deren Grenzen die Rechtsprechung bislang weit und meist ohne praktische Auswirkung gezogen hat.

Im Ausgangsverständnis des liberalen Rechtsstaates war der Zeitfaktor dagegen wesentlicher Bestandteil des Rechtstaates. Gesetze sollten von der Verwaltung bei aller Sorgfalt schnell vollzogen werden (vgl. Bullinger 1991: 53f.). Robert v. Mohl, der Autor der ersten deutschen systematischen Darstellung des Verwaltungsrechts von 1831 (Mohl 1831), schreibt: „Eine Verzögerung [...] über die Zeit

hinaus, welche eine gründliche Bearbeitung [...] erfordert, ist ein Unrecht gegen den Unterthanen“ (Mohl 1859: 248f.; vgl auch Gneist 1879: 118ff.).

Mit Otto Mayer (1895), dem Schöpfer der modernen Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts, verengte sich Ende des 19. Jahrhunderts der Rechtsstaatsbegriff. Das bis dahin umfassendere Rechtsstaatsprinzip wurde ein primär inhaltliches Rechtsstaatsprinzip, das die Dynamik der Rechtsumsetzung weitestgehend ausklammert (Bullinger 1991: 55). Die Pflicht des Beamten, sich auch „recht rasch zu entschließen“ (Mayer 1924: 188) war für Otto Mayer nur noch eine interne Dienstpflicht<sup>16</sup>, keine außenwirksame Rechtspflicht. Die Staatswissenschaften konzentrierten sich als Rechtswissenschaft auf die rechtmäßige und als Verwaltungswissenschaft auf die gute Verwaltung. Die Verknüpfung von rechtmäßiger und guter Verwaltung wurde vom Grundsatz her aufgegeben.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der neuen Herausforderungen, insbesondere der Auflösung der Zeit im Digitalen sowie des sinkenden Vertrauens in die Handlungsfähigkeit der Demokratie (siehe z.B. Körber-Stiftung 2024) sollte der Faktor Zeit wieder eine eigenständige außenwirksame, d.h. eine aktiv gestalterische Kategorie staatlichen Handelns und Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Rechtmäßigkeitsprüfung werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Klimabeschluss<sup>17</sup> den Faktor Zeit als verfassungsrechtliche Kategorie bereits neu herausgearbeitet und betont, dass ein „rechtzeitiger“ Klimaschutz grundgesetzlich geboten ist, um die Freiheit nachfolgender Generationen vor übermäßigen Beschränkungen zu schützen. Bundesverfassungsgericht und Verwaltungsgerichtsbarkeit sollten die rechtliche Bedeutung der Zeit im Sinne temporaler Freiheits- und Grundrechtssicherung weiter ausleuchten und konkretisieren. Weitere Ansätze finden sich im zeitübergreifendem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, im Gleichheitsgrundsatz und im Rechtsstaatsprinzip.

Der Einsatz innovativer digitaler Lösungen hätte dann nicht mehr nur „Wünsch-Dir-was“-Charakter, sondern wäre ein wichtiger rechtlich relevanter Belang, der Verfahren und Verwaltungsleistungen beschleunigt. Bestehende Beschleunigungsmöglichkeiten würden konsequent genutzt wie Vorgaben zur Selbstprogrammierung nachgeordneter Behörden, Reduzierung und Standardisierung der Antragsunterlagen, Festlegung von Verfahrenshöchstdauern mit Genehmigungsfiktion auf Grundlage von § 42a Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz, Fristsetzungen mit Präklusionswirkung für Stellungnahmen, Einwendungen und

16 Interne Dienstpflichten hatten im preußischen Staat allerdings eine stärkere Bedeutung als heute.

17 BVerfGE 157, 30 ff.

gemeindliches Einvernehmen, Genehmigungen mit Detaillierungsvorbehalt oder die Zulassung vorzeitiger Errichtung, Abschaffung von Widerspruchsverfahren, so dass Betroffene direkt den verwaltungsgerichtlichen Klageweg beschreiten können, sowie die stetige Verbesserung des Planungs- und Genehmigungsmanagements. Sicherlich würde auch eine verständliche Sprache gefördert.

## 7. Gebot einer verständlichen Sprache

Verständliche Sprache ist für den demokratischen Staat von grundlegender Bedeutung: „Das Demokratiegebot bedeutet für das Recht ein Verständlichkeitsgebot“ (Wesel 2004: 457) und „Verständlichkeit als Bürgerrecht“ (Eichhoff-Cyrus/Antos 2008) zielt auf die Beseitigung der vielen Verständlichkeitsbarrieren in der Rechts- und Verwaltungssprache. Das Gebot der Normenklarheit (nicht widerspruchsvoll, nicht irreführend, eben verständlich), aber auch das Bestimmtheitsgebot, dessen Zweck der Schutz vor staatlicher Willkür ist, gebieten eine verständliche Rechtssprache. Wir scheinen das vergessen zu haben.

Die Verbesserung der Verständlichkeit von Rechts- und Verwaltungstexten ist dabei mehr als die Gestaltung der sprachlich-stilistischen Oberfläche, sie betrifft vor allem die konzeptionelle Tiefenstruktur und den Normadressatenkontext des Rechts (vgl. z.B. Vogel et al. 2020; Ebert 2006). Wie wir alle aus eigener Erfahrung wissen, ist hier noch viel zu tun. Hinweise und gute Beispiele aus Staaten wie Schweden („Klarspråksarbete“), Kanada („Plain Language“) oder der Schweiz (Vogel et al. 2020: 28f.) können helfen. Der Schweizer Gesetzgebungsleitfaden hat sich beispielsweise von der Fokussierung auf Formulierungsfragen gelöst und setzt auf konzeptioneller Ebene an (Bundesamt für Justiz 2019).

Entsprechende Leitfäden zur verständlichen Sprache müssen kulturell und institutionell in der Verwaltung verankert und mit regelmäßiger Fortbildung verbunden werden, damit die Praxis gute Ratschläge und Hilfen auf breiter Ebene nachhaltig nutzt (Nussbaumer 2002: 112; Ebert/Fisiak 2018; Vogel et al. 2020: 139–144). Und wir sollten von der Angewohnheit lassen, komplexe Sachverhalte kompliziert zu regeln und die daraus folgende unverständliche Sprache mit der Komplexität des Sachverhalts zu begründen. Hier geht es um die Vereinfachung der Regelungsinhalte selbst. Wer einen Text formuliert, muss sich zunächst selber (besser) verstehen, um von anderen verstanden zu werden.

## **8. Zum guten Schluss**

Die freiheitliche rechtstaatliche Demokratie kann also durch bessere Rechtsetzung und Rechtsumsetzung proaktiver, nutzerorientierter, wirksamer, produktiver und schneller werden.

Bleiben zwei Hinweise. Der erste Hinweis zielt auf die notwendige Anpassung der Juristenausbildung und der Verwaltungsausbildung an die neuen Herausforderungen mit ihren komplexen Aufgabenstellungen. Die Juristenausbildung sollte Rechtsgestaltung und Gesetzgebung sowie ihre Digitalität stärker einbeziehen und interdisziplinäre Zusammenarbeit im Sinne der ursprünglichen Staatswissenschaften anstreben. Die Ausbildung der zukünftigen Verwaltungskräfte sollte sich an die sich wandelnden Anforderungen von digitaler und zukünftiger Verwaltung im Rahmen einer intelligenten guten Regulierung ausrichten und ebenfalls interdisziplinäre Ansätze aufnehmen.

Der zweite Hinweis zielt auf die Notwendigkeit eines guten Changemanagements, das die vielfältigen Kulturen und Eigenlogiken von Verwaltungen im Mehrebenensystem ernst nimmt, die innere Verrechtlichung der Verwaltung systematisch abbaut sowie Anreizsysteme für bessere Rechtsetzung und bessere Rechtsumsetzung sowie für die Transformation des Staates insgesamt schafft.

Dafür braucht es das Wissen der Vielen. Dafür braucht es einen handlungswirksamen Willen der politischen Entscheider\*innen sowie der Führungskräfte in den Verwaltungen und eine übergreifende systematische Strategie. Erfolgsversprechende Ansätze, Herangehensweisen, Instrumente, Methoden, innovative Technik und Best-Practice-Beispiele sind vorhanden. Eine neue ganzheitliche Sicht im Sinne ursprünglicher Staatswissenschaft ist möglich, die rechtmäßige und gute Verwaltung wieder in einen Zusammenhang setzt. Die Arbeiten von Jörg Bogumil stehen beispielhaft dafür.

Die meisten Verwaltungsmitarbeiter\*innen sowie die überwiegende Mehrheit der Bürger\*innen wollen eine bessere Rechtsetzung und Rechtsumsetzung: einen Staat auf Augenhöhe und auf der Höhe der Zeit, der Engagement eben nicht ausgrenzt, sondern nachfragt und unterstützt. Und sie wollen auch etwas dafür tun. Transformer-Initiativen von unten haben längst begonnen, die neuen Herausforderungen zu gestalten, sie arbeiten konkret am Staat von morgen. Der demokratische freiheitliche Rechtsstaat, dieser Glücksfall der deutschen Geschichte, braucht für die Welt von morgen und übermorgen viele Menschen mit ihrem Wissen, mit ihren Gedanken, Empfindungen und ihrem Handeln.

## Literatur

- Albert, Hans (1972): Aufklärung und Steuerung. Gesellschaft, Wissenschaft und Politik in der Sicht des kritischen Rationalismus. In: Ortlieb, Heinz-Dietrich/Molitor, Bruno/Krone, Werner (Hrsg.): *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 11–13. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Amaral, Miguel/Vranic, Goran/Lal Das, Prasanna (2020): *Technology helps strengthen countries' regulatory capacity to respond to COVID-19. How to harness emerging technologies to help policy makers navigate the challenges posed by the pandemic and choose the right regulatory (or non-regulatory) response?*: World Bank. blogs.worldbank.org/en/psd/technology-helps-strengthen-countries-regulatory-capacity-respond-covid-19?cid=SHR\_BlogSiteShare\_EN\_EXT.
- Baecker, Dirk (2018): *4.0 oder Die Lücke die der Rechner lässt*. Leipzig: Merve.
- Beck, Ulrich (1988): *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bellé, Nicola (2013): Experimental Evidence on the Relationship between Public Service Motivation and Job Performance. *Public Administration Review* 73 (1): 143–153. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2012.02621.x.
- Biedenkopf, Kurt (1973): Bericht des Generalsekretärs. In: CDU (Hrsg.): *22. Bundesparteitag Hamburg 1973. Niederschrift*, 51–63. Bonn: Union Betriebs GmbH.
- Biedenkopf, Kurt (1982): Sprache und Politik. In: Heringer, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Holzfeuer im hölzernen Ofen. Aufsätze zur politischen Sprachkritik*, 189–197. Tübingen: Narr.
- BIL (2024): *BIL – Die Leitungsauskunft*. bil-leitungsauskunft.de/bil-leitungsauskunft/.
- Blanc, Florentin (2012): *Inspections Reforms: Why, How and with What Results?* OECD. https://web-archive.oecd.org/2013-01-04/220825-Inspection reforms – web -F. Blanc.pdf. Abgerufen am: 01.06.2024.
- Blanc, Florentin (2018): *From Chasing Violations to Managing Risks. Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Blanc, Florentin (2021): Regulation, Regulatory Delivery, Trust and Distrust – Avoiding Vicious Circles. In: Benedetto, Maria de/Lupo, Nicole/Rangone, Nicoletta (Hrsg.): *The Crisis of Confidence in Legislation*. Oxford: Bloomsbury.
- Bogumil, Jörg (2024): *Stellungnahme zur Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Landtages NRW am 10.01.24 zum Thema „Der Rezession in Nordrhein-Westfalen entgegenwirken – Bürokratieentlastung jetzt umsetzen“*. Landtag Nordrhein-Westfalen (Stellungnahme, 18/II61). https://www.sowi.ruhr-uni-bochum.de/mam/regionalpolitik/mmst18-1161.pdf.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke Christoph (2018): *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Vogel, Hans-Josef (2023a): Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung im Bereich erneuerbarer Energien. *Verwaltung & Management* 29 (5): 219–227. DOI: 10.5771/0947-9856-2023-5-219.
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Vogel Hans-Josef (2022): *Verwaltung besser machen. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis*. http://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/mam/materialien\_band\_19\_verwaltung\_besser\_machen.pdf.

- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024): Verwaltungsverflechtungen im föderalen System. *Politische Vierteljahresschrift* 65 (3): 417–446. DOI: 10.1007/s11615-023-00525-8.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2023b): *Zuständigkeiten und Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen in den Politikfeldern Migration und Integration. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats für Integration und Migration* (SVR). Bochum. [www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2024/05/SVR-Expertise\\_JG24\\_Bogumil-Hafner-Kastilan.pdf](http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2024/05/SVR-Expertise_JG24_Bogumil-Hafner-Kastilan.pdf).
- Bogumil, Jörg/Voßkuhle, Andreas (2024): Wie Bürokratieabbau wirklich gelingt. *FAZ*, 08.02.2024, 6.
- Bull, Hans P. (2005): Auch beim Thema „Entbürokratisierung“ steckt der Teufel im Detail. Vom Auf- und Abbau der Bürokratie. *Verwaltung & Management* 11 (5): 228–235.
- Bullinger, Martin (1991): Verwaltung im Rhythmus von Wirtschaft und Gesellschaft. Reflexionen und Reformen in Frankreich und Deutschland. *Juristen Zeitung* (2): 53–62.
- Bundesamt für Justiz (2019): *Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*. mit Ergänzungen von 2023. Bern: Bundesamt für Justiz. <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-d.pdf>.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) (2024): *Verwaltungsdigitalisierung*. Berlin. [https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Verwaltungsdigitalisierung/Verwaltungsdigitalisierung\\_node.html](https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Verwaltungsdigitalisierung/Verwaltungsdigitalisierung_node.html). Abgerufen am: 16.02.2024.
- Bundesministerium des Innern (BMI) (2009): *Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung*. Berlin. <https://search.app/hnzy59RRBAiXhmyj9>. Abgerufen am: 01.07.2024.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2023): *BMWK baut mit neuem Praxis-Check-Verfahren konkret unnötige Bürokratie ab. Überblickspapier zum neuen Instrument des Praxischecks*. Berlin. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20230816-ueberblickspapier-instrument-praxischeck.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20230816-ueberblickspapier-instrument-praxischeck.pdf?__blob=publicationFile&v=8).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2024): *Förderdatenbank. Bund, Länder und EU*. Ihr Weg zum passenden Förderprogramm. [www.foerderdatenbank.de/FDB/DE/Home/home.html](http://www.foerderdatenbank.de/FDB/DE/Home/home.html). Abgerufen am: 01.09.2024.
- Burgi, Martin (2021): Klimaverwaltungsrecht angesichts BVerfG, Klimabeschluß und European Green Deal. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (19): 1401–1408.
- Cancik, Pascale (2017): Zuviel Staat? Die Institutionalisierung der „Bürokratiekritik“-Kritik im 20. Jahrhundert. *Der Staat (STAAT)* 1: 1–38.
- Cancik, Pascale (2020): „Bürokratie“ als negative Markierung. Zur Semantik von Staats- und EU-Kritik. *Leviathan* 4: 612–636.
- CDU (1979): *Weniger Bürokratie – Mehr Freiheit! Das Programm der CDU zur Entbürokratisierung von Staat und Gesellschaft*. Beschluss des Bundesvorstandes der CDU vom 3. Dezember 1979. Bonn.
- Creative Bureaucracy Festival (Hrsg.) (2024): *Über uns*. creativebureaucracy.org/de/. Abgerufen am: 01.07.2024.
- Demos Helsinki (2024): *A Call for Humble Governments*. [demoshelsinki.fi/julkaisut/a-call-for-humble-governments/](http://demoshelsinki.fi/julkaisut/a-call-for-humble-governments/). Abgerufen am: 01.07.2024.

- Deutscher Bundestag (2023): *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Sonderbericht der Bundesregierung – Bessere rechtssetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode*. Drucksache 20/9000. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/090/2009000.pdf>.
- Ebert, Helmut (2006): *Handbuch Bürgerkommunikation. Moderne Schreibkultur in der Verwaltung. Der Arnsberger Weg*. Berlin: LIT.
- Ebert, Helmut/Fisiak, Iryna (2018): *Bürgerkommunikation auf Augenhöhe. Wie Behörden und öffentliche Verwaltung verständlich kommunizieren können*. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Eichhoff-Cyrus, Karin M./Antos, Gerd (Hrsg.) (2008): *Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion*. Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich: Dunckerverlag.
- Friesike, Sascha/Sprondel, Johanna (2022): *Träge Transformation. Welche Denkfehler den digitalen Wandel blockieren*. Ditzingen: Reclam.
- Gebrüder Grimm (1854–1961): vollziehen. In: *Deutsches Wörterbuch von Jacob Grimm und Wilhelm Grimm*.
- Gneist, Rudolf von (1875): Über die rechtliche Natur, die Zuständigkeit und die Verhandlungsform der Verwaltungsjurisdiction (Bericht). In: *Verhandlungen des Zwölften Deutschen Juristentages – Stenographische Berichte*. Berlin: De Gruyter.
- Gneist, Rudolf von (1879): *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage. Berlin: Springer.
- Goebel, Lutz (2023): *Digitale Grundpfeiler für den Staat im Umbau. Eröffnungs-Keynote von NKR-Vorsitzendem Lutz Goebel auf dem Kongress Digitaler Staat am 25.04.2023*. Berlin: Nationaler Normenkontrollrat (NKR). [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/rede-goebel-digitaler-staat.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/rede-goebel-digitaler-staat.pdf?__blob=publicationFile&v=5).
- Gräfe, Philipp/Wehmeier, Liz Marla/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2024a): *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Gräfe, Philipp/Wehmeier, Liz Marla/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2024b): *Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland. Effekte auf die Vollzugsebene und Lehren für die Praxis*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (Working Paper, 346). [https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008917/p\\_foe\\_WP\\_346\\_2024.pdf](https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008917/p_foe_WP_346_2024.pdf).
- Greiffenhagen, Martin (1980): *Kampf um Wörter? Politische Begriffe im Meinungsstreit*. München/Wien: Carl Hanser.
- Heilmann, Thomas/Schön, Nadine (2020): *Neustaat. Politik und Staat müssen sich ändern. 64 Abgeordnete & Experten fangen bei sich selbst an – mit 103 Vorschlägen*. München: FinanzBuch.
- Hertie School (2024): *"Initiative für einen handlungsfähigen Staat"*. Hertie School. <https://search.app.rYhWzlyZVjLaHZcp8>. Abgerufen am: 14.11.2024.
- Hertie School/Nortal (2023): *Proaktive Verwaltungsleistungen – Die Zukunft der Digitalen Öffentlichen Verwaltung*. Hertie School: Centre for Digital Governance; Nortal. [nortal.com/wp-content/uploads/2023/06/white-paper\\_proaktive\\_verwaltungsleistungen\\_deu.pdf](https://nortal.com/wp-content/uploads/2023/06/white-paper_proaktive_verwaltungsleistungen_deu.pdf).
- Industrie- und Handelskammern im Rheinischen Revier (2024): *Pakt für Planungsbeschleunigung im Rheinischen Revier*. Aachen. [mittlerer-niederrhein.ihk.de/de/de/media/pdf/planen-und-bauen/pakt-fuer-planungsbeschleunigung-im-rheinischen-revier.pdf](https://mittlerer-niederrhein.ihk.de/de/de/media/pdf/planen-und-bauen/pakt-fuer-planungsbeschleunigung-im-rheinischen-revier.pdf). Abgerufen am: 23.09.2024.
- Institut der deutschen Wirtschaft (2024): *Wissenschaftspris Bürokratie. Ausschreibung*. Köln. [www.iwkoeln.de/wissenschaftspris-buerokratie.html](https://www.iwkoeln.de/wissenschaftspris-buerokratie.html). Abgerufen am: 01.07.2024.

- Kersten, Jan/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2020): *Politik des Zusammenhalts. Über Demokratie und Bürokratie*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kirchhof, Paul (1975): *Verwalten und Zeit: über gegenwartsbezogenes, rechtzeitiges und zeitgerechtes Verwalten*. Hamburg: Hansischer Gildenverlag.
- Körber-Stiftung (2024): *Demokratie in der Krise. Umfrage 2024*. koerber-stiftung.de/projekte/demokratie-in-der-krise-umfrage-2024/. Abgerufen am: 01.08.2024.
- Koschnick, Wolfgang J. (2016): Mehr Demokratie wagen... Leerformeln als Instrumente demokratischer Herrschaft. *Telepolis*, 2016. <https://www.telepolis.de/features/Mehr-Demokratie-wagen-3380013.html>. Abgerufen am: 01.06.2024.
- Kutschke, Beate (2022): Universell einsetzbare Leerformelbegründungen in Entscheidungen mit erhöhten Begründungsanforderungen. *RW-Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung* 13 (2): 206–298.
- Land NRW (2024): *Kabinett beschließt umfangreiches Paket zum Bürokratieabbau*. <https://www.land.nrw/pressemitteilung/kabinett-beschliesst-umfangreiches-paket-zum-buerokratieabbau>. Abgerufen am: 14.11.2024.
- Mair, Johanna/Gegenhuber, Thomas/Lührsen, René/Thäler, Laura (2022): *UpdateDeutschland: OPEN SOC IAL IN NOVATION*. weiterdenken und lernen.
- Mayer, Otto (1895): *Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Mayer, Otto (1924): *Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band*. 3. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot.
- Meißner, Thora (2024): Rechtsruck in der Gesellschaft: „Habe Sorge vor der Zukunft“. *Westfalenpost*, 26.07.2024. <https://www.wp.de/lokales/arnsberg/article406785333/angst-vor-politischer-wende-iraner-sorgt-sich-um-zukunft.html>. Abgerufen am: 17.07.2024.
- Miegel, Meinhard (2020): *Das System ist am Ende. Das Leben geht weiter. Verantwortung in Krisenzeiten*. München: oekom verlag.
- Mohl, Robert von (1831): *Staatsrecht des Königreiches Württemberg. Das Verwaltungsrecht*. Band 2. Tübingen: H. Laupp.
- Mohl, Robert von (1859): *Encyklopädie der Staatswissenschaften*. Tübingen: H. Laupp.
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2023): *Weniger, einfacher, digitaler. Jahresbericht 2023*. [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2023-jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2023-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=5).
- Nationales E-Government Kompetenzzentrum (NEGZ) (2024): *Home*. Fachnetzwerk und Denkfabrik für die Digitale Verwaltung. negz.org/. Abgerufen am: 01.08.2024.
- NExT (Hrsg.) (2024): *Netzwerk: Experten für die digitale Transformation der Verwaltung e. V.* next-netz.de/netzwerk/. Abgerufen am: 01.07.2024.
- Nortal (2024): *Personal Government. A vision for a post-digital era of equitable and sustainable public services*. nortal.com/insights/personal-government-white-paper/. Abgerufen am: 01.08.2024.
- Nussbaumer, Markus (2002): «Es gibt nichts Gutes, außer man tut es» – Arbeit ander Verständlichkeit von Gesetzestexten in der Schweizerischen Bundeskanzlei. *Hermes, Journal of Linguistics* (29).

- OECD (2019): *Regulatory effectiveness in the era of digitalisation Context*. policycommons.net/artifacts/3801628/regulatory-effectiveness-in-the-era-of-digitalisation-context/4607456/. Abgerufen am: 23.09.2024.
- OECD (2022): *OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2021 (Kurzfassung)*.
- Perry, James L./Wise, Lois R. (1990): The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review* 50 (3): 367. DOI: 10.2307/976618.
- Plavec, Jan G. (2019): Die Macht der Begriffe. *Stuttgarter Zeitung*, 17.05.2019.
- Popper, Karl R. (1973): *Objektive Erkenntnis. Ein evolutionärer Entwurf*. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Possible Digital (2024): *Über uns*. www.possible-digital.de/. Abgerufen am: 01.07.2024.
- Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) (2024): *Was wirklich wirkt: Erfolgs-Check für die Klimapolitik aus zwei Jahrzehnten*. Hg. v. Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK). www.pik-potsdam.de/de/aktuelles/nachrichten/was-wirklich-wirkt-erfolgs-check-fuer-die-klimapolitik-aus-zwei-jahrzehnten. Abgerufen am: 23.08.2024.
- Probst, Maximilian (2024): Demokratie. Die autoritäre Versuchung. *Die Zeit*, 25.04.2024.
- ProjectTogether (2024): *Veränderung braucht Umsetzung. Für eine transformative Gesellschaft*. Hg. v. ProjectTogether. search.app/Qvnckvccwjbf58B6. Abgerufen am: 01.07.2024.
- Re:Form (2024a): *Erste Vergabe ist abgeschlossen. Bewährt vor Ort*. reform-staat.org/bewahrt-vor-ort/. Abgerufen am: 01.06.2024.
- Re:Form (2024b): *Wir regieren anders, als wir leben*. reform-staat.org/. Abgerufen am: 01.06.2024.
- Richter, Hedwig/Ulrich, Bernd (2024): *Demokratie und Revolution*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Russell, Graham/Hedges, Christopher (2019): *Regulatory Delivery*: Hart.
- Schedler, Kuno (1995): *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern: Haupt.
- Schmitt, Carl (1928): *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schultz, Nikolaj (2024): *Landkrank*. Berlin: Suhrkamp.
- Schwartz, Reva/Vassilev, Apostol/Greene, Kristen/Perine, Lori/Burt, Andrew/Hall, Patrick: *Towards a Standard for Identifying and Managing Bias in Artificial Intelligence*: NIST National Institute of Standards and Technology (NIST Special Publication, 1270). https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/SpecialPublications/NIST.SP.1270.pdf.
- statista (2024): *Anzahl der Gesetze und Verordnungen bis 2024*. de.statista.com/statistik/daten/studie/1456519/umfrage/anzahl-der-bundesgesetze-und-rechtsverordnungen/. Abgerufen am: 01.07.2024.
- Stechemesser, Annika/Koch, Nicolas/Mark, Ebba/Dilger, Elina/Klösel, Patrick/Menicacci, Laura et al. (2024): Climate policies that achieved major emission reductions: Global evidence from two decades. *Science* 385 (6711): 884–892. DOI: 10.1126/science.adl6547.
- Steinberg, Rudolf/Allert, Nicolas/Grams, Carsten/Scharloth, Joachim (1991): *Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen. Eine empirische und rechtspolitische Untersuchung*. Baden-Baden: Nomos.
- Sunstein, Cass R. (2019a): Sludge and Ordeals. *Duke Law Journal* (68): 1843–1883. scholarship.law.duke.edu/dlj/vol68/iss8/6.
- Sunstein, Cass R. (2019b): *Sludge Audits* (Harvard Public Law Working Paper, 19–21). DOI: 10.2139/ssrn.3379367.

- SWR online (2024a): *Mehrheit laut Umfrage unzufrieden mit Krisenmanagement der Landesregierung. Drei Jahre nach der Flut im Ahrtal und in der Eifel.* [www.swr.de/unternehmen/kommunikation/pressemeldungen/drei-jahre-nach-der-flut-umfrage-presse-100.html](http://www.swr.de/unternehmen/kommunikation/pressemeldungen/drei-jahre-nach-der-flut-umfrage-presse-100.html).
- SWR online (2024b): *Umfrage in Bad Neuenahr-Ahrweiler: Wiederaufbau läuft zu langsam. Stimmung nach Flutkatastrophe an der Ahr.* [www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/koblenz/wiederaufbau-umfrage-bad-neuenahr-ahrweiler-100.html](http://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/koblenz/wiederaufbau-umfrage-bad-neuenahr-ahrweiler-100.html).
- Tyler, Tom R. (2003): Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. *Crime and Justice* 30: 283–357. DOI: 10.1086/652233.
- Ulrich, Hans/Probst, Gilbert J. B. (1990): *Anleitung zum ganzheitlichen Denken und Handeln*. Bern/Stuttgart: Paul Haupt.
- Vince, Gaia (2023): *Das Nomadische Jahrhundert. Wie die Klima-Migration unserer Welt verändern wird.* München: Piper.
- Vogel, Friedemann/Deus, Fabian/Luth, Janine/Schmallenbach, Joline/Felder, Ekkehard (2020): *Ge setzesverständlichkeit aus rechtslinguistischer Perspektive. Evaluation der gesetzesredaktorischen Arbeit zur Optimierung von Rechtsvorschriften im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Band 4.* Berlin: Duncker & Humblot.
- Vogel, Hans-Josef (2022): Eine Bezirksregierung auf Innovationskurs. In: Habbel, Franz-Reinhard/Robers, Diane/Stember, Jürgen (Hrsg.): *Die innovative Kommune.*, 81–96. Wiesbaden: Springer VS.
- Vogel, Hans-Josef (2023a): *Reallabore – Wie das Neue auch in die Verwaltung kommt:* Bertelsmann Stiftung; Forstering Innovation. [fosteringinnovation.de/reallabore-wie-das-neue-auch-in-die-verwaltung-kommt/](http://fosteringinnovation.de/reallabore-wie-das-neue-auch-in-die-verwaltung-kommt/). Abgerufen am: 01.06.2024.
- Vogel, Hans-Josef (2024a): *Was wäre, wenn wir die Umsetzung von Gesetzen von Anfang an mitdenken?:* Re:Form. [reform-staat.org/was-waere-wenn-wir-die-umsetzung-von-gesetzen-von-anfang-an-mitgedacht-wuerde/](http://reform-staat.org/was-waere-wenn-wir-die-umsetzung-von-gesetzen-von-anfang-an-mitgedacht-wuerde/). Abgerufen am: 01.07.2024.
- Vogel, Lisa (2023b): *Conditions for the success of innovation labs in Germany. A case study.* Leuven: KU Leuven.
- Vogel, Lisa (2024b): *Data-Driven Solutions for Medicine Shortages in the European Union: The Role of Collaborative Governance.* <https://digikogu.taltech.ee/et/item/1d8ee4c4-824f-4a0b-9158-935047a15d2c>. Abgerufen am: 01.10.2024
- Weber, Max (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft.* Tübingen: Mohr.
- Wesel, Uwe (2004): *Selbstverständlichkeit.* In: Lerch, Kent (Hrsg.): *Die Sprache des Rechts.* Band 1, 455–458. Berlin/New York: De Gruyter.
- Zehrfeld, Sina (2024): NRW dampft seine Förderprogramme ein. Weniger Geld und Bürokratie. *Rheinische Post*, 24.08.2024. [https://rp-online.de/nrw/landespolitik/nrw-dampft-foerderprogramm-ein-eta-wedes-dritte-faellt-weg\\_aid-118155089](https://rp-online.de/nrw/landespolitik/nrw-dampft-foerderprogramm-ein-eta-wedes-dritte-faellt-weg_aid-118155089). Abgerufen am: 24.08.2024.

