

CHRISTOPH ENGEL / LAURENCE O'HARA /  
STEFANIE EGIDY / YOAN HERMSTRÜWER /  
LEONARD HOEFT / PASCAL LANGENBACH

# Öffentliches Recht als Verhaltensordnung

Mohr Siebeck



# Öffentliches Recht als Verhaltensordnung





# Öffentliches Recht als Verhaltensordnung

Ein neues Paradigma

von

Christoph Engel, Laurence O'Hara,  
Stefanie Egidy, Yoan Hermstrüwer,  
Leonard Hoeft und Pascal Langenbach

Mohr Siebeck

ISBN 978-3-16-162576-3 / eISBN 978-3-16-163677-6  
DOI 10.1628/978-3-16-163677-6

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Die Rechtswissenschaft versteht sich als Dienerin. Sie ist ständig besorgt, dass die Rechtsordnung die ihr zugedachte Aufgabe unzureichend erfüllen könnte. Sie wittert beständig Misslingen. Dieser Habitus des sorgenumwölkten pater familias steht der Disziplin gut an. Das soziale Leben, auf das die Rechtsordnung einwirken will, ist niemals ganz im Lot. Die Gewissheit, dass einfache Lösungen die seltene Ausnahme sind, hält das Fach nicht nur bescheiden. Sie ist auch der stete Ansporn, dazu zu lernen. In diesem Geiste ist dieses Buch geschrieben.

Was immer die Rechtsordnung erreicht, erreicht sie dadurch, dass sie die Menschen versteht. Selbst, wenn sie zum Äußersten greift und mit Befehl und Zwang vorgeht, muss sie verstehen, welche Befehle und welche Art von Zwang Wirkung tun werden. Und im Alltag des Rechts kommen Befehl und Zwang aus gutem Grund nur ganz gelegentlich vor. Selbst die Drohung mit souveräner Gewalt spielt nur eine untergeordnete Rolle. Recht wirkt vor allem dadurch, dass sich seine Adressaten rechtstreu verhalten. Aber diese wertvolle Ressource ist prekär. Nicht alle Rechtsunterworfenen sind in allen Situationen rechtstreu, und die Diener des Rechts sind auch nicht frei von menschlichen Regungen. Die Rechtsordnung tut deshalb gut daran, die Motive der Menschen zu verstehen, und ihre Fähigkeit, überhaupt zu erfassen, was von ihnen erwartet wird. Recht kann mit anderen Worten mit großem Gewinn als eine Verhaltensordnung gedeutet werden.

Diese Deutung entfaltet dieses Buch für die Wissenschaft vom öffentlichen Recht. Sie ist ein Gemeinschaftswerk eines Instituts, das sich dieser Perspektive für mehr als ein Jahrzehnt verschrieben hat. Alle Autoren haben als Wissenschaftler am Bonner Max-Planck-Institut gearbeitet, als wir dieses Buch konzipiert haben. Mittlerweile ist Stefanie Egidy nach Mannheim weitergezogen, Yoan Hermstrüwer nach Zürich, und Leonard Hoeft nach Berlin. Das erfüllt uns mit Stolz, und mit der Freude darüber, dass die in Bonn gesäte Saat nun an anderen Orten aufgehen wird. Wir sind überzeugt, dass in der Verhaltensperspektive viel Potenzial liegt.

Die Idee für dieses Buch ist an einem lauen Sommerabend in Porto entstanden. Den Funken hat Laurence O'Hara gezündet. Er hat über die Zeit auch dafür gesorgt, dass alle Autoren bei der Stange geblieben sind. Ihm schulden wir Dank, und Josefa Magen sowie Marc Martin nicht minder. Frau Magen hat mit ebenso viel Umsicht wie Engagement als Lektorin gewirkt; Herr Martin

hat uns mit Sorgfalt und Sachverstand bei der technischen Herstellung unterstützt.

Nun sind wir sehr gespannt, wie die Wissenschaft vom öffentlichen Recht auf den Impuls reagieren wird, den wir mit unserem Buch setzen möchten.

Bonn, im April 2024

Christoph Engel

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort ..... V

*Christoph Engel*

Kapitel 1 – Verhalten: Ein Paradigma für das öffentliche Recht ..... 1

*Stefanie Egidy, Yoan Hermstrüwer, Leonard Hoeft,  
Pascal Langenbach, Laurence O'Hara*

Kapitel 2 – Behavioral Public Law ..... 11

*Yoan Hermstrüwer*

Kapitel 3 – Staatsorganisationsrecht ..... 49

*Pascal Langenbach*

Kapitel 4 – Grundrechte ..... 95

*Christoph Engel*

Kapitel 5 – Allgemeines Verwaltungsrecht..... 135

*Laurence O'Hara*

Kapitel 6 – Besonderes Verwaltungsrecht: Ordnungsrecht  
und staatlicher Rechtsgüterschutz ..... 167

*Stefanie Egidy*

Kapitel 7 – Besonderes Verwaltungsrecht: Öffentliches Wirtschaftsrecht,  
Baurecht und Kommunalrecht ..... 229

*Leonard Hoeft*

Kapitel 8 – Verwaltungsprozessrecht..... 277

Literaturverzeichnis..... 329

Sachregister ..... 385



# Kapitel 1 – Verhalten: Ein Paradigma für das öffentliche Recht

*Christoph Engel*

A. Vielfalt der Paradigmen .....	1
B. Das (öffentliche) Recht als anlehnungsbedürftige Disziplin .....	3
C. Der Siegeszug des Zwecks .....	4
D. Wo die Laterne leuchtet.....	5
E. Methodische Skrupel .....	6
F. Die Adressaten des öffentlichen Rechts als <i>animalia socialia</i> .....	7
G. Regiert und verwaltet von Menschen aus Fleisch und Blut.....	9
H. Verhaltenssensibles öffentliches Recht .....	10

## A. Vielfalt der Paradigmen

Im Obrigkeitsstaat war das öffentliche Recht das Recht der Herrschaft. Im liberalen Rechtsstaat ist das öffentliche Recht das Recht der Freiheit. In einer Gemeinwohlperspektive ist das öffentliche Recht das Recht der Steuerung. Keines dieser Paradigmen hat sich erledigt. Dem Staat ist die innere Souveränität nicht abhandengekommen. Das öffentliche Recht gibt der Souveränität Form und Struktur. Demokratische Macht kann missbraucht werden. Auch Staatsdiener, die in bester Absicht handeln, können Fehler machen. Rechtsschutz erlöst den Bürger aus der Ohnmacht gegenüber dem staatlichen Gewaltmonopol. Die Staatsaufgaben wandeln sich zwar beständig. Die Sorge für das gemeine Wohl hört aber niemals auf. Das öffentliche Recht gibt dem Staat Instrumente, um diese Aufgaben zu erfüllen.

Dieser Band will keines dieser Paradigmen ersetzen. Aber die Bürger sind keine Automaten, und auch für Parlament, Regierung und Verwaltung handeln Menschen. Dass der Staat eine normative Erwartung an sie richtet, ist den meisten Bürgern nicht gleichgültig. Dass der Staat ihnen ein Amt anvertraut hat, bewirkt etwas in den Köpfen der Amtswalter. Aber auch eine gesetzestreue Bürgerin bleibt ein Mensch, und eine Beamtin nicht weniger. Menschen haben Verhaltensprogramme. Wenn das öffentliche Recht staatliche Herrschaft verfassen, Freiheit bewahren und das Gemeinwohl fördern will, dann muss es

diese Verhaltensprogramme in Rechnung stellen. Verhalten durchzieht also alle Funktionen des öffentlichen Rechts, und all seine hergebrachten Deutungen. Die Verhaltensperspektive ist komplementär zu den tradierten Deutungen des öffentlichen Rechts. Dieser Band arbeitet diese komplementäre Funktion heraus.

Die Abhängigkeit vom Verhalten der Bürger und der Staatsdiener ist der Wissenschaft vom öffentlichen Recht nicht verborgen geblieben. Es gibt eine weit zurückreichende Diskussion über das Menschenbild des öffentlichen Rechts und vor allem des Grundgesetzes. Diese Diskussion ist jedoch vor allem als eine normative geführt worden. Auslöser war nicht selten die fundamentalste aller Normen des öffentlichen Rechts, die Menschenwürdegarantie in Art. 1 GG. Der hier vorgestellte Ansatz ist auch dazu komplementär. Er argumentiert nicht auf der Ebene des Sollens, sondern auf der Ebene des Seins. Das Anliegen ist nicht Verhalten, wie es von einem verantwortungsbewussten Bürger erwartet werden sollte. Es geht um das Verhalten der Bürger und der Staatsdiener, mit dem das öffentliche Recht tatsächlich rechnen darf und muss. Es geht also nicht um die Bürger oder die Beamten, die der Staat gerne hätte. Es geht um die, die er vorfindet, und mit denen er zurechtkommen muss.

In diesem Punkt berührt sich der hier vorgestellte Ansatz mit der Entwicklung der Moralphilosophie. Sie war traditionell eine spekulative Angelegenheit. Aus normativen Prinzipien hat sie Handlungsanweisungen für ethische Konflikte abgeleitet. Gegen empirische Argumente hat sie sich mit dem Vorwurf des naturalistischen Fehlschlusses abgeschottet. Mit diesem Credo hat die naturalistische Philosophie gebrochen. Ihr geht es im Gegenteil darum, die moralischen Intuitionen der Menschen zu verstehen und daraus etwas für die Rekonstruktion moralischer Urteile zu lernen. Verhalten hat auch eine kognitive Komponente. Menschen müssen die Situation deuten, in der sie handeln. In diesem Sinne greift der hier vorgestellte Ansatz weiter aus. Aber er teilt mit der naturalistischen Moralphilosophie den empirischen Ausgangspunkt.

Auf eine Art ist jeder Mensch ein Verhaltensexperte. Er könnte sein eigenes Leben ohne Verhaltensprogramme gar nicht bewältigen. Die wichtigste situative Komponente, auf die das Verhalten des einen Menschen reagiert, ist das Verhalten anderer Menschen. Als soziales Wesen kann sich jedermann in seiner Umgebung nur bewegen, wenn er Vorstellungen über die Verhaltensprogramme anderer bildet. Diese Verhaltensintuitionen sind eine wertvolle Quelle, die das öffentliche Recht nutzen kann. Ganz ohne Intuitionen geht es auch deshalb nicht, weil menschliches Verhalten so reichhaltig ist. Deshalb ist das Wissen über Verhalten unvollständig, das die Verhaltenswissenschaften vorhalten. Aber die Verhaltenswissenschaften haben viel generisches Wissen über menschliches Verhalten zusammengetragen. Wenn man das öffentliche Recht aus einer Verhaltensperspektive durchdenkt, kann man deshalb häufig evidenzbasiert arbeiten. Dann weiß man mehr über einen Verhaltenseffekt, seine Robustheit und seine Randbedingungen. Man wird weniger leicht von der An-

schaulichkeit des konkreten Falls auf eine falsche Fährte gelockt. Dieser Band will dem öffentlichen Recht deutlich machen, welches Potential in dem Brückenschlag zu den Verhaltenswissenschaften liegt.

## B. Das (öffentliche) Recht als anlehnungsbedürftige Disziplin

Seit es Recht gibt, wird über Recht nachgedacht. Jede große geistige Strömung hat auch das Recht erfasst. Wenn das ganze Leben als gottgewollte Existenz begriffen wird, wird das Recht zum Diener der Gottgefälligkeit. Wenn die Aufklärung der Obrigkeit den Auftrag zur Gestaltung des sozialen Lebens zuweist, wird das Recht zu ihrem Instrument. Wenn der Liberalismus den Primat der individuellen Freiheit propagiert, muss das Recht die Entscheidungssphäre der Bürger sichern. Das Recht reagiert nicht nur auf den Wandel normativer Überzeugungen. Es lässt sich auch von den Methoden anstecken, die die Wissenschaft der Zeit prägen. Wenn die Zeichen der Zeit auf Autonomie der Wissenschaften stehen, macht sich das Recht vom Einfluss der Staatswissenschaften frei und verschreibt sich dem wissenschaftlichen Ideal der Konsistenz. Wenn der wissenschaftliche Fortschritt als Blick auf systemische Zusammenhänge wahrgenommen wird, öffnet sich das Recht für die systemtheoretische Rekonstruktion.

In dieser Logik der Koevolution hätte es gelegen, dass sich das Recht für die theoretischen Paradigmen und die empirischen Methoden der Ökonomie öffnet. Das Fach hat seinen Gegenstand immer mehr ausgeweitet. Es interessiert sich nicht bloß für Gewinn und Verlust, sondern für jede Form des sozialen Zusammenlebens. Als *Rational-choice*-Modell hat der Ansatz auch Eingang in Politikwissenschaft und Soziologie gefunden. Dem entspricht die ökonomische Analyse des Rechts. In der amerikanischen Rechtswissenschaft ist das eine prominente Strömung. Die Rezeption in Deutschland war dagegen eher zurückhaltend. Das mag an einem Ideologieverdacht liegen. Manche der amerikanischen Vertreter der ökonomischen Analyse hatten, vor allem in den frühen Jahren, ein offen marktliberales Programm. Ein weiterer Grund für die Zurückhaltung der deutschen Juristen mag auch der methodische Apparat sein. Ökonomische Modelle sind anspruchsvolle mathematische Übungen. Ökonomische Empirie verwendet fortgeschrittene statistische Methoden.

Vor allem dürfte aber eine Rolle gespielt haben, dass der Ansatz der ökonomischen Analyse vielen deutschen Juristen zu reduktionistisch erschien. Die Ökonomie denkt vom Individuum her. Sie schreibt dem Individuum eine Nutzenfunktion zu. Das Fach nimmt an, dass Individuen ihren Nutzen maximieren, soweit das institutionelle Gefüge und andere nutzenmaximierende Individuen das zulassen. Nun sind Modelle nicht dazu da, die Wirklichkeit abzubilden. Ihre intellektuelle Kraft speist sich gerade daraus, dass sie ganz vieles ausblenden. Erst diese Verengung des Blicks macht es möglich, den einen Gegenstand

tiefer zu verstehen, auf den sich die Aufmerksamkeit gerade richtet. Trotzdem bleibt die Versuchung, von einem so herausgearbeiteten und idealerweise auch empirisch überprüften Effekt auf die (Rechts)Wirklichkeit zu schließen.

Dass das klassische individualistische Modell nicht nur eng, sondern verzerrend sein könnte, ist der Ökonomie nicht verborgen geblieben. Diese Sorge ist einer der Gründe für den Aufstieg der Verhaltensökonomie. Als Zweig der Ökonomie hält sie am individualistischen Ausgangspunkt ebenso fest wie an der methodischen Strenge. Aber sie ersetzt die Annahmen über Motivation und Kognition Stück für Stück durch empirisch überprüfte, und oft zugleich auch intuitiv sehr viel plausiblere Annahmen. Diese Entwicklung hat großes Potenzial für eine breitere Rezeption in der Rechtswissenschaft. Erst recht, wenn sich die Rezeption nicht auf die Verhaltensökonomie beschränkt, sondern alle Verhaltenswissenschaften einbezieht, vor allem auch die Psychologie.

### C. Der Siegeszug des Zwecks

Alle klassischen Canones haben ihren legitimen Platz in der Interpretation des öffentlichen Rechts. Der Interpret schuldet dem Gesetz Respekt und muss deshalb den Wortlaut ernst nehmen. Die Interpretation soll nach Konsistenz streben und muss deshalb auf die Systematik des Rechtsgebiets achten. Das öffentliche Recht ist besonders nah an der Politik, und es wird besonders häufig geändert. Der tatsächliche Wille des Gesetzgebers hat deshalb Gewicht. Doch im Zweifelsfall siegt der Zweck. Die meisten Normen des öffentlichen Rechts formulieren ein normatives Programm. Der Interpret trachtet danach, dieses Programm zu entfalten. Die Zweckorientierung ist noch prominenter, wenn ein Rechtswissenschaftler *de lege ferenda* argumentiert. Er strebt dann nach besserem Recht.

Wer einen Zweck verfolgt, muss die Adressaten so nehmen, wie sie sind. Generisches Wissen über das typische Verhalten der Adressaten hilft, ein treffenderes Bild des normativen Problems zu zeichnen, auf das das öffentliche Recht reagiert. Was immer das öffentliche Recht erreicht, erreicht es durch Einwirkung auf das Verhalten der Adressaten. Aus dieser Perspektive ist eine Regel des öffentlichen Rechts eine Intervention. Wissen über Verhalten hilft dabei, die Wirkung der Intervention zu prognostizieren und sie dadurch treffsicherer zu machen. Mit Hilfe der Verhaltenswissenschaften kann das öffentliche Recht besser verstehen, wann eine verbindliche Anordnung oder gar eine Ausübung staatlichen Zwangs entbehrlich ist. Es wird deutlich, dass das Verfahren der amtlichen Anwendung öffentlich-rechtlicher Normen einen überschießenden steuernden Effekt haben kann.

Das öffentliche Recht kann nicht nur von Wissen über das Verhalten seiner Adressaten profitieren. Verhaltenswissenschaften können auch dabei helfen, das Verhalten von Amtsträgern besser zu verstehen. Das gilt nicht nur für Ver-

waltungsbeamte, sondern auch für politische Akteure. Auch die Bildung öffentlicher Meinungen und politischer Aktionen ist ein legitimer Gegenstand der Verhaltenswissenschaften.

#### D. Wo die Laterne leuchtet

Die Psychologie hat sich vor mehr als 100 Jahren von der Philosophie getrennt. Die Verhaltensökonomie ist mittlerweile auch schon ein halbes Jahrhundert aktiv. Auch in der Soziologie gibt es eine individualistische Strömung, die sich für Verhalten interessiert. Das öffentliche Recht kann also auf reiche Vorarbeiten zurückgreifen, wenn es eine Verhaltensperspektive entwickeln will.

Die Verhaltenswissenschaften sind aber vor allem empirisch getrieben. Sie haben einen reichen Schatz an Effekten herausgearbeitet. Bislang gibt es dagegen nur eingeschränkte Versuche der theoretischen Fundierung. Die Verhaltensökonomie bietet zwar oft explizite, gar nicht so selten sogar mathematisch exakte Hypothesen. Das theoretische Fundament ist aber das sogenannte Standard-Modell. Es beschränkt sich auf das Motiv des Eigennutzes und unterstellt unbeschränkte kognitive Fähigkeiten. Verhaltenseffekte werden als Komplikationen in das Modell eingebaut. Man ersetzt das Streben nach Gewinn durch ein viel allgemeineres Streben nach Nutzen. Das schließt den Wunsch ein, sich für andere oder das Gemeinwesen zu engagieren. Man erlaubt Akteuren wohl definierte kognitive Beschränktheit. Das ist ein fruchtbarer, aber auch ein beschränkter Ansatz.

Die meisten Psychologen machen sich von solchen Beschränkungen frei. Die größere Freiheit erkaufen sie häufig aber mit geringerer theoretischer Tiefe. Ein übergreifendes Modell, auf das sich große Teile der Disziplin einlassen, konnte sich bislang nicht durchsetzen. Außerdem interessieren sich viele Psychologen mehr für den mentalen Prozess und weniger für die Effekte, zu denen er führt. Für das öffentliche Recht sind die Effekte dagegen normalerweise wichtiger.

Das theoretische Vakuum macht es für das öffentliche Recht schwerer, eine Verhaltensperspektive einzunehmen. Einstweilen beschränkt sich die Nutzung der Verhaltenswissenschaften vor allem auf isolierte, gut dokumentierte, robuste Verhaltenseffekte. Dieser Bestand an generischem Wissen ist aber so reich, dass der Brückenschlag zum öffentlichen Recht sehr ertragreich ist. Die juristischen Anwender sollten sich aber bewusst bleiben, dass sie vor allem empirisch belegte Effekte rezipieren werden, dagegen normalerweise keine aus wenigen Prinzipien abgeleitete Theorie.

## E. Methodische Skrupel

Die Verhaltenswissenschaften streben nach Erkenntnis. Sie sind vor allem besorgt, keine Effekte oder mentale Mechanismen zu behaupten, die sie nicht belegen können. Veröffentlicht wird normalerweise nur, was den Nachweis der Kausalität erbracht hat. Kausalität ist ein außerordentlich ambitioniertes Erkenntnisziel. Regelmäßig sind die Verhaltenswissenschaften nur zufrieden, wenn ein Effekt in einem Experiment nachgewiesen worden ist. Das Experiment kann zufällig Personen aus einer größeren Personengemeinschaft auswählen. Es kann sie zufällig einer Bedingung zuweisen. Wenn das Experiment richtig design ist, und wenn es einen systematischen Unterschied im Verhalten zwischen den Versuchsbedingungen findet, ist ein Verhaltenswissenschaftler (wenigstens vorläufig) bereit, dem Ergebnis zu vertrauen.

Diese methodische Vorsicht hat ihren guten Grund. Korrelation ist nicht Kausalität. Die bloße Beobachtung, dass sich zwei Gruppen unterscheiden, sagt noch nichts über den Grund für den Unterschied. Doch diese Vorsicht führt auch dazu, dass das generische Wissen über Verhalten lückenhaft ist. Jedes Experiment ist an einem ganz bestimmten Effekt interessiert. Effekte, die sich nicht gut untersuchen lassen, finden auch wenig Aufmerksamkeit. Gar nicht so selten ist deshalb eine Verhaltensdisposition unerforscht, für die das öffentliche Recht besonderes Interesse hätte.

Kaum ein Verhaltenseffekt ist wirklich allgemein. Meist kann man nur etwas über typisches Verhalten aussagen. Das kann für das normative Anliegen des öffentlichen Rechts genügen. Wenn es weiß, wie sich der typische Bürger verhält, kann es das normative Problem angemessen rekonstruieren. Wenn es weiß, wie die typische Bürgerin auf eine bestimmte Intervention reagiert, kann es diese Intervention wählen. Doch gar nicht so selten erwartet das öffentliche Recht auch gar nicht, dass sich der Großteil der Bevölkerung in einer bestimmten Weise verhält. Normativ problematisch ist manchmal das Verhalten einer kleinen, sozial aber besonders schädlichen Minderheit. Umgekehrt kann es darauf ankommen, dass eine sozial besonders engagierte Minderheit nicht decouragiert wird. Dann muss man die Heterogenität des Verhaltenseffekts verstehen und die potentiellen Adressaten richtig bestimmten Typen zuordnen.

Außerdem sind viele Verhaltenseffekte nicht unabhängig vom Kontext. Dann genügt es nicht, Verhaltensdispositionen als Persönlichkeitsmerkmale zu erfassen. Man muss verstehen, in welcher Weise Persönlichkeit und die wahrgenommene Situation aufeinander einwirken.

Schließlich existieren Verhaltenseffekte nicht isoliert voneinander. Sie stützen oder stören sich gegenseitig. Über solche Interaktionen zwischen je für sich gut belegten Verhaltenseffekten ist sehr wenig bekannt.

Aus all diesen Gründen können die Verhaltenswissenschaften mit dem Wissensdurst des öffentlichen Rechts nicht Schritt halten. Das öffentliche Recht kann natürlich trotzdem Nutzen aus dem vorhandenen generischen Wissen zie-

hen. Je besser ein Effekt verstanden, und für je mehr unterschiedliche Situationen er belegt ist, desto weniger droht das öffentliche Recht einen Fehler zu machen, wenn es diesen Effekt zu Grunde legt. Aber am Ende braucht das öffentliche Recht auch keinen wissenschaftlichen Standards genügenden Nachweis.

Es muss die Balance halten. Es will Interventionen vermeiden, die sich nachträglich als unnötig oder gar schädlich erweisen. Dieses Anliegen teilt es mit den Verhaltenswissenschaften. Das öffentliche Recht will aber auch nicht übervorsichtig sein. Nichts zu tun aus Sorge, das Falsche zu tun, kann am Ende noch schlimmer sein. Der Gedanke ist aus dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip vertraut. Wegen der Orientierung auf Kausalität liefern die Verhaltenswissenschaften nur selten Evidenz über einen ernst zu nehmenden Verdacht.

An dieser Stelle können aber zunehmend die Computerwissenschaften helfen. Maschinelles Lernen hat ein bescheideneres epistemisches Anliegen. Es will nicht erklären, sondern bloß vorhersagen. Das wirft eigene normative Probleme auf. Gelegentliche unberechtigte Interventionen mögen dem öffentlichen Recht erträglich erscheinen, wenn das geschützte Rechtsgut hinreichendes Gewicht hat. Aber maschinelles Lernen liefert nur deshalb Vorhersagen, weil es Signale auswertet. Diese Signale können systematisch mit Merkmalen der Person korreliert sein. Dann kann die eigentlich gute Vorhersage ganze Gruppen der Bevölkerung diskriminieren.

Je präziser das Verhalten einzelner Individuen vorhergesagt wird, desto eher kann das öffentliche Recht eine andere Strategie verfolgen. Es kann die steuernde Intervention personalisieren. Dafür muss es aber sehr viel über das einzelne Individuum wissen. Das ruft nicht nur den Datenschutz auf den Plan. Es geht vor allem um den Schutz der persönlichen Freiheit. Außerdem brechen personalisierte Interventionen mit dem demokratischen Ideal des allgemeinen Gesetzes.

## F. Die Adressaten des öffentlichen Rechts als *animalia socialia*

Generisches Wissen über das erwartbare Verhalten der Bürger hilft dem öffentlichen Recht dabei, den Bedarf nach staatlicher Intervention richtig einzuschätzen. Die praktisch wichtigste Ressource zur Beförderung des Gemeinwohls ist die Bereitschaft vieler Menschen, in vielen Situationen das zu tun, was von ihnen erwartet wird. Normativität ist keine begründungsbedürftige Seltenheit. Entwicklungspsychologen definieren den Entwicklungsstand eines jungen Menschen sogar danach, wie souverän er solche normativen Erwartungen aufnimmt, verarbeitet, und darauf reagiert.

Diese kostbare Ressource ist allerdings prekär. Manche Personen setzen bewusst den eigenen Vorteil über die normativen Erwartungen ihrer Umgebung. Viel häufiger ist aber, was die Psychologie *motivated reasoning* nennt. Das

Individuum nutzt die Deutbarkeit der Situation, oder der darauf reagierenden normativen Erwartungen. Es redet sich ein, dass sein Verhalten ja eigentlich gar nicht im Widerspruch zu den normativen Erwartungen steht. Dann wäscht sich das Individuum den Pelz und wird doch nicht nass. Die Gelegenheit zu dieser Reaktion ist deshalb so häufig, weil das Leben reichhaltig ist. Die normativen Erwartungen bedürfen der Interpretation. Den Interpretationsspielraum kann das Individuum nutzen, um mit reinem Gewissen seinen eigenen Vorteil zu mehren.

Dieser Effekt erklärt, warum Böswilligkeit nicht unbedingt das größte Problem für das Gemeinwohl ist. Bei der Analyse eines Steuerungsproblems sollte sich das öffentliche Recht deshalb nicht ausschließlich für den Konflikt zwischen Gewinnstreben und öffentlichem Interesse interessieren. Es sollte auch aufmerksam sein für Elemente des Steuerungsproblems, die alternative Deutungen begünstigen.

Vielfach erreicht das öffentliche Recht seinen Zweck sogar auf einem noch indirekteren Pfad. Die Individuen fragen sich gar nicht, ob sie auch anders handeln könnten. Sie denken gar nicht darüber nach, ob das normativ erwünschte Verhalten im Widerspruch zum Eigeninteresse steht. Sie tun einfach, was sie in einer bestimmten Situation schon immer getan haben. Auch dies ist eine wertvolle Ressource. Aber auch diese Ressource ist prekär. Wenn die Individuen beobachten, dass es auch anders geht, kann das bislang selbstverständliche Verhalten fragwürdig werden. Die dem Gemeinwohl nützliche Routine erodiert.

Für das am Gemeinwohl interessierte öffentliche Recht ist die Gefahr der Erosion besonders gefährlich. Denn Erosion verläuft nicht linear. Das gilt für das einzelne Individuum. Es beginnt zunächst nur zu zweifeln. Dann probiert es vielleicht einmal eine andere Handlung aus. Wenn die Erfahrung gut scheint, kann das Entscheidungsprogramm schnell kippen. Noch gefährlicher ist die soziale Dimension. Solange nur einige wenige die Regel verletzen, mögen das viele überhaupt nicht bemerken. Andere runzeln zwar die Stirn, halten aber selbst an ihrem Entscheidungsprogramm fest. Je mehr Personen sich aber der Regel entgegenstellen, und je sichtbarer das wird, desto eher springen auch andere Individuen auf den Zug. Dann kippt nicht nur individuelles Verhalten, sondern das Verhalten der Mehrheit. Die soziale Reaktion auf (wahrgenommene oder tatsächliche Veränderungen) kann also nicht-linear verlaufen. Das stellt die Steuerung durch Recht vor eine erhebliche zusätzliche Herausforderung.

Diese Effekte machen deutlich, dass der Eigenwert des Verfahrens von Gesetzgebung und Gesetzesanwendung nicht nur in der Bewahrung von Demokratie und Rechtsstaat besteht. Wenn der einzelne verstanden hat, warum eine Einschränkung seiner Freiheit wichtig ist, wird die Gefahr der Erosion kleiner. Wenn er erlebt, dass sich die Verwaltung um sein Verständnis bemüht, und

nicht bloß um seinen Gehorsam, kann das normativ erwünschte Verhalten stabilisieren.

Aus einer Verhaltensperspektive wird zwar deutlich, dass die förmliche Anwendung, und erst recht die Vollstreckung, öffentlich-rechtlicher Normen zu Recht die Ausnahme ist. Diese Ausnahme kommt aber vor. Sie muss auch deshalb bereitstehen, weil Dritte nicht die Dummen sein wollen. Wer sich dreist über die Erwartungen des öffentlichen Rechts hinwegsetzt, muss sichtbar befürchten, dass das Folgen hat. Dieser Verhaltenseffekt macht deutlich, auf welche Weise die Vollziehung der Norm gegenüber einem Adressaten Signalwirkung haben kann.

In den Kapiteln über das Verwaltungsrecht wird die Verhaltensfundierung staatlicher Interventionen näher entfaltet. An dieser Stelle muss ein Gedanke genügen. Aus einer Verhaltensperspektive wäre es unangemessen, isoliert auf das Verhältnis zwischen dem Staat und einem einzelnen Bürger, bezogen auf eine einzelne Regel des öffentlichen Rechts, zu blicken. Man muss die Gesamtheit der normativen Erwartungen in den Blick nehmen, die sich an ein einzelnes Individuum richten. Und man darf das einzelne Individuum nicht aus seinem sozialen Kontext isolieren. Das Verhalten reagiert auf die Gesamtheit der Interventionen.

## G. Regiert und verwaltet von Menschen aus Fleisch und Blut

Wenn man auf das normativ erwünschte Verhalten der Bürger blickt, ist das Verhalten der Amtswalter eine potentielle Determinante. Je nachdem, wie sich die einzelne Bürgerin von der öffentlichen Verwaltung behandelt gefühlt hat, reagiert sie anders. Empirisch sind vor allem Breitenwirkungen belegt. Wer sich in einem Fall angemessen behandelt gefühlt hat, ist viel eher bereit, normative Erwartungen des öffentlichen Rechts auch in anderen Situationen zu erfüllen. Wer sich schlecht behandelt gefühlt hat, antwortet leicht mit Regelverletzungen an anderer Stelle.

Das Verhalten der Amtswalter ist aber nicht nur eine Randbedingung für das Verhalten der Bürger. Der demokratische Rechtsstaat hat auch dann ein Interesse am angemessenen Verhalten der Amtswalter, wenn kein Bürger darauf reagiert.

Politikerinnen und Beamtinnen sind auch nur Menschen. In erster Näherung sind von ihnen die gleichen Verhaltensprogramme zu erwarten wie von den Bürgern. Aber Politiker und Beamte handeln in anderen institutionellen Einbettungen. Das hat schon Bedeutung für ihre Auswahl. Durch geschickte Selektion kann der Staat Heterogenität zu seinem Vorteil nutzen. Dieser Vorteil versteht sich jedoch nicht von selbst. Wenn die Beamtin befürchten muss, andernfalls von spannenden Aufgaben abgezogen zu werden, mag sie zu politischem Wohlverhalten bereit sein. Politiker müssen immer auch die nächste

Wahl im Blick behalten. Das führt nicht nur zum demokratisch erwünschten Abgleich mit den Präferenzen der Wähler. Es kann auch zur strategischen Blindheit gegenüber normativen Anliegen der Rechtsordnung führen. Hier liegt ein Argument für die Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden von Weisungen des Ministers.

Beamte werden auf ihre Aufgabe vorbereitet. Sie sind in eine Hierarchie eingebunden. Dieser institutionelle Kontext kann Verhalten verändern. Politiker entscheiden selten allein. In Ausschüssen wirken sich Verhaltenseffekte von Gruppenentscheidungen aus. Wenn sie danach trachten, die öffentliche Meinung auf ihre Seite zu ziehen, kann es zur Polarisierung kommen. Diese Beispiele illustrieren, dass es Verhaltenseffekte gibt, die spezifisch sind für Amtswalter, oder die jedenfalls für sie eine größere Bedeutung haben.

## H. Verhaltenssensible öffentliches Recht

Verhalten durchzieht das gesamte öffentliche Recht. Wenn man den Blick auf Verhaltenseffekte richtet, werden die hergebrachten normativen Anliegen des öffentlichen Rechts aber nicht entbehrlich. Man braucht kein ganz neues öffentliches Recht. Die Dogmatik des öffentlichen Rechts sollte aber verhaltenssensibel werden. Auf die Dauer wird es dabei mit der bloßen Rezeption von Resultaten der Verhaltenswissenschaften nicht getan sein. Der typische Verhaltensökonom interessiert sich jedenfalls nicht vorrangig für die Wirksamkeit rechtlicher Institutionen. Auch die Entscheidungspsychologie ist vornehmlich an basaleren Vorgängen interessiert. Auf manche Fragen, die einen Juristen besonders interessieren, geben die Verhaltenswissenschaften keine Antworten. Auf die Dauer wird eine Verhaltensperspektive auf das öffentliche Recht deshalb neue empirische Evidenz generieren wollen. Das setzt dann nicht nur Offenheit voraus, sondern auch Methodenkompetenz. Doch für geraume Zeit verspricht schon die bloße Rezeption reichen Ertrag. Dafür möchte dieser Band Grund legen.

## Sachregister

- Abgeordnete 55, 63, 72, 79, 80, 83  
Abschreckungseffekt 30, 36, 119 ff.  
– *siehe* auch Sanktion  
Abstimmung 271 ff.  
Abwägung 249 ff., 253 ff.  
– *siehe* auch *balancing*  
Abwehrrecht 60, 104 ff., 108 ff.  
Adressatenauswahl 148  
Akteure, korporative 147 f.  
Akzeptanz 40, 241, 252, 306 f., 312, 314 f.  
Ambiguität 141  
Ambiguitätsaversion 58  
Amt 140, 158 f.  
Amtsträgerinnen 63, 89  
Ankereffekt (*anchoring*) 22, 43, 84, 124 f.,  
151, 302, 323  
Anhörung 154  
Annahmensegmentierung in der Rechtswissen-  
schaft 181 ff., 188 ff.  
Anordnung, nachträgliche 143  
Anreiz 35 ff., 221 ff., 231, 246, 248  
– anreizrelevante Faktoren 177 ff., 181 ff.  
– *siehe* auch Erwartungsnutzen-Theorie  
– *siehe* auch Sanktion  
Äquivalenzprinzip 68  
*Arrow-theorem* 317  
Asyl 69  
*attitudinal model* 159  
Auffanggrundrecht 115  
Aufsicht (Überwachung) 236 ff., 241 ff.,  
258, 261  
Außergerichtliche Einigung 285 ff., 323 ff.  
Auswahlverfahren 242 ff., 244 ff., 259, 273  
*availability bias/heuristic* (Verfügbarkeits-  
heuristik) 23, 72, 89, 108, 110 f., 121 f.,  
243  
  
*balancing* [Vereinigte Staaten] 116, 123  
*bargaining*-Modell 285, 303  
Befangenheit 154, 158, 249, 262 ff.  
Befolgung 34 ff., 137, 146 f., 153, 160,  
172, 174 ff., 208 ff.  
  
Begründung [von Entscheidungen] 43, 154,  
163  
Behörde 295  
Beibringungsgrundsatz 292  
Beleihung 156  
Besitzeffekt (*endowment effect*) 20, 43, 64,  
66, 99, 241  
Bestätigungsfehler (*confirmation bias*) 18,  
23, 91, 200, 240  
Beweiswürdigung 292  
*bias* (kognitive Verzerrung) 18, 19 ff.,  
22 ff., 192 f., 299 f., 309, 311  
Bundeskanzlerin 86, 88  
Bundespräsidentin 86  
Bundesrat 74, 75  
Bundesregierung 62, 69, 74, 86  
Bundesstaatsprinzip 62  
Bundestag 69, 72, 74, 75, 76, 82, 86  
  
*certainty effect* 21, 110  
*chilling effect* 30, 36, 119  
– *siehe* auch Abschreckungseffekt  
*Coase*-Theorem 319  
*commitment and consistency* 84  
*commonsense morality* 99 f.  
*Condorcet*-Paradoxon 73, 309  
*confirmation bias* (Bestätigungsfehler) 18,  
23, 91, 200, 240  
*consistency bias* 240, 245, 254  
*contest success function* 292  
*crowding out* 37, 80, 81 f., 160 f., 203  
*cycling* 317  
  
*debiasing* 42 f., 71, 300  
*decoy effect* 273 f.  
*default* (Standardoption) 21, 44, 64, 74, 76,  
191, 197, 226  
Demokratieprinzip 67, 72  
Deregulierung 237, 247, 258, 260  
Dezentralisierung 61  
Diffusion [von Recht] 143  
Dispositionsmaxime 294, 278

- dual process theory* 18 f., 42, 179 ff.  
 Durchsetzung  
 – durch Ordnungsverfügung 208 ff.  
 – Formen 172, 206 ff.  
 – Verwaltungsvollstreckungsrecht 213 ff., 217 f.  
 Effektiver Rechtsschutz 278  
 Effizienz 73, 284  
 Ehrenamtliche Richter 311 ff.  
 Eigentumsfreiheit 258  
 Eingriff 96, 114, 118 f.  
 Einstweiliger Rechtsschutz 320 ff.  
 Einzelfallgerechtigkeit 144  
 Einzelrichter 306 ff.  
*empathy aversion* 32, 70  
*endowment effect* (Besitzeffekt) 20, 43, 64, 66, 99, 241  
 Enteignung 103 f.  
 Entscheidungstheorie *siehe rational choice*  
 Erforderlichkeit 126 f.  
 Erledigungserklärung 293  
 Ermessen 143, 163, 231, 241 ff., 246 f.  
 Erwartungsnutzen-Theorie (*expected utility theory*) 14 ff., 177 ff., 232 f.  
 – *siehe auch Anreiz*  
 – *siehe auch rational choice*  
*escalation of commitment* 23 f., 64, 267 f.  
 Europäisierung 50  
 Ewigkeitsklausel 57  
*familiarity bias* 246  
 Fehlerfolgen 145  
 Fiktion 281  
 Fokuspunkt (*focal point*) 22, 28, 59, 86 f., 185  
*foot-in-the-door*-Strategie 245  
*framing* 17, 20, 44, 71, 109, 115 f., 123, 125, 128, 130, 183, 196, 206, 212, 221, 303, 322  
 Geeignetheit 124 f.  
 Gefahrenabwehr 170 f., 192 f., 193 f.  
 – *siehe auch Ordnungsrecht*  
 – verhaltenswissenschaftliche Gefahrenanalyse 193 ff.  
 Gemeinderat 250 ff., 262 ff.  
 Gerichte 277 ff.  
 Gesetzgebungsoutsourcing 83  
 Gesetzgebungsverfahren 52, 74, 78, 83, 84, 85  
 Gewaltengliederungsprinzip 71  
 Gewinnabschöpfung 103  
 Gleichgewicht 59  
 Gleichheitsgrundsatz 242 ff., 245, 246  
 Gleichheitssatz 79  
 Grundrechte 95 ff., 233  
 Grundrechtsschranken 101, 109, 114, 115 f., 122  
 Gruppenentscheidungen 54, 101 f., 235, 263 ff.  
 Handlungsformen  
 – autoritativ 206 ff.  
 – gestaltend 230 f., 247, 249, 255, 261, 265 f., 269 f.  
 – kooperativ 230, 248 ff., 259, 266, 267  
 – planend 230 f., 247–257, 264 f.  
 – regelnd [mit Verwaltungsakt] 138, 148 f., 205, 206 ff., 240 f.  
 – zwingend 212 ff.  
 Haushalt 65, 66, 67  
 Heterogenität 36 f., 42, 52, 148, 160  
 Heuristik 18, 181 f., 233, 246  
*hindsight bias* (Rückschaufehler) 25, 200, 243  
*hold-up problem* 83, 87  
*hyperbolic discounting* 22, 66  
*identifiability effect* 32 f., 71, 109 f., 254  
*illusion of control* 260  
*in-group bias* 69  
 Indienstnahme Privater 156 f.  
 Information  
 – als Maßnahme 223 f.  
 – Informationsasymmetrie 253, 260, 289  
 – Informationsaufnahme 233 f., 243, 252 f., 270, 275  
 – Informationsverarbeitung 184 f., 191, 233 f., 243, 247, 250, 253 ff., 259 f., 263, 267, 272, 275  
 Informationsfreiheitsgesetz 146  
 Instrumentenlehre *siehe Handlungsformen*  
 Interesse, öffentliches 141 f.  
 Internationalisierung 50  
 Intuition 179 ff., 190  
 Juristische Methode 168 f.

- Kammer 282, 306 ff.  
 Kaskadeneffekt 235  
 Klagebefugnis 145, 315 ff.  
 Klagerücknahme 293  
 Klimaschutz 58, 59  
 Kognition 31, 173 ff., 179 ff., 190 f., 231, 233 ff., 238  
 kognitive Verzerrung (*bias*) 18, 19 ff., 22 ff., 192 f., 299 f., 309, 311  
 Kommunikation 172, 210, 214, 217, 219, 223 f.  
 Komplexität 143  
 Komplexitätsreduktion 15, 97  
 Kontraktualismus 54  
 Kooperation 59, 60, 88  
 Koordination 59, 86, 87, 88  
 Kosten-Nutzen-Analyse 14, 19, 35, 39, 116, 122 f., 123, 126, 217  
  
 Laienperspektive 101  
 Legitimation 252, 272, 274  
 Legitimität 39–41, 146, 175  
 Leistungsfähigkeitsprinzip 67  
*loss aversion* (Verlustaversion) 19 f., 58, 70, 98 ff., 301  
  
 Markt  
 – Marktverhalten 236, 241  
 – Marktzugang 236, 238,  
 Mechanismus-Design 47, 51, 77 f., 87  
 Mediation 325 ff.  
 Mehrheitsregeln 57, 58, 66  
*moral licensing* 63  
*moral wiggle room* 36, 81, 200 f., 209  
*motivated reasoning* 91, 141  
 Motivation versus Kognition 173 ff., 179 ff., 190 f.  
 Mülltrennung 147 f.  
 Multiplikator 144, 147  
 Multipolarität 145  
  
*Nash*-Gleichgewicht 284  
 Norm  
 – befehlender Rechtsakt 208 ff.  
 – soziale Norm 174, 176 f., 183 f.  
 – Verhaltensnorm [autoritative Vorgabe] 170 ff.  
 Normativität 142, 232, 240, 247, 251, 257, 270, 279, 280 ff.  
  
 Normkonflikte 144  
 Normwiderstand 146  
*nudge* 43 ff., 96, 112, 118, 150, 226, 231  
 Nutzenmaximierung 78, 192, 232 f., 283 f.  
 – *siehe* auch Erwartungsnutzen-Theorie  
  
 Öffentlichkeitsbeteiligung [Partizipation] 252 ff., 271 ff.  
*omission bias* 21, 83, 197 f., 322  
 Opportunitätsprinzip 241 ff.  
 Ordnungsrecht  
 – als Durchsetzungsinstrument 172, 208 ff.  
 – Begriff 170 f.  
 Ordnungsverfügung 208 ff.  
 Organisationsgrundrechte 61  
*overconfidence* 24, 92, 199  
*overoptimism bias* 24 f., 43, 199, 260, 268  
  
 Partikularinteressen 60  
 Partizipation [Öffentlichkeitsbeteiligung] 252 ff., 271 ff.  
 Pflichtempfinden 174 ff.  
*planning fallacy* 92  
 Planungssicherheit 143  
 Planwertausgleich 103  
*polarization effect* 235  
 Politik, symbolische 144  
*pouvoir constituant* 56, 58  
*pouvoir constitué* 56  
 Präferenz 19 f., 72 ff., 76 ff., 232 f., 249, 259 f., 274, 317  
 Prävention 213 ff.  
 Präzedenzfall 288, 295, 315, 317 ff.  
*present bias* 62, 66  
*primacy effect* 24, 75, 124 253  
*principal-agent*-Modell 82, 294, 319  
 Professionalisierung 162  
*prospect theory* 17, 19 f., 58, 59, 70, 90, 178 f., 206, 220, 222  
 Prozesshandlung 291 ff.  
 Prozessrecht 277 ff.  
*public choice* 16, 51, 60, 61, 62, 72, 85, 233  
 Psychiatrie 203 f.  
 Psychologie  
 – Kognitionspsychologie 17 f., 42 f., 52, 64, 179 ff., 234  
 – Sozialpsychologie 40, 138, 175, 201, 207, 234

- Psychiatrie 203 f.  
*quadratic voting* 77, 78  
*rational choice* 14, 15 52, 53, 177 ff., 232 f.  
 – *siehe auch* Erwartungsnutzen-Theorie  
 Rationalisierung 244  
 Rationalitätsdefizit 234  
 Reaktanz 38, 46, 68, 77, 138 f., 145, 207  
*recency effect* 24, 75 f., 124, 253  
 Rechtsmethodik 281  
 Rechtspolitik 281  
 Rechtsschutz 154-156, 160, 164  
 Rechtsetzung 192 ff., 208 ff., 230 f., 235, 253, 256 f., 275, 293  
 Referenzpunkt (*reference point*) 19, 22, 23, 58, 70, 77, 98 ff., 100 ff., 105 f., 109, 111, 114, 127 f., 178 f., 206, 220, 222  
 Refoulement-Verbot 69  
 Regierungsbildung 52  
*regret aversion* 301  
*rent-seeking* 61 f.  
*repeat player* 245, 287 f., 294, 323  
 Replikationskrise 233  
 Ressortprinzip 62  
 Risikoaversion (*risk aversion*) 19, 57 f., 287, 301  
 Rückschaufehler (*hindsight bias*) 25, 200, 243  
  
 Salienz (*saliency*) 66, 269 ff.  
 Sanktion  
 – Anreizwirkungen 177 ff., 215 ff., 218 ff., 221 ff.  
 – Formen 183 f., 213 ff., 217 f.  
 Schadensersatz 320 f.  
 Schatten des Rechts 139  
 Schuldenbremse 63, 65, 66  
 Schutzbereich 105 f., 113 ff., 119, 123  
 Schutzpflichten 104 ff., 112, 120  
 Schwangerschaftsabbruch 106  
*screening* 291  
 Selektion 162  
*self-serving bias* 263 f.  
*signaling* 284, 289 ff.  
 Souveränität 68, 137 f.,  
 Soziale Grundrechte 102 f.  
 Sozialrecht 170 f., 203 f., 223 f.  
  
 Spieltheorie 13, 47, 86, 51, 284  
 Spruchkörper 164  
 Staatsgebiet 68  
 Staatsgewalt 68  
 Staatsvolk 68  
 Staatszielbestimmungen 58  
 Standardoption (*default*) 21, 44, 64, 74, 76, 191, 197, 226  
*stare decisis* 318  
*status quo*-Effekte 21, 62, 66, 99, 125, 128, 205, 211, 239 322  
 Steuern 66, 67, 268 f.  
 Steuerung 142 ff., 150 ff., 173 ff., 205 ff.  
 – Steuerungsempfindlichkeit 142 ff.  
 – Steuerungsinstrumente 150 ff., 206 ff.  
 – Steuerungskanäle 173 ff., 190 f.  
 Subjektstheorie 139 ff.  
 Subordinationstheorie 138 f.  
*sunk costs* 23, 64, 267 f., 303  
*sunset clauses* 63  
  
 Teilgenehmigung 143  
 Transaktionskosten 62, 77, 78, 137, 319  
 Transparenz 62 f., 79, 81 f., 121 f., 144, 146, 224 f., 256  
  
 Überwachung (Aufsicht) 236–238, 241–244, 258, 261  
 Ultimatum-Spiel 84  
 Untersuchungsgrundsatz 291  
  
 Verfahrensfairness 27 f., 39 f.  
 Verfahrenslast 146  
 Verfassungsänderungen 57  
 Verfassungsdesign 52, 53  
 Verfügbarkeitsheuristik (*availability bias/heuristic*) 23, 72, 89, 108, 110 f., 121 f., 243  
 Verhaltensdisposition 186 f., 298 ff.  
 Verhaltensökonomik 51, 52, 54  
 Verhältnismäßigkeit 107, 116, 122 ff., 132  
 Verlustaversion (*loss aversion*) 19 f., 58, 70, 98 ff., 102 ff., 114 ff., 119, 127 f., 130 ff., 196, 206, 222  
 Verteilungsverfahren 236, 245 ff.  
 Vertrag, öffentlich-rechtlicher 139  
 Vertrauen, generalisiertes 146  
 Vertrauensschutz 145  
 Verwaltungsakt *siehe* Handlungsformen

- Verwaltungsgerichtsordnung 277 ff.
- Verwaltungslast (*administrative burdens*)  
238
- Verwaltungsorganisation 231, 245, 256,  
261 f.
- Verwaltungsrechtsbeziehung
  - Näheverhältnis 244 ff., 261, 266
  - wiederholte Kontakte 244 f.
- Verwaltungsrechtswissenschaft, neue 142,  
168 ff.
- Verwaltungsverfahren 153 f., 231, 234,  
236 ff., 241 ff., 252 ff., 258 ff.
- vividness heuristic* 72
- Vollstreckung *siehe* Durchsetzung
- Vorausschauverzerrung (*projection bias*)  
260
- Vorbescheid 143
- Wahlen 271
- Welfarismus 54
- Zustimmungsgesetz 67, 74
- Zweckmäßigkeit 158, 160