

Grenzen legislativer Regulierung: Komplexität, Dynamik, Flexibilität als Argument?

Reiner Schmidt

I. Einleitung

Ist das Gesetz ein geeignetes Instrument, um die Dynamik der Finanzmärkte, den naturwissenschaftlich-technischen Fortschritt und die ständige Ausdifferenzierung der Gesellschaft einzufangen? Stimmt die Analyse, wonach die internationale Entwicklung, die Aufträge des Regulierungsrechts, des Sozial-, Technik- und Steuerrechts durch den Gesetzgeber nicht mehr erfassbar und erfüllbar sind? Lässt sich durch abstrakt-generelle Parlamentsgesetze das sozial Gerechte und das wissenschaftlich Richtige noch hinreichend abbilden?¹ Befinden wir uns, noch grundsätzlicher betrachtet, sogar in einer Krise des Rechts, im Bereich der Wirtschaft speziell des Ordnungsrechts?

Oder ist die vermeintliche Krise des Gesetzes als Regelungsinstrument gar keine Krise des Rechts, sondern eine Krise der gesellschaftlichen Erwartungen.²

Jedenfalls hat der „Wandel vom autoritären Kodifikationsstaat zu einem auf demokratische Offenheit angelegten System, die demokratisch verfasste Industriegesellschaft“, die Anforderungen an das Gesetz völlig verändert. Der fragmentarische und periodische Charakter des Gesetzes gehöre zu dessen Normalität, wurde schon vor mehr als 40 Jahren betont³, während andere Autoren gerade deshalb für komplizierte Rechtsbereiche Rechtsstrukturen entwickeln wollen, die wieder höhere Bindungskraft erwarten lassen.⁴

Der Behandlung der Leistungsfähigkeit des Gesetzes in der modernen Wirklichkeit soll ein Blick auf die Phänomenologie der heutigen Gesetze vorausgehen.

¹ Vgl. zum Ganzen *Kirchhof*, Allgemeinheit des Gesetzes, S. 47.

² Dies fragt *Lepsius*, Steuerungsdiskussion, S. 19.

³ So *Kübler*, Kodifikation und Demokratie, insbes. S. 649 und S. 651.

⁴ *Grimm*, Wandel der Staatsaufgaben, S. 301.

Man unterscheidet zwischen Grundlagengesetzen, Grundsatzgesetzen, Rahmengesetzen, Maßstäbengesetzen und Gesetzen mit Verordnungsrang. Man kann den Abstraktionsgrad als Maßstab nehmen und Regelungen von großer Allgemeinheit, Einzelfallgesetze, Einzelbereichsgesetze, Maßnahmegesetze und Planungsgesetze erkennen. Die Adressaten, die Umsetzungsbedürftigkeit, die Regelungswirkung, der Regelungsmodus sind weitere Unterscheidungsmerkmale. Keine Rechtsetzungsform scheint so heterogen wie das Parlamentsgesetz zu sein.⁵ Die Vielfalt der Gesetzesformen lässt die Vermutung zu, dass es sich um ein flexibles Instrument handelt, das den unterschiedlichsten Lagen, der Komplexität und Dynamik der tatsächlichen Entwicklung gerecht werden könnte. Das formale Rechtsstaatsmodell ist allerdings Vergangenheit. Das gesetzesbeschließende Parlament verwischt die Grenze zur Verwaltung, indem es immer mehr Exekutivfunktionen ausübt und die Verwaltung an umfassende, weitgehend spezifizierte neue Vorschriften bindet, die deren Handlungsraum einschränken wollen, häufig aber das Gegenteil erreichen.⁶ Außerdem sind im Zuge einer gewandelten Staatlichkeit weitere, auch private regelschaffende Akteure hinzugetreten. Auf die Rechtsmasse transnationalen Rechts und die Bedeutung von *Governance-Regeln*⁷ kann nur hingewiesen werden. Die verbliebene herausragende Bedeutung des Gesetzes ist aber unbestreitbar.

II. Aufgabe und Erscheinungsformen des Gesetzes

1. Die Aufgabe

Bevor behandelt wird, wo der Gesetzgeber an Grenzen stößt, bevor der Frage nachgegangen wird, ob zusätzliche Elastizitätsvorbehalte in die Gesetze eingebaut werden könnten und sollten, muss festgehalten werden, worin die gesetzgeberische Aufgabe besteht.

Ganz allgemein gesprochen geht es um gesellschaftlichen Interessenausgleich. Gesetze sind der Angelpunkt der gesamten Systembildung, weil sie im Verhältnis Staat/Bürger das wesentliche politische Gestaltungsmit-

⁵ Vgl. zum Ganzen Reimer, Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel, S. 597–605.

⁶ Vgl. Schmidt-Aßmann, Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 49; vgl. auch ders., Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 183 ff. Im Übrigen sei vermerkt, dass starre, eben gerade nicht flexible Normen innovationsfördernder sein können als so genanntes „soft law“ – etwa dann, wenn durch strenge Umweltstandards technische Neuerungen geradezu erzwungen werden.

⁷ Vgl. Trute/Kühlers/Pilniok, Governance-Ansatz.

tel, weil sie gegenüber der Verwaltung Steuerungsinstrument, für die Gerichte Kontrollmaßstab sind.⁸

Können legislative Regulierungen den jeweiligen Anforderungen gerecht werden? Vor überzogenen Ansprüchen ist zu warnen. In keinem Zeitpunkt der Epochengeschichte des Rechts ist die jeweilige Lebenswelt auch nur annähernd normativ erfasst worden.

2. Konkurrierende Regeln

Die Phänomenologie staatlichen Handelns, die Existenz neben und unter dem Gesetz stehender Regelungen, etwa Verwaltungsvorschriften, Kooperationsverträge, informelles Verwaltungshandeln, *Governance-Regeln* etc. kann unterschiedlich gewertet werden. Zum einen als Ausweichmanöver wegen der mit der Schaffung von Gesetzen notwendig verbundenen Schwerfälligkeit, zum anderen aber auch als Nutzung von Spielräumen, die das Gesetz belässt. Die Wesentlichkeitsrechtsprechung nach der eben nur das Wesentliche vom Gesetzgeber selbst zu regeln ist, kann durchaus auch als Offenheit des Gesetzes für andere Handlungsformen angesehen werden.

Wesentliche Regelungen werden teilweise bereits oberhalb des einfachen Gesetzes getroffen⁹, andere wiederum verschiebt der Gesetzgeber in untergesetzliches Recht, etwa in Rechtsgrundlagengesetze, worin man mit *Lübbe-Wolff* eine „Deklassierung des Gesetzes vom Steuerungs- zum Propagandainstrument“¹⁰ sehen könnte.

III. Bewältigungsstrategien

1. Ein leistungsfähiges flexibles Gesetz muss die Möglichkeit vorsehen, Erkenntnisse, die im Zeitpunkt des Erlasses der Norm noch nicht gemacht wurden, in die normative Aussage zu übernehmen. Dies ist beispielsweise durch dynamische Verweisungen auf den jeweiligen Stand der Technik oder durch zeitlich versetzte Gebote zu erreichen, die der Industrie die Möglichkeit geben bis zu einem festgesetzten Termin einen bestimmten Genehmigungsstandard zu erreichen. Das Umweltrecht bietet hier zahlreiche Beispiele. So wenn etwa § 3 Abs. 6 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) besagt, dass der jeweilige Entwicklungsstand fortschrittlicher

⁸ Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 47 und *ders.*, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 183 ff.

⁹ Beispiele sind die Art. 16a GG und Art. 23 GG.

¹⁰ *Lübbe-Wolff*, Konstitution und Konkretisierung, S. 900.

Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen bei der Beurteilung der Genehmigungsvoraussetzungen zu berücksichtigen ist.

Allerdings kommt die Möglichkeit zur Regulierung trotz aller Dynamisierungen vor allem im Technikbereich wegen der Unsicherheit des Erkenntnisstandes nicht selten an die Grenze des Normierbaren. Als Beispiele können die jahrelange Diskussion um die Gefährlichkeit des sog. Elektrosmogs und das Problem der Erderwärmung dienen.

Das Fehlen von Regelungen kann Folge mangelnder Handlungsfähigkeit oder gesetzgeberischer Resignation sein, aber auch Respekt für die Freiheit der Rechtsgenossen und Anerkennung der Einschätzungsprärogative der Gesellschaft bedeuten.¹¹ Die Entscheidung für andere Handlungsformen als das Gesetz sagt noch nichts über dessen Leistungsfähigkeit und die Notwendigkeit zusätzlicher Flexibilisierungen aus.

Im Übrigen könnte man den gesamten Bestand an Normen im Hinblick darauf durchforsten, ob nicht ein Teil des geltenden öffentlichen Wirtschaftsrechts dem Privatrecht und damit der Vertragsfreiheit überlassen bleiben sollte¹².

2. Eine der wichtigsten Unterscheidungen zur Erfassung der bestehenden Gesetzesflexibilitäten ist die zwischen Final- und Konditionalprogrammen. Auch die Entscheidung im Rahmen von Wenn-Dann-Sätzen wird ergänzt bzw. korrigiert durch die Einfügung von unbestimmten Rechtsbegriffen, Beurteilungsspielräumen, Handlungsermessen und durch die ganze Palette administrativer Letztentscheidungsermächtigungen. Die bestehenden Subsumtionsspielräume sind beträchtlich.

3. Zusätzlich wird der Handlungsspielraum der Verwaltung durch Zweckprogramme ausgeweitet. Sie lassen Raum für eine „experimentelle Verwaltungspraxis“ (*Scharpf*), die auf Veränderungen der Umwelt reagiert und im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch unbekanntes Mittel-Zweck-Kausalitäten bewältigt. Auf diese Weise wird der Gesetzgeber von technischen Detailregelungen entlastet, auch ist der Konsensbedarf geringer. Als Beispiele können Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, Treuhandgesetz¹³ und bestimmte Planungsgesetze erwähnt werden. Das Gesetz überlässt hier der Verwaltung weitgehend Freiheit bei der Wahl der Mittel.

Auch die mangelnde Bestimmtheit der Zwecke finaler Gesetzesprogramme, die je nach der Bedeutsamkeit der betreffenden Regelung unterschiedlich ist, lässt Freiräume bis an die Grenze der Rechtsstaatlichkeit.

¹¹ So zutreffend *Reimer*, Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel, S. 653.

¹² Übersichtlich zur Gesamtproblematik *Schulze-Fielitz*, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, S. 866–880.

¹³ Zu deren Entscheidungsprogramm bei Privatisierungen siehe *Spoerr*, Treuhandanstalt und Treuhandunternehmen, S. 162 ff.

4. Eine weitere Strategie sind Relationierungsprogramme, d. h. Aufträge, kollidierende Rechtsgüter und unterschiedliche Instrumente in ein angemessenes Verhältnis zu bringen. Danach wird soziales Verhalten nicht direkt normiert. Vielmehr werden nur Organisation und Verfahren reguliert. Oder anders ausgedrückt: Der Maßstab der Verwaltung besteht dann im Ausmaß der ihr überlassenen Optionen, wie dies beispielsweise in § 50 BImSchG vorgesehen ist.

5. Zusätzlich zu den genannten Flexibilisierungsstrategien ist auf die allgemeinen Maßstäbe wie die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit oder der Wirtschaftlichkeit hinzuweisen, die zeigen, dass die vom Gesetzgeber für das Verwaltungshandeln gesetzten Grenzen weit gesteckt sind.

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass bei einer Gesamtsicht der normativen Regelungen, also nicht nur bei einer Betrachtung des Parlamentsgesetzes, die vorhandenen Öffnungen zur Erfassung der Wirklichkeit ausreichende Handlungsmöglichkeiten bieten, um der Komplexität und Dynamik tatsächlicher Entwicklungen gerecht zu werden. Diese Aussage beschränkt sich allerdings auf nationale Sachverhalte. Auf den internationalen bzw. supranationalen Bereich wird noch zurückzukommen sein.

IV. Vielfalt der Normgeber und Entscheidungsrichtigkeit

Gesetzliche Normen determinieren nur noch begrenzt. Auch wesentliche Regelungen werden Dritten überlassen. Die Variationsbreite in Bezug auf den Adressatenkreis und die Notwendigkeit einer situativen Gesetzesanpassung sind Beispiele für einen *usus modernus*. Die Allgemeinheit der Normierung wird nur noch als eine Form phasenspezifischer Problemverarbeitung, der andere folgen müssen, angesehen. Dem Gesetz kommt vor allem eine Impuls- und Orientierungsfunktion, erst in zweiter Linie eine Grenzziehungsfunktion zu. Die Befugnis zur Fortentwicklung der Gesetze im Rahmen einer zurückgenommenen Gesetzesdirektive wird auch durch den Bestimmtheitsgrundsatz kaum mehr gebremst, da dieser vom Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Notwendigkeit situationsgerechter Flexibilität von noch bestehenden rigiden Anforderungen gelöst wurde. Der Gesetzgeber hat der Verwaltung eine faktische Normbildungsmacht (*Schmidt-Aßmann*) zuerkannt.¹⁴

Außer Frage steht, dass dem Parlamentsgesetzgeber innerhalb eines arbeitsteiligen Rechtserzeugungsprozesses ein bestimmter Bereich vorbehalten

¹⁴ Zum Ganzen *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, S. 324 ff. Vgl. auch *R. Schmidt*, Flexibilität und Innovationsoffenheit, S. 78 f.

ten bleiben muss. Der Verwaltung darf keine beliebig große Rechtsetzungsmacht eingeräumt werden.¹⁵

Verwaltungshandeln ist aber nicht nur an den Maßstäben der Rechtmäßigkeit zu messen.

Zumindest rechtspolitisch ist entscheidend, wer funktional, organisatorisch und von der Ausgestaltung des Verfahrens am besten geeignet ist, normsetzend zu wirken. Verlagerungsprozesse zugunsten der untergesetzlichen Normgebung, vor allem im Umwelt- und Technikrecht („umgekehrte Wesentlichkeitstheorie“) und die gewachsene Bedeutung privater Normsetzung einschließlich des Einflusses dezentraler internationaler Normprozesse sind Indiz für die abnehmende Bedeutung des Parlamentsgesetzes. Entscheidend bleibt, wo der Prozess der Gradualisierung im Rahmen der bestehenden Abstufungs- und Relativierungsmöglichkeiten endet. Eine Grenze lässt sich abstrakt schlecht markieren. Der Gesetzgeber behilft sich mit voraussetzungsvollen unbestimmten Rechtsbegriffen wie angemessener Preis, gerechter Preis, wirtschaftliche Vertretbarkeit, Wirtschaftlichkeit, Kosten-Nutzen-Analyse. Auch die Ausrichtung der damit verbundenen Unsicherheiten auf einen steuerungswissenschaftlichen Ansatz¹⁶ vermag das Grundproblem nicht zu lösen. Recht, Regulierung, hat nach den Grundsätzen des Rechtsstaates (*Schorkopf*) zu erfolgen. Zwar kann Verwaltungsrecht aus einer neuen Perspektive als Instrument verstanden werden, das nicht nur Grenzen für rechtmäßiges Handeln setzt, sondern zugleich programmatische Aufträge enthält und Handlungsoptionen bereitstellt. Rechtmäßigkeit ist aus dieser Sicht etwas anderes als „Richtigkeit“. Die gesetzgeberische Schutzpflicht kann zum Beispiel die Vorgabe eines Ordnungsrahmens für wirtschaftliches Handeln fordern, inwieweit aber auch Marktergebnisse vorgegeben werden dürfen, ist im Allgemeinen eine Frage des wirtschaftspolitischen Grundverständnisses. Die Kategorie eines Maßstabs „Entscheidungsrichtigkeit“ beantwortet nicht die Frage, inwieweit der Gesetzgeber bei der Liberalisierung von Handlungsmaßstäben gehen darf.¹⁷ Der „strukturelle Rückbau des Rechtsstaates“ lässt sich mit den Funktionsbedingungen von Regulierung nicht rechtfertigen. Regulierung würde sonst in eine Analogie zum Verwaltungsbegriff des Vorkonstitutionalismus geraten.¹⁸

¹⁵ So auch *Appel*, Das Verwaltungsrecht, S. 259.

¹⁶ So wohl auch *Appel*, Das Verwaltungsrecht, S. 264 f.: „normative Orientierungen“.

¹⁷ Vgl. *Schorkopf*, Regulierung, S. 25.

¹⁸ So richtig *Schorkopf*, Regulierung, S. 28.

V. Die äußerste Grenze: das Regulierungsermessen

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die gesamte Phänomenologie unbestimmter Gesetzesbestimmungen ausreichend ist, um allen Flexibilität- und Komplexitätsanforderungen zu genügen. Zusätzliche Freiräume sind mit der Schaffung des sog. Regulierungsermessens geschaffen worden. Mit ihm werden, wie sich vor allem im Telekommunikationsrecht zeigen lässt, bisherige Schwellen überschritten.¹⁹

An dieser Stelle ist etwas weiter auszuholen. Traditionelle Rechtsbegriffe, wie öffentliche Sicherheit und Gefahr oder öffentliche Ordnung, sind mit einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle verbunden. Die ihnen zugrundeliegende inhaltliche Ordnungsidee bezieht sich auf den Schutz bestimmter Rechtsgüter. Rechtsstaatlich sind sie vertretbar, weil sie zur Verankerung der von den jeweiligen Gesetzen vorausgesetzten Wertentscheidungen beitragen. Im Gegensatz hierzu ist im Telekommunikationsrecht ein Paradigmenwechsel festzustellen. Der Regulierungsbehörde wird nämlich ohne eine leitende materiell-inhaltlich klar umrissene Ordnungsidee erheblicher Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum eingeräumt. Der unbestimmte Rechtsbegriff wird nicht mehr als Bindungsquelle, sondern als pauschale Delegationsgrundlage für die Verwaltungsentscheidung aufgefasst. *Trute* hat dies wie folgt formuliert: „Die Dynamik des Sachbereichs infolge technologischen Wandels, strategischer Entscheidungen von Marktteilnehmern, die geringe Stabilität der vorhandenen Wissensstände, die Eigenlogik des jeweiligen Bereichs führen dazu, dass die Verwaltung nicht gesetzlich hinreichend präzise determiniert werden kann“.²⁰

Das Telekommunikationsgesetz binde die Verwaltung damit nicht an einen inhaltsfesten und stabilisierenden Ordnungsgedanken, sondern an das ermächtigungskonforme Ordnungsziel einer regulierten Selbstbindung. Die Verpflichtung der Behörde besteht dann darin, die Regulierungsstrategien entsprechend den raschen Entwicklungen der Telekommunikationsmärkte rechtzeitig zu aktualisieren. Das Bundesverwaltungsgericht scheint dies anzuerkennen, wenn es sagt, dass der zu treffenden Entscheidung in hohem Maße wertende Elemente anhaften und wenn das Gesetz deshalb ein besonderes Verwaltungsorgan für zuständig erklärt, das mit besonderer fachlicher Legitimation in einem besonderen Verfahren entscheidet.²¹ Genauer gesagt: Die Ermächtigung an die Fachbehörde setzt einen Rahmen, welcher die Verwaltungsentscheidung nicht an die inhaltlichen Vorausbestimmungen des unbestimmten Rechtsbegriffs, sondern an die sich aus der Ermächtigung jeweiligen unbestimmten Rechtsbegriffe ergebenden Aufga-

¹⁹ Vgl. statt vieler *Hwang*, Wirksamer Wettbewerb, S. 553 ff.

²⁰ *Trute*, Regulierung, S. 172.

²¹ BVerwGE 130, S. 39, 48 f.; BVerwGE 131, S. 41, 62.

be bindet. Die Gerichtsbarkeit hat entsprechend einem Regulierungskonzept der regulierten Selbstregulierung diesen Ermächtigungsrahmen zu finden und den Kontrollmaßstab sicherzustellen. Die Verwaltungsentscheidung ist damit nicht an eine bestimmte Ordnungsidee, sondern an eine Wandlungspflicht gebunden.²² Allgemein formuliert: Mit der Ermächtigung im Rahmen von Leitbegriffen wie chancengleicher Wettbewerb, nachhaltig wettbewerbsorientierte Märkte, effiziente Infrastrukturinvestitionen, wird zu einer gestaltenden Marktregulierung hart an der Grenze des Rechtsstaats ermächtigt.

VI. Internationalität und Supranationalität als Regelungsgrenzen

Es bedarf keiner näheren Ausführungen dazu, dass dem nationalen Gesetzgeber durch den internationalen Wirtschafts- und Währungsverbund Regelungsgrenzen gesetzt sind, sowohl kompetenziell wie auch faktisch. Geld- und Finanzströme lassen sich rechtlich nur begrenzt einfangen. Der geschwundene parlamentarische Einfluss, die Gewichtsverlagerung zugunsten der Regierungen, die Bedeutung nichtstaatlicher Akteure und unabhängiger Institutionen, die besondere Eigendynamik internationaler Wirtschaftsorganisationen, staatlicher und nichtstaatlicher systemrelevanter und auch nicht relevanter Institutionen²³ erschweren den gesetzgeberischen Zugriff. Trotzdem wäre es verfehlt zu glauben, Märkte wären prinzipiell entfesselt und unregulierbar. Die Finanzkrise hätte sich beispielsweise durch einige wenige Regeln vermeiden, zumindest mildern lassen. Ich nenne nur drei: erhöhte Eigenkapitalanforderungen für Banken, klare Haftungsmaßstäbe für Vorstandmitglieder und Aufsichtsräte, eine Deckelung von Vorstandsbezügen. Auch weitere Maßnahmen wie eine Finanztransaktionssteuer und die Einschränkung von sog. Zweckgesellschaften sind denkbar. Die Probleme liegen nicht darin, dass das Gesetz als Instrument nicht geeignet ist, sondern dass die politischen Einsatzhürden zu hoch sind.

Gewiss könnte der Einwand kommen, dass das Gesetzgebungsverfahren zu starr und zu langsam sei, wie sich dies beispielsweise beim Finanzmarktstabilisierungsgesetz gezeigt habe. Sollte man nicht die Zahl der Gesetzeslesungen reduzieren oder andere Verfahrensvereinfachungen vorsehen? Ich glaube, dass dies der falsche Weg wäre. Das Gebot der Stunde ist nicht die Be-, sondern die Entschleunigung.

²² Vgl. *Hwang*, *Wirksamer Wettbewerb*, S. 571.

²³ Näheres bei *R. Schmidt*, *Der Verfassungsstaat*, S. 65 ff.

VII. Ausblick

Wer sich mehr von den Möglichkeiten der gesetzlichen Erfassung und Steuerung einer komplexen, dynamischen Wirklichkeit erhofft, der sei abschließend mit einer sozialwissenschaftlichen Erkenntnis konfrontiert:

„Im Ergebnis wird man sagen müssen, dass es keinen erkennbaren Spielraum für eine Techniksteuerung gibt, durch die Richtung und Geschwindigkeit von Innovationsprozessen unter politische Kontrolle gebracht werden könnten.... Differenzierte Gesellschaften haben keine Zentrale oder Spitze, von der sie ihre eigene Entwicklung in Regie nehmen könnten... Politischen Handlungsspielraum gewinnt man gegenüber technischer Dynamik nicht, indem man (vergeblich) versucht, Steuerung an die Stelle von Evolution zu setzen, sondern indem man sich am Spiel der Evolution beteiligt – mit der Erzeugung eigener Varianten“.²⁴

Literaturverzeichnis

- Appel, Ivo*: Das Verwaltungsrecht zwischen klassischem dogmatischem Verständnis und steuerwissenschaftlichem Anspruch, in: Die Leistungsfähigkeit der Wissenschaft des Öffentlichen Rechts. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Freiburg i.B. vom 3. bis 6. Oktober 2007 (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 67), Berlin 2008, S. 226–285.
- Daele, Wolfgang van den*: Risikodiskussionen am „Runden Tisch“. Partizipative Technikfolgenabschätzung zu gentechnisch erzeugten herbizidresistenten Pflanzen, in: Martinsen, Renate (Hg.): Politik und Biotechnologie, Baden-Baden 1997, S. 281–301.
- Grimm, Dieter*: Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats, in: ders. (Hg.): Wachsende Staatsaufgaben – Sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990, S. 291–306.
- Hwang, Shu-Perng*: Wirksamer Wettbewerb durch offene Normen. Zum Funktionswandel der unbestimmten Rechtsbegriffe im Telekommunikationsrecht, in: Archiv des öffentlichen Rechts 136, 2011, S. 553–577.
- Kirchhof, Gregor*: Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie (Jus Publicum 184), Tübingen 2009.
- Kübler, Friedrich*: Kodifikation und Demokratie, in: Juristenzeitung 24, 1969, S. 645–651.
- Lepsius, Oliver*: Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik, Tübingen 1999.
- Lübbe-Wolff, Gertrude*: Konstitution und Konkretisierung außenwirksamer Standards durch Verwaltungsvorschriften, in: Die Öffentliche Verwaltung, 40, 1987, S. 896–903.
- Reimer, Franz*: § 9. Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Abmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I. Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, 2. Aufl., München 2012, S. 585–675.

²⁴ *Daele*, Risikodiskussionen, S. 299.

- Schmidt, Reiner*: Flexibilität und Innovationsoffenheit im Bereich der Verwaltungsmaßstäbe, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.): Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns (Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts 2), Baden-Baden 1994, S. 67–110.
- : Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Basel vom 5. bis 8. Oktober 1977 (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 36), Berlin 1978, S. 65–109.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl., Berlin et al. 2004.
- : Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Reformbedarf und Reformansätze, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen, Baden-Baden 1993, S. 11–63.
- Schorkopf, Frank*: Regulierung nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Zielvorstellungen guter Ordnung im neueren Verwaltungsrecht, in: Juristenzeitung 63, 2008, S. 20–29.
- Schulze-Fielitz, Helmuth*: § 12. Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I. Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, 2. Aufl., München 2012, S. 823–902.
- Spoerr, Wolfgang*: Treuhandanstalt und Treuhandunternehmen zwischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht, Köln 1993.
- Trute, Hans-Heinrich/Kühlers, Doris/Pilniok, Arne*: Der Governance-Ansatz als verwaltungswissenschaftliches Analysekonzept, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41), Wiesbaden 2008, S. 173–189.
- Trute, Hans-Heinrich*: Regulierung – Am Beispiel des Telekommunikationsrechts, in: Eberle, Carl-Eugen/Ibler, Martin/Lorenz, Dieter (Hg.): Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, München 2002, S. 169–189.