



SFU KOMPAKT: Kurzstudie 2 | 2026

Mut zum Gesetz auf Zeit

Wie befristete Gesetze und wirksame Evaluierungen
Bürokratie senken können

Dr. Anja Hoffmann, LL.M. Eur.
Dr. Matthias Kullas

Key Findings

- Deutschland steht vor der Aufgabe, seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch mehr Investitionen und Innovationen zu stärken. Für Familienunternehmen, die langfristig planen und einen Großteil der Beschäftigung in Deutschland tragen, ist die bürokratische Belastung ein zentrales Investitions- und Innovationshemmnis. Hohe regulatorische Komplexität bindet Ressourcen und erschwert die unternehmerische Nachfolge. Internationale Erfahrungen zeigen, dass Sunset-Klauseln – also befristete Rechtsvorschriften mit obligatorischer Evaluierung – dazu beitragen können, diese Belastung zu verringern.
- Die Analyse ausgewählter Staaten – der US-Bundesstaaten Idaho und Virginia sowie Südkorea und Australien – zeigt, dass Sunset-Klauseln dort erfolgreich als Instrument zum Bürokratieabbau bei untergesetzlichen Regelungen (Verordnungen und Verwaltungsvorschriften) eingesetzt werden. Eine vergleichbare Wirkung bei Gesetzen zu erreichen, ist deutlich schwieriger, weil Evaluierung und Umsetzung der Ergebnisse politisch und verfahrenstechnisch anspruchsvoller sind.
- Die untersuchten Staaten nutzen unterschiedliche Formen des Sunsettings. Allen gemeinsam ist jedoch, dass sie ihre bestehenden Vorschriften systematisch und verbindlich evaluieren. Trotz unterschiedlicher Ansätze konnten alle Staaten so bürokratische Belastungen deutlich reduzieren.
- In allen untersuchten Staaten werden Sunset-Klauseln durch weitere Maßnahmen zum Bürokratieabbau flankiert, etwa durch quantitative Zielvorgaben, die öffentliche Hervorhebung von Erfolgen beim Bürokratieabbau oder die öffentliche Sichtbarkeit behördlicher Versäumnisse. Vor allem aber zeigt der internationale Vergleich: Bürokratieabbau funktioniert am besten, wenn er die Top-Priorität der Regierung ist.
- Die internationalen Beispiele zeigen, dass Sunset-Klauseln vor allem dann wirksam Bürokratie abbauen, wenn eine politisch hoch angesiedelte Stelle die ordnungsgemäße Durchführung der Evaluierungen und die Umsetzung der Evaluierungsergebnisse sicherstellt.

ergebnisse sicherstellt. Zudem braucht es eine funktional unabhängige Institution, die Evaluierungsberichte prüft und eine unzureichende Qualität der Evaluierung monieren kann. Nicht zuletzt müssen alle Evaluierungsergebnisse öffentlich einsehbar sein.

- Evaluierungen sind in den vier untersuchten Staaten ein Hebel zum Bürokratieabbau, in Deutschland sind Evaluierungen dagegen bislang eher ein Berichtswesen. Um das zu ändern, schlagen wir zehn Handlungsempfehlungen vor:
 1. Sunset-Klauseln mit Evaluierungsverpflichtung sollten auch in Deutschland schrittweise bei Verordnungen und Verwaltungsvorschriften eingeführt und – weil Bürokratieanforderungen hierzulande primär gesetzlich geregelt werden – anschließend auch bei Gesetzen angewandt werden.
 2. Bürokratieabbau muss explizit als Evaluierungsziel verankert werden. Jede Evaluierung muss ein verbindliches „Bürokratieabbau-Modul“ enthalten.
 3. Evaluierungen sollten nach verbindlichen Qualitätsstandards, auf solider Datenbasis und ggf. unter Heranziehung externer Expertise erfolgen und verhältnismäßig sein.
 4. Damit Evaluierungen in der Praxis effizienter, einheitlicher und stärker auf Bürokratieabbau ausgerichtet erfolgen, sollte ein digitales Evaluierungstool geschaffen werden, das Behörden bei der Evaluierung nutzen müssen.
 5. Bestehende deutsche Evaluierungsregime – etwa die Evaluierung wesentlicher Gesetze und Rechtsverordnungen der Bundesregierung – sind bislang zu wirkungsschwach. Evaluierungen sollten daher von einer politisch hoch angesiedelten Stelle zentral koordiniert und funktional unabhängig kontrolliert werden. Damit Evaluierungen nicht folgenlos bleiben, wie es in Deutschland oft der Fall ist, muss zudem der Druck steigen, Evaluierungsergebnisse umzusetzen. Hierfür müssen alle Evaluierungsergebnisse konsequent veröffentlicht und deren Umsetzung systematisch überwacht werden.

Bürokratie lähmt

Der Blick ins Ausland zeigt: Sunset-Klauseln können

Bürokratie sichtbar abbauen

Sunset-Klauseln

brauchen verbindliche Evaluierungsprozesse

10 Empfehlungen für Deutschland

Bürokratieabbau braucht Ex-post- Evaluierungen

Durch Sunset- Klauseln regulatorische Trägheit verringern

Das vollständige Literaturverzeichnis zu dieser Kurzstudie finden sie unter:

Literatur:



⁶ So etwa in Baden-Württemberg, s. etwa Nr. 4.7.3 und 4.7.5 der Verwaltungsvorschriften der Baden-Württembergischen Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen).

6. Es sollte ein Online-Dashboard geschaffen werden, auf dem alle Evaluierungstermine, -ergebnisse, Stellungnahmen und Folgemaßnahmen öffentlich einsehbar sind.
7. Auch der Regelungsbestand sollte mit Hilfe des Sunsettings überprüft werden, etwa mittels zu priorisierender Evaluierungspakete.
8. Sunset-Klauseln sollten durch weitere Instrumente – wie klare und messbare quantitative Zielvorgaben für die Reduzierung von Bürokratiekosten – flankiert werden.

Die Bundesregierung schlägt hierzu in ihrer Modernisierungsagenda ein 25-Prozent-Ziel vor. Eine zusätzliche Anreizwirkung lässt sich u. U. durch öffentliches Sichtbarmachen behördlicher Erfolge oder Versäumnisse beim Bürokratieabbau erzeugen.

9. Auch die Sunsetting-Prozesse selbst müssen regelmäßig evaluiert werden.
10. Deutschland sollte Strategien zur Einbindung künstlicher Intelligenz bei der Evaluierung entwickeln.

Einleitung

Deutschland steht vor großen Herausforderungen: Die Welt befindet sich in einer Phase geopolitischer Neuordnung, in der wirtschaftliche und militärische Abhängigkeiten zum eigenen Vorteil genutzt werden. Zudem belastet der demografische Wandel hierzulande die sozialen Sicherungssysteme, so dass diese kaum mehr finanzierbar sind. Die Lösung dieser Herausforderungen kostet den Staat, die Unternehmen und auch die Bürger sehr viel Geld. Um die nötigen Kosten decken zu können, braucht Deutschland dringend Wirtschaftswachstum. Dieses lässt jedoch weiterhin auf sich warten. Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) Deutschlands liegt aktuell auf dem Niveau von 2019. Da die Einwohnerzahl Deutschlands zugenommen hat, bedeutet dies, dass die wirtschaftliche Leistungskraft pro Kopf gegenüber vor sechs Jahren abgenommen hat.¹

Damit die Wirtschaft wieder wächst, braucht es Investitionen und Innovationen. Für Unternehmen stellt die hohe bürokratische Belastung dabei das zentrale Hemmnis dar.² Als Reaktion darauf wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche Initiativen zum Bürokratieabbau auf den Weg gebracht. So will die Bundesregierung mit ihrer Modernisierungsagenda³ umfassend Bürokratie abbauen. In der Vergangenheit blieben viele dieser Initiativen in ihrer Wirkung begrenzt. Ein wesentlicher Grund ist, dass bestehende Regulierung nur selten wirksam überprüft wird. Zwar müssen infolge eines Beschlusses des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau⁴ aus dem Jahr 2013 alle „wesentlichen“ Bundes-

gesetze und Rechtsverordnungen drei bis fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten evaluiert werden. Die Evaluierungsberichte sind sodann dem Nationalen Normenkontrollrat zuzuleiten. Dies erfolgt jedoch bislang nicht flächendeckend; zudem gibt es Kritik an der Qualität der Evaluierungen.⁵ Teilweise müssen auch Verwaltungsvorschriften einer Landesregierung von den Ministerien in regelmäßigen Abständen überprüft werden.⁶ Die bestehenden Evaluierungsregime sind jedoch zu wirkungsschwach, zumal sie nicht spezifisch auf den Abbau von Bürokratie ausgelegt sind. Vorschriften, die einmal in Kraft sind, haben daher häufig über Jahre oder Jahrzehnte Bestand, auch wenn sie nicht mehr zeitgemäß oder zu bürokratielastig sind. Die regulatorische Trägheit, Vorschriften abzubauen oder anzupassen, führt zu wachsenden Regelwerken, steigenden Erfüllungspflichten und einer zunehmenden Komplexität für Unternehmen und Behörden.

Sunset-Klauseln adressieren genau dieses Problem. Sie verpflichten dazu, Rechtsvorschriften nach einer bestimmten Zeit auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen oder aufzuheben.

Richtig ausgestaltet, können Sunset-Klauseln eine dauerhafte Lernschleife im Regulierungsprozess verankern. Sie können evidenzbasierte

Entscheidungen fördern, regulatorische Trägheit verringern und die Transparenz staatlichen Handelns erhöhen.

Die vorliegende Studie untersucht, wie Sunset-Klauseln im internationalen Kontext (Idaho, Virginia, Südkorea und Australien) angewendet werden und

welche institutionellen Voraussetzungen für ihren Erfolg entscheidend sind. Auf dieser Grundlage werden Handlungsempfehlungen für Deutschland entwickelt. Ziel ist es, aufzuzeigen, unter welchen Bedingungen Sunset-Klauseln einen wirksamen Beitrag zur Entlastung der Wirtschaft leisten können und wie sich internationale Erfahrungen auf die deutschen Rahmenbedingungen übertragen lassen.

Sunset-Klauseln

Definition und Abgrenzung

Sunset-Klauseln sind **Bestimmungen** in Rechtsvorschriften, **die dazu führen, dass diese Vorschriften nach einer bestimmten Zeit ihre Gültigkeit verlieren**, sofern keine explizite Entscheidung getroffen wird, die Vorschrift in ihrer ursprünglichen oder einer veränderten Form beizubehalten.⁷ Wie ihr in den 1970er Jahren in den USA entstandener Name besagt, läuft die Geltungsdauer von Rechtsvorschriften ab, so wie die Sonne untergeht.⁸

Sunset-Klauseln sind ein Unterfall von **Befristungsklauseln**. Befristungsklauseln sehen vor, dass Rechtsvorschriften nur für einen bestimmten Zeitraum gelten und mit Ablauf der Frist außer Kraft treten, was ihrer Aufhebung gleichkommt.⁹ Befristungsklauseln werden zumeist dann genutzt, wenn sachliche Gründe

für eine zeitliche Begrenzung bestehen, etwa bei Haushaltsgesetzen. Sie kommen aber auch als politisches Kompromissinstrument bei umstrittenen Rechtsakten, bei Versuchsgesetzen zur Regulierung neuer Technologien (z. B. bei regulatorischen Sandkästen) oder bei Notstandsgesetzen zum Einsatz, die in die Grundrechte eingreifen, wie sie zur Eindämmung der COVID-Pandemie beschlossen wurden.¹⁰

Sunset-Klauseln gehen über eine bloße Befristung hinaus. Sie sind regelmäßig mit der Pflicht verknüpft, die Rechtsvorschrift oder Teile davon vor ihrem Auslaufen zu evaluieren. Das gesetzlich verankerte „Sunset-Datum“ dient als prozeduraler Mechanismus, der eine Entscheidung über die Fortführung oder Abschaffung der Rechtsvorschrift und in deren Zuge eine Auseinandersetzung mit den Evaluierungsergebnissen erzwingen soll.¹¹

Sunset-Klauseln
gehen über eine
bloße Befristung
hinaus

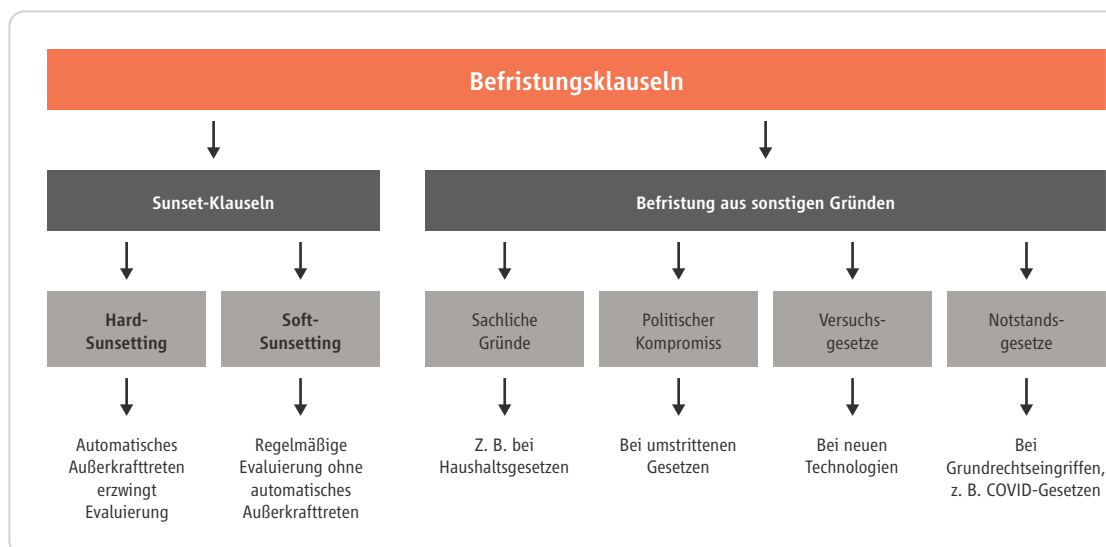


Abbildung:
**Sunset-Klauseln –
ein Unterfall von
Befristungsklauseln**

Sunset erzwingt Evaluierung

Die Abgrenzung von Sunset-Klauseln zu anderen Fällen „befristeter Gesetzgebung“ ist jedoch nicht trennscharf. Versuchsgesetze enthalten häufig ebenfalls eine Befristung und eine Evaluierungspflicht.

Nicht jede Evaluierungspflicht einer Rechtsvorschrift ist jedoch mit einer Befristung verknüpft. Sunset-Klauseln unterscheiden sich von bloßen Evaluierungsklauseln, die keine automatische Außerkraftsetzung vorsehen. Evaluierungsklauseln ohne Befristung werden als „**Soft-Sunsets**“ bezeichnet.¹² Während beide Ansätze auf eine systematische Überprüfung abzielen, erzeugen „harte“ Sunset-Klauseln aufgrund der drohenden Außerkraftsetzung der Vorschrift einen höheren politischen und administrativen Druck, die Evaluierung tatsächlich vorzunehmen und deren Ergebnisse umzusetzen.

Funktion und Zielrichtung

Sunset-Klauseln bewirken eine nachträgliche Evaluierung (ex post) einer Rechtsvorschrift und ergänzen damit die vorausschauende Gesetzesfolgenabschätzung (ex ante)¹³, wie sie etwa der Nationale Normenkontrollrat in Deutschland vornimmt. Während Ex-ante-Prüfungen auf Prognosen beruhen, ermöglichen Ex-post-Evaluierungen eine Bewertung der tatsächlichen Umsetzung einer Vorschrift und ihrer Auswirkungen in der Praxis. Auf diese Weise kann überprüft werden, ob eine Regelung die angestrebten Ziele erreicht, ob unerwünschte Nebenwirkungen auftreten und ob sich veränderte Rahmenbedingungen auf die Zielerreichung auswirken. Sunset-Klauseln ermöglichen es, die Vorschrift in angepasster Form zu verlängern, und tragen so zu einer lernorientierten und evidenzbasierten Regulierung bei.

Klassischerweise dienen Sunset-Klauseln der Wirksamkeits- und Effizienzkontrolle von Rechtsvorschriften, Behörden oder Programmen.¹⁴ Darüber hinaus werden sie auch als Instrument zum Bürokratieabbau eingesetzt.¹⁵ Was genau unter „Bürokratieabbau“ zu verstehen ist, hängt vom Verständnis des Begriffs der Bürokratie ab. Die OECD versteht unter „**Bürokratie**“ die Gesamtheit der messbaren administrativen Belastungen, die Unternehmen, Bürgern und Verwaltung durch die Befolgung von Informationspflichten entstehen, etwa durch das

Ausfüllen von Formularen, das Bereitstellen von Nachweisen oder die Übermittlung von Daten. Informationspflichten sind Teil der gesamten Compliance-Kosten und von den zugrundeliegenden inhaltlichen Erfüllungspflichten zu unterscheiden.¹⁶ In Deutschland definiert das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates – ähnlich wie die OECD – Bürokratiekosten als den Teil des Erfüllungsaufwands, der aus Informationspflichten entsteht. Der **Erfüllungsaufwand** umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung durch die Befolgung von Bundesrecht entstehen.¹⁷ Sunset-Klauseln werden jedoch nicht nur zum Abbau von Bürokratie in diesem engen Sinn eingesetzt, sondern auch dazu, „unnötige“ Vorschriften abzuschaffen, komplexe Rechtsvorschriften zu vereinfachen und Regulierung zu verbessern. Sunset-Klauseln unterstützen damit auch das **Konzept der „Besseren Rechtsetzung“**. Dieses Konzept hat zum Ziel, Überregulierung zu vermeiden, die Gesamtzahl der Rechtsvorschriften überschaubar zu halten und die Qualität von Gesetzen durch eine stärkere Wissensbasierung zu verbessern.¹⁸ In dieser Studie werden daher auch Sunset-Klauseln betrachtet, die – über eine Verringerung von Informationspflichten hinaus – den Zielen der Rechtskonsolidierung, Rechtsvereinfachung, Rechtsverbesserung und Deregulierung dienen. Im Folgenden werden all diese Aspekte unter dem Begriff Bürokratieabbau zusammengefasst.

Sunset-Klauseln fördern auch eine bessere Rechtssetzung

12 So wurde etwa eine Klausel im Kommissionsvorschlag der EU-Lieferkettenrichtlinie, die eine Evaluierung und einen Bericht der EU-Kommission nach sieben Jahren verlangte, als „Soft Sunset Clause“ bezeichnet, s. Hopt, K. (2023), Corporate Purpose and Stakeholder Value – Historical, Economic and Comparative Law Remarks on the Current Debate, Legislative Options and Enforcement Problems.

Sunset-Klauseln als Mittel zum Bürokratieabbau – Grundlagen

Wirkungsweise und Potenziale für den Bürokratieabbau

Sunset-Klauseln verbinden eine zeitliche Befristung mit einer obligatorischen Evaluierung. Ihr Zweck besteht darin, den Gesetzgeber oder die Verwaltung dazu zu zwingen, Entscheidungen über Fortführung, Anpassung oder Aufhebung von Rechtsvorschriften auf Grundlage empirischer Erkenntnisse zu treffen. Sunset-Klauseln zielen daher nicht in erster Linie auf die Abschaffung von Vorschriften, sondern auf deren Überprüfung.

Der Wirkungsweise von Sunset-Klauseln liegen aus der Sicht der Befürworter drei zentrale Mechanismen zugrunde:

1. Durch die Einführung einer Sunset-Klausel entsteht ein **institutionalisierter Entscheidungsdruck**, der eine **Beweislastumkehr** bewirkt. Weil die Beibehaltung einer Rechtsvorschrift aktiv begründet werden muss, müssen nicht die Kritiker einer Vorschrift deren Aufhebung rechtfertigen, sondern die Befürworter der Vorschrift ihren Nutzen und ihre Notwendigkeit nachweisen.¹⁹ Dadurch wird die Fortführung bestehender Vorschriften überprüfbar und regulatorische Trägheit verringert.²⁰
2. Sunset-Klauseln führen dazu, dass **Erfahrungen aus der Praxis** systematisch in die Weiterentwicklung von Rechtsvorschriften einfließen. Sie schaffen damit die Grundlage für eine lernorientierte und evidenzbasierte Regulierung. Insbesondere können bei der Evaluierung weniger eingriffsintensive Alternativen identifiziert werden. Dadurch werden Innovationen in der Regulierung erreicht und Bürokratiekosten reduziert. Und schließlich fördern Sunset-Klauseln in einer von wirtschaftlichen, technologischen und gesellschaftlichen Veränderungen geprägten Umwelt eine schnellere Anpassung an neue Rahmenbedingungen.

3. Sunset-Klauseln stärken das **Vertrauen in Verwaltung und Politik**. Denn sie verpflichten die vollziehenden Behörden, die von ihnen durchgesetzten Vorschriften kritisch zu überprüfen und gegebenenfalls Reformvorschläge zu erarbeiten. Dieser Mechanismus erhöht die Verantwortlichkeit und Selbstkorrektur im Verwaltungsvollzug.

Kurzum, richtig ausgestaltet können Sunset-Klauseln zu einer **institutionalisierten Lernschleife** führen, in der die Beweislast für die Fortgeltung einer Regelung bei ihren Befürwortern liegt. Sunset-Klauseln fördern evidenzbasierte Entscheidungen über den Fortbestand von Rechtsvorschriften, erleichtern Anpassungen an veränderte wirtschaftliche und technologische Rahmenbedingungen und stärken zugleich die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht der Verwaltung. Auf diese Weise kann ein Regulierungsprozess entstehen, der auf stetige Verbesserung ausgerichtet ist und der Bürokratieabbau als integralen Bestandteil einer modernen Regulierungskultur verankert.

Grenzen und Risiken

Kritiker monieren, dass die theoretischen Vorteile von Sunset-Klauseln in der Praxis nur selten realisiert werden. Sie bezweifeln, dass Sunset-Klauseln eine messbare Beweislastumkehr-Wirkung entfalten. Sie erkennen zwar die formale Beweislastumkehr an, sind aber der Ansicht, dass die Interessensgruppen, die an einer Fortführung der Rechtsvorschrift interessiert sind, in der Regel schlagkräftiger sind, als diejenigen, die für eine Aufhebung plädieren.²¹

Zudem wird kritisiert, dass Sunset-Klauseln Unsicherheit erzeugen, wenn Unternehmen und Bürger nicht wissen, ob zentrale Regelungen fortbestehen. Dies schwächt das Vertrauen in Regulierung und erschwert langfristige Investitionsentscheidungen.

Schließlich überlasten Sunset-Klauseln in Verbindung mit zeit- und kostenintensiven Evaluierungspflichten Regierungen, Verwaltungen oder Parlamente.

Evidenzbasierte
Regulierung

Stärkung des
Vertrauens in die
Politik

Institutionalisierte
Lernschleife
verankern

Gefahr
oberflächlicher
Evaluierungen

Gefahr von Verlängerungsautomatismen

Effektivität hängt von Ausgestaltung und institutioneller Einbettung ab

Es besteht die Gefahr, dass es lediglich zu oberflächlichen Evaluierungen und einem wirkungslosen „Verlängerungsautomatismus“ kommt.²² In der Praxis führten mehrere der genannten Kritikpunkte dazu, dass einige US-Bundesstaaten im Jahr 1990 die zuvor eingeführten Sunset-Klauseln wieder einstellten.

Tatsächlich hängt die Effektivität von Sunset-Klauseln stark von der konkreten Ausgestaltung und institutionellen Einbettung ab. Unklare Evaluierungskriterien, zu enge Zeitvorgaben oder zu wenig Personal sind nur einige der Gründe, die dazu führen können, dass Evaluierungen rein formal erfolgen oder gar nicht durchgeführt werden. Zudem können fehlende Datengrundlagen oder übermäßig komplexe Evaluierungsmethoden die Effektivität von Sunset-Klauseln beeinträchtigen. Besonders kritisch ist, dass bereits kleine Fehler in der Ausgestaltung dazu führen können, dass die potenziellen Vorteile von Sunset-Klauseln nicht zum Tragen kommen.

Wesentliche Stellschrauben für eine wirksame Anwendung

Für eine wirkungsvolle praktische Ausgestaltung und institutionelle Einbettung von Sunset-Klauseln sind vier Elemente zentral:

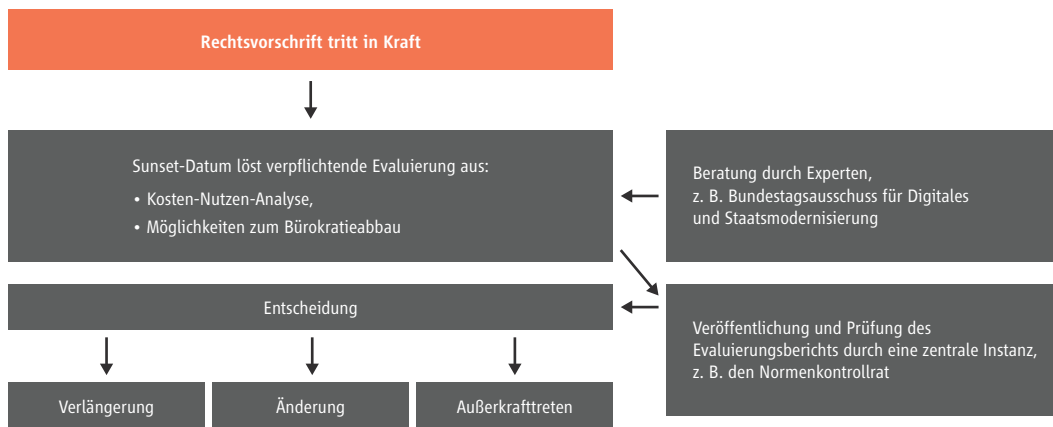
1. Es muss bereits in der Einführungsphase klar definiert werden, welchem **Zweck** Sunset-Klauseln dienen sollen. Um Sunset-Klauseln als Mittel zum Bürokratieabbau zu nutzen, sollte dieser Zweck ausdrücklich – gegebenenfalls zusätzlich zu dem traditionellen Zweck, die Wirkung der Vorschrift zur Zielerreichung sicherzustellen – festgelegt werden. Von dem gewählten Zweck hängen sowohl die Kriterien für die **Auswahl** geeigneter Rechtsvorschriften, die mit einer Sunset-Klausel versehen werden sollen, als auch die anzuwendenden Evaluierungsmethoden ab. Da Evaluierungen mit Aufwand verbunden sind, werden in der Regel nicht alle Rechtsakte mit Sunset-Klauseln versehen.
2. Es sind **Zeiträume** festzulegen, innerhalb derer die Evaluierung erfolgen muss bzw. nach deren Ablauf die Rechtsvorschrift außer Kraft tritt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich Rechtsvorschriften hinsichtlich des erforderli-

chen Evaluierungsaufwands unterscheiden und auch die Zeitspanne variiert, bis Vorschriften ihre Wirkung vollständig entfalten. Zudem muss vermieden werden, dass die zuständige Behörde überlastet wird. Die Festlegung der Zeiträume ist daher entscheidend dafür, ob Sunset-Klauseln über symbolische Befristungen hinausgehen und eine zielgerichtete Überprüfung auslösen.

3. Die **Evaluierung muss methodisch fundiert** erfolgen. Die Wahl einer geeigneten Evaluierungsmethode und deren sorgfältige Anwendung ist der zentrale Erfolgsfaktor von Sunset-Klauseln. Sind mehrere Methoden vorgesehen, braucht es klare Kriterien für die Auswahl der jeweils passenden Vorgehensweise. Zudem muss festgelegt werden, wer die Evaluierung durchführt. Vor allem aber müssen neben dem Evaluierungsprozess auch die Kriterien für die Evaluierung selbst klar geregelt werden. Beide müssen so ausgestaltet werden, dass die oben genannten Probleme und Nachteile von Sunset-Klauseln vermieden werden. Ferner muss sichergestellt werden, dass die Evaluierung auf aktueller und bestmöglicher Informationsbasis erfolgt. Schließlich ist eine Institution erforderlich, die sicherstellt, dass die Evaluierung tatsächlich mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt wird. Fehlt eine solche Struktur, besteht das Risiko, dass Evaluierungen rein formal erledigt und nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden. Dies ist in Deutschland häufig der Fall.
4. Es muss sichergestellt werden, dass die Ergebnisse der Evaluierung konsequent in eine Entscheidung über Aufhebung, Anpassung oder Fortführung von Rechtsvorschriften münden. Auch hierfür braucht es Aufsicht, klare Kriterien und verbindliche Verfahren. In Deutschland nutzt etwa bereits Baden-Württemberg harte Sunset-Klauseln in Verwaltungsvorschriften. Die Verwaltungsvorschriften der Baden-Württembergischen Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen) sehen vor, dass alle Verwaltungsvorschriften nach sieben Jahren außer Kraft treten, sofern sie nicht verlängert werden, und dass die Gesamtzahl der Verwaltungsvorschriften nicht zunehmen darf.²³ Nur wenn Evaluierung kontrolliert und überwacht und Folgemaßnahmen verlässlich umgesetzt werden, können Sunset-Klauseln systematisch zum Abbau bürokratischer Lasten beitragen.

²³ S. Nr. 4.7.3 und 4.7.5 der Verwaltungsvorschriften der Baden-Württembergischen Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen).

Abbildung:
**Funktionsweise einer
Sunset-Klausel**



Diese vereinfachte Darstellung der wesentlichen Stellschrauben macht bereits deutlich, wie komplex das Instrument der Sunset-Klauseln ist. Damit es in der Praxis wirksam wird, müssen alle Stellschrauben präzise eingestellt sein. Das Instrument

reagiert empfindlich auf Fehler in der Ausgestaltung und ist daher nur eingeschränkt robust.

Zudem sollten Sunset-Klauseln von weiteren Maßnahmen zum Bürokratieabbau flankiert werden, die deren Wirkung unterstützen, etwa Regulierungsbudgets, wie sie in Deutschland bereits teilweise existieren.

Sunset-Klauseln als Mittel zum Bürokratieabbau – Empirie

Die folgenden Praxisbeispiele aus ausgewählten Staaten zeigen, wie Sunset-Klauseln international angewendet werden.

Idaho

Der US-Bundesstaat Idaho dient als eindrucksvolles Beispiel für die konsequente Anwendung von Sunset-Klauseln bei Verordnungen und Verwaltungsvorschriften. Ausgangspunkt war eine umfassende Regulierungsreform, die ab 2018 unter dem Titel „Zero-Based Regulation“ eingeführt wurde. Grundlegend für die Etablierung der Zero-Based Regulation war zum einen ein Pilotprojekt zur Reform der Vorschriften der staatlichen Apothekenkammer im Jahr 2018. Zudem trat eine besondere Situation

ein: Weil der Gesetzgeber es im Jahr 2019 aufgrund von Streitigkeiten erstmals versäumte, das jährlich erforderliche Gesetz zur Verlängerung der im Verwaltungsgesetzbuch von Idaho gebündelten Regelungen zu erlassen, traten all diese Vorschriften aufgrund einer Sunset-Klausel²⁴ außer Kraft. Dies versetzte den Gouverneur von Idaho in die Lage, flächendeckende Reformen durchzuführen und die Verwaltungsvorschriften von Grund auf neu zu schaffen.²⁵

Das Konzept der Zero-Based Regulation sieht vor, dass alle behördlichen Verwaltungsvorschriften regelmäßig neu erlassen und begründet werden müssen. Es leitet sich aus dem in den 1960er Jahren entwickelten Managementinstrument der Null-Basis-Budgetierung

Zero-Based Regulation

sorgt für Kürzung, Vereinfachung und Reduktion der Vorschriften in Idaho

ab, bei dem in einer neuen Periode nicht das Budget des Vorjahres, sondern eine Null-Basis angesetzt wird und alle Ausgaben stets neu zu rechtfertigen sind.²⁶ Das Konzept der Zero-Based Regulation wurde Anfang 2020 im Wege einer Durchführungsverordnung (Executive Order 2020-01)²⁷ generell festgeschrieben. Es kombiniert vier bewährte Elemente von Regulierungsreformen: (1) Sunset-Klauseln, (2) eine Pflicht zur Durchführung einer rückwirkenden Kosten-Nutzen-Analyse von Vorschriften, (3) sogenannte Regulierungsbudgets (regulatory budgets) und (4) eine „unabhängige“ Überwachung.²⁸

- (1) Sunset-Klauseln bewirken, dass Vorschriften standardmäßig auslaufen, sofern sie nicht ausdrücklich neu erlassen und so verlängert werden. Executive Order 2020-01 verpflichtet alle Verwaltungsbehörden, ihre Vorschriften bis spätestens 2026 aufzuheben, zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu fassen. Die Behörden sollen ihre Regelwerke nach einem gestaffelten Plan alle fünf Jahre vollständig überarbeiten und dabei grundsätzlich davon ausgehen, dass bestehende Vorschriften nicht mehr erforderlich sind.
- (2) Für eine Verlängerung müssen die Behörden eine rückwirkende Kosten-Nutzen-Analyse vorlegen und veröffentlichen.²⁹ Sie müssen prüfen, ob der Nutzen einer Vorschrift die entstehenden Kosten rechtfertigt, ob weniger restriktive Alternativen existieren und wie sich die Vorschrift auf kleine Unternehmen, den Haushalt und auf Kommunalverwaltungen auswirkt. Ein standardisierter Leitfaden³⁰ und ein Formular³¹ stellen sicher, dass die Analysen nach einheitlichen Kriterien erfolgen. Demnach müssen Behörden das zugrunde liegende Problem genau beschreiben und seine gesellschaftliche Relevanz belegen. Sie müssen prüfen, ob nicht-regulatorische Lösungen möglich sind oder ein Marktversagen vorliegt, das staatliches Handeln rechtfertigt. Anschließend müssen sie die geplante Vorschrift mit Regelungen auf Bundesebene und in anderen Bundesstaaten vergleichen und grundsätzlich die mildeste Variante wählen, sofern keine triftigen Gründe für strengere Anforderungen bestehen. Darüber hinaus müssen sie die Wirksamkeit der Regelung anhand empirischer Erfahrungen nachweisen und schließlich messen, ob sich der Regelungsumfang, etwa die Wortzahl oder

die Anzahl von Formulierungen wie „muss“, „darf nicht“, „verboten“ und „erforderlich“ im Vergleich zur bisherigen Fassung erhöht oder verringert.

- (3) Ergänzend wurden Regulierungsbudgets eingeführt, die die Gesamtmenge an Vorschriften begrenzen. Als Basis dienen Wortzahl und Seitenumfang der bestehenden Regelungen.³² Jährliche Reduktionsziele, etwa eine Verringerung der Textmenge um 20 Prozent, sollen sicherstellen, dass neue Vorschriften nur bei gleichzeitiger Streichung oder Vereinfachung alter Regelungen erlassen werden.
- (4) Die Einhaltung der Vorgaben überwacht die Division of Financial Management (DFM), die dem Büro des Gouverneurs zugeordnet ist.³³ Jede Behörde benennt zusätzlich einen eigenen „Rules Review Officer“, der die internen Prozesse kontrolliert. Die DFM hat aber auch eine beratende und koordinierende Funktion. Sie prüft vorgeschlagene Vorschriften gemeinsam mit Mitarbeitern des Gouverneursbüros, setzt den Behörden kapitelbezogene Reduktionsziele und unterstützt sie bei deren Einhaltung.³⁴ Strukturell unabhängig ist die DFM als Teil der Exekutive nicht, fungiert aber als zentrale Aufsicht, die Einheitlichkeit und politische Rückkopplung sicherstellt.

Beim Neuerlass müssen Behörden ihre Vorschriften auf Basis der besten verfügbaren wissenschaftlichen, technischen und ökonomischen Informationen neu fassen und die Öffentlichkeit durch mindestens zwei Anhörungen beteiligen. Neue Regelungen dürfen die regulatorische Gesamtbelastung nicht erhöhen.

Der Ansatz der Zero-Based Regulation wurde 2023 dauerhaft im Administrative Procedure Act verankert. Ab 2026 müssen alle Verwaltungsvorschriften alle acht Jahre überprüft und gegebenenfalls neu genehmigt werden.³⁵

Nach Angaben des Gouverneurs wurden seit 2019 mehr als 95 Prozent aller Vorschriften gekürzt oder vereinfacht; der Umfang des Verwaltungsgesetzbuchs sank von 8.553 auf 5.318 Seiten.³⁶

Das Gouverneursbüro **veröffentlicht regelmäßig Erfolge** und zeichnet die erfolgreichsten Behörden mit dem „Golden Scissors Award“ aus.³⁷ Bereits 2019 wurde Idaho zum „am wenigsten regulierten Staat“ der USA erklärt.³⁸ Trotz dieser Erfolge ist die tatsächliche Entlastungswirkung umstritten. Die Reduktion misst vor allem formale Kennzahlen wie Wortzahl und Seitenumfang, nicht jedoch den tatsächlichen Erfüllungsaufwand für Unternehmen oder Bürger. Gleichwohl gilt Idaho als Beispiel für ein kohärentes System, in dem Sunset-Klauseln durch klare Fristen, methodisch standardisierte Analysen, Regulierungsbudgets und zentrale Aufsicht zu einem institutionalisierten Bürokratieabbau beitragen.

Virginia

Auch Virginia hat mit Regulierungsreformen Erfolge erzielt und ist damit zu einem Vorreiter in den USA geworden. Während Idaho in erster Linie auf harte Sunset-Klauseln setzt, wendet Virginia zur „Modernisierung“ von Vorschriften ein Verfahren der regelmäßigen Evaluierung³⁹, also „Soft-Sunsets“ an.

Virginia hat – ähnlich wie Idaho – einen periodischen Überprüfungsprozess mit klar formulierten Reduktionszielen etabliert. Nach dem „Virginia Administrative Process Act“ (APA) müssen Behörden ihre Verordnungen alle vier Jahre evaluieren und entscheiden, welche Regelungen aufgehoben, beibehalten oder geändert werden sollen. Dabei müssen sie die wirtschaftlichen Auswirkungen auf kleine Unternehmen so gering wie möglich halten.⁴⁰ Diese Überprüfung wurde anfangs nicht konsequent und einheitlich umgesetzt. Weil Durchsetzungsmechanismen fehlten, verzichteten die Behörden oft auf die Überprüfungen oder bestätigten mittels einer Abhakliste rein summarisch, dass ihre Vorschriften weiterhin erforderlich seien. Um dies zu ändern, richtete der frühere Gouverneur von Virginia per Executive Order 19 (2022)⁴¹ das Virginia Office of Regulatory Management⁴² (ORM, Amt für Regulierungsmanagement) ein, das den Regulierungsprozess in Virginia überwacht.⁴³

Das Amt erhielt die Aufgabe, gemeinsam mit den einzelnen Behörden alle Vorschriften mit dem Ziel zu überprüfen, die regulatorischen Anforderungen und die Länge behördlicher Leitfäden bis zum Ende

der Amtszeit des Gouverneurs um mindestens 25 Prozent zu reduzieren⁴⁴. Wie in Idaho baute Executive Order 19 auf einem früheren Pilotprojekt auf, bei dem im Jahr 2018 zunächst zwei einzelne Behörden erfolgreich beauftragt wurden, ihre regulatorischen Anforderungen zu reduzieren.⁴⁵ Zudem hat das ORM auch in Virginia ein standardisiertes System einer umfassenden wirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse für alle behördlichen Vorschriften und Leitfäden eingeführt. Auch hat es ein umfassendes Handbuch⁴⁶ veröffentlicht, das den Behörden einen genauen Rahmen für die Analyse bietet.⁴⁷ Im Wesentlichen müssen die Behörden prüfen, ob eine Regulierung wirklich notwendig ist oder der freie Markt das Problem lösen kann, welche Alternativen es gibt, welche finanziellen Vorteile und Kosten diese Alternativen für die einzelnen Betroffenen haben und wie sie sich auf Kommunalverwaltungen, Familien und kleine Unternehmen auswirken.⁴⁸ Das ORM fungiert dabei nicht nur als „Gatekeeper“ für die Überprüfung, sondern auch als Partner für Behörden, um ihnen bei der Erfüllung wichtiger Vorgaben und bei komplexen Berechnungen zu helfen.⁴⁹

Um Zeit und Ressourcen der Behörden zu schonen, verlangt das ORM eine einfache wirtschaftliche Analyse, die auf einen großen Teil der Vorschriften angewendet werden kann. Zudem stellt es für die Analyse ein Formular bereit, sodass die Analysen statt mehreren hundert in der Regel nur acht bis zwölf Seiten umfassen. Das Formular ist bewusst in einfacher Sprache gehalten, wodurch eine Beteiligung der Öffentlichkeit erleichtert wird.⁵⁰

Behörden können das 25-Prozent-Ziel erreichen, indem sie Anforderungen streichen oder Belastungen reduzieren. Ein Leitfaden des ORM schafft einheitliche Standards für die Reduzierung von Regulierung und regelt im Detail, wie die Behörden ihre bestehenden regulatorischen Anforderungen zählen und Reduzierungen messen sollen. So sollen die Behörden nicht lediglich Vorschriften mit Begriffen wie „muss“, „soll“ und „wird“ zählen, sondern über die genaue Wortwahl hinaus jede Formulierung einbeziehen, die eine rechtliche Wirkung hat und eine bestimmte Handlung verlangt oder verbietet. Auf diese Weise wird die Basislinie festgelegt, an der die prozentuale Reduzierung gemessen wird. Die Erfolge der einzelnen Behörden werden nach

Soft Sunset und Nutzung KI

44 Bereits im Januar 2022 hatte der Gouverneur innerhalb seiner Behörde das Ziel vorgegeben, die Zahl der nicht durch Bundes- oder Landesgesetze vorgeschriebenen Verwaltungsvorschriften um mindestens 25 Prozent zu reduzieren (vgl. Commonwealth of Virginia, Executive Department, Executive Directive Number One (2022).

46 Bei dem Handbuch soll es sich um die „bei weitem umfassendste Ressource“ handeln, die jemals von einem Bundesstaat erstellt und „von führenden Experten hoch gelobt“ wurde, vgl. Adams, A., Bull, R. (2024), „Regulatory Modernization: Lessons from Idaho and Virginia,“ veröffentlicht vom Regulatory Transparency Project der Federalist Society, S. 5.

47 Dieses Handbuch legt den grundlegenden Prozess fest, nach dem Behörden eine wirtschaftliche Analyse ihrer vorgeschlagenen Vorschriften durchführen, vgl. Bull, R. and McLaughlin, P. (2025), The Virginia Model: How the Commonwealth Built a Best-In-Class Regulatory System, veröffentlicht vom Regulatory Transparency Project der Federalist Society, S. 4, 11.

einem Punktesystem bewertet und öffentlich hervor-
gehoben.⁵¹ Dies dient als Anreiz für die Behörden,
ihre Vorschriften zu modernisieren und möglichst
viele Belastungen abzubauen.⁵²

Im Ergebnis sprechen die seit der Errichtung des
ORM im Jahr 2022 erzielten Ergebnisse für den
Erfolg des Reformmodells.

**Denn die Behörden in
Virginia haben das Ziel, die
regulatorischen Anforderungen
und die Länge der Leitfäden
um 25 Prozent zu reduzieren,
offenbar deutlich übertroffen.
Laut dem Abschlussbericht des
früheren Gouverneurs wurden
während seiner Amtszeit
35,7 Prozent der regulatorischen
Anforderungen (rund 120.000
Anforderungen) abgeschafft**

oder verringert und die Texte von Leitfäden um
49,7 Prozent (über 12 Millionen Wörter) gekürzt.
Dabei wurden vor allem veraltete oder unnötige
Leitfäden gestrichen. Die größten Erfolge wurden
bei Behörden mit hohem Regelungsvolumen erzielt,
etwa im Wohnungsbau- und Verkehrsbereich.⁵³ Ver-
einfachungen wurden aber auch in vielen weiteren
Regulierungsbereichen erreicht.

Im Juli 2025 hat der frühere Gouverneur von Vir-
ginia die nach seiner Aussage US-weit erste staat-
liche Regulierungsüberprüfung mittels künstlicher
Intelligenz (KI) angeordnet.⁵⁴ Ab 2026 soll eine KI
alle geltenden Vorschriften und Leitfäden scannen
und die Behörden bei deren kontinuierlicher Über-
prüfung und Optimierung unterstützen.

**Seit 2026 müssen die Behörden
für die regelmäßige Überprüfung
ihrer Vorschriften KI nutzen
und festgelegte KI-Standards⁵⁵
beachten.**

Mit Hilfe der KI sollen die Behörden eruieren, inwie-
weit Anforderungen redundant sind, im Widerspruch
zu Landes- oder Bundesrecht stehen, den Anforde-
rungen in benachbarten Bundesstaaten ähneln und
wie ihr Wortlaut gestrafft werden könnte, ohne das
verfolgte Ziel zu beeinträchtigen. Die Behörden müs-
sen doppelte und widersprüchliche Anforderungen
beseitigen, die regulatorischen Belastungen mit
denen in Nachbarstaaten vergleichen und Mög-
lichkeiten zu ihrer Verringerung prüfen. Auch ihre
Leitfäden müssen die Behörden künftig mindestens
alle vier Jahre überprüfen und dabei KI-gestützte
und menschliche Überprüfung kombinieren. Sie
müssen die Leitfäden straffen, ohne deren Klar-
heit und Vollständigkeit zu mindern, und etwaige
darin enthaltene rechtsverbindliche Anforderungen
entfernen, die über die bestehenden gesetzlichen
Regeln und Verwaltungsvorschriften hinausgehen
(„Goldplating“).

US-Bundesebene

Auch auf Bundesebene der USA gibt es Bestrebun-
gen, Sunset-Klauseln systematisch einzuführen.
Präsident Trump verpflichtete mehrere US-Bun-
desbehörden, bis spätestens 30. September 2025
Sunset-Klauseln in bestimmte energierelevante
Rechtsakte aufzunehmen.⁵⁶ Danach sollen diese
Rechtsakte grundsätzlich nach einem Jahr auslaufen,
es sei denn, die zuständige Behörde verlängert sie
nach öffentlicher Konsultation um maximal fünf
Jahre. Ziel ist es, übermäßige und nicht mehr ge-
rechtfertigte Regulierung zu beseitigen und den
Handlungsspielraum der Exekutive zu begrenzen.

Parallel brachten Senatoren aus Idaho den Gesetz-
entwurf eines „Zero-Based Regulation Act“⁵⁷ ein.
Dieser sieht vor, dass alle Bundesbehörden jährlich
20 Prozent ihrer Vorschriften überprüfen und spätes-
tens alle fünf Jahre ihre gesamte Regulierungsstruk-
tur evaluieren. Vorschriften sollen automatisch außer
Kraft treten, wenn keine rückwirkende Kosten-Nut-
zen-Analyse ihre Fortführung rechtfertigt. Wieder
in Kraft gesetzte Vorschriften dürfen höchstens 70
Prozent der ursprünglichen Kosten verursachen. Jede
Behörde muss zudem einen internen Koordinator
benennen, der die Umsetzung überwacht und eine
einheitliche Anwendung sicherstellt.⁵⁸

Beide Initiativen stoßen auf Kritik. Fachleute halten die Umsetzungspflichten, insbesondere die geforderte Überprüfung, für administrativ kaum leistbar. Das automatische Auslaufen wichtiger Vorschriften könne Rechtsunsicherheit erzeugen und Investitionen hemmen.⁵⁹ Befürworter sehen darin hingegen ein effektives Modernisierungsinstrument, das Bürokratie reduziert und die Rechenschaftspflicht der Verwaltung stärkt.⁶⁰

Ob diese Reformen tatsächlich umgesetzt werden, ist noch offen. Gleichwohl verdeutlichen sie, dass die Idee des Sunsettings zunehmend auch auf US-Bundesebene Fuß fasst und sich der Trend zur institutionellen Verankerung regelmäßiger Evaluierungen fortsetzt.

Südkorea

Bereits 1998, während der asiatischen Finanzkrise, führte Südkorea eine umfassende Deregulierungsinitiative durch, die auf vier zentralen Maßnahmen beruhte.⁶¹ Erstens mussten alle Vorschriften registriert und mit einer eindeutigen Nummer versehen werden. Nicht registrierte Vorschriften wurden automatisch aufgehoben. Dieses System erhöhte die Transparenz, verhinderte doppelte Regelungen und ermöglichte einen klaren Überblick über den gesamten Regulierungsbestand. Zweitens wurden die Behörden verpflichtet, ihre Vorschriften kritisch zu überprüfen und innerhalb eines Jahres 50 Prozent davon zu streichen („Guillotine Approach“).⁶² Drittens wurde eine maximale „regulierte Gesamtmenge“ eingeführt, wonach neue Vorschriften nur erlassen werden durften, wenn im Gegenzug bestehende Regelungen aufgehoben wurden. Und viertens wurden Sunset-Klauseln eingeführt.

Die Sunset-Regelung basiert auf dem Rahmengesetz über Verwaltungsvorschriften⁶³, das darauf abzielt, Vorschriften einheitlich zu überprüfen und ineffiziente Vorschriften aufzuheben oder zu überarbeiten. Zudem soll das Gesetz die Einführung neuer oder die Verschärfung bestehender Vorschriften beschränken. Artikel 8 dieses Gesetzes verpflichtet die Behörden, Verwaltungsvorschriften mindestens alle fünf Jahre zu evaluieren, sofern für deren Fortgeltung keine offensichtlichen Gründe vorliegen. Statt einer Evaluierung können Verwaltungsvorschriften auch ein Verfallsdatum erhalten.

In der Praxis erhalten die meisten Verwaltungsvorschriften jedoch eine Evaluierungspflicht. Südkorea verwendet somit, ähnlich wie Virginia, zumeist Soft-Sunset-Klauseln. Allerdings kann jede Person die Aufhebung einer Vorschrift beantragen.

Die Evaluierung im Rahmen einer Soft-Sunset-Klausel umfasst insbesondere eine vergleichende Analyse der Kosten und Vorteile, die den regulierten Gruppen und der Bevölkerung durch die Umsetzung der Regulierung entstehen. Außerdem wird geprüft, ob nicht-regulatorische Alternativen möglich sind, Überschneidungen mit bestehenden Vorschriften bestehen, wie sich die Umsetzung der Regulierung auf kleine und mittlere Unternehmen auswirkt und welchen Bedarf an Personal und Budget eine Verschärfung von Vorschriften gegebenenfalls auslösen würde.

Die Evaluierung der Vorschriften erfolgt durch den Leiter der jeweiligen zentralen Verwaltungsbehörde. Bei der Evaluierung müssen die Öffentlichkeit einbezogen und wenn möglich Daten verwendet werden. Der Leiter muss die Ergebnisse der Evaluierung in einem Bericht zusammenfassen. Bezüglich der im Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlungen zum weiteren Umgang mit der entsprechenden Verwaltungsvorschrift muss sich der Leiter von einem „unabhängigen Ausschuss für die Überprüfung von Vorschriften“ beraten lassen. Ein solcher Ausschuss ist in jeder zentralen Verwaltungsbehörde eingerichtet. Der Ausschuss muss aus mindestens zehn Personen bestehen, die vom Leiter der zentralen Verwaltungsbehörde ernannt werden.

Die Mehrheit dieser Personen muss aus dem privaten Sektor stammen („civilian members“).

Ein weiterer Ausschuss, nämlich der „Ausschuss für Regulierungsreform“ (Regulatory Reform Committee, RRC), der gemeinsam vom Premierminister und einem Vertreter der Zivilgesellschaft geleitet wird, hat Leitlinien für die Evaluierung sowie die Erstel-

**Soft
Sunset**
und Registrierung
aller Vorschriften

lung des entsprechenden Berichts erlassen. Zudem prüft der RRC die Evaluierungen „wichtiger Rechtsvorschriften“ auf der Grundlage des Evaluierungsberichts und der Erkenntnisse der „unabhängigen Ausschüsse für die Überprüfung von Vorschriften“. Ob eine Rechtsvorschrift wichtig ist, entscheidet der RRC anhand eindeutig vorgegebener Schwellenwerte.⁶⁴ In der Prüfung bewertet der RRC, ob der Leiter die Evaluierung sorgfältig und nachvollziehbar durchgeführt und auf belastbaren Daten aufgebaut hat. Der RRC kann auch Empfehlungen aussprechen, denen der Leiter grundsätzlich nachkommen muss. Auf dieser Grundlage werden anschließend die Folgemaßnahmen beschlossen.

Schließlich müssen die verschiedenen Erfahrungen aus dem Bewertungsprozess dokumentiert und die relevanten Daten und Informationen systematisch zusammengestellt werden. Dies ist notwendig, da diese Informationen als Basis für die nächste Evaluierung dienen.

Der RRC bewertet Sunset-Klauseln als ein wirksames Instrument zur Qualitätssicherung von Vorschriften. Die Klauseln würden dazu beitragen, die Angemessenheit und Wirksamkeit bestehender Regelungen zu gewährleisten und durch die Überarbeitung veralteter Vorschriften Rationalität und Transparenz der Verwaltung fördern. Nach Angaben des RRC wurden durch die Anwendung der Sunset-Klauseln etwa 20 Prozent der überprüften Regelungen abgeschafft oder gelockert.

Gleichwohl gibt es Kritik. Beobachter weisen darauf hin, dass Sunset-Klauseln teilweise nur symbolisch genutzt würden und keine substantiellen Reformen bewirkten. Insbesondere wird bemängelt, dass die Vorgabe häufig nicht konsequent umgesetzt wird, wonach grundsätzlich jede Verwaltungsvorschrift mit einer Sunset-Klausel versehen werden soll und nur dann davon ausgenommen ist, wenn ihre Weitergeltung eindeutig begründet werden kann. Zudem fänden viele Überprüfungen nur oberflächlich statt, häufig aufgrund mangelnder Evaluierungskompetenz oder unzureichender Personalausstattung in den zuständigen Behörden. Schließlich wird kritisiert, dass Überprüfungsberichte unvollständig seien und keine klaren Schlussfolgerungen oder Empfehlungen enthalten. Dadurch bliebe der tatsächliche Nutzen der Evaluierungen begrenzt.

Australien

In Australien wurden seit 2005 alle untergesetzlichen Rechtsvorschriften einer Sunset-Klausel unterworfen.⁶⁵ Damit wurde die zuvor in mehreren Teilstaaten etablierte Befristungspflicht für untergesetzliche Rechtsvorschriften auf die Bundesebene übertragen.⁶⁶ Der Legislation Act bildet den Rahmen für die Verwaltung der Gesetzgebung des australischen Commonwealth, einschließlich Ausarbeitung, Registrierung, Veröffentlichung, parlamentarischer Kontrolle und Sunsetting von delegierten Rechtsvorschriften.⁶⁷ Unter das Gesetz fallen insbesondere „Rechtsinstrumente“, die in Ausübung einer vom Parlament übertragenen Befugnis erlassen werden, etwa Verordnungen.⁶⁸

Ziel des Sunsetting ist es sicherzustellen, dass Rechtsinstrumente aktuell und nur so lange in Kraft bleiben, wie sie benötigt werden.⁶⁹

Darüber hinaus dient der Mechanismus der Stärkung der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Exekutive beim Erlass von Vorschriften, die nicht unmittelbar vom Parlament verabschiedet werden.⁷⁰

Das Sunsetting gilt zudem als wichtiges Instrument, um Bürokratie zu reduzieren, Gesetze klarer zu fassen und Rechtsvorschriften an die politische und wirtschaftliche Entwicklung anzupassen.⁷¹

Nach dem Legislation Act treten alle Rechtsinstrumente zehn Jahre nach ihrem Inkrafttreten automatisch außer Kraft⁷², sofern sie nicht ausdrücklich vom Sunsetting ausgenommen sind.⁷³ Der Attorney-General (AG) kann den Zeitpunkt der Außerkraftsetzung unter bestimmten Umständen verschieben, damit thematisch verwandte Vorschriften gemeinsam überprüft werden können. Diese Verschiebung kann bis zu fünf Jahre betragen. Alte oder überflüssige Rechtsinstrumente können auch en bloc aufgehoben werden.⁷⁴ Beide Kammern des Parlaments können beschließen, ein Rechtsinstrument, das ansonsten auslaufen würde, weiterhin in Kraft zu lassen. Diese Verlängerung ist jedoch auf Ausnahmefälle

beschränkt, in denen es nicht praktikabel wäre, das Instrument rechtzeitig zu ersetzen.⁷⁵

Australische Ministerien und Behörden müssen jedes Rechtsinstrument, dessen Sunsetting ansteht, daraufhin überprüfen, ob es weiterhin notwendig und zweckmäßig ist, und anschließend entscheiden, ob es aufgehoben, neu erlassen oder sein Auslaufdatum verschoben werden soll. Bei diesem „Fitness-for-Purpose-Test“ unterstützt sie ein detaillierter Leitfaden zur Verwaltung des Sunsettings⁷⁶, der auch eine Checkliste enthält. Kommt eine Behörde in einer ersten Prüfung zu dem Schluss, dass ein Instrument weiterhin erforderlich ist, muss sie dessen Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit zunächst vorläufig bewerten. Diese Bewertung bildet zusammen mit Merkmalen wie Umfang, Alter, rechtlichen Auswirkungen und Bedeutung des Instruments den Ausgangspunkt für die Festlegung des Überprüfungsumfangs.

Der Legislation Act schreibt nicht vor, wie der Fitness-for-Purpose-Test durchgeführt werden muss. Daher entscheiden die Behörden selbst über Form, Struktur und Methodik der Überprüfung. Der Leitfaden listet verschiedene Überprüfungsmodelle auf, die je nach Bedeutung und Komplexität des Instruments von einer internen Prüfung bis hin zu einer unabhängigen, öffentlichen Untersuchung reichen. Liegt die letzte Überprüfung mehr als fünf Jahre zurück oder sind wesentliche Probleme aufgetreten, wird empfohlen, ein formelles Überprüfungsgremium einzurichten. Bei Rechtsakten mit breitem Anwendungsbereich soll dieses Gremium von einer unabhängigen Person geleitet werden und Vertreter der betroffenen Interessengruppen einbeziehen. Der Leitfaden enthält zudem Empfehlungen zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit.⁷⁷

Die Behörden müssen den Zeitpunkt der Überprüfung so wählen, dass ausreichend Zeit bleibt, um die Ergebnisse vor dem Auslaufen des Instruments zu prüfen und umzusetzen. Als bewährte Praxis gilt, Rechtsinstrumente fünf Jahre

nach ihrem Inkrafttreten zu überprüfen, um die Bearbeitung rechtzeitig vor dem Sunset zu ermöglichen.⁷⁸

Bei der Bewertung der Zweckmäßigkeit eines Instruments müssen die Behörden mehrere Punkte prüfen: Erstens die Zielerreichung, Alternativen, Folgen eines ersatzlosen Auslaufens und Möglichkeiten zur Vereinfachung. Zweitens die Funktionsweise des Instruments und mögliche Veränderungen im Anwendungsumfeld. Drittens die politische Kohärenz mit Regierungsstrategien und Deregulierungszielen. Viertens, ob das Instrument erhebliche Auswirkungen auf Unternehmen, Einzelpersonen oder Organisationen hat.⁷⁹

Für die Beurteilung, ob ein Instrument mehr als geringfügige Auswirkungen hat, muss das dem Premierminister unterstellte, in seiner Bewertung jedoch unabhängige⁸⁰ Office of Impact Analysis (OIA) einbezogen werden. Es bewertet die Auswirkungen und begleitet die Behörden bei der Durchführung der erforderlichen Folgenabschätzungen.

Ergibt die Überprüfung, dass ein Instrument erhebliche Auswirkungen entfaltet, ist für das Ersatzinstrument in der Regel eine umfassende Folgenabschätzung erforderlich. Die detaillierten Anforderungen dieser Folgenabschätzungen sind in einem Leitfaden geregelt.⁸¹ Die Kosten der regulatorischen Belastung müssen mit Hilfe eines weiteren Leitfadens⁸² nach einem standardisierten Verfahren quantifiziert werden. Dazu zählen insbesondere Compliance-Kosten einschließlich Verwaltungskosten, Nachweis- und Berichtspflichten, Anschaffungs- und Wartungskosten sowie mögliche Einkommensverluste durch Verzögerungen. Die Schätzwerte sind in einer standardisierten Tabelle zu erfassen.

Erweist sich ein Instrument als wirksam und effizient und bedarf keiner wesentlichen Änderung, kann die Behörde anstelle einer ausführlichen Folgenabschätzung ein vereinfachtes Selbstbewertungsschreiben an das OIA übermitteln und hierfür ein Muster⁸³ und einen weiteren Leitfaden⁸⁴ nutzen. Dieses Schreiben bestätigt, dass eine Überprüfung stattgefunden hat und kein Änderungsbedarf besteht. Es muss Angaben zur Konsultation und zur quantifizierten

regulatorischen Belastung enthalten. Das OIA veröffentlicht diese Schreiben ebenso wie alle durchgeführten Folgenabschätzungen.

Darüber hinaus müssen die Behörden prüfen, wie das Ersatzinstrument einfacher, klarer und verständlicher gestaltet werden kann. Hierzu existieren ausführliche Leitfäden⁸⁵ zur Reduzierung der Komplexität von Rechtsvorschriften. Diese enthalten Empfehlungen zu klareren Definitionen, kürzeren Textabschnitten, vereinfachten Strukturübersichten und besserer Anpassung an die Zielgruppe der Normadressaten.

Das Office of Parliamentary Counsel (OPC), das dem Justizminister untersteht und die Ausarbeitung der Gesetzestexte für die Ministerien übernimmt, bietet Behörden zudem Beratungen zur Gestaltung und Vereinfachung von Ersatzinstrumenten an.⁸⁶

Für die Überwachung und Durchsetzung des Sunsetting-Systems sind mehrere Institutionen verantwortlich. Das Attorney-General's Department (AGD, Justizministerium), das OIA und das OPC arbeiten eng zusammen, um die Behörden zu unterstützen und die Qualität der Evaluierungen zu sichern.

Der Justizminister veröffentlicht regelmäßig Listen der Rechtsinstrumente, die auslaufen werden⁸⁷, und erinnert die zuständigen Behörden 18 Monate vor dem Sunset daran, die erforderlichen Überprüfungen einzuleiten. Wird ein Ersatzinstrument nicht rechtzeitig erlassen, kann dies erhebliche rechtliche Konsequenzen haben.⁸⁸ Das OIA prüft die Qualität der Analysen und veröffentlicht jährlich Berichte, in denen auch Versäumnisse einzelner Behörden sichtbar gemacht werden.⁸⁹ Dies erhöht den öffentlichen Druck und fördert die Qualitätssicherung. Instrumente, die zur Vermeidung des Sunsettings neu erlassen wurden, werden anschließend dem Parlament vorgelegt, das sie ablehnen kann. Damit besteht eine zusätzliche parlamentarische Kontrolle.⁹⁰

Eine Evaluierung des Legislation Act im Jahr 2009 ergab zunächst Defizite bei der Umsetzung. Viele Behörden hatten Schwierigkeiten, die anstehenden Evaluierungen rechtzeitig und qualitativ durchzuführen.⁹¹ Eine spätere Überprüfung im Jahr 2017 stellte jedoch fest, dass der Sunsetting-Rahmen insgesamt wirksam ist. Seit 2003 sind 20 Prozent aller

Rechtsinstrumente aus Sunset-Listen ausgelaufen, 17 Prozent wurden ohne Ersatz aufgehoben und 23 Prozent ersetzt.

Insgesamt wurden damit rund 60 Prozent aller Rechtsinstrumente aufgehoben oder durch neue ersetzt.⁹²

Der Sunsetting Review-Ausschuss empfahl 2017 Verbesserungen, die 2018 gesetzlich umgesetzt wurden.⁹³ Die nächste Überprüfung des Systems soll 2027 erfolgen. Der Justizminister muss hierzu ein unabhängiges Gremium einberufen, das einen Bericht erstellt, der sodann dem Parlament vorgelegt werden muss.⁹⁴

Kritik richtet sich gegen die wachsende Zahl der Ausnahmen vom Sunsetting, insbesondere bei zentralen Rechtsvorschriften wie den Migration Regulations 1994 und den Corporations Regulations 2001. Die Ausnahme dieser Vorschriften wurde mit der Notwendigkeit langfristiger Planung und Vermeidung wirtschaftlicher Unsicherheit begründet. Kritiker sehen darin jedoch eine Schwächung des Systems und befürchten Nachahmungseffekte. Zudem wurde moniert, dass einige Behörden ihre Sunsetting-Pflichten zu spät wahrnehmen oder unzureichend umsetzen.⁹⁵

Für parlamentarische Gesetze gilt das Sunsetting nicht. Sunset-Klauseln werden dort nur vereinzelt angewendet, etwa im Bereich der Terrorismusbekämpfung.⁹⁶ Der Sunsetting Review-Ausschuss sprach sich 2017 klar **gegen** eine Ausweitung auf Primärgesetze aus, da der **Verwaltungsaufwand die Vorteile überwiegen** würde.⁹⁷

Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Tabelle:
Vergleich der vier Staaten – auf einen Blick

Gestaltung	Idaho	Virginia	Südkorea	Australien
Sunsetting-Regime	Sunsetting/ Zero-Based Regulation	Soft-Sunsetting	Überwiegend Soft-Sunsetting	Sunsetting
Geltungsbereich	Verwaltungsvorschriften (keine Parlaments- gesetze)	Verwaltungsvorschriften (keine Parlaments- gesetze)	Verwaltungsvorschriften (keine Parlaments- gesetze)	Untergesetzliche Rechtsvorschriften
Standardisierte periodische Kosten-Nutzen- oder Wirkungsanalyse	✓	✓	✓	✓
Wer evaluiert?	Behörde, die die Vorschrift erlassen hat	Behörde, die die Vorschrift erlassen hat	Leiter der zentralen Verwaltungsbehörde	Behörde, die die Vorschrift erlassen hat
Auslöser der Neubewertung	Sunset-Klausel (Zwang)	Klare Evaluierungsfristen	Klare Evaluierungsfristen + Bürgervorschläge + Vorschläge des RRC	Sunset-Klausel (Zwang)
(Zusätzliche) Anreize	Öffentliche Hervor- hebung von Erfolgen	Punktesystem + öffentliche Hervorhebung von Erfolgen	Rating der Regionen hinsichtlich Wirt- schaftsfreundlichkeit der Regulierung	Öffentliche Sichtbarkeit behördlicher Versäumnisse
Detaillierte Evaluierungskriterien	✓	✓	✓	✓
Unterstützung durch Leit- fäden, Muster und externe Stellen	✓	✓	✓	✓
Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung	✓	✓	✓	✓
Zusätzliche prozentuale Reduktionsziele (Regulierungsbudgets)	✓	✓	✓	✓
Zentrale Aufsicht/ Überwachung durch übergeordnete Stelle	Ja, durch DFM ⁹⁸ : • nicht strukturell unabhängig, Teil der Exekutive des Gouverneurs • besetzt mit Staatsbe- diensteten • Aufsichts- und Bera- tungskompetenzen • Überwacht umfas- send alle behörd- lichen Vorschriften, forciert Evaluierung (Kosten-Nutzen- Analyse)	Ja, durch ORM ⁹⁹ : • nicht strukturell unabhängig, Teil der Exekutive des Gouverneurs • besetzt mit Staats- bediensteten • Aufsichts- und Bera- tungskompetenzen • Überwacht umfas- send alle behörd- lichen Vorschriften, forciert Evaluierung (Kosten-Nutzen- Analyse)	Ja, durch RRC: • nicht strukturell unabhängig, geleitet vom Premierminister und einem Vertreter der Zivilgesellschaft • prüft Evaluierungs- berichte „wichtiger“ Vorschriften • ergänzt durch ressortinterne Aus- schüsse für Selbst- regulierung	Ja, durch mehrere nicht strukturell unabhängige Behörden und Parlament: • AG ¹⁰⁰ : Sunsetting- Liste, Verschiebung Sunset-Datum • AGD: Verwaltung des Sunsetting-Rahmens, Guide ¹⁰¹ • OIA ¹⁰² (dem Premier- minister unterstellt): Qualitätssicherung Analysen • OPC ¹⁰³ (Teil des AGD): Formulie- rungshilfe • Parlament: Roll-Over ¹⁰⁴ und Vetorecht ¹⁰⁵

Der internationale Vergleich zeigt, dass alle untersuchten Staaten durch den Einsatz von (Soft-)Sunset-Klauseln bedeutende Erfolge beim Abbau von Vorschriften und/oder regulatorischen Belastungen erzielen konnten. Dabei werden durchweg sechs zentrale Elemente kombiniert:

Alle Staaten

- (1) sehen **verbindliche Überprüfungszyklen** vor;
- (2) **verpflichten** ihre Behörden, bestimmte Rechtsvorschriften einer **standardisierten, rückwirkenden Kosten-Nutzen-Analyse oder Wirkungsanalyse** zu unterziehen;
- (3) legen **detaillierte, teils abgestufte Anforderungen, Prüfschemata und Evaluierungskriterien** fest, um die Einheitlichkeit und Qualität der Analysen sicherzustellen;
- (4) **unterstützen** Behörden bei der Evaluierung durch ausführliche **Leitfäden, Prüfschemata, Checklisten und Muster** und durch **externe Stellen** mit entsprechender **Expertise**;
- (5) verpflichten zur **Veröffentlichung von Analysen, Folgenabschätzungen und Prüfergebnissen** und schaffen so **Transparenz und öffentliche Rechenschaft**; zusätzlich trägt die

Beteiligung der Öffentlichkeit dazu bei, eine hinreichende **Informationsgrundlage** für die Evaluierung sicherzustellen;

- (6) haben eine **zentrale Aufsicht** durch eine übergeordnete, in ihrer **Funktion** weitgehend **unabhängige Stelle** etabliert – diese ist besonders wichtig für das Funktionieren der (Soft-)Sunsetting-Systeme.

Die einzelnen Systeme unterscheiden sich dagegen vor allem in den Mechanismen, die die erforderliche Evaluierung auslösen. Während Behörden in Idaho und Australien durch klare Sunset-Fristen und das drohende Auslaufen von Vorschriften zur Auseinandersetzung mit diesen gezwungen werden, setzen Virginia und Südkorea auf andere Mechanismen, die regelmäßigen Evaluierungen tatsächlich durchzuführen. In Virginia schaffen hohe Transparenzvorgaben und klare Kriterien für die Messung von Fortschritten beim Bürokratieabbau Vergleichbarkeit. Zugleich erhöhen öffentlich sichtbare Versäumnisse den Handlungsdruck, während die Hervorhebung von Erfolgen motivierend und anspornend wirkt. Virginia zeigt so, dass Bürokratieabbau bei richtiger Ausgestaltung auch mit einem Soft-Sunsetting-System erreicht werden kann. Ergänzend werden die Evaluierungsbestrebungen in Idaho und Virginia

Tabelle:
**Gemeinsame
Erfolgsfaktoren aller
untersuchten Staaten**

Gemeinsamer Faktor	Ausprägung in den Staaten
Verbindliche Überprüfungszyklen	Idaho (8 Jahre), Virginia (4 Jahre), Südkorea (5 Jahre), Australien (10 Jahre)
Standardisierte Evaluierung	Kosten-Nutzen-Analyse (Idaho, Virginia) Wirkungsanalyse und teilweise Kosten-Nutzen-Analyse (Südkorea), gestaffelte Wirkungsanalyse/ Kostenanalyse (Australien) Detaillierte Evaluierungskriterien (alle Staaten)
Unterstützung	Leitfäden, klare Prüfschemata, Checklisten oder Muster sowie durch externe Stellen (alle Staaten)
Öffentliche Rechenschaft	Veröffentlichung von Analysen, Folgenabschätzungen und Evaluierungsergebnissen (alle Staaten)
Zentrale Aufsicht	DFM (Idaho), ORM (Virginia), RRC (Südkorea), OIA, AGD, OPC (Australien)
Anreiz- oder Druckmechanismen	Sunset-Druck/Auslaufen (Idaho, Australien), klare Evaluierungsfristen (Virginia, Südkorea), prozentuale Bürokratieabbauziele (Idaho, Virginia, Südkorea), Punktesystem (Virginia), Veröffentlichung von Versäumnissen/Misserfolgen (Australien, Südkorea), Motivation durch Hervorhebung von Erfolgen (Idaho, Virginia, Südkorea)

durch klare, prozentuale Bürokratieabbauziele („Regulierungsbudgets“) flankiert. In Südkorea gibt es klare Evaluierungsfristen, die veröffentlicht werden. Bei Evaluierungen fördert das Land die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. So wird nicht nur sichergestellt, dass die Evaluierungen die Erfahrungen der Betroffenen reflektieren, sondern auch eine öffent-

liche Debatte befördert. Auch in Südkorea wird das Sunsetting-System durch weitere Maßnahmen zum Bürokratieabbau flankiert. Besonders wichtig ist die politische Unterstützung des Premierministers. Dieser ist Vorsitzender des RRC und kann so direkt Einfluss auf die Evaluierungen nehmen.

Handlungsempfehlungen für Deutschland

Deutschland verfügt bereits über gewisse Evaluierungsanforderungen und -praktiken. Der zentrale Verbesserungsbedarf liegt daher nicht im „Ob“ der Evaluierung, sondern im „Wie“ und „Was folgt daraus“: Evaluierungen müssen systematisch auch auf

Bürokratieabbau ausgerichtet sein, und sie müssen verbindlich in Umsetzungsentscheidungen münden. Dazu schlagen wir folgende Handlungsempfehlungen für Deutschland vor:

1. Sunsetting gezielt bei untergesetzlichen Vorschriften (Verordnungen und Verwaltungsvorschriften) verankern

Sunsetting und Evaluierungsmechanismen sollten zunächst bei untergesetzlichen Vorschriften – d. h. bei Verordnungen und Verwaltungsvorschriften – angewandt werden. Denn dort lassen sich Vereinfachungen oft schneller umsetzen als bei Parlamentsgesetzen. Da Bürokratieanforderungen in Deutschland aber – anders als in den Referenzländern – in erster Linie in Gesetzen geregelt werden, sollten Sunset-Klauseln mit Evaluierungsverpflichtung anschließend auch bei Gesetzen angewandt werden. Eine Pilotierung in bestimmten Ressorts oder Bereichen kann eine erfolgreiche breitere Etablierung erleichtern.

Eine schrittweise Erprobung und Ausweitung von Sunset-Klauseln könnte den gleichsam modularen und iterativen Ansatz der Bundesregierung in der Modernisierungsagenda für Staat und Verwaltung (Bund), Bürokratie mittels exemplarischer Modellprojekte mit Hebelcharakter abzubauen, sinnvoll ergänzen. Damit Evaluierungen nicht folgenlos bleiben – wie in Deutschland derzeit zu oft der Fall –, muss der Druck zur Umsetzung der Evaluierungsergebnisse deutlich steigen. Hierzu bedarf es einer stärkeren zentralen Kontrolle (vgl. insbesondere Empfehlungen 4 und 5), verbindlicher Folgeentscheidungen (vgl. insbesondere Empfehlung 5) und konsequenter öffentlicher Transparenz (vgl. insbesondere Empfehlungen 5 und 6).

2. Bürokratieabbau als explizites Evaluierungsziel verbindlich verankern

Damit Evaluierungen nicht lediglich die Zielerreichung untersuchen, sondern auch unnötige Belastungen reduzieren, sollte jede Evaluierung ein verbindliches „Bürokratieabbau-Modul“ enthalten. Das Modul sollte insbesondere folgende Prüfungspflichten umfassen:

- welche Folgen eine Aufhebung der Rechtsvorschrift hätte,
- ob weniger bürokratische Alternativen existieren, etwa durch Vergleiche mit anderen Bundesländern oder EU-Mitgliedstaaten,



- ob die Regelung kohärent mit bestehenden Rechtsvorschriften ist und keine redundanten oder widersprüchlichen Anforderungen erzeugt und
- ob die Vorschrift klarer und einfacher formuliert werden kann.

3. Qualität von Evaluierungen sicherstellen, ohne Behörden zu überlasten

Um die Qualität von Evaluierungen zu gewährleisten, ohne Behörden zu überlasten, empfehlen wir:

- Für Evaluierungen sollten einheitliche und verbindliche Qualitäts- und Verfahrensstandards, etwa Mindestanforderungen an den Analyseumfang und an die Konsultation von Stakeholdern, gelten, um heterogene und rein formalistische Prüfungen zu vermeiden.
- Bereits im Vorfeld sollte sichergestellt werden, dass aktuelle und aussagekräftige Daten zu Wirkung und zu bürokratischer Belastung der Vorschrift vorliegen. Eine solide Datenbasis ermöglicht eine sachliche, evidenzbasierte Bewertung und stärkt ggf. die Argumentationskraft für Bürokratieabbau gegenüber parteipolitischen und lobbyistischen Interessen.
- Um Evaluierungen verhältnismäßig zu gestalten, könnte der Evaluierungsprozess bei komplexen Rechtsakten gestuft erfolgen. Eine standardisierte Einstiegsprüfung evaluiert Zweckerreichung, Belastung, Redundanzen und Vereinfachungspotenziale. Nur wenn diese Evaluierung nicht ausreicht, um mögliche Verbesserungspotenziale zu identifizieren, folgt eine vertiefte Evaluierung, deren Detailtiefe sich an der Bedeutung des jeweiligen Rechtsakts und der ermittelten Belastung orientiert.
- Bei komplexen oder folgenreichen Rechtsvorschriften sollte vermehrt externe Fachexpertise einbezogen werden. Hierbei könnte gegebenenfalls auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags eingebunden werden.

4. Ein digitales Evaluierungstool für Behörden schaffen

Damit Evaluierungen in der Praxis effizienter, einheitlicher und stärker auf Bürokratieabbau ausgerichtet erfolgen, sollte ein zentrales Online-Tool bereitgestellt werden, das Behörden Schritt für Schritt durch den Evaluierungsprozess führt. Die Nutzung sollte verpflichtend sein. Elemente des Tools sollten sein:

- Bürokratieabbau-Modul als Pflichtbaustein: strukturierte Prüffragen zu Redundanzen, Vereinfachungsoptionen, Alternativen (inkl. Länder-/EU-Vergleich) und Vollzugstauglichkeit.
- Daten- und Indikatoren-Integration: Anbindung an vorhandene Messungen/Erhebungen (z. B. zum Ex-ante-Erfüllungsaufwand) sowie Upload- und Schnittstellenfunktionen für Ressortdaten.
- Qualitätssicherung „by design“: Pflichtfelder und Plausibilitätschecks.

5. Zentrale Koordinierung und funktional unabhängige Kontrolle

Bestehende deutsche Evaluierungsregime – etwa die Evaluierung wesentlicher Gesetze und Rechtsverordnungen der Bundesregierung – sind bislang zu wirkungsschwach. Die internationalen Beispiele zeigen, dass Sunset-Klauseln vor allem dann wirksam sind, wenn Evaluierungen durch eine zentrale Stelle koordiniert und qualitativ überwacht werden und die Evaluierungs-

ergebnisse öffentlich einsehbar sind. Deutschland sollte daher zum einen eine politisch hoch angesiedelte zentrale Koordinierungsinstanz schaffen, die sicherstellt, dass

- Evaluierungen verpflichtend nach Plan durchgeführt werden,
- auch politisch unliebsame Evaluierungsergebnisse und Handlungsempfehlungen wie angekündigt systematisch veröffentlicht werden, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu stärken, und
- die im Evaluierungsbericht enthaltenen Vorschläge zur Aufhebung oder Änderung der evaluierten Vorschriften auch tatsächlich zeitnah umgesetzt werden, etwa durch eine verpflichtende Follow-up-Prüfung. Zeitliche Abweichungen und Ablehnungen von Folgemaßnahmen müssen begründet werden.

Zum anderen sollte Deutschland eine funktional unabhängige Institution einsetzen, die Evaluierungsberichte unter bestimmten Voraussetzungen prüft, eine etwaige unzureichende Qualität der Evaluierung in einer öffentlich einsehbaren Stellungnahme moniert und ggf. eigene Handlungsempfehlungen vorschlagen kann. Eine solche erweiterte Kontrollfunktion könnte insgesamt oder zumindest bezogen auf das vorgeschlagene Bürokratie-Modul ggf. dem Nationalen Normenkontrollrat übertragen werden.

6. Öffentlich einsehbares Online-Dashboard

Wir empfehlen die Schaffung eines öffentlich einsehbaren Online-Dashboards. Dieses enthält den Evaluierungstermin eines jeden Rechtsakts, ggf. den aktuellen Status jeder Evaluierung, die Evaluierungsergebnisse, die Stellungnahmen der Prüfinstanz und vorgeschlagene und getroffene Folgemaßnahmen oder deren begründete Nichtumsetzung. Das vorgeschlagene Dashboard erweitert die seit 2019 angekündigte zentrale Online-Plattform der Bundesregierung; zusätzlich zu den derzeit auf www.onda.de bereitgestellten Evaluierungsberichten und Stellungnahmen der Bundesregierung sollten alle genannten Dokumente und Termine auf diesem Dashboard bereitgestellt werden.

7. Bestandsbereinigung: von „Flow“ zu „Stock“

Sunsetting sollte nicht nur neue Vorhaben betreffen, sondern auch den Regulierungsbestand erfassen. Möglich wären jährliche Evaluierungspakete je Ressort. Dies ermöglicht die Bündelung von Änderungen zusammenhängender Vorschriften. Die Evaluierungspakete sollten zeitlich nach dem Umfang der bürokratischen Belastung, etwaiger Vollzugsprobleme und sonstiger Beschwerden priorisiert werden.

8. Flankierung durch weitere Maßnahmen und politische Unterstützung

(Soft-)Sunset-Klauseln entfalten ihre Wirkung vor allem dann, wenn sie durch weitere Instrumente zum Bürokratieabbau flankiert werden. Dazu gehören insbesondere klare quantitative Zielvorgaben für die Reduzierung von Bürokratiekosten oder des Umfangs bestehender Regelungen. Die Bundesregierung hat angekündigt, dass sie die Bürokratiekosten bis 2029 um 25 Prozent oder 16 Milliarden Euro und den Erfüllungsaufwand um 10 Milliarden Euro senken will. Die internationale Erfahrung zeigt zudem, dass Bürokratieabbau am besten funktioniert, wenn er die Top-Priorität der Regierung ist. Sie zeigt auch, dass die öffentliche Hervorhebung von Erfolgen beim Bürokratieabbau und die öffentliche Sichtbarkeit behördlicher Versäumnisse zusätzliche Anreize setzen, Regulierung – ggf. auch „freiwillig“ – zu entbürokratisieren, zu konsolidieren und zu vereinfachen.

9. Sunset-Prozess regelmäßig evaluieren

Sunset-Prozesse sind komplex und stellen vielfältige Anforderungen an Behörden. Aus diesem Grund ist es wichtig, auch die Anwendung des Instruments selbst regelmäßig zu evaluieren und Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren und zu implementieren.

10. Strategien zur Einbindung künstlicher Intelligenz entwickeln

KI kann:

- Vorschriften und Leitfäden scannen und die Behörden dabei unterstützen, diese kontinuierlich zu überprüfen und zu optimieren, etwa ihren Wortlaut zu straffen oder ihre Verständlichkeit zu erhöhen,
- Rechtsvorschriften auf Kohärenz prüfen, etwa inwieweit Anforderungen bereits durch höherrangiges Recht vorgeschrieben oder durch die Rechtsprechung vorgegeben sind, oder Widersprüche aufdecken,
- weniger bürokratische Instrumente zur Zielerreichung vorschlagen und
- bewährte Verfahren in anderen Bundesländern oder EU-Mitgliedstaaten zur Lösung des Problems identifizieren.

All dies muss mit einer menschlichen Überprüfung kombiniert werden, da KI bisher noch fehlerhaft agiert.

Über die Autoren

Dr. Matthias Kullas ist Volkswirt und Fachbereichsleiter für Binnenmarkt und Wirtschaftspolitik beim Centre for European Policy Network. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Bürokratieabbau und Better Regulation sowie die Analyse digital- und wirtschaftspolitischer Vorhaben der EU. Er ist Autor zahlreicher Studien. Ein besonderer Schwerpunkt seiner Veröffentlichungen liegt auf Ländervergleichen sowie auf empirischen Unternehmensbefragungen zu (un-)verhältnismäßiger Regulierung. Seine Arbeiten wurden vielfach in überregionalen Medien aufgegriffen; zudem trat er u. a. als Sachverständiger im Deutschen Bundestag und im Europäischen Parlament auf.

„Bürokratie ist ein zentrales Investitions- und Innovationshemmnis. Ihr konsequenter Abbau ist Voraussetzung für mehr Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit. Sunset-Klauseln können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Sie entfalten ihre Wirkung jedoch nur bei qualitativ hochwertigen Evaluierungen. Eine externe Kontrolle und maximale Transparenz sind dafür unerlässlich. Voraussetzung ist zudem, dass Bürokratieabbau zur politischen Top-Priorität wird.“

Dr. Anja Hoffmann, LL.M. Eur. ist Juristin im Fachbereich Binnenmarkt und Wirtschaftspolitik beim Centre for European Policy Network. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Bürokratieabbau und Better Regulation, Datenschutz und Datenrecht sowie die Analyse digital- und wirtschaftspolitischer Vorhaben der EU. Ihre Studien und Arbeiten wurden vielfach in überregionalen Medien aufgegriffen. Vor ihrer Zeit beim cep war sie als Rechtsanwältin in einer Wirtschaftskanzlei in Frankfurt am Main tätig.

„Unternehmen ächzen unter wachsenden und immer komplexeren Regelwerken. Vorschriften in Deutschland und Europa haben oft über Jahre Bestand, auch wenn sie einzeln oder in ihrer Summe zu bürokratielastig sind oder sich die Rahmenbedingungen geändert haben. Regulatorische Trägheit lässt sich nur durch systematische Evaluierungen überwinden, die wiederum gezielt durch Sunset-Klauseln ausgelöst werden können. Andere Länder zeigen, wie das funktionieren kann. Wir müssen das Rad nicht neu erfinden, sondern Bewährtes entschlossen übernehmen und anpassen. Und das erfordert nicht nur politische Priorität, sondern auch ein neues Mindset aller Beteiligten: Evaluierung muss als Steuerungsinstrument für sinnvolle und spürbare Entlastung verstanden werden, nicht als administrativer Selbstzweck.“



Über die Stiftung Familienunternehmen

Mehr als 90 Prozent aller Unternehmen in Deutschland sind Familienunternehmen. Die gemeinnützige Stiftung Familienunternehmen setzt sich für den Erhalt dieser Familienunternehmenslandschaft ein. Sie ist der bedeutendste Förderer wissenschaftlicher Forschung auf diesem Feld und Ansprechpartner für Politik und Medien in wirtschaftspolitischen, rechtlichen und steuerlichen Fragestellungen. Zweck der Stiftung ist die Förderung, Information, Bildung und Erziehung sowie der wissenschaftliche Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet des Familienunternehmertums in Europa.



Impressum:

Stiftung Familienunternehmen (Hsg.)

Prinzregentenstraße 50
80538 München

Telefon: +49 (0) 89 / 12 76 400 02
E-Mail: info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Preis: 19,90 €
ISBN: 978-3-948850-78-4