

Ulrich Smeddinck

## **Behavioral Administration**

### **- Begriff, Nudging, Wirksam Regieren, Standortauswahlgesetz**

in: Hermann Hill, Veith Mehde (Hg.), Herausforderungen für das Verwaltungsrecht, Berlin 2023, S. 51 – 71

### **I. Einleitung**

Es gibt keine streng rationalen Entscheidungen, „es geht nicht ohne Gefühl.“<sup>1</sup> Die verhaltenswissenschaftliche Grundeinsicht, dass Rationalität in Emotionen wurzelt, wird mehr und mehr betont und beachtet – und wird dennoch von vielen als Zumutung empfunden, ja ignoriert: „Die Vernunft verhält sich zu den Gefühlen (...) wie ein Reiter zu einem Elefanten. Der emotionale Dickhäuter bestimmt den Weg, und der Reiter redet sich ein, dass er in dieselbe Richtung will, obwohl er keine Kontrolle hat.“<sup>2</sup> Ihren Widerhall findet diese Einsicht etwa rechtswissenschaftlich, wenn auf die zeitliche Abfolge in der Entscheidungsfindung von Judiz, dem Rechtsgefühl,<sup>3</sup> vor nachgelagerter akkurater Entscheidungsdarstellung und damit integral verbundener Überprüfung und Sicherung der „gefundenen“ Entscheidung verwiesen wird.<sup>4</sup> Am deutlichsten wird die Bedeutung von Emotionen in den letzten Jahren für die Entwicklung und Praxis von Demokratie und Politik thematisiert.<sup>5</sup> Der wissenschaftliche Dienst der Europäischen Union hat im Anschluss daran ein integrierendes Leitbild formuliert: Emotionen, Werte und Identität sind – neben der Vernunft – die bestimmenden Faktoren für unser Denken, Reden und Entscheiden in politischen Fragen und Entscheidungen.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Bernd Matthies, Entscheide Dich! Der Tagesspiegel v. 26.9.2022, S. 3; Wolfgang Bonß, Von magischen Praktiken zu systemischen Risiken – Geschichte und Bedeutung des Risikobegriffs, APuZ 2022, 4, 11; Juliana Raupp, Reden über Risiken – Risikokommunikation in krisenhaften Zeiten, APuZ 2022, 12.

<sup>2</sup> Jonathan Haidt, The Righteous Mind – Why Good People are Divided by Politics and Religion, New York 2012; Philipp Hübl, Die aufgeregte Gesellschaft, München 2019, S. 81, unter Verweis auf David Hume; Hans-Joachim Maaz, Das gespaltene Land, München 2020, S. 210; Remo H. Largo, Zusammenleben, Frankfurt/m. 2020, S. 101.

<sup>3</sup> Rainer Schützeichel, Zur Soziologie des Rechtsgefühls, in: Hilge Landweer/Dirk Koppelberg (Hrsg.), Recht und Emotion I – Verkannte Zusammenhänge, Freiburg, München 2016, S. 65 ff.; Jonas Bens/Olaf Zenker (Hrsg.), Gerechtigkeitsgefühle – Zur affektiven und emotionalen Legitimität von Normen, Bielefeld 2017.

<sup>4</sup> Vgl. Wolfgang Hoffmann-Riem, Die Klugheit der Entscheidung ruht in ihrer Herstellung – selbst bei der Anwendung von Recht, in: Arno Scherzberg/u.a. (Hrsg.), Kluges Entscheidung. Disziplinäre Grundlagen und interdisziplinäre Verknüpfungen, 2006, S. 4 ff.

<sup>5</sup> Eleanor Pykett/Jessica Jupp/Fiona M. Smith, Introduction, in: Jessica Jupp/Eleanor Pykett/Fiona M. Smith (Eds.), Emotional States, London 2017, p. 1; Frank Biess, Republik der Angst, Reinbek 2019; Martha Nussbaum, Politische Emotionen, Berlin 2014; vgl. auch Ulrich Smeddinck (Hrsg.), Emotionen bei der Realisierung eines Endlagers, Berlin 2018.

<sup>6</sup> JRC, Understanding our Political Nature, 2019, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/understanding-our-political-nature-how-put-knowledge-and-reason-heart-political-decision> <29.6.2022>.

Mit dem vorliegenden Text soll der Faden aufgenommen und ein Beitrag zur weiterführenden Diskussion in Deutschland geleistet werden. Dazu wird der Begriff Behavioral Administration ausgedeutet und diskutiert (II.), wird ein näherer Blick auf zwei Ansätze zur Operationalisierung, nämlich „Nudging“ und „Wirksam Regieren“, geworfen (III.). Im Schwerpunkt werden Ausprägungen der Behavioral Administration in Standortauswahlgesetz und Standortauswahlverfahren zur Findung eines Endlagers für Atommüll vorgestellt (IV.). Das Beispiel liegt nahe, da hier die Einbeziehung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse angelegt ist bzw. sich aufdrängt. Der Beitrag schließt mit Fazit und Ausblick (V.).

## **II. Behavioral Administration – Begriffsausdeutung und Diskussion**

Es gibt keine verbindliche Definition des Begriffs Behavioral Administration. Behavioral Public Administration etwa wird als die Analyse der öffentlichen Verwaltung aus einer Mikroebenenperspektive beschrieben, die individuelles Verhalten und Einstellungen in den Blick nimmt und auf Erkenntnisse aus der Psychologie über das Verhalten von Individuen und Gruppen zurückgreift.<sup>7</sup> Demgegenüber lässt „Administration“ ja anders akzentuiert an die Regierungsmannschaft etwa in den USA denken. Mit Blick auf konkurrierende Begrifflichkeiten wird deutlich, dass es letztlich darum geht, keine engen Abgrenzungen vorzunehmen, sondern weiter ausgreifende Angebote zu machen oder Konzepte zu entwickeln, die eher im Sinne von „Exekutive“ oder „Staat“ sowohl Regierungs- wie Verwaltungshandeln mitumfassen, also insgesamt die Sphäre mit durchaus unterschiedlichen Akteuren umreißen.<sup>8</sup> Will man auf Verwaltung als Bezugspunkt fokussieren, drängen sich vor allem 2 Dimensionen und Handlungsfelder auf:

- Berücksichtigung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse im Behördenalltag nach innen,
- Berücksichtigung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse im Behördenhandeln nach außen. An die Stelle der Behörde lässt sich auch der Staat setzen.

Der Vorschlag führt also die Linie eines offenen und übergreifenden Verständnisses fort.<sup>9</sup> Offenheit sollte auch bei der Bezeichnung dieses Themenfeldes herrschen. Behavioral Administration, Psychological State, Emotional States, Psycho-Regulierung, Rechtsethologie,

---

<sup>7</sup> *Stephan Grimmelikhuijsen/Sebastian Jilke/Asmus Leth Olsen/Lars Tummings*, Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology, *Public Administration Review* May 2016, 1 ff.

<sup>8</sup> Rosanvallon erfasst als Reaktion auf die starken gesellschaftlichen Veränderungen den Staat wie die Gesellschaft als Akteure mit unterschiedlichen Rollen die gemeinsam die „gute Regierung bilden“. Vgl. *Pierre Rosanvallon*, *Die gute Regierung*, Berlin 2018.

<sup>9</sup> Vgl. auch *Wolfgang Hoffmann-Riem*, *Offene Rechtswissenschaft*, 2010.

verhaltenswissenschaftlich-basierte Steuerungswissenschaft – wichtig ist ein Begriff, der die Aufmerksamkeit auf aktuelle Entwicklungen, große Herausforderungen und nützliche Potentiale lenkt und notwendige rechtswissenschaftliche Diskussionen anleitet und provoziert. Die eine gute Lösung scheint noch nicht gefunden. Der Themenstrang wird durchaus eingehend, aber von zu wenigen begleitet,<sup>10</sup> um wissenschaftlich wie in der Praxis eine größere, die adäquate Wirkungsbreite zu erzielen.

Getrieben wurde die neuere Entwicklung zunächst von der Verhaltensökonomie, die Erkenntnisse in neuer Qualität und großer Breite zur Verfügung stellt.<sup>11</sup> Darauf setzt die Digitalisierung vielfach auf, was zu gewaltigen Veränderungen im Verhältnis von Individuum und Gesellschaft und zu einem neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit führt.<sup>12</sup> Staat und Verwaltung bewegen sich mehr und mehr in einem „feindlichen Umfeld“. Gemeinsame Überzeugungen, Strukturen und Regeln einer nivellierten Mittelstandsgesellschaft, auf die Bezug genommen werden könnte, sind mehr und mehr verloren gegangen. Eine Vielzahl von Konflikten werden in den stetig sich erweiternden Spektren der Individualisierung und Digitalisierung ausgefochten (alt gegen jung, Stadt gegen Land, digital gegen analog, Freiheit gegen Sicherheit, Weltoffenheit gegen Fremdenhass, Auto vs. andere Verkehrsträger, Mietwohnung und Eigenheim, Kosmopolitismus vs. Ortsverbundenheit, Selbständigkeit vs. Familienbindung),<sup>13</sup> West gegen Ost.<sup>14</sup> Das Umfeld von Verwaltung wird immer mehr emotionalisiert (Funktionsweise der Medien).<sup>15</sup> Angriffe auf den Staat, die Verwaltung und die Funktionsträger in Politik, Feuerwehr und Polizei nehmen dramatisch zu.<sup>16</sup> Psychologische Angebote für Polizisten werden ausgeweitet.<sup>17</sup>

---

<sup>10</sup> Z.B. *Hermann Hill*, Die Kunst, in der Krise neu aufzubauen, DÖV 2021, 465 ff.; *Ulrich Smeddinck*, Psycho-Regulierung – Schrecknis, Ressource, Praxis, Aufgabe. DÖV 2020, 253 ff.; *Peter Collin, Robert Garot, Timpn de Groot*, Bureaucracy and Emotions - Perspectives across Disciplines, *Administrory* 3/2018, 4 ff.; *Margrit Seckelmann/Wolfram Lamping*, Verhaltensökonomischer Experimentalismus im Politik-Labor, DÖV 2016, 189 ff.

<sup>11</sup> Z.B. *Daniel Kahnemann*, Schnelles Denken, langsames Denken, München 2016; *Richard H. Thaler*, *Misbehaving*, München 2018.

<sup>12</sup> *Utz Schliesky*, Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat, NVwZ 2019, 693 ff.

<sup>13</sup> *Thomas Heilmann/Nadine Schön*, Neustaat – Politik und Staat müssen sich ändern, 2. Aufl., München 2020, S. 43; *Hübl*, (Fn. 2), S. 133 ff.

<sup>14</sup> *Dirk Oschmann*, Wie sich der Westen den Osten erfindet, FAZ v. 4.2.2022, S. 13.

<sup>15</sup> *Oscar W. Gabriel/Jürgen Maier*, Regieren und Emotionen, in: Karl-Rudolf Korte/Martin Florack (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden 2021, S. 1 ff.

<sup>16</sup> *Morten Freidel*, Beschimpft, bedrängt, bespuckt, FAS v. 6.2.2022, S. 4.

<sup>17</sup> *Albes, Jens/Wolfgang Jung*, Die Arbeit von Polizeipsychologen wird immer wichtiger, Tagesspiegel-Online v. 3.2.2022, <https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/tod-und-trauer-gehoren-dazu-die-arbeit-von-polizeipsychologen-wird-immer-wichtiger/28036474.html> <7.2.2022>.

Der Soziologe Andreas Reckwitz hat eine Gegenwartsdeutung mit weitreichenden Konsequenzen formuliert: „Namentlich die tiefgreifende Digitalisierung der Alltagskulturen seit den 2000er-Jahren hat die ‚Gesellschaft der Singularitäten‘ erst recht expandieren lassen. Jedes Individuum ist nun zum Zentrum seiner ganz eigenen, auf es zugeschnittene Kommunikationsströme geworden. Jeder einzelne hat seinen ganz eigenen Zugang zur Welt, den er höchstens mit ein paar Gleichgesinnten teilt. Dass sich hier alle auf eine gemeinsame Weltsicht einigen und Verpflichtungen füreinander empfinden könnten, scheint kaum realistisch.“<sup>18</sup> In der Konsequenz nimmt der rationale Diskurs, das Interesse am rationalen Diskurs ab. Selbst Jürgen Habermas glaubt nicht mehr an die inklusive Wirkung des rationalen Diskurses, da es die gemeinsam geteilte Öffentlichkeit nicht mehr gibt.<sup>19</sup> In Experimenten konnte belegt werden, dass zusätzliches Wissen eine vorhandene Polarisierung sogar verschärfen kann. Ein Mehr an Aufklärung kann zu gesteigerten Abwehrreaktionen führen.<sup>20</sup> Der zwanglose Zwang des besseren Arguments wird vom universellen Anspruch zu einem Milieu- und Nischenphänomen unter anderen.<sup>21</sup> Auch hier gilt es, eine Zeitenwende anzuerkennen – mindestens im Problembewusstsein – und nach Folgerungen zu fragen.

Die Verwaltung ist darauf schlecht vorbereitet. Es wird Empathie erwartet, wo der Staat sich nicht zuständig sieht. Nach dem terroristischen Anschlag auf den Weihnachtsmarkt auf dem Breitscheidplatz an der Berliner Gedächtniskirche am 19. Dezember 2016 fühlten sich Betroffene von der Verwaltung allein gelassen, vermissten Zuwendung und Empathie. Noch fünf Jahre später wird von einem Anwalt der Opfer in einem Brief an Bundespräsident Steinmeier bemängelt, dass das zuständige Landesamt für Gesundheit und Soziales „keine Hilfsangebote (unterbreitet, US) hat an die, die noch immer seelisch unter den Attentatsfolgen leiden. Keine traumatherapeutischen Möglichkeiten. Nicht mal Unterstützung in Streitereien mit den Krankenkassen um die Kosten therapeutischer Behandlungen.“<sup>22</sup>

Das ist ein extremes Beispiel. Aber es markiert einen Trend, dass der Staat direkter mit individuellen Erwartungen konfrontiert wird. Anliegen und Bedürfnisse, die der privaten Sphäre zugeordnet waren, werden an den Staat herangetragen, mit der Erwartung, eingehend

---

<sup>18</sup> Andreas Reckwitz, Die Pflicht ruft, Die Zeit v. 16.12.2021, S. 6.

<sup>19</sup> Jürgen Habermas, Überlegungen zu Hypothesen zu einem erneuten Strukturwandel der politischen Öffentlichkeit, in: Martin Seeliger/Sebastian Sevignani (Hrsg.), Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit? Leviathan Sonderband /37/2021, S. 470, 497; zu neuen Formen kollektiver Willensbildungsprozesse: Christine Lafont, Unverkürzte Demokratie, Berlin 2021.

<sup>20</sup> Maaz, (Fn. 2), S. 139 und 143; vgl. auch Bernhard Leidner/Linda R. Tropp/Brian Lickel/Mengyao Li, Politische Psychologie von Gruppen, S. 295, 297 ff. und Leonie Huddy/Raynee Gutting/Stanley Feldman, Intergruppenvorurteile und Stereotype, S. 315, 323, beide in: Sonja Zmerli/Ofer Feldman (Hrsg.), Politische Psychologie, 2. Aufl., Baden Baden 2022.

<sup>21</sup> Maximilian Probst/Ulrich Schnabel, Was Experten lernen müssen, Die Zeit v. 25.4.2022, S. 31.

<sup>22</sup> Werner van Bebber, Im Herzen, Der Tagesspiegel v. 18.12.2021, S. 3.

zu reagieren.<sup>23</sup> Der Staat soll Empathie zeigen, ja erlebbar machen. Aufgaben, an die keiner gedacht hat, werden in Reaktion auf gesellschaftlichen Wandel überraschend zu staatlichen Aufgaben (wie Heimat<sup>24</sup> und Einsamkeit<sup>25</sup>). Vom Ausgangspunkt Gefahrenabwehr reicht das Spektrum nun bis zu „wo sich Menschen wohl, akzeptiert und geborgen fühlen“.<sup>26</sup> Digitalisierung und Vereinzelung scheinen das Verlangen nach einem nahbaren Staat zu schüren, der wie ein privater Kontakt Zuwendung gewähren und individuelles Eingehen liefern soll.

Die Politik nimmt diese Themen auf, trifft inhaltliche wie organisatorische Entscheidungen. Die Verwaltung unternimmt erste Versuche, darauf zu reagieren, versucht, wenn sie zeitgemäß handelt, sich in diese neue Erwartungswelt hinzufinden, fällt in alte routinierte Muster zurück, stolpert zuweilen, probiert neue Handlungsformen aus.<sup>27</sup> So gibt es mittlerweile einen Gedenktag für Terroropfer und einen Beauftragten der Bundesregierung für die Anliegen von Terroropfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland.<sup>28</sup> Insgesamt stehen Staat und Verwaltung vor einem großen Schritt, einer großen Herausforderung – Handlungsfelder und know-how zu erschließen, die neben der Kerntätigkeit liegen, verbindliche Entscheidungen zu treffen (Luhmann)<sup>29</sup> – hin zur Behavioral Administration.<sup>30</sup>

### III. Nudging und Wirksam Regieren

Nudging bezeichnet einen Ansatz der Verhaltensbeeinflussung, der von Regierungen in -zig Ländern/Demokratien weltweit genutzt wird. Es geht um Maßnahmen, mit denen Entscheidungsarchitekten das Verhalten von Menschen in vorhersagbarer Weise verändern können, ohne Verhaltensoptionen durch Verbote auszuschließen oder durch wirtschaftliche Anreize stark zu verändern. Es geht um ein Regulieren von Verhalten durch Impulse, die von den Adressaten zugleich leicht und ohne großen Aufwand zu umgehen sein sollen.<sup>31</sup>

---

<sup>23</sup> Kritisch: *Juli Zeh/Jochen Bittner*, Warum sind Sie besorgt, Juli Zeh? *Die Zeit* v. 5.1.2022, S. 10.

<sup>24</sup> *Susanne Scharnowski/Maria Fiedler*, „Die Politik hat auf Ängste reagiert“, *Tagesspiegel-Online* v. 20.5.2022; *Largo*, (Fn. 2), S. 48 und 142.

<sup>25</sup> *Diana Kinnert*, Die neue Einsamkeit, Hamburg 2022; *Largo*, (Fn. 2), S. 128 f.; *Manfred Spitzer*, Einsamkeit – Die unerkannte Krankheit, 2. Aufl., München 2019.

<sup>26</sup> *Sandra Kegel*, Das Gegenteil von Einsamkeit, *FAZ* v. 4.2.2022, S. 9.

<sup>27</sup> Vgl. insbesondere unten unter IV.

<sup>28</sup> Bundesbeauftragter, Abschlussbericht des Bundesbeauftragten für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland, Berlin 2021; zu den Konsequenzen bei der Polizei: *Cay Dobberke/Alexander Fröhlich*, Schnell im Einsatz, *Der Tagesspiegel* v. 10.6.2022, S. 7.

<sup>29</sup> *Niklas Luhmann*, Die Grenzen der Verwaltung, Berlin 2021, S. 19.

<sup>30</sup> Zur Bedeutung der Psychologie für die Verwaltungswissenschaft bereits vor knapp 60 Jahren: *Luhmann*, (Fn. 29), S. 28.

<sup>31</sup> *Richard H. Thaler/Cass R. Sunstein*, Nudge – Wie man kluge Entscheidungen anstößt, Berlin 2009, S. 15; *Ulrich Smeddinck*, Regulieren durch „Anstoßen“ – Nachhaltiger Konsum durch gemeinwohlverträgliche

Anlass sich dem Ansatz überhaupt aus rechtswissenschaftlicher Sicht zu widmen, ist der Umstand, dass der Staat mit anderen Ansätzen der Regulierung von Verhalten keineswegs im gewünschten Umfang die gewünschten Steuerungsziele erreicht. Deshalb ist vorschnelle Kritik ja auch so kurzsichtig.<sup>32</sup> Beredtes Beispiel ist die Corona-Pandemie, in der in Deutschland keine Impfquote erreicht werden konnte, die einen unkomplizierteren und zeitlich weniger ausufernden und folgenreichen Umgang mit der Virus-Krankheit ermöglicht hätte. Die Folge davon war, dass die Politik ihre Ansage, auf eine Impfpflicht zu verzichten, wieder kassiert hat und dann nach dem Scheitern einer Impfpflicht in der Spätphase eine Info-Werbe-Kampagne fürs Impfen gestartet hat, von der man weiss, dass die Wirkung gering ist. „Doch wie erreicht man die Unsichtbaren? (...) Das geht nicht mit Plakatkampagnen, Infobroschüren oder Appellen, sondern nur durch persönlichen Kontakt und Vertrauen. `Wir müssen in die sozialen Milieus rein, brauchen Mittler vor Ort, die Vertrauen genießen´(...).<sup>33</sup>

Die Nutzung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse in einer großen Bandbreite in Deutschland leidet darunter, dass schnell nach bekannt werden der Ansatz als „Psychotricks“ gelabelt und als manipulativ skandalisiert wurde. Die zögerlichen und zunächst überwiegend ablehnender Reaktionen in der Rechtswissenschaft verdeutlichen nur die effektive Wirkung einer ersten Setzung.<sup>34</sup>

Die Intention der Nudge-Erfinder, dem Rechtswissenschaftler Cass R. Sunstein, und dem Verhaltensökonom Richard H. Thaler, der für sein wissenschaftliches Werk zwischenzeitlich der Nobelpreis zuerkannt wurde, betont die Freiheitlichkeit und Transparenz des Ansatzes. Die Bundesregierung knüpft daran an und hält am Leitbild des Bundesbürgers fest, der mündig ist und überlegte Entscheidungen trifft. In dem Sinne sind eine Reihe von Forschungs-Aktivitäten durchgeführt worden.<sup>35</sup> Über den zwischenzeitlich gemeldeten Aufbau einer Nudge-Unit im BMJV lässt sich im Internet kaum etwas finden. Am ehesten scheint sich die rechtspolitische

---

Gestaltung von Entscheidungssituationen? Die Verwaltung 2011, 375 ff.; *Ulrich Smeddinck*, Der Nudge-Ansatz – eine Möglichkeit, wirksam zu regieren? ZRP 2014, 245 f.

<sup>32</sup> Vgl. *Ulrich Smeddinck/Basil Bornemann*, Verkehr, Mobilität, Nudging – Zugleich zum Stand von Regulieren durch Anstoßen in Deutschland, DÖV 2018, 513 ff.; kritisch: *Friederike Simone Kunzendorf*, Das Nudging-Konzept zwischen Selbstbestimmungsfreiheit und Rechtsstaatsprinzip, 2021.

<sup>33</sup> *Katharina Menke/Ulrich Schnabel*, Streiten wir über die Falschen? Die Zeit v. 16.12.2021, S. 35, 36.

<sup>34</sup> *Bertram Scheufele*, Priming, Baden-Baden 2022; *Christa Kolodej*, Priming – Stärkende Räume entstehen lassen: Eine Kernkompetenz für Beratung, Verhandlung und Mediation, Wiesbaden 2022.

<sup>35</sup> Vgl. auch *Ulrich Smeddinck*, Workshop „Nudge-Ansätze beim nachhaltigen Konsum: Konsultationen zu sechs Interventionen zum `Anstoßen´ nachhaltigen Konsums“ – ein Bericht zur Veranstaltung im Bundesumweltministerium am 16. März 2016 in Berlin, EurUP 2016, 160 ff.

Initiative zur Umgestaltung von Cookie-Bannern dem zuordnen zu lassen: „Wir wollen das Ablehnen von Cookie-Einstellungen künftig genauso leicht wie das Einwilligen machen.“<sup>36</sup>

In einer Zeit, in der Teile der Gesellschaft erhebliche Energien darauf verwenden, vermeintliche Verschwörungen zu enttarnen und über angebliche Manipulationen aufzuklären, liefe eine politische Agenda, die auf eine subtile Verhaltensbeeinflussung abzielt, angreifbar und zum Feindbild wird, Gefahr, delegitimierend und destabilisierend zu wirken. Vor dem Hintergrund ist der Nudge-Ansatz mit seinen Annahmen und Einsichten eher Inspirationsquelle und eine Regulierungsressource in dem Sinne, dass dieses Wissen zur Optimierung bestehender Regulierungsansätze genutzt wird.<sup>37</sup>

Offenbar zeitlich parallel setzte die letzte Bundesregierung mit dem Programm „Wirksam Regieren“ insofern anders an, als das Label Nudging vermieden, die Evidenzbasierung<sup>38</sup> betont und die Resonanz von Bürgerinnen und Bürgern bereits in der Entwicklungsphase von Regulierungsansätzen gesucht wird. Unter den Vertrauen-erweckenden Signalwörtern „Verstehen, Entwickeln, Testen“ wird vermeldet, dass „Wirksam regieren (...) seit 2015 als erstes Politiklabor in der Bundesregierung wissenschaftliche Erkenntnisse in praktische Politik (übersetzt, US). Das Referat setzt sich zusammen aus Implementationsexperten und Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen wie Psychologie, Bildungsforschung, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften. Mit empirischen Methoden werden Lösungen entwickelt und unter realistischen Bedingungen praktisch getestet. `Wirksam regieren` arbeitet dabei eng und partnerschaftlich mit Experten und Fachleuten aus Wissenschaft, Ministerien und Behörden sowie mit Bürgerinnen und Bürgern zusammen. Das kommt dem Bedürfnis nach Beteiligung und Kontrolle am und im Regieren stärker entgegen“.<sup>39</sup> Regulierung soll konsequent auf Daten und Erkenntnisse aufsetzen.<sup>40</sup> Dazu zählen selbstverständlich auch verhaltenswissenschaftliche Einsichten. Die hier behandelten Regulierungsthemen sind denkbar breit: „Warnhinweis zum Kleinanlegerschutz, Klare Berufsbezeichnung für unabhängige Anlageberatung, Patientensicherheit im Krankenhaus, Masernschutz, Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen, Formularlabor Einkommensteuer, Lebensdauerlabel für Elektroprodukte, Recht verständlich machen.“<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> So Staatssekretär Christian Kastrop. Vgl. Dpa/AFX, 'FAS': Justizministerium will Cookie-Banner umgestalten, <https://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2021-01/51750676-fas-justizministerium-will-cookie-banner-umgestalten-016.htm> <29.6.2022>.

<sup>37</sup> Smeddinck/Bornemann, (Fn. 32), DÖV 2018, 513 ff.

<sup>38</sup> Eingehend Sabine Weiland, Evidenzbasierte Politik zwischen Eindeutigkeit und Reflexivität, TATuP 2013, 9, 10 ff.

<sup>39</sup> Vgl. Rosanvallon, (Fn. 8), S. 332 ff.

<sup>40</sup> Vgl. Heilmann/Schön, (Fn. 13), S. 236; vgl. auch Dominik Kawa, Was steht dem Recht im Weg? FAZ v. 26.1.2022, S. N 3.

<sup>41</sup> BT-Drs. 19/13042, S. 4.

Im Koalitionsvertrag der amtierenden Ampelkoalition aus SPD, Grünen und FDP lauten einschlägige Passagen: „Die Verwaltung soll agiler und digitaler werden. Sie muss auf interdisziplinäre und kreative Problemlösungen setzen.“<sup>42</sup> Und: „Wir wollen die Qualität der Gesetzgebung verbessern. Dazu werden wir neue Vorhaben frühzeitig und ressortübergreifend, auch in neuen Formaten, diskutieren. Wir werden dabei die Praxis und betroffene Kreise aus der Gesellschaft und Vertreterinnen und Vertreter des Parlaments besser einbinden sowie die Erfahrungen und Erfordernisse von Ländern und Kommunen bei der konkreten Gesetzesausführung berücksichtigen. Im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens soll die Möglichkeit der digitalen Ausführung geprüft werden (Digitalcheck). Wir werden ein Zentrum für Legistik errichten.“<sup>43</sup> Wie das Zentrum ausgestaltet sein soll, konnte die Bundesregierung im Frühjahr 2022 (noch) nicht sagen.<sup>44</sup> Ein solches Zentrum ist allerdings nicht denkbar, wenn dort nicht die Aktivitäten im Bereich „Nudge-Unit“ und „Wirksam regieren“ mit integriert werden.<sup>45</sup>

Die britische Regierung geht einen anderen Weg. In Großbritannien wurde die seit 2010 bestehende Nudge-Unit von der britischen Regierung gerade verkauft. Mit 250 Mitarbeitern, Zweigstellen in den USA, Singapur, Kanada und Frankreich, Beratungstätigkeit in mehr als 50 Ländern, einem Umsatz von 21 Millionen Pfund und 2,3 Millionen Pfund Gewinn in 2021 wird die Einheit von der Nesta-Stiftung/National Endowment for Science, Technology and the Arts übernommen, die zuvor schon Miteigentümerin war. Angestrebt wird die Verbindung der angewandten Verhaltenswissenschaft mit neuen innovativen Methoden wie Data Science, Sozialpsychologie und kollektiver Intelligenz.<sup>46</sup>

Das ist nicht eindeutig ein Vorbild. Beide Aktivitäten verweisen vielmehr auf die gestiegene praktische Relevanz dieser Ausprägungen einer weit verstandenen Behavioral Administration. So überrascht es nicht, dass der Soziologe Andreas Reckwitz Nudging bereits als Regierungstechnologie bezeichnet, die wie selbstverständlich als Option der Politik neben gesetzlichen Regelungen steht, die Regelungsadressaten direkt oder indirekt steuern. So beschreibt er Nudging: „Durch indirekte Anreize einerseits, Hemmnisse andererseits wird ein bestimmtes – zum Beispiel ökologisches oder gesundheitsbezogenes – Verhalten nahegelegt, ohne dass es jedoch unmittelbar normiert würde. Hier setzt man nicht auf die moralische

---

<sup>42</sup> Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Berlin 2021, S. 9, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> <29.6.2022>.

<sup>43</sup> Koalitionsvertrag, (Fn. 42), S. 9; vgl. auch *Armin Nassehi*, Alles sofort? Das geht nicht, *Die Zeit* v. 24.10.2019, S. 54.

<sup>44</sup> Vgl. *hib* – heute im bundestag Nr. 181 v. 21.4.2022, S. 4.

<sup>45</sup> Vgl. auch unten unter V.

<sup>46</sup> *Philip Plickert*, Schubser ins bessere Leben, *FAZ* v. 14.12.2021, S. 18.



Verpflichtung, sondern auf das rationale Kalkül der Individuen.“<sup>47</sup> Die Einordnung deckt sich mit Empfehlungen von Verhaltensökonomen, die Nudging nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung herkömmliche Steuerungsformen betrachten und im weiteren kontrollierte Experimente empfehlen, um das enorme Potential zu erschließen und das kollektive Verhalten ohne Zwang und höhere Kosten zu verändern.<sup>48</sup>

Resümierend lässt sich hier sagen, dass die Aufmerksamkeit für praktische Anwendungen und der damit verbundenen Vorteile die erste Empörung und Skandalisierung weitgehend verdrängt hat. Die Aufmerksamkeitsökonomie der Medien hat sich anderen Themen zugewendet. Regulierung verliert in der Endzeit der Pandemie und unter dem Eindruck des Ukraine-Krieges wieder an Interesse.

#### **IV. Ausprägungen der Behavioral Administration in Standortauswahlgesetz und Standortauswahlverfahren**

Das Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG)<sup>49</sup> regelt nach § 1 Abs. 1 das Standortauswahlverfahren. Mit dem Standortauswahlverfahren soll in einem partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren für die im Inland verursachten hochradioaktiven Abfälle ein Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für eine Anlage zur Endlagerung nach § 9a Abs. 3 S. 1 des Atomgesetzes in der Bundesrepublik Deutschland ermittelt werden (§ 1 Abs. 2 S. 1). Auf ein Gesetz zu schauen, das verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigt, dazu animiert und anregt, bietet die Chance konkrete Beispiele zu liefern und die Frage zu reflektieren, ob zur Behavioral Administration gesetzlich verpflichtet werden sollte.

##### **1. Partizipatives Verfahren und Narrative**

Die Verpflichtung auf ein Verfahren, das sich in besonderer Weise als partizipativ auszeichnet, drückt sich zum einen im Regelungsdesign des Standortauswahlgesetzes aus, dass eine große

---

<sup>47</sup> Reckwitz, (Fn. 18), Die Zeit v. 16.12.2021, S. 6.

<sup>48</sup> Vgl. Christian Gravert, Ein Stupser für die Umwelt, FAZ v. 27.9.2021, S. 18; vgl. auch John Beshears/Harry Kosowsky, Nudging – Progress to date and future directions *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 2020, 3 ff.

<sup>49</sup> Vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1074), zuletzt geändert durch G vom 7. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2760).

Zahl neuartiger Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung anbietet.<sup>50</sup> Dahinter steht die Überzeugung, dass Konflikte, die viele betreffen und interessieren, besser in Formaten im Vorfeld eines Gerichtsverfahrens mit seinen vielfältigen Einschränkungen und Beschränkungen bearbeitet werden können. Außerdem wird als Grund für das bisherige Scheitern, ein Endlager zu realisieren, ein allzu hoheitlich-technokratisches Herangehen in der Vergangenheit gesehen. Zum anderen wird aus der Zielsetzung eines partizipativen Verfahrens auch die Folgerung abgeleitet, die staatliche Seite bzw. die Akteure des Standortauswahlverfahrens dürften nicht darauf warten, wer kommt und sich in den gesetzlich vorgesehenen Formaten beteiligt. Vielmehr soll insbesondere das zuständige Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) auch dafür sorgen, dass mehr Menschen, viele, sich beteiligen. Die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung ergibt bloß Sinn, wenn sie aktiv genutzt und gelebt wird. Immer wieder entstand der Eindruck, dass sich zu wenige beteiligen. Doch wie kann dem Beteiligungs-Paradox<sup>51</sup> entgegengewirkt werden, wonach Gelegenheiten zur Einflussnahme versäumt und Beteiligungsforderungen erst gestellt werden, wenn die eigene Betroffenheit erlebt wird, es im Verfahren aber für Weichenstellungen eigentlich zu spät ist? Zudem wird es schwieriger von Entwicklungen und Projekten zu erfahren, je weniger eine gemeinsame nationale Öffentlichkeit noch existiert und je stärker der Einzelne durch Algorithmen von anderen, allgemeinen Themen abgeschnitten wird.

Mit dem einladenden Slogan „Das letzte Kapitel schreiben wir gemeinsam“ suchte das BASE auf das laufende Standortauswahlverfahren aufmerksam zu machen, Interesse zu wecken und zur Beteiligung der Öffentlichkeit zu motivieren. „Tafeln seien nach dem Zufallsprinzip in der Bundesrepublik verteilt worden, um die Bevölkerung dafür zu sensibilisieren, dass die Beteiligung nun losginge.“<sup>52</sup> Im Interesse, Wirkung zu erzielen, wurden verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigt und der Slogan als Narrativ formuliert. Ein Narrativ ist eine bewusst gewählte, sprachlich vermittelte Abfolge von Ereignissen, die auf andere wirken, deren Denken und Handeln beeinflussen soll. In einer Meta-Analyse von insgesamt 14 experimentellen Studien konnte bestätigt werden, dass Narrative insgesamt überzeugender auf die Meinungen und Handlungsabsichten der Probanden wirken als

---

<sup>50</sup> Ulrich Smeddinck, Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren – experimentell, resilient und partizipationsfähig? In: Winfried Kluth/Ulrich Smeddinck (Hrsg.), Bürgerpartizipation – neu gedacht, Halle an der Saale 2019, S. 149 ff.

<sup>51</sup> Ruthard Hirschner, Beteiligungsparadox in Planungs- und Entscheidungsverfahren, Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2017, 323 ff.

<sup>52</sup> Vgl. <https://www.pnp.de/lokales/landkreis-freyung-grafenau/grafenau/Aufregung-um-das-letzte-Kapitel-3801572.html> <19.4.2022>.

vergleichbare konventionelle Kommunikation in Form von schlichter Faktenpräsentation, von Argumenten und Erklärungen.<sup>53</sup>

Ersichtlich geht es darum, auf Stimmungslagen in der Öffentlichkeit Einfluss zu nehmen und Menschen zur Beteiligung zu bewegen. Umgekehrt ist „eine Teilnahme der Regierung sowie der gesetzgebenden und verwaltenden Körperschaften am öffentlichen Diskurs nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern notwendig und gewünscht.“<sup>54</sup> Zwar wird problematisiert, dass der „Staat (...) in einem horizontalen Verhältnis an den Bürger heran(tritt, US) – als scheinbar gleichberechtigter Kommunikator, ohne Machtgefälle, Befehl und Zwang.“<sup>55</sup> Und weiter: „Dabei darf die rechtliche Unverbindlichkeit nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei diesen Versuchen der geistigen Einflussnahme um eine Form staatlicher Herrschaftsausübung handelt, bei der rechtliche Konflikte vorgezeichnet sind.“<sup>56</sup> Allerdings wird höchstrichterlich bestätigt, dass Aufklärung Teil der Kompetenz zur Staatsleitung ist.<sup>57</sup> Der Einsatz von Narrativen kann geboten sein, um Menschen emotional anzusprechen und überhaupt Öffentlichkeit herzustellen.<sup>58</sup>

Die Möglichkeiten erscheinen allerdings ambivalent: Es besteht die Chance, dass eine kritische Auseinandersetzung der Sicherheitsbehörde mit sich selbst stimuliert wird. Nicht auszuschließen ist aber auch das Risiko, dass die Kritik zu Frustrationen und Abschottung der Behörden-Mitarbeitenden führt. Anne Eckhard sieht als aufmerksame Beobachterin in diesem Themenfeld die Problematik, dass substantielle Kritik durch Campaigning, Polemik, reine Emotionalität und Fake News verdrängt wird. Dem lässt sich mit Verweis auf Erfolge und Anerkennung entgegenwirken.<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> *Joachim Trebbe*, Wie Framing und Storytelling Menschen beeinflussen, <https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/medien/wie-effektiv-sind-narrative-wie-framing-und-storytelling-menschen-beeinflussen/26079004.html> <8.7.2022>.

<sup>54</sup> *Tristan Barczac*, Staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, in: Juliana Raupp/Jan Niklas Kocks/Kim Murphy (Hrsg.), Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit, Wiesbaden 2018, S. 47, 51 unter Verweis auf BVerfGE 44, 125, 147; vgl. *Maïke Weißpflug*, *Lukas Kübler*, *Jochen Ahlswede*, *Ina Stelljes*, *Patrizia Nanz*, Experimente erwünscht: Öffentlichkeitsbeteiligung und staatlichen Verantwortung bei der Endlagerung in Deutschland, FJSB+plus 2/2022, 5.

<sup>55</sup> *Felix Drefs*, Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen, Baden-Baden 2019, S. 29 m.w.N.

<sup>56</sup> *Drefs*, (Fußn. 55), S. 79 mit Verweis auf BVerfGE 20, 56, 99; 44, 125, 140.

<sup>57</sup> BVerfGE 138, 102, 114.

<sup>58</sup> Eingehend: *Ulrich Smeddinck/Maximilian Roßmann*, Narrative als Regulierung? Grundlagen, Ansätze, Verfassungsrecht, DVBl. 2022, 137 ff.

<sup>59</sup> *Anne Eckhardt*, Sicherheitsaufsicht bei der Entsorgung radioaktiver Abfälle, Präsentation anlässlich des Tages der Vorträge der ITAS-Endlagerforschung, 21. Januar 2022 (unveröffentlicht).

## 2. Sicherheitskultur vs. juristische Fehlersuche

Aus organisationspsychologischer Sicht ist die Entwicklung einer Hochzuverlässigkeitsgemeinschaft angezeigt, um bei der Auswahl eines Standortes und beim Betrieb eines Endlagers die bestmögliche Sicherheit zu gewährleisten. Nach § 1 Abs. 2 S. 1 StandAG soll mit dem Standortauswahlverfahren in einem partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren für die im Inland verursachten hochradioaktiven Abfälle ein Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für eine Anlage zur Endlagerung nach § 9a Absatz 3 Satz 1 des Atomgesetzes in der Bundesrepublik Deutschland ermittelt werden. Auch wenn sich dieser Zweckbestimmung<sup>60</sup> rechtlich nicht die Forderung entnehmen lässt, dass eine Hochzuverlässigkeitsgemeinschaft entwickelt werden müsste, regen die Wegweisungen durch die Attribute „lernend“ und „selbsthinterfragend“ jedenfalls dazu an, ein solches System in diesem Einsatzbereich zu etablieren.<sup>61</sup> In diese Richtung weist auch die unverbindliche Gesetzesbegründung.<sup>62</sup>

Eine Hochzuverlässigkeitsgemeinschaft umfasst mehr als eine Hochzuverlässigkeitsorganisation. Letztere ist durch „Anforderungen wie organisationales Lernen, Selbsthinterfragung sowie eine hohe Fehlerkultur gekennzeichnet.“<sup>63</sup> Aus den Attributen partizipativ, wissenschaftsbasiert, transparent und selbsthinterfragend leitet der Organisationspsychologe Oliver Sträter als Konsequenz die Aufgabe der Entwicklung einer Hochzuverlässigkeitsgemeinschaft ab. Mit Blick auf den Gesetzeszweck argumentiert er, dass dem StandAG nicht zu entnehmen sei, „inwieweit diese Anforderungen spezifische Anforderungen an die Betreiberorganisation sind oder ob alle Akteure (des Standortauswahlverfahrens, US) nach den Prinzipien einer Hochzuverlässigkeitsorganisation agieren müssen.“<sup>64</sup> Der Regelungsgehalt lässt sich im Sinne von erweiterten Funktionen prinzipieller Regelungen als Innovationsstütze interpretieren, die eben gerade zu Innovationen anregen soll.<sup>65</sup> Aus sicherheitstechnischer Sicht argumentiert er, „dass eine Organisation innerhalb ihres Kontextes nur so gut funktionieren kann, wie das Umfeld es dieser Organisation

---

<sup>60</sup> Vgl. Ulrich Smeddinck, Zur Funktion normierter Prinzipien im Umweltrecht – untersucht am Beispiel der Produktverantwortung, NuR 2009, 304 ff.

<sup>61</sup> Vgl. Ulrich Smeddinck, Lernen ohne Ende? Das lernende Standortauswahlverfahren nach § 1 Abs. 2 S. 1 StandAG (als Ausgangspunkt für Long-term Governance), in: Ulrich Smeddinck, Klaus-Jürgen Röhlig, Melanie Mbah (Hrsg.), Das „lernende“ Standortauswahlverfahren für ein Endlager, Berlin 2022, S. 85 ff.

<sup>62</sup> BT-Drs. 18/11398, S. 47.

<sup>63</sup> Oliver Sträter, Achtsamkeit und Fehlerkultur als notwendige Sicherheitsleistung, in: Bettina Brohmann/Achim Brunnengräber/Peter Hocke/Ana Maria Isidoro Losada (Hrsg.), Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche, Bielefeld 2021, S. 441, 453.

<sup>64</sup> Sträter, (Fn. 63), S. 441, 453.

<sup>65</sup> Vgl. Smeddinck, (Fn. 60), NuR 2009, 304, 310.

erlaubt.“<sup>66</sup> Demnach hätten alle Akteure des Standortauswahlverfahrens organisationsübergreifend an der Aufgabe mitzuwirken, gemeinschaftlich ein hohes, immer höheres Maß an Sicherheit zu gewährleisten.

Das Kernelement der Fehlerkultur sei aber aus organisationspsychologischer Sicht infrage gestellt durch das juristische System. Nur wenn offen und rückhaltlos über Fehler gesprochen werden kann, kann optimal an der Sicherheit und damit verbundenen Fragen gearbeitet werden. Traditionell werden Fehler jedoch als Makel betrachtet und schamhaft verschwiegen.<sup>67</sup> Dieser Effekt wird durch ein juristisches System verstärkt, dass an individuelle Verantwortlichkeit und Schuld anknüpft und ggf. sanktioniert.<sup>68</sup> Im Verwaltungsrecht soll grundsätzlich die Vorwirkung des Rechtsschutzes dazu führen, dass Verwaltungsmitarbeiter besser arbeiten.<sup>69</sup> Im Speziellen: „Durch Anordnung von Strafsanktionen versucht der Staat seine Präventionsmaßnahmen zu verstärken; gerade im Umgang mit dem Ungewissen oder nur teilweise Gewissen kann dies für die Beteiligten sehr gefährlich oder auch lähmend sein.“<sup>70</sup> Da eine systemische Sichtweise auf Unfälle im juristischen System nicht verankert sei, fordert Sträter in der Konsequenz, „dass für den sicheren Betrieb eines Endlagers insbesondere das juristische System hinsichtlich des Umgang mit Fehlern und hin zu einem systematischen Verständnis von Fehlern entwickelt werden muss.“<sup>71</sup>

Das Thema variiert in inhaltlich zugespitzter Form das Verhältnis von Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Standortauswahlgesetz.<sup>72</sup> Für die Akzentuierung der Öffentlichkeitsbeteiligung – und den Anspruch möglichst einen Konsens über die Standortauswahl zu erreichen –, hat die Mediation als Orientierung gedient. Möglichst viele Sachfragen und Konflikte sollen im Vorfeld einer gerichtlichen Entscheidung oder Überprüfung der Standortentscheidung geklärt und ausgeräumt werden. Dahinter steht die Überzeugung, dass komplexe konfliktbehaftete Projekte eher realisiert werden können, wenn

---

<sup>66</sup> Sträter, (Fn. 63), S. 441, 453.

<sup>67</sup> Sträter, (Fn. 63), S. 441, 444 f. Illustrativ: „Bei den deutschen Behörden beklagt der Minister einen Mangel an Pragmatismus, einen Mangel an Mut. D ist ihm einfach gesagt, zu preußisch. Die Verwaltung ist zu ängstlich, immer in Sorge, etwas falsch zu machen. „Wenn man das aufbrechen will, dann muss man die Verantwortung selber suchen“, sagt er zu den CDU-Leuten. „Also die Bereitschaft, selber Fehler zu machen, um die Dinge voranzubringen, und der Verwaltung damit ein Signal zu geben, wie weit man kommen kann, wenn man mutig ist“ (Michael Baumüller/Roman Deininger, Ihr wollt es doch auch, SZ v. 11., 12.6.2022, S. 3).

<sup>68</sup> Sträter, (Fn. 63), S. 441, 455.

<sup>69</sup> Martin Führ/u.a., Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), UBA-Texte 14/2014.

<sup>70</sup> Fritz Nicklisch, Das Recht im Umgang mit dem Ungewissen in Wissenschaft und Technik, NJW 1986, 2287, 2288.

<sup>71</sup> Sträter, (Fn. 63), S. 441, 455; vgl. zum kommenden Hinweisgeberschutzgesetz: Andreas Austilat, Gepuffen und verraten, Der Tagesspiegel v. 6.7.2022, S. 3.

<sup>72</sup> Eingehend: Ulrich Smeddinck/Franziska Semper, Zur Kritik am Standortauswahlgesetz – Eine rechtswissenschaftliche Sicht auf gesellschaftliche Debatten, in: Achim Brunnengräber (Hrsg.), Problemfälle Endlager, Baden-Baden 2016, S. 235 ff.

der Kreis der Betroffenen größer gezogen wird und auf Augenhöhe nach Lösungen gesucht wird. Dazu braucht es eine gedeihliche Atmosphäre, eine zugewandte Haltung, geeignete Formate der Begegnung. Typischerweise findet sich auch dieser Ansatz nicht in Reinform im Gesetz wieder. Allerdings würden die damit verbundenen Potenziale und Ressourcen zur Konfliktbewältigung gemindert, wenn – wie von einigen gefordert<sup>73</sup> – auch diese Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung von Gerichten auf etwaige Fehler durchkontrolliert werden könnte.<sup>74</sup> Unweigerlich würden einzelne Beteiligte auf Fehler der Gegenseite „lauern“. Gerade eine solche strategisch-taktische Grundhaltung blockiert aber Vertrauen und Kreativität, die zur Lösung der eigentlichen Aufgabe (Sicherheit!) dringend gebraucht werden.

Beide Beispiele unterstreichen eine wenig beachtete Problematik rechtlicher Regulierung. Nämlich, dass überkommene juristische Denk- und Vorgehensweisen gesetzlich geregelte Aufgaben konterkarieren – und dass die Problematik nicht aus der eigenen Disziplin heraus, sondern (nur) in der interdisziplinären Kooperation offengelegt und problematisiert werden kann.

### **3. Vertrauen und Misstrauen**

Das StandAG geht auch neue Wege, indem nicht mehr ausdrücklich nach Akzeptanz gefragt wird. Stattdessen wird Vertrauen und Konsens eine herausgehobene Stellung zugewiesen.<sup>75</sup> In den Prinzipien der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 5 Abs. 1 S. 1 wird als Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung festgeschrieben, eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann. Hierzu sind Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen (Satz 2). Die „Regelung“ resoniert mit der Aufgabenbeschreibung des pluralistisch zusammengesetzten Nationalen Begleitgremiums (NBG): die vermittelnde und unabhängige Begleitung des Standortauswahlverfahrens, insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung, mit dem Ziel, so Vertrauen in die Verfahrensdurchführung zu ermöglichen.

Angestrebt wird eine Übereinstimmung der Meinungen, die nicht nur faktisch vorliegen soll, sondern die aufgrund des Verbs „getragen“ auch in besonderer Weise qualifiziert sein soll. Es

---

<sup>73</sup> Volker Haug/Marc Zeccola, Neue Wege des Partizipationsrechts – eignet sich das Standortauswahlgesetz als Vorbild? ZUR 2018, 75 ff.

<sup>74</sup> Ulrich Smeddinck, Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren – experimentell, resilient und partizipationsfähig? In: Winfried Kluth/Ulrich Smeddinck (Hrsg.), Bürgerpartizipation – neu gedacht, Halle an der Saale 2019, S. 149 ff.

<sup>75</sup> Ulrich Wollenteit, StandAG, in: Walter Frenz (Hrsg.), Atomrecht, Baden-Baden 2019, § 5 Rz. 4 und § 8 Rz. 9; kontrastierend: Ursula Münch, Über den Umgang mit Risiken in der Politik, APuZ 2022, 40, 43.

geht auch um die dahinterstehende innere Haltung, die im Grunde Zustimmung und Einwilligung voraussetzt. Insofern ist Vertrauen eine Ressource, die Zustimmung und Anerkennung vermittelt. Vertrauen ergibt sich insbesondere aus (wiederholter) Begegnung, geteilten Werten und Identifikation.<sup>76</sup> Vertrauen soll zu einer emotionalen wie rechtlichen Bindung führen.<sup>77</sup>

Auffällig ist, dass ein Begriff wie Vertrauen überhaupt im Gesetzestext auftaucht. Das ist vor allem als Reaktion auf die früheren konfliktbeladenen Auseinandersetzungen um die friedliche Nutzung der Kernenergie in Deutschland zu verstehen. Auch mit dieser Formulierung, mit diesem innovativen Regelungselement NBG wollten Politik und Gesetzgeber belegen, dass das Standortauswahlgesetz nicht nur dem Namen nach, sondern in Haltung und Regelungsgehalt einen wirklichen Neustart der Endlagersuche bedeutet.<sup>78</sup>

Die Zielsetzung für die Tätigkeiten des NBG,<sup>79</sup> Vertrauen in die Verfahrensdurchführung zu ermöglichen, ist allerdings ambivalent.<sup>80</sup> Vertrauen wird gefasst als festes Überzeugtsein von der Verlässlichkeit, Zuverlässigkeit einer Person bzw. einer Sache.<sup>81</sup> Im Standortauswahlgesetz herrscht also die Grundüberzeugung vor, dass die Vertrauensbildung unterstützt werden soll. Zunächst soll damit anerkannt werden, dass es an Vertrauen mangelt<sup>82</sup> bzw. der Gesetzgeber sich als lernend zeigt, wenn unter Beachtung der bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen über die friedliche Nutzung der Kernenergie in Rechnung gestellt wird, dass staatliches Handeln für verbreitetes Misstrauen in der Bevölkerung verantwortlich gemacht wird. Damit unterstreicht der Gesetzgeber, dass durch die aufgeladenen und kontroversen Auseinandersetzungen um Kernenergie und Endlager durch Ausschreitungen und Exzesse auf staatlicher wie gesellschaftlicher Seite<sup>83</sup> in der Vergangenheit die vertiefte Aufarbeitung des Geschehenen ein wünschenswertes Ziel ist, um als Gelingensbedingung die Realisierungschancen für ein Endlager zu verbessern. Misstrauische Regungen sind eher in

---

<sup>76</sup> Roman Seidl, Vertrauen bei der Entsorgung in Deutschland – Ergebnisse der bundesweiten Befragung, TRANSSENS-Bericht 05, Hannover 2021, S. 38 f.; vgl. auch Probst/Schnabel, (Fn. 21), Die Zeit v. 25.4.2022, S. 31 f.

<sup>77</sup> Kritisch: Florian Mühlfried, Misstrauen – Vom Wert eines Unwertes, Ditzingen 2019, S. 37.

<sup>78</sup> Weißpflug/Kübler/Ahlswede/Stelljes/Nanz, (Fn. 54), FJSB 2/2022, 1 ff.

<sup>79</sup> Ulrich Smeddinck, Feigenblatt oder Wachhund mit Konfliktradar? – Das Nationale Begleitzentrum nach § 8 Standortauswahlgesetz, in: Sabine Schlacke/Guy Beaucamp/Mathias Schubert (Hrsg.), Infrastrukturrecht – FS Erbguth, Berlin 2019, S. 501 ff.

<sup>80</sup> Eingehend: Martin Hartmann, Die Praxis des Vertrauens, Frankfurt/M. 1994, S. 286, vgl. auch Mühlfried, (Fn. 77), S. 27.

<sup>81</sup> Vgl. Duden-Online, 26.1.2022.

<sup>82</sup> Mittlerweile ein ubiquitäres Phänomen, vgl. Largo, (Fn. 2), S. 162.

<sup>83</sup> Anselm Doering-Manteuffel, Fortschrittsglaube und sozialer Wandel, in: Anselm Doering-Manteuffel/u.a. (Hrsg.), Der Brokdorf-Beschluss, Tübingen 2015, S. 83 ff.

einem Umfeld der Offenheit und Zugänglichkeit zu bezähmen.<sup>84</sup> Das öffentliche Bekenntnis des ehemaligen Bundesumweltministers und seinerzeitigen Co-Vorsitzenden des NBG, *Klaus Toepfer*, „Gorleben hat Vertrauen zerstört“<sup>85</sup> ist ein erster Schritt. Die Reaktionen auf die Verwendung des Begriffs Vertrauen in öffentlichen Veranstaltungen führt teilweise (noch) zu galligen Reaktionen.<sup>86</sup> Weitergehend noch wird der Begriff des Vertrauens problematisiert und eine solche Zielsetzung angeprangert: „Der Regierte weiss keinen Unterschied mehr zu machen zwischen sich und der Regierung, einer Regierung, die seine Gedanken und Gefühle, seine Seele durchdrungen hat.“<sup>87</sup>

Außerdem fällt bei der wachen Wahrnehmung des Standortauswahlverfahrens auf, dass Ungeschicklichkeiten in Handlungen von Behördenmitarbeitern bzw. dann, wenn eigene Erwartungen von Vertretern der Zivilgesellschaft staatlicherseits nicht erfüllt werden, dass dann die Behauptung, wieder sei Vertrauen zerstört worden, als Munition in der Auseinandersetzung verwendet wird. Der Zerstörung von Vertrauen scheint die Ermöglichung von Vertrauen – permanent und deutlich im Obligo verharrend – hinterherzuhinken.

Die Art und Weise wie das Vertrauen in den Gesetzestext eingeführt wird, deutet auch daraufhin, dass der Gesetzgeber – angesichts heftiger Kritik gegenüber dem Begriff der Akzeptanz und des damit negativ verknüpften Verdachtes der „bloßen“ Akzeptanzbeschaffung gegenüber dem StandAG 2013 lernend eine weniger anstößige, problembewusste Formulierung gewählt hat. Während in juristischen Zusammenhängen der Akzeptanzbegriff noch sorglos und unhinterfragt verwendet wird,<sup>88</sup> wird in sozialwissenschaftlichen Publikationen demgegenüber der Begriff der Akzeptabilität stark gemacht.<sup>89</sup> Akzeptabilität steht für ein Vorgehen, dass bestimmten fachlichen Standards gerecht wird und deshalb auf Anerkennung bzw. Vertrauen hoffen darf.<sup>90</sup> Der sprachliche Gestus ist also weniger patriarchalisch-technokratisch.

---

<sup>84</sup> *Christoph Daniel Piorkowski*, Zoom-Zombies, Der Tagesspiegel v. 19.6.2022, S. 17; *Ute Frevert*, Vertrauensfragen, München 2013, S. 16.

<sup>85</sup> *Klaus Töpfer/Christoph Link*, „Gorleben hat massiv Vertrauen zerstört“, Stuttgarter Nachrichten v. 10.7.2017, 27.1.2022. <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.klaus-toepfer-im-interview-gorleben-hat-massiv-vertrauen-zerstoert.633e2ca3-aac3-49b6-9b6a-8fc12eb33ae5.html> <6.7.2022>.

<sup>86</sup> Vgl. *Smeddinck* (Fn. 79), S. 501, 506.

<sup>87</sup> *Mühlfried*, (Fn. 76), S. 37.

<sup>88</sup> Vgl. *Bodo Wiegand-Hoffmeister*, Von der Akzeptanz des Rechts zum Recht der Akzeptanz? – Ein Diskussionsbeitrag mit Blick auf das Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern in: Sabine Schlacke/Guy Beaucamp/Mathias Schubert (Hrsg.), *Infrastrukturrecht – Festschrift für Wilfried Erbguth*, Berlin 2019, S. 51 ff.; *Alexander Schink*, Bürgerakzeptanz durch Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planfeststellung – Defizite und Verbesserungsvorschläge, ZG 2011, 226 ff.

<sup>89</sup> Vgl. *Elske Bechthold*, Weshalb der Begriff der Akzeptabilität hilfreich ist, S. 82 ff.; *Maria Rosaria Di Nucci*, Akzeptanz oder Akzeptabilität? Plädoyer für eine Begriffsschärfung, S. 77, beide in: Ulrich Smeddinck (Hrsg.), *Transdisziplinäre Entsorgungsforschung am Start – Basis-Texte zum transdisziplinären Arbeitspaket „DIPRO – Dialoge und Prozessgestaltung in Wechselwirkung von Recht, Gerechtigkeit und Governance“*, TRANSENS-Bericht Nr. 2, Karlsruhe 2021.

<sup>90</sup> Vgl. bereits *Armin Grunwald*, Zur Rolle von Akzeptanz und Akzeptabilität von Technik bei der Bewältigung



Rechtswissenschaft<sup>91</sup> wie Gesetzgeber haben diese neue Begriffswahl aufgenommen. Beachtlich ist, dass mit der Orientierung auf Vertrauen lediglich auf *eine* Traditionslinie der Demokratieentwicklung abgehoben wird.<sup>92</sup> So wird andernorts Misstrauen durchaus als wichtige Ressource eingeordnet, die es gilt, anzuerkennen und im politischen System nutzbar zu machen.<sup>93</sup> Ein stärkere Anerkennung des Misstrauens als durchaus berechtigte Haltung könnte womöglich zu einer Entkrampfung im Verhältnis der Akteure untereinander beitragen.<sup>94</sup>

#### 4. Partizipationsbeauftragter

Zu den weiteren Innovationen des Standortauswahlgesetzes, die aus der Sicht der Behavioral Administration bemerkenswert ist, gehört ein Partizipationsbeauftragter, der beim NBG angesiedelt und mit dem die Idee eines Konfliktradars eng verknüpft ist. Nach § 8 Abs. 5 beruft das Nationale Begleitgremium einen Partizipationsbeauftragten, der als Angehöriger der Geschäftsstelle die Aufgabe der frühzeitigen Identifikation möglicher Konflikte und der Entwicklung von Vorschlägen zu deren Auflösung im Standortauswahlverfahren übernimmt. Die Funktion ist angelehnt an die eines Mediators oder Konfliktmittlers, aus der Einsicht heraus, dass die Lösung von Konflikten unter Anleitung und Moderation eines neutralen Dritten sehr viel nachhaltiger zum Ziel führen kann als etwa die Entscheidung eines Konfliktes durch ein Gericht, wo im Normalfall eine Partei obsiegt und die andere verliert.<sup>95</sup> Hier ist diese Rolle auf die Unterstützung und Entlastung der Öffentlichkeitsbeteiligung ausgerichtet. Dass der Partizipationsbeauftragte berufen wird, im Gegensatz zu anderen Menschen, die in der Geschäftsstelle arbeiten, verdeutlicht seine herausgehobene Position, die durch das Hinzuziehungsrecht nach Satz 2 und die Berichtspflicht nach Satz 3 konkretisiert wird.

Auch wenn keine weiteren Ausführungen im Gesetz gemacht werden, kann auf konzeptionelle Vorarbeiten zurückgegriffen werden, die aus der Arbeit der Endlager-Kommission heraus entstanden sind. Konflikte werden nun von vornherein nicht als ungeliebte Störung, sondern als

---

von Technikkonflikten, TATuP 2005, 54 ff.

<sup>91</sup> Ulrich Smeddinck/Ulf Roßegger, Partizipation bei der Entsorgung radioaktiver Reststoffe – unter besonderer Berücksichtigung des Standortauswahlgesetzes, NuR 2013, 553; Rainer Pitschas, Maßstäbe des Verwaltungshandelns, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts II, 2. Aufl., München 2012, § 42 Rz. 201 ff.

<sup>92</sup> Vgl. Ute Frevert/Novina Göhlsdorf, Gefühle machen Geschichte, FAZ v. 28.4.2020, S. 9.

<sup>93</sup> Vgl. Pierre Rosanvallon, Die Gegen-Demokratie, Hamburg 2017, S. 274; Lea Schulze, Nur zum Schein, Tagesspiegel v. 20.4.2022, S. 5.

<sup>94</sup> Vgl. Ulrich Smeddinck, Standortauswahlgesetz und „Gegen-Demokratie“ – Der Rechtsrahmen der „Endlagersuche“ im Spiegel von Rosanvallons Demokratie-Analysen, VerwArch 2021, 490 ff.

<sup>95</sup> Grundlegend: Wolfgang Hoffmann-Riem, Konfliktmittler in Verwaltungsverfahren, 1989, S. 20 ff., 47 ff.

Treiber des Verfahrens aufgefasst.<sup>96</sup> Sodann stellt die Tätigkeit des Partizipationsbeauftragten wohl den Gegenpol zur klassischen Konfliktentscheidung in Rechtsfragen vor den Gerichten dar. Mit dem Anknüpfen an psychische Befindlichkeiten und Emotionen wird der Blick geweitet. Die Psyche wird mit einem Eisberg verglichen, wo die sichtbare Spitze für die Faktenebene steht und unter der Wasseroberfläche ein riesiger, verborgener Teil – die Emotionen und „Ängste“ anzutreffen sind.<sup>97</sup> Idealerweise unterstützt der Partizipationsbeauftragte die Konfliktbeteiligten dabei, aus dem strittigen Sachverhalt heraus eine bessere Lösung zu erarbeiten und so dem Gesamtziel der bestmöglichen Sicherheit noch näher zu kommen.<sup>98</sup> Die Aktivitäten des Partizipationsbeauftragten sollen sich am Leitbild der stufenweisen Deeskalation ausrichten, wie es von der Endlager-Kommission entwickelt wurde.<sup>99</sup> Der Partizipationsbeauftragte soll anstehende Konflikte in das nachfolgende Stufenmodell einordnen und die Beteiligten mit geeigneten Maßnahmen unterstützen, die Rückführung auf die jeweils niedrigere Eskalationsstufe zu ermöglichen.<sup>100</sup>

Interessant ist weitergehend noch das als Monitoring-Instrument gedachte sog. Konfliktradar.<sup>101</sup> Es soll latente Spannungen sichtbar machen<sup>102</sup> und auf diesem Wege zur Beschleunigung des Verfahrens beitragen.<sup>103</sup> Dessen Bedeutung wird aus der Einsicht heraus betont, dass Geschichte sich nicht einfach wiederholt, sondern dass von neuen Konfliktszenarien ausgegangen werden muss.<sup>104</sup> Ggf. unterstützt der Beauftragte die Beteiligten mit Vorschlägen zum Umgang mit dem Konflikt. Die konkrete Aufgabe des Partizipationsbeauftragten besteht zunächst darin, die Verbindungen zwischen allen Akteuren des Standortauswahlverfahrens zu beschreiben. So sollen die vergangenen, gegenwärtigen und potenziellen zukünftigen Konflikte erkennbar werden. Dieses „Soziogramm“ soll der Partizipationsbeauftragte regelmäßig mit dem NBG besprechen und aktualisieren.<sup>105</sup> Eine Abgrenzung der Aufgaben von NBG und Partizipationsbeauftragtem wird in dem Sinne

---

<sup>96</sup> Endlager-Kommission, Abschlussbericht, Berlin 2016, K-Drs. 268, S. 25; vertiefend: Ulrich Smeddinck (Hrsg.), Emotionen bei der Realisierung eines Endlagers, 2018.

<sup>97</sup> Vgl. *Alexei Makartsev*, Das Virus des Misstrauens, Badische Neueste Nachrichten v. 4.2.2022, S. BLICKPUNKT; *Hübl*, (Fn. 2), S. 73; *Matthies*, (Fn. 1), Der Tagesspiegel v. 26.9.2022, S. 3.

<sup>98</sup> *Jörg Sommer*, Der Partizipationsbeauftragte kommt, 24.3.2017, S. 2. <http://www.bipar.de/der-partizipationsbeauftragte-kommt/>.

<sup>99</sup> Endlager-Kommission, (Fn. 96), S. 126 f.

<sup>100</sup> *Sommer*, (Fn. 98), S. 3.

<sup>101</sup> Vgl. auch Endlager-Kommission, (Fn. 96), S. 126.

<sup>102</sup> Vgl. auch *Basil Bornemann/Thomas Saretzki*, Konfliktfeldanalyse, in: Lars Holstenkamp/Jörg Radtke (Hrsg.), Handbuch Energiewende und Partizipation, 2018, S. 563 ff.; *Sophie Kuppler/Elske Bechthold*, Werte, Wissen und Interessen – Konflikte im Kontext der deutschen und Schweizer Endlagerpolitik, SuN 2022, 24 ff.

<sup>103</sup> *Hans Hagedorn*, Die alte Konfliktschablone taugt nicht mehr, 27.3.2017, S. 1. <http://www.bipar.de/die-alte-konfliktschablone-taugt-nicht-mehr/>.

<sup>104</sup> *Hagedorn*, (Fn. 103), S. 2.

<sup>105</sup> *Sommer*, (Fn. 98), S. 4.

vorgeschlagen, dass der Beauftragte dem NBG als neutrale Instanz berichtet. Das NBG dagegen soll in stärkerem Maße inhaltliche Positionen vertreten.<sup>106</sup>

Besonders hervorgehoben wird die Funktion des Partizipationsbeauftragten als Scharnier: Indem er mit allen Akteuren des Standortauswahlverfahrens zusammenarbeitet, fördert er die Einsicht, dass alle Schritte zur Beteiligung in einem jahrzehntelangen Prozess aufeinander aufbauen. Nur wenn das als gemeinsame Aufgabe begriffen wird, steigen die Chancen für eine gesellschaftliche Einigung.<sup>107</sup> Ein hohes Maß an Transparenz soll durch einen regelmäßigen Partizipationsindex erreicht werden: Darin ist anhand fachlicher Kriterien jährlich nachzuweisen, dass das Verfahren den Anforderungen an eine gute Beteiligung genügt.<sup>108</sup> Es wird interessant sein wie sich Partizipationsbeauftragter und Konfliktradar im Alltag bewähren. Im Konflikt zwischen der Fachkonferenz Teilgebiete und dem BASE über eine Fortsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung über die Teilgebiete-Konferenz hinausgehend – im Sinne von § 5 Abs. 3 S. 2 – wurde das Agieren des Partizipationsbeauftragten ambivalent wahrgenommen.<sup>109</sup>

## V. Fazit und Ausblick

Die Beispiele aus dem Standortauswahlgesetz belegen Einsatzmöglichkeiten für und Rückgriff auf verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse, die durch das Standortauswahlgesetz ausgelöst oder motiviert wurden. In dem Politik- und Regulierungsfeld bestand und besteht eine Sondersituation, noch geprägt von den bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen über die friedliche Nutzung der Kernenergie und verhärteten Fronten zwischen beteiligten Akteuren. Vor dem Hintergrund sind die innovativen und anspruchsvollen Maßgaben in der Zweckbestimmung und im Regelungsdesign des Gesetzes zu erklären. Die Politik war sensibilisiert und motiviert, neue Wege zu beschreiten. Dabei sind Anknüpfungspunkte und Mechanismen berücksichtigt worden, die auf verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse aufbauen.<sup>110</sup>

Der tiefgreifende Wandel von Gesellschaft und Kommunikation, insbesondere Individualisierung, Digitalisierung und Emotionalisierung fordern Staat und Verwaltung –

---

<sup>106</sup> Sommer, (Fn. 98), 24.3.2017, S. 6.

<sup>107</sup> Sommer, (Fn. 98), 24.3.2017, S. 4.

<sup>108</sup> Sommer, (Fn. 98), 24.3.2017, S. 6.

<sup>109</sup> NBG, Breites Engagement bei der Standortsuche fördern, 3. Tätigkeitsbericht, Berlin 2021, S. 32.

<sup>110</sup> Ulrich Smeddinck, Recht, Atommüll und Emotionen – eine Annäherung an verschiedene Facetten des Konfliktfeldes, in: Ulrich Smeddinck (Hrsg.), Emotionen bei der Realisierung eines Endlagers, Berlin 2018, S. 123 ff.

nicht nur bei der Standortauswahl für ein Endlager – sondern auf breiter Front dazu heraus neue, verhaltenswissenschaftlich-basierte Wege zu gehen.

Aktuelle Entwicklungen sind das im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung angekündigte Zentrum für Legistik und die Frage, ob die Behavioral Administration gesetzlich verankert werden sollte.

In der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Unionsfraktion erklärt die Bundesregierung im April 2022, dass sie zu Aufgaben und Ausgestaltung des Zentrums für Legistik sowie zu weiteren Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung noch keine weiteren Angaben machen kann, da die Überlegungen dazu jeweils noch nicht abgeschlossen seien.<sup>111</sup> Angesichts des erreichten Standes der Regulierungswissenschaft sollten verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse einen breiten und bedeutsamen Raum in der Arbeit des Zentrums einnehmen. Naheliegend ist es, die Arbeitseinheiten, die im Kanzleramt bisher im Bereich „Wirksam Regieren“ und im Bundesjustizministerium als „Nudge-Unit“ aktiv sind, in die Arbeit des Zentrums für Legistik einzubringen. Schließlich sollte ein eingängiger, gut verständlicher Name für das Zentrum gefunden werden.

Zur Frage nach einer gesetzlichen Regelung zur Stärkung der Behavioral Administration empfiehlt sich nochmals ein Blick auf das Standortauswahlgesetz. Nach § 1 Abs. 2 S. 1 ist das Standortauswahlverfahren für ein Endlager auch lernend. Auch wenn über die Erwähnung in der Zweckbestimmung des Gesetzes als Hilfe zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe sowie eine Evaluierungspflicht in § 5 Abs. 3 S. 3 wenig auf einen darüberhinausgehenden Anspruch des Gesetzgebers zur Stärkung des Lernens in Standortauswahlgesetz und Standortauswahlverfahren hindeutet, so hat die bloße Erwähnung im Gesetz doch ein Argument geliefert und einen (ungewollten?) Startschuss für eine breite fachliche und öffentliche Diskussion markiert. In der Folge kam es zu einer, dem Gesetzesziel dienlichen und Demokratie-theoretisch begrüßenswerten Ausweitung informeller Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung.<sup>112</sup> Die Entwicklung ist nicht abgeschlossen. Angesichts grundsätzlich fehlender Lernbereitschaft von Verwaltung<sup>113</sup> und Menschen<sup>114</sup> ist damit eine erstaunlich dynamische Entwicklung in Gang gesetzt worden, die eben positive Wirkungen und Fortschritte zeitigt und auch die Akteure, insbesondere das zuständige Bundesamt zu Lernschritten animiert. Das Beispiel zeigt, dass eine enorme Schubkraft von einem „neuen“

---

<sup>111</sup> hib – heute im bundestag Nr. 181 v. 21.4.2022, Ziff. 04.

<sup>112</sup> Eingehend: *Smeddinck*, (Fn. 61), S. 85 ff.

<sup>113</sup> *Wolfgang Seibel*, *Verwaltung verstehen – Eine theoriegeschichtliche Einführung*, 3. Aufl., Berlin 2017, S. 170.

<sup>114</sup> *Armin Nassehi/Maria Fiedler*, „Der Mensch täuscht sich meistens selbst“ – Interview mit Armin Nassehi, *Tagesspiegel-Online* v. 18.4.2022.

Wort in einem Gesetz ausgehen kann. Recht, Organisation und Personal greifen als Steuerungsressourcen ineinander. Verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse sind geeignet, Reibungsverluste abzubauen und zusätzliche Potenziale zu erschließen. Insofern erscheint eine gesetzliche Verpflichtung zur Behavioral Administration, die andere Formen der Verwaltungstätigkeit ergänzt, sinnvoll und wünschenswert. Das Wie wäre zu diskutieren! Denkbar ist die Aufnahme des Wortes „agil“ in § 10 S. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz in Ergänzung der Verpflichtung, das Verwaltungsverfahren einfach zweckmäßig und zügig durchzuführen sind.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> So Heilmann/Schön, (Fn. 13), S. 261.