

## **A. Zur Zugänglichkeit und Adressatenorientierung von Gesetzgebung und Verwaltung**



# 1. Ziel und Fragestellung des Bandes

*Hannah Tonn<sup>1</sup>, Bernhard Boockmann<sup>2</sup>, Heidrun Braun<sup>3</sup>*

Wie sollten Gesetzgebung und Verwaltung gestaltet sein, um adressatenfreundlicher und für Bürger:innen, Unternehmen, die Zivilgesellschaft und andere Stakeholder besser zugänglich zu werden? Diese Frage berührt die Rechts- und Verwaltungswissenschaften, die Sprachwissenschaft, die Soziologie und viele weitere Disziplinen schon seit einiger Zeit. Neuere Entwicklungen wie die zunehmende Digitalisierung oder gesetzliche Vorgaben wie das Online-Zugangs-Gesetz (OZG) verändern jedoch gegenwärtig die Interaktion zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Normadressat:innen. Vor diesem Hintergrund widmete sich die dritte Jahrestagung des Netzwerkes Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau im Oktober 2022 unterschiedlichen Aspekten wie der Verständlichkeit von Recht, der Ausbildung für eine gute Rechtsetzung, der Bürgerbeteiligung an Entscheidungsprozessen und der Digitaltauglichkeit der Gesetze für den Rechtsvollzug. Willkommen waren dabei Beiträge von Praktiker:innen und Wissenschaftler:innen aus allen relevanten Disziplinen. Die einzelnen Beiträge im Tagungsband untersuchen dabei, wie sich Zugänglichkeit und Adressatenorientierung unter gewandelten Bedingungen verändern und wie sie verbessert werden können.

Folgend wird im Kontext der Verwaltung und der Gesetzgebung betrachtet, wie sich die Zugänglichkeit und Adressatenorientierung jeweils ausgestalten, welche Problemfelder auftreten und welche Lösungsansätze dafür denkbar sind.

- 
- 1 Hannah Tonn, M.A. arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Geschäftsstelle des Netzwerk Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau am IAW Tübingen e.V.
  - 2 Prof. Dr. Bernhard Boockmann ist wissenschaftlicher Direktor des IAW Tübingen und lehrt als außerplanmäßiger Professor Statistik und Ökonometrie an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen.
  - 3 Heidrun Braun, M.A. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Geschäftsstelle des Netzwerk Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau am IAW Tübingen e.V. und promoviert zum Thema Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug.

## 1.1 Verwaltung: Zugänglichkeit und Adressatenorientierung

Längerfristige Trends wie der demographische Wandel, die Digitalisierung und die zunehmende technische Komplexität vieler Regelungsgegenstände bedeuten Veränderungen für die öffentliche Verwaltung in Deutschland.

Neben der Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen steht sie vor einem Prozess der Modernisierung und Neustrukturierung, welcher aktuell insbesondere durch den demographischen Wandel befeuert wird. Gleichzeitig erfordert der Personalmangel, der von der Verrentung bis zu 1,25 Millionen Beschäftigten in den nächsten 10 Jahren<sup>4</sup> im öffentlichen Sektor verschärft wird, gravierende Umstellungen in der öffentlichen Verwaltung. Dabei muss auch insbesondere die Interaktion zwischen Bürger:innen und der Verwaltung neu gedacht werden. Wie kann es im Hinblick auf die genannten Herausforderungen gelingen, die Zugänglichkeit und Adressatenorientierung in und durch die Verwaltung zu verbessern?

Laut Bogumil und Holtkamp (2019) kann man drei Rollen der Bürger:innen in der Interaktion mit der Verwaltung unterscheiden. So sind sie „*politischer Auftraggeber*“ für die Verwaltung“, wobei der politische Wille von Bürger:innen durch die Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen ausgedrückt wird. In ihrer zweiten Rolle sind Bürger:innen „*Mitgestalter des Gemeinwesen*“, d. h. sie beteiligen sich durch ehrenamtliches oder bürgerschaftliches Engagement. In der dritten und für die Fragestellung des vorliegenden Bandes besonders relevanten Rolle sind Bürger:innen „*Adressat[en]* von Verwaltungsleistungen, also Kunde[n], Klient[en] oder „*Untertan[en]*“ in Abhängigkeit vom Aufgabenbereich“ (ebd., 166, Hervorhebung im Original).

Die heutige öffentliche Verwaltung steht in einer langen historischen Folge. Teilweise beruhen heutige Verwaltungsregelungen noch auf dem Allgemeinen Preußischen Landrecht von 1794 (Behnke, 2013). Wie Schädler (2020, nach Jasper, 1966) skizziert, galt über Jahrhunderte hinweg dabei ein Misstrauen des Staates gegenüber seinen Bürger:innen. Diese mussten sich dem Staat unterordnen und wurden als Untertanen behandelt. Seit den 1970er Jahren wurden Konzepte entwickelt, in der gemäß dem Begriff „*Bürger Nähe*“ (Grunow et al., 1988) die Bürger und Bürgerinnen eine stärkere Interaktion und Kooperation mit der staatlichen Verwaltung treten sollten. Dies ging mit der Entwicklung neuer Organisationsformen in der Verwal-

---

4 Dbb Beamtenbund und Tarifbund 2022: <https://www.dbb.de/aufbruch-der-oeffentlich-e-dienst-der-zukunft.html>, zuletzt abgerufen am 21.04.2022.

tung einher. Unter dem Stichwort New Public Management wurde die Neuausrichtung der Verwaltung als Dienstleisterin gegenüber ihren Adressaten und Adressatinnen gefordert. Diese sollen als Kund:innen nun wertschätzend behandelt und ihre Anliegen effizient bearbeitet werden (Schädler, 2020). In der Weiterentwicklung unter dem Konzept „Bürgerkommune“ vor allem ab den 2000er Jahren sollen alle drei genannten Rollen von Bürger und Bürgerinnen ausgebaut und gefördert werden (Bogumil & Holtkamp, 2019).

Durchschnittlich beschränkt sich die Anzahl der Behördenkontakte pro Bürger:in auf etwa 1,7 im Jahr (vgl. Martini, 2017). Rölle (in diesem Band) spricht von einem regelmäßigen Kontakt der Bürger:innen zur Verwaltung, wobei dies je nach Person variiert. Nach einer Studie haben bis zu einem Viertel der Befragten monatlich Kontakt zu Verwaltung, 80 % der Befragten mindestens einmal im Jahr. Der Kontakt findet vor allem mit der Kommunal- und Finanzverwaltung statt (ebd.). Wie Martini (2017) weiterhin schätzt, sind es etwa ca. 400 Millionen Stunden, die die Bürger:innen in Deutschland in Kontakt mit und für die Verwaltung verbringen. Ein großer Anteil des Zeitaufwands lässt sich auf die Bearbeitung unverständlicher Formulare, das Heraussuchen von Nachweisen oder Behördengängen zurückführen (ebd.). Dabei wird die öffentliche Verwaltung von den Normadressat:innen teilweise als praxisfern, langsam, bürokratisch und unverständlich empfunden, wie beispielsweise die Erhebungen zur Lebenslagenbefragung des Statistischen Bundesamtes von 2021<sup>5</sup> zeigen (vgl. auch Behnke, 2013).

Dies ist auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen: Eine Verwaltungskultur, die durch fehlende Empathie bei Beamten und Beamtinnen sowie Silodenken gekennzeichnet ist, dies nicht zuletzt durch fehlende Sensibilisierung in der Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitenden, langwierige Prozesse, lange Bearbeitungsdauer und mangelhafte Kommunikation, unter anderem bedingt durch Personalmangel, fehlende Kenntnisse oder dem ausufernden Befolgen von Rechtsvorschriften, um möglichst rechtssicher zu agieren (Behnke, 2013). Diese Aspekte erschweren die Zugänglichkeit der Normadressaten zur Verwaltung. Besonders während der Covid-Pandemie hat sich zudem gezeigt, dass Vor-Ort-Termine nicht die

---

5 Befragung zu den Lebenslagen Bürger:innen und Unternehmen 2021: [https://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Ergebnisse\\_gesamt\\_node.html](https://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Ergebnisse_gesamt_node.html), zuletzt abgerufen am 12.07.2023. Die aktuelle Erhebung von 2023 ist zum Zeitpunkt dieser Einleitung noch nicht ausgewertet.

einzigste Möglichkeit sein sollten, um mit Behörden in Kontakt zu treten (vgl. Markus & Meuche, 2022).

Gemäß dem Konzept der Bürgerkommune können, um die Rolle der Bürger:innen als Adressat:innen von Verwaltungsleistungen und somit ihren Zugang zur Verwaltung zu verbessern, als Instrumente sowohl Kundebefragungen, Beschwerdemanagement, Bürgerämter, E-Government und Wettbewerb eingeführt werden (Bogumil & Holtkamp, 2019).

Insbesondere das E-Government ist als Lösungsansatz beliebt, nicht zuletzt da sich die Bürger:innen während der Corona-Pandemie zunehmend an digitale Lösungen in verschiedenen Alltagsbereichen gewöhnt haben (Markus & Meuche, 2022). Digitale Zugänge können einen einfachen Zugang zur Verwaltung bieten. So kann (idealerweise) der Reisepass mit wenigen Klicks oder eine Baugenehmigung digital beantragt werden. Notwendige Voraussetzungen sind dabei, dass die elektronischen Verfahren möglichst einfach und nutzerfreundlich gestaltet sind, zudem müssen medienbruchfreie und interoperable Lösungen implementiert werden (Martini, 2017). Wie Birgit Schenk, Mateusz Dolata, Christiane Schwabe und Gerhard Schwabe in diesem Band am Beispiel der digitalen Beantragung von Baugenehmigungen zeigen, sind die Verfahren im Bereich der digitalen Verwaltungsleistungen bei weitem noch nicht ausgereift. Ob die Digitalisierung tatsächlich nur einen weiteren Zugang zur Verwaltung leisten wird oder sich die Interaktion zwischen Bürger:innen und Verwaltung grundlegend reformieren wird, bleibt offen. Neuere Wege werden dabei mit dem Einsatz von sprachbasierten Assistenten (Chatbots) beschritten, bei dem der oder die Bürger:in in der Kontaktaufnahme zu der Verwaltung zunächst mit einer Maschine spricht, die beim jeweiligen Anliegen unterstützen soll (siehe Beitrag von Christian Schachtner, Tabea Hein und Michael Eder in diesem Band).

Aktuell ist die Digitalisierung der Verwaltung in höchst unterschiedlichem Maße vollzogen (Klenk et al., 2020; Kühn, 2021). Dies gilt für digitale Verwaltungsleistungen ebenso wie für die erst in Ansätzen vorhandene Umsetzung des Once-Only-Prinzips. Das bedeutet, dass Bürger:innen bei Anträgen oder sonstigen Verwaltungskontakten Angaben, die an anderer Stelle bereits aufgenommen wurden, nicht noch einmal machen müssen. Im besten Fall werden Verwaltungsleistungen proaktiv angeboten. Der Kontakt zwischen Bürger:innen und Verwaltung wird dadurch auf die notwendigen Vorgänge beschränkt (Martini, 2017).

Idealerweise können mit der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und der Anwendung des Once-Only-Prinzips Wegzeiten wegfallen und

bürokratische Vorgänge vereinfacht werden. So kann die Zugänglichkeit der Verwaltung verbessert und gleichzeitig Bürokratie abgebaut werden. Dafür müssen aber immer wieder rechtliche Grundlagen gelegt werden. Der Föderalismus steht der Verwaltungsmodernisierung und einheitlicher IT-Lösungen für die Verwaltung dabei eher im Weg (Martini, 2017; Klenk et al., 2020).

Im Zuge der Digitalisierung der Verwaltung, aber auch im Prozess des allgemeinen Umdenkens der Verwaltung hin zu einem Dienstleister für seine Kund:innen, wird das Konzept der Barrierefreiheit immer wichtiger. Dabei soll gewährleistet werden, dass unabhängig von temporären oder dauerhaften Einschränkungen oder Behinderungen der Zugang zu der Verwaltung möglich ist. Auch strukturelle Diskriminierung soll vermieden werden. Dies beinhaltet ganz praktische Fragen wie beispielsweise die Umsetzung von Aufzügen oder Leitsystemen in den Behördengebäuden und die Berücksichtigung von digitaler Barrierefreiheit bei der Umsetzung digitaler Verwaltungsleistungen (Schädler, 2020). Gerade im digitalen Kontext muss der Zugang zu Verwaltungsleistungen für alle unabhängig gegebener Einschränkungen sichergestellt werden (Markus & Meuche, 2022; Pethig & Krönung, 2019).

Für eine darüberhinausgehende Adressatenorientierung gilt es zudem, die einzelne Person in den Blick zu nehmen. Dabei sind die Adressat:innen eine sehr heterogene Gruppe (vgl. Markus & Meuche, 2022). Neben geographisch bedingten unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten, befinden sich die Adressat:innen in unterschiedlichen Lebenslagen, sind u. a. von digitalen Zugangsbeschränkungen (z. B. kein Zugriff auf Computer, wenig IT-Kenntnisse oder schlechte Internetverbindungen) betroffen oder haben Verständlichkeitsprobleme (Pethig & Krönung, 2019). Auch die Öffnungszeiten der Verwaltungen sind für einzelne Personen nicht geeignet (Martini, 2017). Entsprechend muss das Verwaltungshandeln auf die heterogenen Anforderungen seiner Adressaten und Adressatinnen angepasst werden (Markus & Meuche, 2022).

Bestimmte Verwaltungsabläufe können einzelne Bürger:innen besonders belasten, z. B. in Fragen zu Aufenthaltstiteln oder Arbeitslosigkeit. Hier sind wie John (2023) fordert, die Verwaltungsmitarbeitenden aufgerufen, die Anliegen der Bürger:innen ernst zu nehmen und ihnen mit Empathie für ihre Lebenslagen zu begegnen. Machtmissbrauch durch die Mitarbeitenden soll ausgeschlossen werden. Dazu sind die Verwaltungsangehörigen angehalten, angemessen über die Situation und ihr Verwaltungshandeln zu reflektieren. Diese Forderungen gehen über die vielfach geäußerten Be-

schwerden über zu viel Bürokratie und lange Wartezeiten in der Verwaltung hinaus (ebd.). Das „Ernst-Nehmen“ der Anliegen der Bürger:innen fördert zudem die Zufriedenheit der Bürger:innen mit der Verwaltung (Rölle, 2017).

## 1.2 Gesetzgebung: Zugänglichkeit und Adressatenorientierung

In einem Rechtsstaat regelt das Recht das Miteinander einer Gesellschaft und stellt Erwartungen an das Verhalten seiner Staatsbürger:innen. Dies wird möglichst umfassend und einzelfallberücksichtigend vollzogen (Kühn, 2021; Zeitz, 2016). Ein moderner und somit komplexer Wohlfahrtsstaat benötigt eine gewisse Regelungsdichte, um die an ihn gerichteten Aufgaben erfüllen zu können (Müller & Uhlmann, 2013). Gesetze sollen sowohl ihre beabsichtigte Wirkung entfalten, dabei negative Wirkungen möglichst vermeiden und gleichzeitig praxistauglich und adressatenorientiert sein (Kühn, 2021). „Gesetze [sollen] im Blick auf die *Adressaten* diesen *gerecht* werden und einfach, (gemein-)verständlich, transparent und akzeptiert sein.“ (Schulze-Fielitz, 2004, 863, Hervorhebung im Original) Die Anwender:innen sollen in der Lage sein, Gesetze zu verstehen und diese effizient umzusetzen (Kühn, 2021).

Der Gesetzgeber ist nach dem Grundgesetz lediglich zu einem verfassungsgemäßen Gesetz verpflichtet, und nicht zu einem qualitativ guten Gesetz (Meister-Scheufelen, 2022). Davon ausgehend lässt sich erklären, warum die Gesetzgebung in der Praxis häufig adressatenfern und unpraktikabel ausfällt. Im Rahmen der föderalen Kaskade kann es zu praxisfernen Regelungen kommen, die im Vollzug durch die Länder und Kommunen schwer umsetzbar sind und die Zugänglichkeit nicht nur für die Bürger:innen und Unternehmen, sondern auch für die Verwaltung selbst erschweren. Zwar werden die Normadressat:innen am Gesetzgebungsprozess beteiligt, jedoch werden Fragen des Vollzugs und der späteren Praktikabilität von Gesetzen weniger berücksichtigt (Kühn, 2021; Zeitz, 2016). Um diese Vollzugsprobleme zu lösen, werden häufig weitere Regelungen erlassen, die wiederum zu neuen Vollzugsproblemen führen können (Kühn, 2021).

Ferner sind Gesetze sprachlich oft kompliziert und unzugänglich gestaltet (Busse, 1994; Kühn, 2021; Meister-Scheufelen, 2022). Dies ist insbesondere signifikant, da Rechtstexte alle Bürger:innen betreffen und deren Zugänglichkeit erschweren (Baumann, 2020). Die Anforderungen an einen Gesetzestext machen diesen für Nicht-Juristen unverständlich, beispiels-



weise durch die Verwendung von Fachsprache, Intertextualität und erforderliches Kontextwissen. Auch die Mehrfachadressiertheit, d. h., der Text richtet sich sowohl an Laien als auch Expert:innen, und die Vielzahl an Autor:innen, die im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses an der Erstellung des Textes beteiligt sind, können die Verständlichkeit von Gesetzestexten verringern (Baumann, 2020; Vogel & Schmallenbach, 2021).

Zeitdruck im Gesetzgebungsprozess verhindert die Ausgestaltung guter Gesetze. Problematisch ist zudem, dass Rechtsetzungslehre kaum Anwendung in der juristischen Ausbildung findet, was sich dann in eher komplexen und unverständlicheren Regelungen niederschlägt (Schulze-Fielitz, 2004). Der Fokus der rechtswissenschaftlichen Ausbildung liegt nach wie vor auf der Rechtsanwendung und weniger auf der Rechtsetzung (Müller & Uhlmann, 2013; siehe auch Beitrag von Antje Tölle in diesem Band).

Um diesen Problemen zu begegnen, wird seit den 1990er Jahren das Konzept der Besseren Rechtsetzung in der Wissenschaft und Praxis beliebter (Jantz & Veit, 2011; Zeitz, 2016; Schurig, 2020). Neben der grundsätzlichen Klärung, ob geplante Gesetze erforderlich oder entbehrlich sind, nimmt sich das normative Konzept auch vielen weiteren Themen an, und betrachtet, wie Gesetze besser, widerspruchsfreier, sinnvoller, praxistauglicher und verständlicher gestaltet werden können. Idealerweise kann durch die Anwendung des Konzeptes die Zugänglichkeit zur Gesetzgebung verbessert werden (Schulze-Fielitz, 2004).

Die Adressatenorientierung der Gesetzgebung wird dann deutlich, wenn sie versucht, übermäßige bürokratische Belastung von Regelungen für die Adressat:innen zu vermeiden. Als Instrumente der Besseren Rechtsetzung im Hinblick auf Bürokratieabbau werden hier zum Beispiel Privatisierungs- und Deregulierungspolitiken, die Gesetzesfolgenabschätzung, das Standardkostenmodell zur Berechnung der erwarteten Bürokratiekosten bzw. des Erfüllungsaufwands einer Regelung oder die Sunset-Legislation, bei der die Regelungen befristet werden, angewandt (Jantz & Veit, 2011; Schurig, 2020). Ein Vollzugsbenchmarking kann als weiteres Instrument die Informationslücke zwischen rechtsetzender und vollziehender Ebene schließen (Zeitz, 2016). Zudem gibt es bereits eine Rechtsförmlichkeitsprüfung anhand der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) durch das Bundesministerium der Justiz (BMJ), auch wenn Zeitdruck oder formale Gründe eine Prüfung nicht immer zulassen (Schulze-Fielitz, 2004). Die auf Bundes- und Länderebenen eingerichteten Normenkontrollräte versuchen ferner durch ihre Maßnahmen ein Übermaß an Bürokratiewachstum zu

verhindern und Gesetze besser an den Bedürfnissen der Adressat:innen auszurichten (Kühn, 2021; Schurig, 2020).

Für die Zugänglichkeit zur Gesetzgebung ist insbesondere ein besseres Verständnis dieser durch Bürger:innen notwendig. Auf Bundesebene gibt es in der GGO bereits eine Richtlinie dazu: „Gesetzentwürfe müssen sprachlich richtig und möglichst für jedermann verständlich gefasst sein.“ (§ 42 Absatz 5 GGO, in Baumann, 2020, S. 692). Unter anderem wurden in diesem Zuge Gesetzesredaktionen eingerichtet, die Gesetzesvorlagen auf ihre Verständlichkeit überprüfen und überarbeiten (Vogel & Schmallenbach, 2021). Sie berücksichtigen die Heterogenität der Adressat:innen von Gesetzgebung, darunter Legist:innen, Politiker:innen, Rechtsanwender:innen und Bürger:innen. Diese verfügen jeweils über unterschiedliche Voraussetzungen für den adäquaten Zugang zur Gesetzgebung (Baumann, 2020).

Die bestehenden Ansätze für die bessere Rechtsetzung müssen jedoch konsequenter durchgesetzt und institutionalisiert werden. Nicht immer erfährt dieses Anliegen Unterstützung durch die Politik, da durch die Evaluation von Gesetzen für die Adressat:innen sichtbar wird, ob diese die intendierte Wirkung verfehlen und womöglich ein Übermaß an bürokratischen Pflichten mit sich bringen (Schulze-Fielitz, 2004). Aus schlecht gemachten Gesetzen, d. h. ein Versagen der Politik, resultieren Unzufriedenheit und Politikverdrossenheit der Bürger:innen (Meister-Scheufelen, 2022).

Die Gesetzgebung sollte auch durch eine Verbesserung der Verfahren gestärkt werden, und das zu einem möglichst frühen Zeitpunkt im Verfahren. Im Rahmen von Praxischecks sollten die Adressat:innen rechtzeitig einbezogen und Vollzugsfragen frühzeitig geklärt werden. Gesetzesentwürfe können in Folge noch überarbeitet werden, und Beamte und Beamtinnen intern qualifiziert werden (Schulze-Fielitz, 2004; Kühn, 2021).

Gegenwärtig verändert sich unter den Bedingungen der Digitalisierung oder gesetzlichen Vorgaben wie dem Online-Zugangs-Gesetz (OZG) die Interaktion zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Normadressaten (Seckelmann & Brunzel, 2021; Kühn, 2021). Dies hat substanzielle Auswirkungen auf den Zugang der Normadressat:innen zu den Inhalten der Gesetzgebung und zur Verwaltung. In unterschiedlichen Bereichen und unter unterschiedlichen Voraussetzungen der Adressat:innen (siehe dazu vorheriges Kapitel) können sich die Hürden erhöhen, bei Ausschöpfung des Potenzials digitaler Möglichkeiten können sie sich aber auch reduzieren.

Der digitale Vollzug muss bei der Gesetzgebung bereits mitgedacht werden. Aktuell werden hierzu bereits Digitalchecks durch den Nationalen

Normenkontrollrat durchgeführt<sup>6</sup>. Auch Digitalisierungslabore kommen zum Einsatz (Kühn, 2021). Ebenso muss das bestehende Recht teilweise überarbeitet werden, um digitaltauglich zu werden, wie beispielsweise der Beitrag von Christoph Schmidt in diesem Band zeigt.

---

6 Nationaler Normenkontrollrat – Digitalcheck.  
<https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/weniger-buerokratie-und-besseres-recht/digitalcheck/digitalcheck.html>. Zuletzt abgerufen am 20.07.2023.



## 2. Aufbau und Inhalt

Die Frage nach einer besseren Zugänglichkeit und einer adressatenorientierteren Gesetzgebung und Verwaltung trifft auf unterschiedliche Handlungsempfehlungen, im Besonderen auch auf die Gesetzgebungs- und Verwaltungspraxis. Diskutiert wurden dabei im Rahmen der Konferenz Fragen der Zugänglichkeit, die aufgrund von zunehmender Dichte und Komplexität durch „Überregulierung“ erschwert wird. Auch die Sprache und Verständlichkeit in Gesetzgebung und Verwaltung wurde diskutiert. Die oben skizzierte Rolle des/ der Bürger:in als Kund:in und die Konsequenzen für die Verwaltungsabläufe und -kultur waren ebenfalls Thema auf der Konferenz. In etlichen Beiträgen wurden zudem Fragen der Digitalisierung als Lösung für mehr Zugänglichkeit in Verwaltung und Gesetzgebung besprochen.

Auf Basis dieser Konferenzbeiträge gliedert sich der vorliegende Band in fünf Kapitel, die in zwei Themenblöcke gegliedert sind. Die Beiträge im ersten Themenblock untersuchen, wie es aktuell um die Zugänglichkeit und Adressatenorientierung der Verwaltung bestellt ist und welche Möglichkeiten vorhanden sind, diese zu verbessern. Anzuführen sind hier z. B. Transparenz und Offenheit, Service Designs oder der Einsatz von künstlicher Intelligenz. Die weiteren Beiträge beschäftigen sich im zweiten Themenblock vor allem mit der Rechtsetzung und Gesetzgebung. Es wird der Frage nachgegangen, wie Gesetze digitaltauglicher gestaltet werden können, um unter anderem in den digitalen, praxistauglichen Vollzug, hier am Beispiel des Steuerrechts, überführt zu werden. Eingeleitet wird der zweite Themenblock durch die Frage, wie Rechtsetzung als Gegenstand der Juristenausbildung die Qualität von Gesetzen verbessern könnte.

### 2.1 Beitrag 1 (Daniel Rölle)

Daniel Rölle konstatiert in seinem Beitrag, dass das Verhältnis zwischen Bürger:innen und Verwaltung in Deutschland seit längerer Zeit von einer „chronischen Ambivalenz“ gekennzeichnet zu sein scheint. Auf der einen Seite vertrauen die Bürger:innen der Verwaltung, auf der anderen Seite ist ihre Wahrnehmung der Verwaltung bzw. der Bürokratie von Stereotypen

## 2. Aufbau und Inhalt

und Vorurteilen geprägt. Schlimmstenfalls kommt es zu Gewalt gegenüber Beschäftigten in der Verwaltung. In zahlreichen Reformversuchen der Verwaltungsmodernisierung der vergangenen Jahrzehnte war „mehr Bürgernähe“ oder ein „besserer Kundenkontakt“ ein fester Bestandteil der Konzepte. Eine Verbesserung des Verhältnisses von Bürger:innen und Verwaltung ist jedoch offenbar schwer zu erzielen. Hierfür bedarf es vor allem einer Ursachenanalyse.

Im Beitrag wird empirisch dargestellt, welche Wahrnehmungen zwischen Verwaltung und Bürger:innen grundsätzlich gegenseitig bestehen. Hierzu zieht Rölle unterschiedliche Bevölkerungsbefragungen heran, aus denen die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung auch in der zeitlichen Entwicklung hervorgehen. Auch Daten über Übergriffe auf Beschäftigte des öffentlichen Dienstes werden herangezogen. In weiteren statistischen Analysen werden das Vertrauen in die Verwaltung, aber auch der Wunsch nach einer weiteren Digitalisierung der Verwaltung auf grundlegende Einstellungen der Bürger:innen zurückgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass Vertrauen in die Verwaltung nicht nur von deren Performanz abhängig ist, sondern auch vom generellen Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zur Demokratie. Die Bewertung der Verwaltung ist damit nur teilweise durch die Verwaltung selbst und ihre Reformen zu beeinflussen.

### 2.2 Beitrag 2 (Birgit Schenk, Mateusz Dolata, Christiane Schwabe und Gerhard Schwabe)

Die Zugänglichkeit zur Verwaltung und die Rolle der Digitalisierung dabei ist Thema des Beitrags von Birgit Schenk, Mateusz Dolata, Christiane Schwabe und Gerhard Schwabe. Digitalisierte Prozesse können helfen, die Verwaltung zugänglicher zu machen. Das starke Wachstum des Online-Handels zeigt, dass viele Bürger:innen an umfassende Online-Dienstleistungen gewöhnt sind. In der Verwaltung scheint es aber besonders schwierig zu sein, die für die Nutzung von Online-Diensten notwendige Transparenz herzustellen. Die Autor:innen untersuchen die allgemeine Nutzererfahrung der Bürger:innen anhand des Verwaltungsvorgangs Beantragung einer Baugenehmigung für eine Dachgaube. Interviews und Beobachtungen in fünf Kommunen sowie Mystery Shoppings in 41 Kommunen in Süddeutschland bilden die empirische Basis.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Webseiten der Gemeinden nur in wenigen Fällen nützliche Informationen enthalten. So werden zwar Formulare

digital bereitgestellt, nicht aber erläuternde Informationen. Aber auch telefonische oder Vor-Ort-Nachfragen führen nur selten zur Klärung des Sachverhalts, unter anderem weil den Beschäftigten in den Bauämtern selbst Informationen fehlen. Die Ergebnisse zeigen, dass Behörden sich auf Effizienz und Rechtskonformität konzentrieren und die Transparenzprobleme, mit denen die Einwohnerinnen und Einwohner heute konfrontiert sind, nicht erkennen. Die Bewältigung von Transparenzproblemen erfordert eine klare Strategie, die den Zweck und den Umfang einer Dienstleistung verdeutlicht. Außerdem erfordert es ein Datenintegrationskonzept, das über alle Dienstleistungskanäle reicht.

### 2.3 Beitrag 3 (*Christian Schachtner, Tabea Hein und Michael Eder*)

Der Beitrag von Christian Schachtner, Michael Eder und Tabea Hein beschäftigt sich mit einer verbesserten Zugänglichkeit zur Verwaltung und der Bedeutung von sprachbasierten Assistenten. Im Besonderen in der öffentlichen Verwaltung bieten sprachbasierte Assistenten ein großes Potential, um die Interaktion zwischen Bürgerschaft und Behördenmitarbeitenden zu verbessern. Für den Erfolg eines sprachbasierten Assistenten ist dabei das Qualitätsmanagement der natürlichen Sprachverarbeitung (Natural Language Processin (NLP)) besonders wichtig, doch dessen Implementierung stellt eine besondere Herausforderung dar. Der Beitrag analysiert das NLP-Qualitätsmanagement und zeigt Best Practices des Qualitätsmanagements von sprachbasierten Assistenten auf, um eine optimale Nutzung von NLP für den öffentlichen Sektor zu ermöglichen.

Anhand des Anwendungsfalls „Assistent im Außendienst“ beschreibt der Beitrag, wie die Sprachsteuerung zur Effektivität der Serviceleistung von öffentlichen Dienstleistungen beitragen könnte. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass trotz des vorhandenen Potenzials von KI-gestützten Assistenten, die Servicelücken in der Kommunikation mit Verwaltungsmitarbeitenden möglicherweise schließen zu können, praktische Anwendungen und die Verbreitung von E-Government noch voranzutreiben sind. Erste Ergebnisse der Studie können zur Optimierung digitaler Services verwendet werden, um damit nicht nur die Dienstleistungsqualität, sondern auch die internen Prozesse zu verbessern und bei komplexen Entscheidungsprozessen behilflich zu sein. Hierfür schlagen die Autor:innen vor, Elemente des Six Sigma-Konzepts in die weitere Entwicklung von sprachbasierten Assistenten aufzunehmen.

## 2. Aufbau und Inhalt

Schließlich weist der Beitrag auf weitere Forschungsbereiche hin, darunter föderierte Netzwerke, Sicherheitsaspekte und Schnittstellen für die Bereitstellung von Diensten, die in Zukunft erforscht werden können, um sprachbasierte Assistenten in der öffentlichen Verwaltung weiter zu verbessern.

### 2.4 Beitrag 4 (Antje Tölle)

Antje Tölle untersucht in ihrem empirischen Beitrag „Rechtsetzung im Studium als Vorbereitung auf den höheren Dienst“, inwieweit Rechtsetzung bereits Teil des rechtswissenschaftlichen Lehrangebots an deutschen Universitäten und Hochschulen ist. Dabei werden die Studiengänge und Wahlmodule des Wintersemesters 2021/22 und des Sommersemesters 2022 berücksichtigt.

Auch wenn es in Teilen Schwerpunktangebote gerade an den Universitäten gibt, wird deutlich, dass Rechtsetzung bis heute nur in geringem Umfang angeboten wird. Die geringe Anzahl angebotener Veranstaltungen im Bereich der Rechtsetzungslehre steht in keinem Verhältnis zum späteren beruflichen Bedarf. Damit zeigt der Beitrag anschaulich auf, dass bei einer bereits unzureichenden Ausbildung keine angemessene Rechtsetzung im Anschluss zu erwarten ist. Dies kann erklären, warum die Rechtsetzung trotz vieler Bemühungen von den Anwendern immer noch als unzugänglich und komplex betrachtet wird.

Der vorliegende Beitrag bildet somit einen Ausgangspunkt für zukünftige Untersuchungen und Diskussionen über die Gestaltung der juristischen Ausbildung und die Entwicklung von Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung und Vertragsgestaltung.

### 2.5 Beitrag 5 (Christoph Schmidt)

Der Beitrag von Christoph Schmidt beschäftigt sich mit der Digitaltauglichkeit von Recht im Kontext der Steuergesetzgebung. Potentiale für einen effektiveren Steuervollzug durch digitale Möglichkeiten bestehen durchaus, jedoch ist für die Digitalisierung der Rechtsanwendung digitalisiertaguliches Recht vorauszusetzen. Mithin ist zugunsten eines zunehmend automatisierten Steuervollzugs an erster Stelle bereits im Gesetzgebungsprozess die digitale Umsetzung des Gesetzestextes zu berücksichtigen.



Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung ist es das Ziel des Beitrags, über die Chancen und Herausforderungen neu formulierter Rechts- und Verwaltungssprache zu informieren und dabei die wesentlichen Inhalte sowie die im Schrifttum kontrovers diskutierten Aspekte in kompakter Form zusammenzutragen.

Eine zentral zu beantwortende Frage lautet in diesem Kontext, inwieweit rechtliche Regeln als Code abgebildet werden können. Erschwert wird dies durch unstrukturiert vorliegende Daten. Ist jedoch der Prozess der Abbildung von rechtlichen Regeln als Code erfolgreich, kann dies dazu führen, das Recht in Zukunft einheitlich verstanden und interpretiert wird. Im Beitrag wird gezeigt, wie eine algorithmisch gesteuerte Vorgehensweise für Nachvollziehbarkeit sowie das erforderliche Maß an Kontrolle und Gleichmäßigkeit des Steuervollzugs sorgen kann.

## 2.6 Literatur

- Baumann, A. (2020). Rechtstexte als Barrieren – Einige Merkmale der Textsorte ‚Gesetz‘ und die Verständlichkeit. In: Maaß, C. & Rink, I. (Hrsg.). *Handbuch Barrierefreie Kommunikation* (S. 679–702). Frank & Timme.
- Behnke, N. (2013). Bürokratie und Verwaltung. In: Mau, S. & Schöneck, N. M. (Hrsg.). *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands* (S. 130–143). Springer VS.
- Bogumil, J., Holtkamp, L. (2019). Bürger und Verwaltung. In: Veit, S., Reichard, C. & Wewer, G. (Hrsg.). *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 165–179). Springer VS, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7\\_16](https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_16).
- Busse, D. (1994). Verständlichkeit von Gesetzestexten – ein Problem der Formulierungstechnik. *Gesetzgebung heute*. [https://jusletter.weblaw.ch/leges/fr/dam/publicationsystem\\_leges/1994/2/LeGes\\_1994\\_2\\_29-47.pdf](https://jusletter.weblaw.ch/leges/fr/dam/publicationsystem_leges/1994/2/LeGes_1994_2_29-47.pdf).
- Grunow, D., Nothbaum-Leiding, D. u. Wohlfahrt, B. (1988). *Bürgernahe Verwaltung: Theorie, Empirie, Praxismodelle*. Capus Verlag.
- Jantz, B. u. Veit, S. (2019). Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung. In: Veit, S., Reichard, C., Wewer, G. (Hrsg.). *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 509–520). Springer VS, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7\\_45](https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_45).
- John, E. (2023). Kritik und Responsivität im Handeln der öffentlichen Verwaltung. Was bedeutet es, Anliegen ernst zu nehmen? In: Sturm, N. M. & John, E. (Hrsg.). *Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung, Geschichte und Ethik der Polizei und öffentlichen Verwaltung* (S. 229–250). Springer VS.
- Klenk, T., Nullmeier, F. & Göttrik Wewer, G. (2019). Auf dem Weg zum Digitalen Staat? Stand und Perspektiven der Digitalisierung in Staat und Verwaltung. In: T. Klenk et al. (Hrsg.). *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 3–24). Springer VS.

## 2. Aufbau und Inhalt

- Kühn, H. (2021). Recht als Gestaltungsinstrument einfacher, digitaler Verwaltungsleistungen – Bessere Rechtsetzung als Voraussetzung vollzugs- und digitaltauglicher Gesetze. In: Seckelmann, M., Brunzel, M. (Hrsg.). *Handbuch Onlinezugangsgesetz* (S. 17–51). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-662-62395-4\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-662-62395-4_2).
- Markus, H. & Meuche, T. (2022). Die Öffentliche Verwaltung heute und in der Zukunft. In: Ebd. (Hrsg.). *Auf dem Weg zur digitalen Verwaltung. Ein ganzheitliches Konzept für eine gelingende Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung* (S. 1–34). Springer Gabler, <https://doi.org/10.1007/978-3-658-37151-7>.
- Martini, M. (2017). Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung. *DÖV Die öffentliche Verwaltung*, 11/2017. S. 443–455.
- Meister-Scheufelen, G. (2022). Anforderungen an eine gute Qualität einer Regelung. In: Haug, V. & Meister-Scheufelen, G. (Hrsg.). *Praxishandbuch Gute Rechtsetzung* (S. 1–28). Kohlhammer Verlag.
- Müller, G. & Uhlmann, F. (2013). *Elemente einer Rechtsetzungslehre*. Schulthess Verlag.
- Pethig, F. & Krönung, J. (2019). Specialized Information Systems for the Digitally Disadvantaged. *Journal of the Association for Information Systems*, 20(10). S. 1412–1446. <https://doi.org/10.17705/1jais.00573> Available at: <https://aisel.aisnet.org/jais/vol20/is10/5>.
- Schädler, J. (2020). Barrierefreie Verwaltung. Grundlagen und Handlungskonzepte. In: Maaß, C. & Rink, I. (Hrsg.). *Handbuch Barrierefreie Kommunikation* (S. 637–656). Frank & Timme.
- Seckelmann, M. u. Brunzel, M. (2021). Das Onlinezugangsgesetz im Kontext einer digital vernetzten Gesellschaft und datengetriebenen Wirtschaft: Zur Einleitung. In: Seckelmann, M., Brunzel, M. (Hrsg.). *Handbuch Onlinezugangsgesetz* (S. 1–13) Springer.
- Schulze-Fielitz, H. (2004). Wege, Umwege oder Holzwege zu besserer Gesetzgebung durch sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle? *JuristenZeitung*, 59(17), S. 862–871. <http://www.jstor.org/stable/20827442>.
- Schurig, A. (2020). *Bessere Rechtsetzung im europäischen Vergleich. Genese und Handlungswirklichkeit der Normenkontrollräte in Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich*. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748921684>.
- Rölle, D. (2017). Nummer, Kunde oder Bürger? – Der Beitrag der wahrgenommenen Responsivität der öffentlichen Verwaltung zur Erklärung von Verwaltungszufriedenheit. *Zeitschrift für Politik*, Vol. 64, Nr. 2, (Juni 2017). S. 143–166. <https://www.jstor.org/stable/26429679>.
- Vogel, F. u. Schmallenbach, J. (2021). Bitte Recht verständlich! Evaluation der Gesetzesredaktion des Bundes bei der Verständlichkeitsoptimierung von Rechtsvorschriften. *Zeitschrift für Europäische Rechtslinguistik (ZERL)* (Sonderausgabe 2021). Europäische Rechtslinguistik.
- Zeitler, D. (2016). *Benchmarking als Instrument besserer Rechtsetzung im föderalen Mehrebenenstaat*. Dissertation. <https://core.ac.uk/reader/186665900>.