



Stiftung  
Familienunternehmen

# Smart Regulation

Zukunftsgerichtetes Konzept hoheitlicher Regulierung





# Impressum

## Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50

80538 München

Telefon: +49 (0) 89 / 12 76 400 02

E-Mail: [info@familienunternehmen.de](mailto:info@familienunternehmen.de)

[www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

## Erstellt von:

Prof. Dr. Kay Windthorst

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Rechtsdogmatik und Rechtsdidaktik

Universität Bayreuth

Universitätsstraße 30

95447 Bayreuth

<https://www.windthorst.uni-bayreuth.de>

**Zitat (Vollbeleg):**

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Smart Regulation – Zukunftsgerichtetes Konzept hoheitlicher Regulierung, erstellt von Prof. Dr. Kay Windthorst, Universität Bayreuth, München 2026, [www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse</b> .....	<b>IX</b>
<b>A. Grundlegende Änderung der Regulierung – das Gebot der Stunde</b> .....	<b>1</b>
I. Kritik an der bestehenden Regulierung .....	1
1. Begriff der Regulierung.....	1
a) Definition .....	1
b) Wesentliche Merkmale .....	1
2. Abgrenzung zur Bürokratie .....	2
a) Wesentliche Merkmale des Bürokratiebegriffs .....	2
b) Unterschiede zur Regulierung.....	3
3. Wesentliche Kritikpunkte.....	3
a) In Bezug auf die Regulierungsnormen .....	3
b) In Bezug auf die Regulierungspraxis .....	4
II. Folgen dieser Defizite und Missstände.....	4
1. Für die Unternehmen .....	4
2. Für die Gesamtwirtschaft.....	5
<b>B. Notwendigkeit eines konzeptionellen Neuansatzes</b> .....	<b>7</b>
I. „Es klingt so alt und ist so neu“ .....	7
II. Kein Erkenntnisdefizit, sondern ein Umsetzungsdefizit.....	7
<b>C. Das Konzept einer Smart Regulation</b> .....	<b>9</b>
I. Begriff und Merkmale der Smart Regulation .....	9
1. Abgrenzung zum Modell von <i>Gunningham, Grabosky</i> und <i>Sinclair</i> .....	9
a) Merkmale .....	9
b) Kritik.....	9
2. Wesentliche Elemente von Smart Regulation .....	11
a) Ganzheitliche und differenzierte Regulierung.....	11
b) Verfassungsrechtlich fundierte Regulierung.....	11
c) International informierte Regulierung.....	13

3.	Smart Regulation und Better Regulation.....	13
II.	Verfassungsrechtliche Fundierung der Smart Regulation.....	14
1.	Leitlinie für die Ausgestaltung der Regulierung.....	14
2.	Unternehmensfreiheit als Ausgangspunkt.....	14
a)	Inhalt der Berufsfreiheit.....	14
b)	Unternehmensfreiheit als Ausprägung der Berufsfreiheit.....	15
3.	Rechtfertigungsbedürftigkeit der Regulierung.....	15
a)	Unmittelbare Beeinträchtigungen durch Ge- und Verbote.....	15
b)	Mittelbare Beeinträchtigung als Grundrechtseingriff.....	16
c)	Grundrechtseingriff durch Mitwirkungspflichten.....	16
4.	Strikte Beachtung der Verhältnismäßigkeit.....	17
a)	Geltung für Regulierungsgesetze und Regulierungsmaßnahmen.....	17
b)	Verfassungslegitimes Ziel.....	18
c)	Geeignetheit.....	18
d)	Erforderlichkeit.....	19
e)	Angemessenheit.....	19
III.	Spezifische Regulierungsdefizite und ihre Ursachen als Grundlage für eine differenzierte Umgestaltung.....	21
1.	Umfang der Regulierungsvorgaben.....	22
2.	Dichte der Regulierungsvorgaben.....	22
3.	Qualität der Regulierungsvorgaben.....	23
a)	Fehlsteuerung.....	23
b)	Handwerkliche Mängel.....	24
4.	Unzulänglichkeiten der behördlichen Regulierungspraxis.....	24
5.	Ursachen dieser Defizite.....	24
a)	Rechtliche Gründe.....	24
b)	Personelle Gründe.....	26
c)	Kulturelle Gründe.....	27

<b>D. Internationale Impulse für eine Smart Regulation .....</b>	<b>29</b>
I. Core-Principles-Modell (Irland) .....	29
1. Grundlagen und Ziele .....	29
2. Necessity .....	30
a) Höhere Anforderungen für den Nachweis der Notwendigkeit.....	30
b) Reduzierung der Bürokratie.....	30
c) Fortlaufende Überprüfung der Regulierung.....	30
3. Effectiveness.....	31
a) Effektivere Zielsetzung.....	31
b) Angemessene Umsetzung.....	31
4. Proportionality.....	31
a) Mildestes Mittel .....	31
b) Nutzung von mehr Alternativen .....	32
5. Transparency.....	32
a) Breit angelegter Konsultationsprozess.....	32
b) Einfachheit, Klarheit und Verständlichkeit der Regulierungsgesetze .....	32
6. Accountability .....	33
7. Consistency.....	33
II. Assessment- und Anhörungsmodell (Schweden).....	33
1. Dynamische und effektive Reform der Regulierung .....	33
2. Differenziertes Assessmentmodell.....	34
3. Breit angelegtes Anhörungsmodell .....	35
III. Experimentelle Regulierung in Regulatory Sandboxes (Singapur) .....	36
1. Begriff und Merkmale der Regulatory Sandbox .....	36
2. Fintech als Beispiel einer Regulatory Sandbox.....	37
3. Typen einer Regulatory Sandbox.....	37
4. Unterschiedliche Ansätze der Sandboxes .....	37
a) Advisory innovation approach .....	37
b) Anticipatory regulatory approach .....	38

<b>E. Leitlinien und Instrumente einer Smart Regulation.....</b>	<b>39</b>
I. Entwicklung eines neuen S.M.A.R.T.-Modells .....	39
II. Specific.....	39
1. Spezifische Regulierungsbereiche .....	40
2. Spezifische Regulierungsziele .....	40
3. Differenzierte Regulierungsinstrumente .....	41
III. Measurable .....	41
1. Festlegung geeigneter klarer Messbarkeitskriterien .....	42
2. Evaluation der Zielerreichung .....	43
IV. Agile.....	43
1. Begriff.....	43
2. Flexibilität .....	44
a) Eröffnung von Abweichungsmöglichkeiten .....	44
b) Gründe für die geringe Nutzung dieser Option.....	45
c) Reaktionsmöglichkeiten .....	45
3. Zukunftsgerichtetheit.....	46
a) Bedeutung der Zukunftsorientierung .....	46
b) Technologieneutralität.....	46
c) Experimentelle Regulierungsmechanismen.....	47
d) Inkrementelles Vorgehen.....	49
V. Reasonable .....	49
1. Verhältnismäßigkeit .....	49
a) Verfassungsrechtliche Fundierung.....	50
b) Internationale Anerkennung .....	50
2. Überprüfung und Reduzierung des Umfangs der Regulierung .....	50
a) Aufgrund von Defiziten der bestehenden Regulierung .....	50
b) Zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren .....	51
c) Aufgrund neuer politischer Ziele.....	51
d) Infolge veränderter Risikoeinschätzung .....	51

3.	Folgen für die Art der Regulierung.....	52
a)	Mehr Anreizregulierung.....	52
b)	Mehr Ex-post-Regulierung, weniger Ex-ante-Regulierung.....	53
c)	Mehr Selbstregulierung und Co-Regulierung .....	54
VI.	Trusted .....	55
1.	Vertrauenswürdig.....	55
a)	Vertrauen der Unternehmen in die Regulierungsstellen .....	56
b)	Vertrauen der Regulierungsstellen in die Unternehmen .....	56
c)	Vertrauensbildende Vorkehrungen.....	56
2.	Bewährt.....	58
a)	Kontinuität, Stabilität und Vertrauen .....	58
b)	Evaluierung der Ergebnisse und Austausch von Best Practices.....	58
3.	Terminiert.....	59
a)	Klare Zeitplanung mit konkreten Meilensteinen (Milestones).....	59
b)	Befristung von Regulierungsgesetzen .....	59
c)	Langfristige Entwicklungspläne .....	59
<b>F.</b>	<b>Abschließende Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>61</b>
I.	Überprüfung, Modifizierung und Reduzierung der Regulierungsvorgaben .....	61
1.	Inhalt der Forderung .....	61
2.	Hebel für die Umsetzung.....	61
a)	Eindeutige, verständliche Zielsetzungen .....	61
b)	Objektive, messbare Indikatoren.....	62
c)	Strikte Anforderungen an die Angemessenheit .....	62
II.	Mehr Selbst- und Co-Regulierung .....	62
1.	Selbstregulierung statt Command-and-Control-Regulierung .....	62
2.	Co-Regulierung statt Selbstregulierung.....	62
III.	Vertrauensvolle, effektive Zusammenarbeit als Leitsatz der Regulierung .....	63
1.	Notwendige Vertrauenskultur .....	63
2.	Absicherung durch einen Leitsatz vertrauensvoller Zusammenarbeit .....	63

3. Instrumente zur Umsetzung des Leitsatzes .....	63
IV. Einrichtung von Regulatory Sandboxes.....	64
1. Freiräume für Innovationen .....	64
2. Evaluation und Roll out.....	64
3. Regulatory Sandbox für Investitionen in die Verteidigung? .....	65
V. Anpassung im Personalbereich.....	65
1. Bedeutung dieses Bereichs .....	66
2. Potenzielle Hebel für die Anpassung .....	66
a) Stärkung wichtiger Kompetenzen .....	66
b) Öffnung der Behörden für externen Sachverstand .....	66
c) Veränderung der Behördenstruktur.....	66
d) Gezielte Motivation der Beschäftigten.....	67
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>69</b>

## Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Eine grundlegende Änderung hoheitlicher Regulierung ist dringend notwendig, sie ist das Gebot der Stunde. Die Erkenntnis, dass ein „weiter so“ nicht weiterführt, wird weithin geteilt. Trotzdem sind die Versuche, die Regulierung zu reformieren, in der Vergangenheit gescheitert. Das liegt nicht an einem Erkenntnisdefizit, sondern an einem Umsetzungsdefizit. Um dies zu ändern, muss nicht an den Ästen des Baumes, sondern an seinen Wurzeln angesetzt werden. Es bedarf eines neuen Ansatzes für das Konzept der Regulierung. Dieses wird als Smart Regulation bezeichnet. Smart Regulation ist nicht schlicht Better Regulation, sondern geht darüber hinaus und unterscheidet sich von dieser durch drei wesentliche Elemente: verfassungsrechtliche Fundierung, differenzierte responsive Regulierung, internationale Influenzierung.
2. Verfassungsrechtliche Fundierung bedeutet, dass die Grundrechte, insbesondere die Unternehmensfreiheit, der Ausgangspunkt sind. Regulierungsmaßnahmen, auch in Form von Mitwirkungspflichten, bedürfen als Grundrechtseingriffe der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit strikt zu beachten. Das gilt insbesondere für die Angemessenheit, bei der Aspekte der Folgerichtigkeit, Konsistenz und Kohärenz stärker berücksichtigt werden müssen.
3. Ein weiteres besonderes Merkmal der Smart Regulation ist, dass sie internationale Impulse aufnimmt und in das Regulierungskonzept integriert, was zu konkreten Handlungsempfehlungen für die verantwortlichen Stellen führt. Wichtige Impulse gehen von dem Core-Principles-Modell in Irland, dem Assessment- und Anhörungsmodell in Schweden und dem Modell experimenteller Regulierung in Regulatory Sandboxes in Singapur aus.
4. Ausgehend von der Trias „verfassungsrechtliche Fundierung, differenzierte responsive, also reaktive und proaktive Regulierung sowie internationale Influenzierung“ werden konkrete Leitlinien und Instrumente einer Smart Regulation entwickelt. Sie münden in einem neu entwickelten S.M.A.R.T.-Modell, das ein Akronym ist und für Specific, Measurable, Agile, Reasonable und Trusted steht.
5. Die Merkmale „specific“, also eine transparente, klare und verständliche Bestimmung der Regulierungsziele, „measurable“, das heißt die Festlegung eindeutiger Kriterien für die Messbarkeit, die grundsätzlich auf Fakten beruhen müssen, sowie „reasonable“, das eine strikte Ausrichtung der Regulierung am Gebot der Verhältnismäßigkeit verlangt, sind auch in anderen S.M.A.R.T.-Modellen enthalten. Neu am hier vorgestellten Modell sind die Leitsätze „agile“ und „trusted“.
6. „Agile“ zielt auf größere Flexibilität der Regulierung, indem der Behörde weitergehende Abweichungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Darüber hinaus steht „agile“ für die stärkere Zukunftsgerichtetheit der Regulierung. Welche Faktoren hierfür relevant sind, zeigt ein Blick auf die Regulierung in Irland, Schweden und Singapur als internationale

Peer Group: Technologieneutralität, experimentelle Regulierungsformate, etwa in Form von Regulatory Sandboxes und inkrementelles Vorgehen.

7. Der Leitsatz „trusted“ zielt auf ein wechselseitiges Vertrauen von Regulierungsbehörden und Unternehmen, ohne das eine Smart Regulation nicht funktioniert. Daneben steht „trusted“ für die Bewährung von Regulierungsmechanismen und -instrumenten. Das impliziert einen Austausch von Best Practices und eine Evaluierung der Ergebnisse.
8. Diese Leitsätze des S.M.A.R.T.-Modells zur Verwirklichung des Konzepts einer Smart Regulation führen zu folgenden Handlungsempfehlungen:
  - (1) Überprüfung, Modifizierung und Reduzierung der Regulierungsvorgaben;
  - (2) Erleichterung und Förderung von Selbstregulierung und Co-Regulierung;
  - (3) Etablierung des Ziels einer vertrauensvollen effektiven Zusammenarbeit als rechtlicher Leitsatz für die Regulierung.
9. Eine weitere zentrale Forderung ist die Einrichtung von Regulatory Sandboxes für die zeitlich befristete Erprobung neuer Regulierungstechniken unter teilweiser Freistellung von rechtlichen Beschränkungen. Eine solche Sandbox könnte für den Bereich „Investitionen für die Verteidigung“ aufgesetzt werden, um die notwendige enge, effektive und schnelle Kooperation von Behörden und Unternehmen zu ermöglichen. Ein anderer Anwendungsbereich für eine solche Sandbox ist der Ausbau der digitalen Infrastruktur.
10. Der entscheidende Faktor für die notwendige Transformation im Rahmen von Smart Regulation sind die handelnden Personen, also ihre Motivation, ihre Kompetenzen, ihre Veränderungsbereitschaft und ihre Entschlossenheit, Neues zu wagen. Ansatzpunkte und potenzielle Hebel für die notwendigen Anpassungen im Personalbereich sind:
  - (1) Die Stärkung wichtiger Kompetenzen in den Behörden, etwa in Bezug auf Projektmanagement, Digitalisierung und Künstliche Intelligenz. Dies kann etwa durch entsprechende Fortbildungen geschehen.
  - (2) Die Öffnung der Verwaltung für externen Sachverstand, zum Beispiel durch Quereinsteiger oder die befristete Einbindung von Experten aus der Wirtschaft.
  - (3) Das Aufbrechen der hierarchischen, abgeschotteten Behördenstruktur, die künftig durchlässiger sein sollte, um insbesondere jungen Talenten einen Aufstieg zu ermöglichen, die ohne eine solche Perspektive für sich oft keine berufliche Zukunft auf der aktuell besetzten Position sehen.
  - (4) Die stärkere Motivation der Beschäftigten für die Ziele der Smart Regulation durch finanzielle Incentivierung, etwa in Form besonderer Leistungszulagen, und größere Wertschätzung des Einsatzes für die Ziele dieses neuen Regulierungskonzepts. Die damit verbundene Strukturveränderung muss durch eine Kulturveränderung begleitet werden, die Leadership-Qualitäten wie Eigenständigkeit, Entschlossenheit, Teamführung,

Kommunikation und Selbstreflexion stärkt. Die Führungsebene muss dies gezielt fördern und glaubhaft vorleben (Tone from the top).



# A. Grundlegende Änderung der Regulierung – das Gebot der Stunde

Die Forderung nach einem radikalen Umbau und einer massiven Reduzierung hoheitlicher Regulierung ist zur Zeit in aller Munde – sie erscheint als das Gebot der Stunde. Es reagiert auf die Kritik an der bestehenden Regulierung (dazu unten I.) und deren Folgen für die Wirtschaft (dazu unten II.).

## I. Kritik an der bestehenden Regulierung

Bevor auf die Kritikpunkte und deren Folgen eingegangen wird, ist der Begriff der Regulierung zu bestimmen und gegenüber dem Begriff der Bürokratie abzugrenzen.

### 1. Begriff der Regulierung

Der Begriff der Regulierung hat unterschiedliche Facetten, die vor allem von dem Zusammenhang abhängen, in dem er verwendet wird.<sup>1</sup>

#### a) Definition

Im nachfolgend relevanten wirtschaftlichen Kontext kann Regulierung allgemein umschrieben werden als hoheitliche Verhaltensbeeinflussung von Unternehmen und Konsumenten, um bestimmte Ziele zu erreichen.<sup>2</sup> Die hoheitliche Einwirkung erfolgt durch Regulierungsgesetze und behördliche Regelungsmaßnahmen, umfasst somit die Gesetzgebung und den Verwaltungsvollzug.<sup>3</sup>

#### b) Wesentliche Merkmale

Weitere Konturen enthält der Regulierungsbegriff durch folgende Merkmale:

- (1) Regulierung erfolgt *hoheitlich*, also regelmäßig, aber nicht notwendig durch einen Hoheitsträger, meist den Staat. Bei einer Regulierung durch nichtstaatliche Stellen ist diese Befugnis durch Hoheitsakt begründet worden und an rechtliche Vorgaben gebunden, lässt sich somit auf die Entscheidung eines Hoheitsträgers zurückführen.
- (2) *Gegenstand* der Regulierung sind wirtschaftliche Abläufe, etwa die Errichtung von Produktionsstätten, die Herstellung und der Vertrieb von Wirtschaftsgütern sowie das Angebot und die Erbringung von Dienstleistungen. Diese Economic Regulation unterscheidet

---

1 Dazu und zur Entstehungsgeschichte *Matthias Ruffert*, in: Fehling/ Ruffert (Hrsg.), *Regulierungsrecht*, 2010, § 7 Rn. 9 ff.

2 Zu den Merkmalen der Regulierung unten A.I.1.b).

3 Zum Verhältnis zwischen diesen Ebenen unten A.I.1.b)(4).

sich von einer Social Regulation. Diese hat soziale Beziehungen zwischen Personen zum Gegenstand und ist nicht der wirtschaftlichen, sondern der gesellschaftlichen Sphäre zuzuordnen.

- (3) *Ziele* der Regulierung sind zum einen Belange des Gemeinwohls. Diese können sich aus grundrechtlichen Schutzpflichten oder aus Verfassungsaufträgen ergeben. Beispiele sind Regelungen zum Schutze der Beschäftigten und der Verbraucher oder Vorgaben für eine Grundversorgung mit notwendigen Leistungen (Universaldienst), etwa der Zugang zu elektronischen Netzen. Zum anderen dient Regulierung der Sicherung eines funktionierenden fairen Wettbewerbs. Das spielt insbesondere bei einer Marktöffnung bestimmter Wirtschaftsbereiche im Zuge einer Liberalisierung und Privatisierung eine wichtige Rolle. Exemplarisch hierfür ist die Telekommunikation.
- (4) *Instrumente* der Regulierung, also Maßnahmen zur Verwirklichung von Regulierung, sind vor allem Gesetze. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage ergibt sich auf Grund und in den Grenzen des Vorbehalts des Gesetzes. Allerdings schließt Regulierung auch den Vollzug dieser Gesetze ein, umfasst daher neben der normativen Steuerung auch die Verwaltungspraxis. Eine fundierte Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Regulierung muss beide Ebenen berücksichtigen, also die gesetzlichen Regulierungsvorgaben und die behördliche Regulierungspraxis.

## 2. Abgrenzung zur Bürokratie

### a) Wesentliche Merkmale des Bürokratiebegriffs

Geht man vom Wortlaut des schillernden Begriffs der Bürokratie aus, kann dieser als Herrschaft der Verwaltung übersetzt werden. Wesentliche Merkmale von Bürokratie hat *Max Weber* in seinem Hauptwerk „Wirtschaft und Gesellschaft“ entwickelt. Trotz Weiterentwicklung des Bürokratiebegriffs prägen sie auch heute noch dessen Kerngehalt.

Prägende Merkmale des Begriffs der Bürokratie sind:

- Handeln der Verwaltung, das heißt typischerweise, aber nicht notwendigerweise der staatlichen Verwaltung;
- klare Zuständigkeiten, hierarchischer Organisationsaufbau;
- arbeitsteiliges Tätigwerden;
- regelgebundenes Handeln, also Bindung an normative Vorgaben;
- Neutralität; Trennung von Amt und Person;
- schriftliche oder elektronische Dokumentation des Handelns.

## b) Unterschiede zur Regulierung

Bürokratie geht weiter als Regulierung, weil sie nicht auf hoheitliche Einwirkungen auf wirtschaftliche Abläufe begrenzt ist, sondern die gesamte Tätigkeit der Verwaltung umfasst. Ihre Anforderungen betreffen die Organisation und das Handeln der Verwaltung, unabhängig davon, ob diese dirigistisch tätig wird und welche Ziele sie dabei verfolgt.<sup>4</sup> Dagegen ist Regulierung die hoheitliche Einwirkung auf wirtschaftliche Vorgänge, um bestimmte Gemeinwohlbelange zu verwirklichen oder abzusichern. Sie ist somit gegenüber der Bürokratie der enger gefasste Begriff.

Diese Steuerung durch Regulierung verlangt grundsätzlich eine normative Grundlage. Das resultiert aus dem bereits erwähnten Verfassungsprinzip des Vorbehalts des Gesetzes. Regulierung erfolgt somit zunächst und zuvörderst auf der Ebene der Normsetzung. Soweit sie den Normvollzug einschließt, trifft sie mit Bürokratie zusammen. Das wird etwa bei der Regelgebundenheit, Arbeitsteilung und Neutralität des Handelns sichtbar. Diese Erfordernisse gelten für Regulierung und Bürokratie. Infolge dieses Ineinandergreifens wirken sich die Defizite der Bürokratie auch auf die Regulierung aus; in der öffentlichen Wahrnehmung verschmelzen oft Bürokratiekritik und Kritik an der Regulierung.

Diese unzureichende Differenzierung erschwert die Entwicklung und konsequente Umsetzung eines konsistenten Regulierungskonzepts, das den Defiziten und Missständen der bestehenden Regulierung entgegenwirkt. Im Folgenden wird daher trotz der Überschneidungen mit Bürokratie klar zwischen Kritik an der Bürokratie und Kritik an der Regulierung unterschieden. Im Fokus steht die Regulierung mit ihren spezifischen Herausforderungen und Lösungsstrategien, denen durch ein zukunftsgerichtetes Regulierungskonzept begegnet werden soll. Es geht um Smart Regulation, nicht um Smart Bureaucracy.

## 3. Wesentliche Kritikpunkte

Die Kritik betrifft vor allem die normative Ausgestaltung der Regulierung auf der Ebene der Union, des Bundes und der Länder, erfasst aber auch ihre behördliche Umsetzung.

### a) In Bezug auf die Regulierungsnormen

Wesentliche Kritikpunkte betreffen zunächst die Regulierungsgesetze. Bemängelt werden neben dem *Umfang* der Regulierungsnormen, die sich in der steigenden Zahl von Regulierungsgesetzen widerspiegelt, die *Dichte* und *Starrheit* der gesetzlichen Vorgaben, die sich negativ auf den Gestaltungsspielraum der Verwaltung und die Entscheidungsfreiheit der Unternehmen auswirken, sowie die *Qualität* der Regelungen. Diesen wird unzureichende Klarheit, Konsistenz

---

*Bürokratie geht weiter als Regulierung. Sie ist nicht auf hoheitliche Einwirkungen auf wirtschaftliche Abläufe begrenzt, sondern umfasst die gesamte Tätigkeit der Verwaltung.*

---

---

*Problematisch sind Umfang, Dichte und Qualität der Regulierungsnormen.*

---

<sup>4</sup> Umfassend zur Bürokratiekritik zuletzt Christoph Krönke Lieb, Weniger Bürokratielast. Mit Recht. Grundlagen einer rechtswissenschaftlichen Bürokratiekritik, in: Verwaltungsarchiv Band 117 (2026), S. 1 ff.

und Kohärenz vorgeworfen, was zu Lasten der dirigistischen Kraft der Bestimmungen sowie der Planungs- und Rechtssicherheit der betroffenen Unternehmen und Stakeholder geht.

b) In Bezug auf die Regulierungspraxis

Einwände gegen die Regulierungspraxis betreffen zum einen die *Dauer und Komplexität* der Entscheidungsprozesse, insbesondere der Genehmigungsverfahren. Zum anderen richten sie sich gegen den dadurch ausgelösten personellen, sachlichen und finanziellen *Aufwand* und die damit verbundenen *Kosten* für die Unternehmen, aber auch für die Verwaltung, die in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen.<sup>5</sup> Schließlich wird die mangelnde Bereitschaft der Behörden kritisiert, Gestaltungsspielräume, die ihnen der Gesetzgeber einräumt, flexibel und unternehmensfreundlich auszuschöpfen.

## II. Folgen dieser Defizite und Missstände

Betrachtet man die Folgen dieser Defizite und Missstände der Regulierungsgesetze und -praxis, kann zwischen den Auswirkungen für die Unternehmen (dazu unten 1.) und für die Gesamtwirtschaft (dazu unten 2.) unterschieden werden.

### 1. Für die Unternehmen

Die gegenwärtige Regulierung und die damit einhergehende Bürokratie belasten die Unternehmen finanziell, weil vor allem das hierfür vorzuhaltende Personal und die häufig notwendige externe Beratung, etwa zum ESG-Reporting, *erhebliche Kosten* verursachen.<sup>6</sup> Angesichts begrenzter Ressourcen fehlen die finanziellen Mittel für notwendige Investitionen. Das schwächt die *Wettbewerbsfähigkeit* der Unternehmen, zumal nicht zu erkennen ist, dass die Beachtung von Berichts-, Dokumentations-, Informations- und Nachweispflichten einen Vorteil gegenüber internationalen Wettbewerbern begründet, der die damit verbundenen Belastungen kompensiert.

Außerdem schränkt die Regulierung die *Agilität und Flexibilität* unternehmerischen Handelns ein. Diese Eigenschaften sind aber unerlässliche Voraussetzungen für die Anpassung des Geschäftsmodells, die Weiterentwicklung der Produkte und Dienstleistungen sowie allgemein für Innovationen. Angesichts der Volatilität der äußeren Umstände (Zollkonflikt mit den USA,

---

5 „Laut Normenkontrollrat betragen inzwischen die Bürokratiekosten pro Jahr 64 Milliarden Euro und der zusätzliche Erfüllungsaufwand 13,2 Milliarden Euro (Jahresbericht 2025 des Nationalen Normenkontrollrats, S. 5). Diese finanziellen Belastungen gefährden nicht nur den Wirtschaftsstandort Deutschland, sondern schüren Unzufriedenheit bei Bürgerinnen und Bürgern. Und sie überfordern eine Verwaltung, die auf Dauer mit weit weniger Personal auskommen muss.“ (Julia Jäkel/ Thomas de Mazière/ Peer Steinbrück/ Andreas Voßkuhle Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Abschlussbericht, S. 34).

6 Kay Windthorst, Familienunternehmen und EU – Gemeinsame Verantwortung für die Zukunft Europas, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Europa zukunftsfähiger machen – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, 2025, S. 65 (72 f.) m. w. Nachw.

Wettbewerbsdruck durch chinesische Unternehmen, hohe Energiepreise infolge des russischen Angriffskrieges) gewinnen sie noch zusätzlich an Bedeutung. In dieser Situation wirken die durch die gegenwärtige Regulierung ausgelösten Kosten und die Beschneidung der Handlungsspielräume der Unternehmen toxisch.

## **2. Für die Gesamtwirtschaft**

Die Folgen für die deutsche Wirtschaft sind nicht zu übersehen, die in einer Rezession steckt und mitunter wie gelähmt wirkt. Die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland für ausländische Investoren geht im europäischen und internationalen Vergleich zurück. Zudem ist eine Zunahme von Insolvenzen zu beobachten, während die Zahl der Unternehmensgründungen abnimmt. Darüber hinaus verstärkt sich die Tendenz deutscher Unternehmen, die Geschäftstätigkeit oder zumindest einzelne Betriebsstätten ins Ausland zu verlagern.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. Kay Windthorst (FuBn. 6), S. 73.



## B. Notwendigkeit eines konzeptionellen Neuansatzes

In dieser Situation sind eine grundlegende Überprüfung und wesentliche Veränderung der Regulierung zwingend erforderlich.

### I. „Es klingt so alt und ist so neu“<sup>8</sup>

Diese Forderung ist nicht neu.<sup>9</sup> Neu sind aber die Intensität, in der dieses Postulat vorgetragen wird und die Breite des Chors der Protagonisten. Er umfasst neben Unternehmen und Vertretern von Verwaltung, Justiz und Wissenschaft auch weite Teile der Bevölkerung. Die gegenwärtige Bürokratie und Regulierung werden als eine wesentliche Ursache für die schwierige wirtschaftliche Lage in Deutschland erkannt, ihr Umbau und Abbau werden als dringende Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Erholung genannt.<sup>10</sup>

### II. Kein Erkenntnisdefizit, sondern ein Umsetzungsdefizit

Die meisten politisch Verantwortlichen teilen diese Einschätzung und bekunden ihren Willen zu entschiedenem Handeln.<sup>11</sup> Damit ist der Grundstein für eine grundlegende Transformation gesetzt: Die Überzeugung, dass ein „weiter so“ nicht weiterführt, sondern eine radikale Veränderung unumgänglich ist. Aber reicht dies für eine erfolgreiche Transformation aus? Ein Blick in die Vergangenheit sät erhebliche Zweifel. Ein Abbau bürokratischer und regulatorischer Hindernisse wird seit den 1970er Jahren von Experten und Kommissionen gefordert,<sup>12</sup> ohne dass dies zu den erforderlichen wesentlichen Änderungen geführt hat. Die Ursachen dieses Scheiterns werden bei der Entwicklung des Konzepts einer Smart Regulation beleuchtet.<sup>13</sup>

Es liegt offensichtlich nicht an der Erkenntnis der Notwendigkeit der Veränderungen, sondern an deren effektiver Umsetzung. Bürokratie und Regulierung gleichen einer Hydra, der ständig neue Köpfe wachsen. Ob man diesen Garten dadurch in den Griff bekommt, dass dieser

---

*Eine Reduzierung der Regulierungsvorgaben reicht nicht aus – es braucht ein neues ganzheitliches Konzept: Smart Regulation.*

---

8 In Anlehnung an *Hans Sachs*, sog. „Fliedermonolog“, in: Richard Wagner, *Die Meistersinger von Nürnberg*, 1868; das Originalzitat lautet: „Es klang so alt und war doch so neu“.

9 Das gilt insbesondere für den Abbau von Bürokratie, aber auch für die Zurückführung staatlicher Regulierung; s. zur geschichtlichen Entwicklung *Werner Jann*, *Bürokratieabbau: Und ewig grüßt das Murmeltier*, ZRP 2023, 247 ff.

10 Vgl. dazu *Katrin Demmelhuber/ Luisa Dörr/ Klaus Gründler/ Philipp Heil/ Niklas Potrafke/ Ramona Schmid*, *Firmenbefragung zum Thema Bürokratie in Deutschland*, ifo Forschungsberichte 2024 Nr. 148, S. 5, 8 ff.

11 Das Thema wird im Koalitionsvertrag 2025 von CDU, CSU und SPD an einundsiebzig Stellen angesprochen.

12 S. nur *Heiner Geißler (Hrsg.)*, *Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln: Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, 1978; die sog. „Neubauer-Kommission“ der Bayerischen Staatsregierung, 1978 bis 1983; die Errichtung eines nationalen Normenkontrollrates im Jahre 2006 sowie die Errichtung von Normenkontrollräten in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen, die mit namhaften Experten besetzt sind.

13 Näher dazu unten C.III.5.

„jedes Jahr oder öfter beschnitten, ausgedünnt und Wildwuchs entfernt wird“,<sup>14</sup> ist fraglich. Hierfür muss man nicht an den Ästen, sondern an den Wurzeln ansetzen. Folgt man diesem Bild, reicht es nicht aus, dass die Regulierung reduziert wird, indem einzelne Regulierungsvorgaben gestrichen oder abgeschwächt werden. Vielmehr bedarf es eines neuen Ansatzes für das Konzept der Regulierung. Dieser wird nachfolgend als „Smart Regulation“ bezeichnet.

---

14 So Werner Jann (Fußn. 9), S. 251.

## C. Das Konzept einer Smart Regulation

### I. Begriff und Merkmale der Smart Regulation

Aber ist Smart Regulation tatsächlich ein neues Konzept? Immerhin taucht der Begriff schon in einer Studie aus dem Jahre 1998<sup>15</sup> auf und hat seither einen festen Platz im Diskurs zur Regulierung.<sup>16</sup>

#### 1. Abgrenzung zum Modell von *Gunningham, Grabosky und Sinclair*

Die Verfasser der Studie, *Neil Gunningham, Peter Grabosky* und *Darren Sinclair*, haben das Konzept einer Smart Regulation in ihrem Vorschlag zu einer neuen Umweltpolitik entwickelt.

##### a) Merkmale

Ihr Konzept ist durch drei prägende Merkmale gekennzeichnet:

- (1) Das vom Gesetzgeber vorgegebene Regulierungsziel soll auf einem Weg erreicht werden, der die Regulierten und den Regulierer möglichst wenig belastet. Darin kommen die Forderungen nach *Effektivität, Effizienz und Verhältnismäßigkeit* der Regulierung zum Ausdruck.<sup>17</sup>
- (2) Smart Regulation wird als *Policy Mix* charakterisiert, also aus einer Kombination unterschiedlicher Regulierungsmaßnahmen. Dieser Methodenpluralismus reagiert auf die Erkenntnis, dass die verschiedenen Regulierungsinstrumente, etwa Command-and-Control-Regulation oder Self-Regulation, jeweils spezifische Stärken und Schwächen haben.<sup>18</sup>
- (3) Ein weiteres Charakteristikum dieses Konzepts ist die möglichst breite Einbindung aller Stakeholder. Das gilt nicht nur für die staatlichen Regulierungsstellen und die betroffenen Regulierungsobjekte, sondern auch für Dritte, deren Belange durch die Regulierung berührt werden können, etwa die Verbraucher, Investoren sowie sonstige Institutionen wie Banken, Versicherungen und NGOs.<sup>19</sup>

##### b) Kritik

Das hier favorisierte Modell einer Smart Regulation unterscheidet sich in wesentlichen Punkten gegenüber dem Konzept von *Gunningham, Grabosky und Sinclair*:

---

15 *Neil Gunningham/ Peter Grabosky/ Darren Sinclair*, Smart Regulation: Designing Environmental Policy, 1998.

16 Vgl. *Rainer Niemann*, Der Profilbildende Bereich Smart Regulation: Entwurf eines Mission Statements, in: *Leyens/ Eisenberger/ Niemann* (Hrsg.), Smart Regulation: Vertrag, Unternehmung, Markt, 2021, S. 3 ff.

17 Vgl. *Rainer Niemann* (FuBn. 16), S. 14.

18 *Neil Gunningham/ Peter Grabosky/ Darren Sinclair* (FuBn. 15), S. 15 ff., 38 ff.

19 *Neil Gunningham/ Peter Grabosky/ Darren Sinclair* (FuBn. 15), S. 94 ff.

- (1) Es zielt nicht auf eine möglichst breite Einbindung von Dritten ab, sondern will diesen Prozess verschlanken, damit die Regulierung weniger aufwendig, schneller und unkomplizierter wird. Dabei stehen die unternehmerische Freiheit und die Regulierungsziele des Gesetzgebers im Mittelpunkt, zwischen denen ein angemessener Ausgleich zu erzielen ist. Belange Dritter sind insoweit zu berücksichtigen, ohne dass diese Personen und Institutionen in möglichst großem Umfang institutionell beteiligt werden müssen, weil dies den Prozess komplizierter und somit langsamer macht.
- (2) Der vorgeschlagene Policy Mix bietet zwar den Vorteil größerer Flexibilität. Kehrseite hiervon sind aber eine erhebliche Planungs- und Rechtsunsicherheit, welche die Unternehmen massiv behindert. Dies gilt insbesondere, wenn unklar ist, welche Stellen unter welchen Voraussetzungen über die eingesetzten Regulierungsinstrumente entscheiden.

Gegenüber diesem Pluralismus weist das Grundgesetz mit dem Prinzip vom Vorbehalt des Gesetzes einen anderen Weg mit klarer Struktur für das Zusammenspiel der Regulierungsebenen. Danach verlangt Regulierung grundsätzlich eine gesetzliche Grundlage. Diese Notwendigkeit resultiert meist schon aus der grundrechtsbeschränkenden Wirkung von Regulierungsmaßnahmen und folgt im Übrigen aus der Wesentlichkeitslehre. Aus dieser dogmatischen Figur ergeben sich zudem die Anforderungen an die normative Ausgestaltung der Regulierung. Diese muss desto bestimmter sein, je wesentlicher, das heißt im Regelfall grundrechtsintensiver, die Regulierungsmaßnahme ist.

- (3) Zustimmung verdient im Ergebnis die Ausrichtung der Regulierung am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die *Gunningham*, *Grabosky* und *Sinclair* befürworten. Dieses Prinzip prägt auch das hier entwickelte Konzept von Smart Regulation und durchzieht dieses wie ein roter Faden. Allerdings beruht es auf einer anderen Begründung, weil es verfassungsrechtlich fundiert ist. Entscheidende Elemente sind hierbei die grundrechtlichen Freiheitsgewährleistungen als Ausgangspunkt, die durch hoheitliche Regulierungsmaßnahmen eingeschränkt werden, die daher rechtfertigungsbedürftig sind. Wesentliche Anforderungen an die Rechtfertigung ergeben sich aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit, dessen Kontrollfunktion durch Aspekte der Folgerichtigkeit, Konsistenz und Kohärenz geschärft wird.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Näher dazu unten C.II.4.e).

## 2. Wesentliche Elemente von Smart Regulation

Positiv gewendet, kann das Konzept einer Smart Regulation durch folgende prägenden und somit wesentlichen Elemente konkretisiert werden:

### a) Ganzheitliche und differenzierte Regulierung

Smart Regulation verfolgt einen Steuerungsansatz, der ganzheitlich und differenziert ist. Diese Attribute sind kein Widerspruch. *Ganzheitlich* bedeutet, dass die hoheitliche Einflussnahme nicht nur durch die gesetzlichen Regelungsvorgaben, sondern auch durch die behördliche Regulierungspraxis erfolgen kann.<sup>21</sup> Smart Regulation setzt also nicht nur an den Regulierungsgesetzen, sondern auch am Regulierungsvollzug an.

Die Forderung nach einer *differenzierten Regulierung* zielt auf die Umgestaltung im Rahmen von Smart Regulation. Der Handlungsbedarf ergibt sich aus den spezifischen Missständen und Defiziten der bestehenden Regulierung. Welche Änderungen erforderlich sind, um dies künftig zu vermeiden, hängt maßgeblich von den Gründen des Regulierungsversagens ab. Diese werden den Kategorien „rechtliche, personelle und kulturelle Gründe“ zugeordnet. Aufgrund dieser Differenzierung können die spezifischen Anforderungen für die Umgestaltung der Regulierung ermittelt werden.

Smart Regulation ist ein responsives Konzept, das die Regulierung differenziert fortentwickelt, damit die aufgetretenen Unzulänglichkeiten beseitigt werden. Kennzeichnend für diese Responsivität sind zwei kumulative Merkmale. Responsiv bedeutet zunächst reaktiv, weil auf konkrete Missstände reagiert wird. Darüber hinaus ist responsiv als proaktiv zu verstehen. Es erschöpft sich also nicht in einer Problembeschreibung, sondern analysiert auch die Ursachen der konstatierten Probleme und liefert konkrete Vorschläge zu ihrer Überwindung.

### b) Verfassungsrechtlich fundierte Regulierung

Prägendes Merkmal einer Smart Regulation ist die verfassungsrechtliche Fundierung dieses Konzepts. Dieser Ansatz hat zwei Bedeutungsdimensionen: Zum einen ergeben sich aus dem Grundgesetz die Notwendigkeit und Reichweite einer Regulierung auf gesetzlicher Grundlage (Vorbehalt des Gesetzes) sowie die dabei zu beachtenden inhaltlichen Vorgaben (Grundrechte, Gemeinwohlbelange). Zum anderen kann aus der Verfassung eine Leitlinie für die Beantwortung einer, nein der zentralen Frage hoheitlicher Regulierung abgeleitet werden: Dem Verhältnis zwischen unternehmerischer Freiheit und daraus resultierender Eigenverantwortung einerseits und staatlicher Verantwortung für das Gemeinwohl und daraus abgeleiteter Legitimation zur Einschränkung der Freiheit andererseits.

---

*Die Überwindung der Defizite der Regulierung erfordert eine klare Leitlinie für die Auflösung des Grundkonflikts zwischen unternehmerischer Freiheit und Eigenverantwortung einerseits und staatlicher Gemeinwohlverantwortung andererseits, die als Legitimation zur Einschränkung der Freiheit herangezogen wird.*

---

<sup>21</sup> Dazu schon im Zusammenhang mit den Instrumenten der Regulierung oben A.I.1.b)(4).

Ein wesentlicher Grund für die Mängel der Regulierung und die Schwierigkeiten, diese zu überwinden, ist dieser Grundkonflikt oder genauer: Das Fehlen einer klaren belastbaren Leitlinie für seine Auflösung. Dabei ist zuzugeben, dass diese Antwort nicht leicht fällt. Denn beide Positionen werden durch verfassungsrechtliche Gewährleistungen gestützt: Zum einen der durch die Abwehrfunktion der Freiheitsgrundrechte verbürgte Schutz gegen staatliche Einschränkungen individueller Freiheit. Zum anderen die Pflicht des Staates zum Schutz der Rechte des Einzelnen und des Gemeinwohls, die in der Schutzfunktion der Freiheitsgrundrechte und in Verfassungsaufträgen angelegt ist.<sup>22</sup>

Die Komplexität wird noch dadurch gesteigert, dass dieses Zusammenspiel nicht nur im grundrechtlichen Kontext, sondern auch in Bezug auf Art und Umfang der Staatsaufgaben relevant ist, die letztlich vom Staatsverständnis abhängen.<sup>23</sup> Außerdem hat die Grundentscheidung über den Ausgleich zwischen der Freiheit des Einzelnen und der staatlichen Verantwortung für das Gemeinwohl über die verfassungsrechtliche Dimension hinaus erhebliche wirtschafts- und gesellschaftspolitische Bedeutung. Dies trägt dazu bei, dass teilweise die Offenheit fehlt, sich mit diesem Thema differenziert und vertieft im Kontext mit dem Konzept einer Regulierung auseinanderzusetzen. Mitunter scheinen der Politik auch die Entschlossenheit und der Mut zu fehlen, sich zu dieser Frage klar zu positionieren.

Diese tatsächlichen oder „gefühlten“ Hindernisse ändern aber nichts an der Notwendigkeit einer eindeutigen Leitlinie für die Handhabung dieses Konflikts. Andernfalls betreffen die Diskussionen zu Inhalt, Umfang und Dichte normativer Regulierung lediglich die Äste eines Baumes, der in diesem ungelösten Grundkonflikt seine Wurzeln hat. Dann hilft es wenig, diese Äste punktuell zurückzuschneiden. Denn sie wachsen dann nach oder an anderer Stelle neu. Ohne einen klaren Standpunkt in diesem Konflikt gleicht die Auseinandersetzung zur Regulierung einem Schattenboxen.

Smart Regulation als zukunftsgerichtetes Modell ist dadurch gekennzeichnet, dass sie für die Auflösung dieses Grundkonflikts eine Leitlinie bereitstellt. Ihr Inhalt wird im Kontext der verfassungsrechtlichen Fundierung dieses Regulierungskonzepts dargestellt. Schon an dieser Stelle kann aber festgehalten werden, dass diese Leitlinie das Konzept von Smart Regulation prägt und wie ein roter Faden durchzieht.<sup>24</sup>

---

22 Beispiele für solche Verfassungsaufträge sind der in der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG enthaltene Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, wozu der Schutz von Klima und Umwelt gehören, und die in Art. 87f Abs. 1 GG statuierte Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung flächendeckender, angemessener und ausreichender Dienstleistungen in den Bereichen Post und Telekommunikation.

23 Auf diesen Zusammenhang weist *Werner Jann* (Fußn. 9), S. 248 hin.

24 Dazu unten C.II.1.

### c) International informierte Regulierung

Für die Ausgestaltung von Art und Inhalt der Regulierungsinstrumente geben die Erfahrungen in anderen Ländern wichtige Impulse. Denn es ist vermessen zu glauben, Deutschland könnte hier das Rad neu erfinden. Die Herausforderungen sind für Länder mit Demokratie und Marktwirtschaft ähnlich oder zumindest vergleichbar. Allerdings sind einige ausländische Staaten bei der Entwicklung innovativer Regulierungskonzepte deutlich weiter als Deutschland. Das gilt namentlich für Irland, Schweden und Singapur. Statt in einer Nabelschau zu erstarren, sollten wir die Erfahrungen dieser Länder als Peer Group stärker nutzen, uns von ihnen inspirieren lassen und die Best Practices als wertvolle Impulse für die Weiterentwicklung der Regulierung aufnehmen. Diese internationale Informiertheit ist neben der verfassungsrechtlichen Fundierung ein weiteres prägendes Merkmal von Smart Regulation.

### 3. Smart Regulation und Better Regulation

Bevor die prägenden Merkmale von Smart Regulation näher beleuchtet werden, ist zu klären, wie dieses Modell sich zum Konzept einer Better Regulation verhält.<sup>25</sup> Sind Smart Regulation und Better Regulation gleichzusetzen, erschöpft Smart Regulation sich also in Better Regulation? Oder muss Better Regulation zu einer Smart Regulation werden, wie die EU dies fordert?<sup>26</sup>

Vorzugswürdig scheint die Sichtweise, dass Better Regulation ein wichtiges Ziel von Smart Regulation ist, das sich insbesondere in der differenzierten Ausgestaltung der verschiedenen Regulierungsinstrumente niederschlägt (dazu unten III.). Das Konzept der Smart Regulation geht aber über eine Better Regulation hinaus und unterscheidet sich von diesem durch seine verfassungsrechtliche Fundierung und internationale Influenzierung (dazu oben I.2.b) und c), unten II.).

---

25 Nicht näher eingegangen wird auf das Verhältnis von Smart Regulation und intelligenter Regulierung. Zum Teil werden beide Konzepte gleichgesetzt, wofür immerhin die wörtliche Übersetzung von „smart“ angeführt werden kann, zum Teil wird intelligente Regulierung als Weiterentwicklung des Modells einer Besseren Rechtsetzung angesehen, wobei der Schwerpunkt auf der nachträglichen Überprüfung von Regelungsauswirkungen liegt, vgl. *Maximilian Mödinger*, Bessere Rechtsetzung: Leistungsfähigkeit eines europäischen Konzepts, 2020, S. 61 m. w. Nachw., ebenda auch zu den zugrundeliegenden Kernprinzipien. Jedenfalls begegnet intelligente Regulierung der gleichen Schwierigkeit wie Bessere Regulierung: Nach welchen Kriterien beurteilt sich, ob die Regulierung intelligent oder besser ist, wer trifft insoweit die abschließende verbindliche Entscheidung? Für das durch verfassungsrechtliche Fundierung und internationale Informiertheit gekennzeichnete Konzept einer Smart Regulation bietet das Modell einer intelligenten Regulierung jedenfalls keine weiterführenden Erkenntnisse.

26 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Smart Regulation in the European Union vom 08.10.2010, COM(2010) 543 final, S. 2: „Better regulation must become smart regulation ...“

## II. Verfassungsrechtliche Fundierung der Smart Regulation

Die verfassungsrechtliche Fundierung ist die wesentliche Grundlage der Smart Regulation.

### 1. Leitlinie für die Ausgestaltung der Regulierung

Das Rückgrat („Backbone“), an dem sich die Elemente und Instrumente dieses Regulierungskonzepts ausrichten, ist folgende Leitlinie für das Zusammenspiel von grundrechtlichen Freiheiten des Einzelnen und hoheitlicher Gemeinwohlverantwortung:

Ausgangspunkt sind dabei die durch die Grundrechte garantierten individuellen Freiheiten, das heißt in Bezug auf die Regulierung insbesondere die Unternehmensfreiheit (dazu unten 2.). Regulierung ist kein Selbstzweck, sondern regelmäßig ein Eingriff in diese Rechte und bedarf deshalb der Rechtfertigung (dazu unten 3.). Die Regulierungsmaßnahmen sind strikt am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auszurichten, um sicherzustellen, dass die zentrale Forderung erfüllt wird, die auch die Regulierung auf Unionsebene prägt: „To deliver the best results in the least burdensome way“.<sup>27</sup> Bei dieser Kontrolle sind die Aspekte der Folgerichtigkeit, Konsistenz und Kohärenz stärker zu berücksichtigen (dazu unten 4.).

### 2. Unternehmensfreiheit als Ausgangspunkt

In der freiheitlichen, demokratischen, rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes hat die Freiheit des Einzelnen zentrale Bedeutung. Diese originäre Freiheit ist nicht vom Staat verliehen, sondern durch die Verbürgung der Grundrechte verfassungsrechtlich anerkannt und gemäß Art. 1 Abs. 3 GG für die gesamte Staatsgewalt unmittelbar bindend.<sup>28</sup>

#### a) Inhalt der Berufsfreiheit

Für die hoheitliche Regulierung spielen die Wirtschaftsgrundrechte und hier vor allem die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG eine wichtige Rolle. Sie schützt jede auf Dauer angelegte Tätigkeit, die der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient.<sup>29</sup> Art. 12 Abs. 1 GG garantiert jedem Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Diese Gewährleistung umfasst die Freiheit der Berufswahl und der Berufsausübung.<sup>30</sup>

---

27 Pressemitteilung Europäische Kommission vom 21.02.2012.

28 S. im Zusammenhang mit der Sicherung von Wohlstand *Kay Windthorst*, Sicherung von Wohlstand durch Familienunternehmen, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), *Wie wir Deutschlands Wohlstand sichern*, Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, 2024, S. 51 (58).

29 BVerfGE 7, 377 (397); 54, 301 (313).

30 Vgl. etwa BVerfGE 161, 63 (Rn. 43).

## b) Unternehmensfreiheit als Ausprägung der Berufsfreiheit

Eine Ausprägung der Berufsfreiheit ist die Unternehmensfreiheit. Sie zielt auf die freie Gründung und Führung von Unternehmen und steht gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch inländischen juristischen Personen des Privatrechts, das heißt den als Personen- oder Kapitalgesellschaft organisierten Unternehmen in Deutschland zu.<sup>31</sup> Unternehmensfreiheit schützt somit die Freiheit des Unternehmens und des Unternehmers. Sie umfasst verschiedene Gewährleistungen, namentlich die Freiheit, „die unternehmerische Berufstätigkeit organisatorisch und vertraglich zu gestalten, grundsätzlich Erlöse im Wege freier Preisbildung zu erwirtschaften und die beruflich erbrachte Leistung zu verwerten.“<sup>32</sup> Weiteres Element der auch als unternehmerische Freiheit bezeichneten Unternehmensfreiheit ist die Befugnis, „in den Grenzen der unternehmerischen Verantwortlichkeit für die eigenen Handlungen über die unternehmenseigenen wirtschaftlichen, technischen und finanziellen Ressourcen verfügen zu können.“<sup>33</sup>

Wesentliches Merkmal der Unternehmensfreiheit ist die Garantie eigenständiger, selbstbestimmter Entscheidungsrationalität. Danach hat der Unternehmer beziehungsweise das Unternehmen im Rahmen des geltenden Rechts die grundsätzliche Freiheit zu bestimmen, welche Mittel für welche Zwecke in welchem Umfang in welcher Zeitspanne im Rahmen der beruflichen Tätigkeit eingesetzt werden. Kehrseite dieser Freiheit sind die Verantwortung für den Fall des Scheiterns von Investitionen und die daraus resultierenden Nachteile.<sup>34</sup> Daraus wird im Hinblick auf eine hoheitliche Regulierung zugleich deutlich, dass die unternehmerische Freiheit der Ausgangspunkt ist, an dem die Regulierungsmaßnahmen zu messen sind.

### 3. Rechtfertigungsbedürftigkeit der Regulierung

Regulierung ist kein Selbstzweck, sondern bedarf grundsätzlich der Rechtfertigung durch ein verfassungskonformes Gesetz, das insbesondere den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit genügt.

## a) Unmittelbare Beeinträchtigungen durch Ge- und Verbote

Das Verfassungserfordernis einer solchen Rechtfertigung folgt im Regelfall schon daraus, dass Regulierungsmaßnahmen die Berufsfreiheit oder andere grundrechtliche Freiheiten unmittelbar beeinträchtigen. Das ist bei Genehmigungsverfahren zur Umsetzung präventiver

---

*Unternehmerische Freiheit ist der Ausgangspunkt, an dem die Regulierungsmaßnahmen zu messen sind.*

---

31 S. zuletzt BVerfG, Urteil v. 28.11.2024, 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/23, BeckRS 2024, 33182, Rn. 66.

32 BVerfG, Urteil v. 28.11.2024, 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/23, BeckRS 2024, 33182, Rn. 66 m. w. Nachw.

33 So für die in Art. 16 EU-GrCH verankerte unternehmerische Freiheit EuGH, Urteil v. 27.06.2024, Rs. C-148/23, Rn. 62 – Gestore dei Servizi Energetici SPA.

34 Ausführlich zum Problem einer implementativen Steuerung, bei der externe Belange und Ziele in die unternehmerische Entscheidungsrationalität implementiert werden, *Udo Di Fabio*, Implementative Steuerung als politische Lenkung der Unternehmerfreiheit – Eine verfassungsrechtliche Analyse am Beispiel aktueller ESG Regulierungen, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), 2025, S. 16 ff.

Verbote, zum Beispiel bei bauaufsichtlichen Zulassungen, evident. Gleiches gilt für repressive hoheitliche Eingriffe, etwa in Form einer Gewerbeuntersagung.

b) Mittelbare Beeinträchtigung als Grundrechtseingriff

Im Falle von mittelbaren Beeinträchtigungen, die regelmäßig faktisch durch das Verhalten Privater eintreten, die keiner unmittelbaren Grundrechtsbindung unterliegen, hängt die Annahme eines Grundrechtseingriffs zunächst davon ab, ob der Hoheitsträger diese Wirkung durch die Regulierungsmaßnahme bewusst und gezielt herbeiführen will. Exemplarisch hierfür ist die Mobilisierung der öffentlichen Meinung, indem Unternehmen zur Information der Öffentlichkeit verpflichtet werden, in welchem Umfang sie von außen vorgegebene oder selbst festgelegte Regulierungsziele erreicht haben. Solche Mechanismen von „comply or explain“ oder „name and shame“ sind etwa für die sogenannte flexible Geschlechterquote vorgesehen und können mit harten Sanktionen kombiniert werden.<sup>35</sup>

Mittelbare (faktische) Beeinträchtigungen grundrechtlicher Freiheiten durch Regulierungsmaßnahmen sind auch als Grundrechtseingriff zu qualifizieren, wenn der Hoheitsträger diese Auswirkungen zwar nicht anstrebt, aber billigend in Kauf nimmt. Das ist zum Beispiel bei hoheitlicher Warnung vor bestimmten Produkten zum Schutze der Verbraucher der Fall, die als Grundrechtseingriff eingeordnet wird.<sup>36</sup>

Kommt dieses Kriterium der Finalität nicht zum Tragen, stellt eine mittelbare Einwirkung nur dann einen Grundrechtseingriff dar, wenn sie eine bestimmte Intensität erreicht. Die maßgebliche Eingriffsschwelle hängt vom jeweiligen Grundrecht ab. Für die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) hat die Rechtsprechung im Falle der Subventionierung eines Konkurrenten zunächst eine mögliche Existenzgefährdung des Mitbewerbers gefordert. Inzwischen lässt sie eine (nachhaltige) Wettbewerbsverzerrung ausreichen, die vor allem dann vorliegt, wenn die konkurrierenden Unternehmen auf demselben sachlich und räumlich begrenzten Markt tätig sind.<sup>37</sup> Das ist insbesondere bei der sogenannten Anreizregulierung zu beachten.

c) Grundrechtseingriff durch Mitwirkungspflichten

Besonderes Augenmerk verdient die Frage, ob Mitwirkungspflichten, die Unternehmen im Zuge der Regulierung auferlegt werden, einen Grundrechtseingriff darstellen und daher der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen. Das betrifft ein breites Spektrum an Ermittlungs-, Auskunfts-, Berichts- und Dokumentationspflichten. Diese wirken zwar unmittelbar

---

35 Näher dazu *Udo Di Fabio* (Fußn. 34), S. 18 f.

36 BVerwG, NJW 1991, 1766 (1767 f.).

37 BVerfGE 105, 252 (268); s. auch *Gerrit Manssen*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz: GG, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 12 Rn. 100.

auf die Unternehmensfreiheit ein. Fraglich ist aber, ob die Beeinträchtigungsintensität für die Annahme eines Grundrechtseingriffs ausreicht.

Dies hat das Bundesverfassungsgericht zuletzt ausdrücklich bejaht. Danach umfasst die Berufsfreiheit auch ein Abwehrrecht gegen solche Mitwirkungspflichten bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, „die unmittelbar an eine berufliche Tätigkeit anknüpfen und mit spürbaren administrativen Lasten verbunden sind.“<sup>38</sup> Das wirkt sich auf die Anforderungen an die Rechtfertigung von Reportingpflichten aus, die etwa in der ESG-Berichterstattung bestehen. Diese rechtliche Einordnung verdient Zustimmung.

Das gilt auch und gerade im Hinblick auf die erheblichen wirtschaftlichen Belastungen, die regulatorische Mitwirkungspflichten bei den betroffenen Unternehmen auslösen. Insbesondere Berichts- und Dokumentationspflichten sowie Anzeige- oder Meldepflichten gegenüber Behörden oder Dritten werden von den Unternehmen als starke Belastung empfunden.<sup>39</sup> Sie entfalten vor allem für die Umsatzentwicklung sowie die Innovations- und Investitionstätigkeit negative Effekte.<sup>40</sup> Aber auch Mitwirkungspflichten, die für sich genommen eine relativ geringe Eingriffswirkung haben, können infolge ihrer Kumulation zu einer stärkeren Eingriffstiefe führen.<sup>41</sup> Das erhöht die Rechtfertigungslast bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit.

#### 4. Strikte Beachtung der Verhältnismäßigkeit

##### a) Geltung für Regulierungsgesetze und Regulierungsmaßnahmen

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist der entscheidende verfassungsrechtliche Beurteilungsparameter, an dem Regulierungsgesetze und Regulierungsmaßnahmen zu messen sind, die in Grundrechte, zumal die Unternehmensfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) eingreifen. Die Verhältnismäßigkeit ist daher bei der normativen Ausgestaltung der Regulierung und deren behördlicher Vollziehung zu beachten. Danach ist ein Eingriff in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG nur gerechtfertigt und somit materiell verfassungsgemäß, wenn die Regelung einem legitimen Ziel dient (dazu unten b)) und zur Erreichung dieses Ziels geeignet (dazu unten c)), erforderlich (dazu unten d)) und angemessen ist (dazu unten e)).<sup>42</sup>

Da die grundrechtlichen Gewährleistungen den Ausgangspunkt bilden, ist eine strikte Beachtung dieses Grundsatzes zu fordern. Allerdings stößt die Durchsetzung dieser Forderung auf

---

*Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist der entscheidende verfassungsrechtliche Beurteilungsparameter, an dem Regulierungsgesetze und Regulierungsmaßnahmen zu messen sind, die in Grundrechte eingreifen.*

---

38 BVerfG, Urteil v. 28.11.2024, 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/23, BeckRS 2024, 33182, Rn. 67.

39 Vgl. für europäische Regulierung das Ergebnis der Unternehmensbefragung durch das Centrum für Europäische Politik (cep), Nicht nur weniger Regulierung – bessere Regulierung, 2025, S. 10 unter dem Aspekt der Entlastung durch Reduzierung dieser Pflichten.

40 Zu der abgestuften Beurteilung als stark hinderlich bzw. hinderlich cep (FuBn. 39), S. 5.

41 S. zu dieser additiven Eingriffswirkung *Udo Di Fabio* (FuBn. 34), S. 19 f.

42 So zuletzt BVerfG, Urteil v. 28.11.2024, 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/23, BeckRS 2024, 33182, Rn. 84.

Grenzen, die sich aus dem Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ergeben.<sup>43</sup> In diesem Zusammenhang können die dogmatischen Gebote der Folgerichtigkeit, Konsistenz und Kohärenz die Konturen und Kriterien der Prüfung der Verhältnismäßigkeit schärfen. Das ist im Rahmen der Angemessenheit zu berücksichtigen.

#### b) Verfassungslegitimes Ziel

Mit dem Eingriff müssen verfassungsrechtlich legitime Ziele verfolgt werden.<sup>44</sup> Der Gesetzgeber ist bei der Wahl der Ziele frei, sofern diese sich im Rahmen der Verfassung halten und er die Kompetenz für den Erlass der aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes notwendigen Rechtsnormen besitzt.<sup>45</sup> Allerdings müssen die Ziele eindeutig, klar und verständlich im Gesetz festgelegt werden, damit die Verwaltung und die Betroffenen erkennen können, welche Ziele die Regulierung verfolgt. Zudem müssen sie auf vernünftigen Erwägungen und hinreichenden tatsächlichen Grundlagen beruhen.<sup>46</sup>

Darüber hinaus dürfen die Ziele nicht widersprüchlich sein. Dieses Erfordernis wird teilweise dem Merkmal der Geeignetheit zugeordnet und insbesondere relevant, wenn der Gesetzgeber ein bestimmtes Schutzkonzept entwickelt. Typische Ziele hoheitlicher Regulierung sind die Wahrung von Gemeinwohlbelangen, etwa einer ausreichenden, sicheren und erschwinglichen Energieversorgung,<sup>47</sup> der Schutz der Rechte des Einzelnen, zum Beispiel durch ein Rauchverbot in Gaststätten,<sup>48</sup> und Vorkehrungen gegenüber einem Marktversagen.<sup>49</sup>

#### c) Geeignetheit

Für die Eignung reicht es aus, wenn durch die Regelung „der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Es genügt mithin bereits die Möglichkeit einer Zweckerreichung.“<sup>50</sup> Eine Regelung ist erst und nur dann nicht geeignet, „wenn sie die Erreichung des Gesetzeszwecks in keiner Weise fördern kann oder sich sogar gegenläufig auswirkt.“<sup>51</sup> Angesichts der weiten Interpretation dieses Merkmals ist ein Verstoß nur in seltenen Ausnahmefällen anzunehmen, zumal dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zusteht.

---

43 S. nur BVerfGE 121, 317 = BVerfG, NJW 2008, 2409, Rn. 129.

44 BVerfG, Urteil v. 28.11.2024, 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/23, BeckRS 2024, 33182, Rn. 84.

45 Zur Notwendigkeit eines kompetenzgemäßen Gesetzes BVerfG, NJW 2008, 2409, Rn. 96 m. w. Nachw.

46 BVerfGE 121, 317 = BVerfG, NJW 2008, 2409, Rn. 101, 109.

47 S. zur Stromversorgung BVerfG, Urteil v. 28.11.2024, 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/23, BeckRS 2024, 33182, Rn. 84.

48 BVerfGE 121, 317 = BVerfG, NJW 2008, 2409, Rn. 101 ff.

49 Dazu *Udo Di Fabio*, Dirigismus und Verfassung; Wie viel staatliche Lenkung verträgt die unternehmerische Freiheit?, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Freies Unternehmertum und staatliche Lenkung – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, 2022, S. 27 (36 ff.).

50 BVerfGE 121, 317 = BVerfG, NJW 2008, 2409, Rn. 114 m. w. Nachw.

51 BVerfG, Urteil v. 28.11.2024, 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/23, BeckRS 2024, 33182, Rn. 93.

#### d) Erforderlichkeit

Das Merkmal der Erforderlichkeit verlangt, dass Grundrechtseingriffe nicht weitergehen dürfen, als es der Gesetzeszweck verlangt. „Daran fehlt es, wenn ein gleich wirksames Mittel zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels zur Verfügung steht, das Grundrechtsträger weniger und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen. Dem Gesetzgeber steht grundsätzlich auch für die Beurteilung der Erforderlichkeit ein Einschätzungsspielraum zu. Dieser bezieht sich unter anderem darauf, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren.“<sup>52</sup>

Dieser Spielraum, vor allem aber die Forderung, dass die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung in jeder Hinsicht eindeutig feststehen muss, schwächt die Kontrollfunktion des Gebots der Erforderlichkeit. Das ist bei Regulierungsgesetzen bei der Frage zu berücksichtigen, ob die Möglichkeit, das Ziel durch eine Anreizregulierung oder eine Selbstregulierung als milderes Mittel statt durch Gebots- und Verbotsregulierung, also den Einsatz von Zwang,<sup>53</sup> zu erreichen,<sup>54</sup> aufgrund des Grundsatzes der Erforderlichkeit den Vorzug erhalten muss.

#### e) Angemessenheit

Das verfassungsrechtliche Merkmal der Angemessenheit, das auch als Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne oder als Proportionalität bezeichnet wird, verlangt, „dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen. Angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne ist eine gesetzliche Regelung dann, wenn bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und des Gewichts sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt wird.“<sup>55</sup>

Bei Regulierungsgesetzen ergeben sich die wesentlichen Beurteilungskriterien aus der Intensität des Eingriffs in das Grundrecht der Berufsfreiheit einerseits und der Bedeutung der Regulierungsziele andererseits. Für Letztere spielen insbesondere der Rang des zu schützenden Rechtsguts, das Ausmaß und die Dringlichkeit seiner Gefährdung und der daraus

---

52 BVerfG, Urteil v. 28.11.2024, 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/23, BeckRS 2024, 33182, Rn. 95 m. w. Nachw.

53 Im anglo-amerikanischen Sprachraum wird dies als Command-and-Control-Regulation bezeichnet, vgl. *Neil Gunningham/ Peter Grabosky/ Darren Sinclair* (Fußn. 15), S. 38 ff.

54 Bei einer Umfrage sprachen sich 74 Prozent der befragten Unternehmen für weniger Gebots- und Verbotsregulierung aus. 71 Prozent forderten mehr Selbstregulierung und 63 Prozent mehr anreizbasierte Regulierung, *cep* (Fußn. 39), S. 11.

55 BVerfG, Urteil v. 28.11.2024, 1 BvR 460/23, 1 BvR 611/23, BeckRS 2024, 33182, Rn. 104 m. w. Nachw.

resultierende Handlungsbedarf eine wichtige Rolle. „Es ist Sache des Gesetzgebers, in Bezug auf den jeweiligen Lebensbereich darüber zu entscheiden, ob, mit welchem Schutzniveau und auf welche Weise Situationen entgegengewirkt werden soll, die nach seiner Einschätzung zu Schäden führen können. Hierbei kommt ihm grundsätzlich ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu.“<sup>56</sup>

Allerdings darf der Gesetzgeber bei der Zuordnung und Abwägung der kollidierenden Rechtsgüter die Grenze der Zumutbarkeit und somit der Angemessenheit nicht überschreiten. Er kann zwar „im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben darüber bestimmen, mit welcher Wertigkeit die von ihm verfolgten Interessen der Allgemeinheit in die Verhältnismäßigkeitsprüfung eingehen.“<sup>57</sup> Daneben muss er aber die mit der Entscheidung für ein bestimmtes Konzept verbundenen Vor- und Nachteile für die jeweils betroffenen Rechtsgüter bewerten und diese Folgen gegeneinander abwägen.<sup>58</sup> Das gilt auch für gegenläufige Interessen und mittelbare Folgen. Zudem muss er die Ziele folgerichtig umsetzen. Das verlangt über die Widerspruchsfreiheit hinaus ein konsistentes und kohärentes Regelungskonzept.<sup>59</sup>

Projiziert auf Regulierungsgesetze ergeben sich daraus folgende Kriterien für die Beurteilung der Angemessenheit:

(1) Ermittlung und Bewertung aller Folgen: Bei der Entwicklung des Regulierungskonzepts sind sämtliche Auswirkungen sachgerecht zu ermitteln. Das gilt für alle rechtlichen und tatsächlichen Folgen, die den betroffenen Unternehmen und anderen Stakeholdern durch die Regulierung unmittelbar oder mittelbar entstehen. Dies betrifft vor allem den personellen und sachlichen Aufwand und die daraus resultierenden finanziellen Belastungen. Sie entstehen nicht nur den Unternehmen, sondern auch den Behörden; Letzteres darf nicht von vornherein ausgeblendet werden.

Darüber hinaus sind auch mittelbare Folgen zu erfassen, etwa für Investitionen, Innovationen und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Das erfordert eine objektive Ermittlung der relevanten Fakten im Rahmen eines transparenten Verfahrens. Dabei steigt die Ermittlungslast in Bezug auf die relevanten Tatsachen mit der Intensität des Eingriffs. Diese Folgen sind sachgerecht zu bewerten. Das betrifft die Vor- und Nachteile der Regulierung.<sup>60</sup>

---

56 BVerfGE 121, 317 = BVerfG, NJW 2008, 2409, Rn. 120 m. w. Nachw.

57 BVerfGE 121, 317 = BVerfG, NJW 2008, 2409, Rn. 130.

58 BVerfGE 121, 317 = BVerfG, NJW 2008, 2409, Rn. 130.

59 Ausführlich zum Gebot der Folgerichtigkeit und den daraus abgeleiteten Konsequenzen *Mehrdad Payandeh*, Das Gebot der Folgerichtigkeit: Rationalitätsgewinn oder Irrweg der Grundrechtsdogmatik?, AöR Bd. 136 (2011), S. 578 (603 ff.).

60 BVerfGE 121, 317 = BVerfG, NJW 2008, 2409, Rn. 130; s. im Kontext mit dem Gebot der Folgerichtigkeit BVerfGE 125, 175 = BVerfG, NJW 2010, 505, Rn. 139.

---

*Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sind die dogmatischen Gebote der Folgerichtigkeit, Konsistenz und Kohärenz stärker zu beachten.*

---

(2) Vorkehrungen für die Umsetzung des Regulierungskonzepts: Das Regulierungsgesetz muss Vorgaben enthalten, die eine konsistente und kohärente Umsetzung der Regulierungsziele gewährleisten. Das Merkmal der *Konsistenz* erfordert über die Widerspruchsfreiheit hinaus die innere Stimmigkeit der Umsetzung und Weiterentwicklung des Regulierungskonzepts. Dies gilt insbesondere für die darin getroffenen System- und Strukturentscheidungen.

Das davon zu unterscheidende Merkmal der *Kohärenz* zielt auf die Vermeidung von Wertungswidersprüchen zwischen dem geregelten Bereich und anderen vergleichbaren Regulierungsbereichen. Dies soll nicht nur Wertungswidersprüche vermeiden, sondern auch für eine stärkere Vereinheitlichung der Regulierungsmechanismen sorgen. Das trägt dazu bei, dass Lasten infolge der Regulierung für die Unternehmen besser vorhersehbar und planbar werden.

Wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch die Einbindung der dogmatischen Gebote der Folgerichtigkeit, Konsistenz und Kohärenz zu einem scharfen Schwert für die Zulässigkeit der Regulierung? Diese Annahme würde zu weit gehen. Aber, um im Bild zu bleiben: Das rechtliche Schwert hat dadurch an Schärfe gewonnen und kann Auswüchse abschneiden. Für den notwendigen grundlegenden Umbau der Regulierung sind aber weitere Schritte auf personeller und kultureller Ebene erforderlich, insbesondere ein verändertes Mindset. Die hierfür geeigneten Hebel werden an anderer Stelle vorgestellt.<sup>61</sup> Zunächst ist zu klären, welcher Änderungsbedarf auf rechtlicher Ebene besteht und mit welchen Maßnahmen dieser umgesetzt werden kann (dazu unten III.).

### **III. Spezifische Regulierungsdefizite und ihre Ursachen als Grundlage für eine differenzierte Umgestaltung**

Art und Umfang des Bedarfs zur Veränderung der rechtlichen Ausgestaltung der Regulierung im Rahmen einer Smart Regulation hängen von den Unzulänglichkeiten ab, die insoweit bestehen. Bei der erforderlichen Bestandsaufnahme der wesentlichen Defizite und Missstände der Regulierung stehen infolge der Gesetzesbindung dieses Lenkungsmechanismus<sup>62</sup> die normativen Vorgaben im Vordergrund. Bei der Ermittlung der Reaktionsmöglichkeiten ist zwischen den verschiedenen Ursachen zu unterscheiden, die unterschiedlichen Kategorien zugeordnet werden. Auf der Grundlage dieser Differenzierung können spezifische Handlungsempfehlungen für die Umgestaltung der Regulierung entwickelt werden, um den aufgetretenen Unzulänglichkeiten künftig besser begegnen zu können (dazu unten F.).

---

61 Unten C.III.5.b), c).

62 Zur Begründung s. oben C.II.3.

Smart Regulation ist also nicht nur verfassungsrechtlich fundiert (dazu oben II.), sondern auch ein responsives Regulierungskonzept,<sup>63</sup> das mit einer differenzierten Umgestaltung der Regulierung eine Better Regulation erreichen will.<sup>64</sup> Die Notwendigkeit einer Änderung der Regulierungsvorgaben resultiert aus den konstatierten Missständen und Defiziten. Die hierfür geeigneten Reaktionen hängen davon ab, ob dieses Regulierungsversagen rechtliche, personelle oder kulturelle Gründe hat.

## 1. Umfang der Regulierungsvorgaben

Die Kritik an der gegenwärtigen rechtlichen Regulierung betrifft zunächst den Umfang der gesetzlichen Regulierungsvorgaben. Diese besetzen immer mehr Bereiche wirtschaftlichen Handelns. Exemplarisch hierfür sind die Regelungen zum ESG-Reporting und des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes. Sie machen deutlich, dass neben dem deutschen Gesetzgeber die EU ein wesentlicher Treiber dieser Entwicklung ist. Ein großer Teil der Regulierungsgesetze hat seinen Ursprung in der Union.<sup>65</sup> Das schränkt die unternehmerische Freiheit ein und beeinträchtigt die Agilität und Flexibilität von Unternehmen. Diese Eigenschaften sind gerade angesichts der volatilen äußeren Umstände wesentliche Voraussetzungen für die Weiterentwicklung der Produktpalette, die Anpassung des Geschäftsmodells und für Innovationen.

Zudem führen die ausufernde Regulierung, insbesondere die umfangreichen Dokumentations- und Informationspflichten zu einem erheblichen personellen und finanziellen Aufwand der Unternehmen. Die hierfür eingesetzten Mittel fehlen für notwendige Investitionen. All dies schwächt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und den Wirtschaftsstandort Deutschland. Als Reaktion kommt es zur Verlagerung von Betriebsstätten ins Ausland.<sup>66</sup>

## 2. Dichte der Regulierungsvorgaben

Daneben nimmt in bereits regulierten Bereichen die Dichte der normativen Vorgaben tendenziell zu. Das lässt sich quantitativ nachweisen und betrifft insbesondere den Klima- und Umweltschutz.<sup>67</sup> Aber auch in qualitativer Hinsicht kommt es zu Verschiebungen. Regulierungsgesetze verschärfen die Anforderungen an die betroffenen Bürger und Unternehmen, die zudem nicht mehr in Rechtsverordnungen ausgelagert, sondern im formellen Gesetz enthalten sind.<sup>68</sup>

---

63 Zu den Merkmalen eines responsiven Regulierungskonzepts (reaktiv und proaktiv) s. oben C.1.2.a); zu „regulatory responsiveness“ *Neil Gunningham/ Peter Grabosky/ Darren Sinclair* (Fußn. 14), S. 396 ff.

64 Dazu schon C.1.3.

65 Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik für eine starke EU – Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen*, 2019, S. 7.

66 Vgl. *Kay Windthorst* (Fußn. 6), S. 73.

67 Nach einer Statistik der Bundesregierung bestanden am 01.01.2014 1.671 Bundesgesetze mit 44.216 Einzelnormen; am Stichtag 01.01.2024 waren es 1.792 Bundesgesetze mit 52.155 Einzelnormen, BT-Drs. 20/11746 vom 10.06.2024.

68 *Oliver Lepsius*, *Vertrauensverlust in die Demokratie – Gesetzgebungsstil als Ursache?*, ZRP 2024, 162.

Das zeigt etwa der Konflikt um das Gebäudeenergiegesetz (GEG).<sup>69</sup> Das sogenannte Heizungs-gesetz sieht beim Einbau einer neuen Heizung grundsätzlich die Pflicht zur Nutzung von min-destens 65 Prozent erneuerbarer Energien vor. Die Grund- und Wohnungseigentümer werden dadurch mit einer strikten Handlungspflicht belastet, die erhebliche Kosten nach sich zieht.<sup>70</sup> Dieses Vorgehen konterkariert gegenläufige Bestrebungen zu einer Reduzierung der Regulie-rungsdichte, die zuletzt auf der Ebene der Union in Bezug auf die Berichterstattungspflichten zur Nachhaltigkeit im Rahmen der sogenannten Omnibus-Initiative unternommen wurden.<sup>71</sup>

### 3. Qualität der Regulierungsvorgaben

Die Kritik an der Qualität der normativen Regulierungsvorgaben setzt an zwei Punkten an: Fehlsteuerung und handwerkliche Mängel.

#### a) Fehlsteuerung

Was den Vorwurf der Fehlsteuerung angeht, zielt dieser weniger auf die Ziele, die mit der Regulierung verfolgt werden als auf deren einseitige Bevorzugung gegenüber kollidierenden Belangen, die einen angemessenen Ausgleich gemäß den Grundsätzen der praktischen Kon-kordanz und Verhältnismäßigkeit vermissen lässt. Das wird etwa beim Zusammentreffen von ökologischer Nachhaltigkeit und wirtschaftlicher Profitabilität im Rahmen der ökologischen Transformation der Wirtschaft deutlich. Insoweit ist es wenig hilfreich, wenn dieser Zielkon-fликт von vornherein negiert oder einseitig aufgrund einer primär moralischen Grundierung aufgelöst wird.

In dieselbe Richtung zielt der Mechanismus einer implementativen Steuerung. Bei diesem Steuerungsansatz geht es darum, „die erst politisch formulierten und dann durch das Gesetz verbindlich gemachten Gemeinwohlvorgaben als übergreifende, gemeinsame Ziele in die Strukturen und Prozessabläufe eines Unternehmens einzubauen.“<sup>72</sup> Als Beispiele werden die ESG-Regulierungen und Compliance-Vorschriften genannt. Die Bedenken richten sich insbesondere gegen die damit verbundene Aufweichung der Trennlinie zwischen staatlicher Regulierung und unternehmerischer Eigenverantwortung. Dies schwächt die Abwehrfunktion

---

*Fehlsteuerung und handwerkliche Mängel sind wesentliche Kritikpunkte an der Qualität der Regulierungsvorgaben.*

---

69 Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG) vom 08.08.2020, BGBl. I S. 1728.

70 Vgl. *Oliver Lepsius* (FuBn. 68), S. 162 ff., der auf den Vertrauensverlust in die Demokratie bei der Bevölkerung als Folge dieses Vorgehens eindringlich hinweist.

71 S. die Vorschläge der Kommission vom 26.02.2025, COM(2025) 80 final und COM(2025) 81 final; im Zentrum des Vorhabens stehen eine Verschiebung und Vereinfachung von ESG-Berichtspflichten sowie eine Einschränkung des Anwenderkreises; dazu *Patricia Sarah Stöbener de Mora/ Paul Noll*, Gesellschaftsrecht: Vorhaben der EU-Kommission zur Vereinfachung der Nachhaltigkeitsberichterstattungspflichten (Omnibus-Verordnung), EuZW 2025, 99 f.; s. auch die sog. Stop-the-clock-Richtlinie, die am 17.04.2025 in Kraft getreten ist (Richtlinie [EU] 2025/794 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.04.2025, ABl. EU Nr. L v. 16.04.2025).

72 *Udo Di Fabio* (FuBn. 34), S. 2.

der Grundrechte gegenüber der Staatsgewalt, weil das Vorliegen eines Grundrechtseingriffs fraglich und das Anforderungsprofil diffus werden.<sup>73</sup>

b) Handwerkliche Mängel

Darüber hinaus wird der Negativeffekt dadurch verstärkt, dass die handwerkliche Qualität von Regulierungsgesetzen zunehmend nicht den Anforderungen an die Gesetzestechnik genügt. Ausdruck dieser handwerklichen Mängel sind komplexe, übermäßig komplizierte, teilweise unklare, oft unabgestimmte, mitunter sogar widersprüchliche Regelungen, die nicht die gebotene Bestimmtheit, Konsistenz und Kohärenz aufweisen. Dazu tragen nicht zuletzt die Fokussierung auf die Einzelfallgerechtigkeit<sup>74</sup> sowie die Eile und Hast bei, mit der Gesetzgebungsverfahren oft durchgeführt werden.<sup>75</sup>

#### 4. Unzulänglichkeiten der behördlichen Regulierungspraxis

Zu den Mängeln der gesetzlichen Regulierung treten Unzulänglichkeiten beim Regulierungsvollzug durch die Verwaltung. Diese sind häufig schon in der Ausgestaltung der normativen Vorgaben angelegt und werden durch Defizite und Missstände der Bürokratie verschärft. Zu diesen regulierungsunspezifischen Mängeln zählen langsame Entscheidungsprozesse,<sup>76</sup> starre Entscheidungsparameter und die zurückhaltende Nutzung behördlicher Entscheidungsspielräume. Der Fokus der weiteren Betrachtung liegt indes auf den Ursachen der spezifischen Mängel der normativen Regulierung.

#### 5. Ursachen dieser Defizite

Die Ermittlung der Ursachen dieser Defizite stellt die Weichen für die Entwicklung spezifischer Reaktionsmöglichkeiten im Rahmen einer Smart Regulation. In diesem Ansatz kommt der Charakter von Smart Regulation als responsives Regulierungskonzept zum Ausdruck, das auf eine differenzierte Fortentwicklung der Regulierung gerichtet ist.<sup>77</sup> Die Ursachen des Regulierungsversagens können drei Bereichen zugeordnet werden: rechtliche Gründe (dazu unten a)), personelle Gründe (dazu unten b)) und kulturelle Gründe (dazu unten c)).

a) Rechtliche Gründe

(1) An der Spitze der rechtlichen Gründe für die Regulierungsdefizite steht das Fehlen einer klaren Linie zur Auflösung des *Grundkonflikts* zwischen *unternehmerischer Freiheit* und

---

73 S. im Einzelnen *Udo Di Fabio* (FuBn. 34), S. 17 ff.

74 Dahinter steht der Vorwurf, dass der Gesetzgeber versucht, für jede Einzelfallkonstellation eine gerechte Lösung bereitzustellen, wodurch Gesetze tendenziell komplex und kompliziert werden, vgl. *Werner Jann* (FuBn. 9), S. 249.

75 Dazu *Oliver Lepsius* (FuBn. 68), S. 162; zu Maßnahmen zur Sicherstellung der redaktionellen Qualität s. *Maximilian Mödinger* (FuBn. 25), S. 256 ff.

76 *Werner Jann* (FuBn. 9), S. 250.

77 Vgl. oben C.III.; zu den Merkmalen eines responsiven Ansatzes oben C.I.2.a).

*staatlicher Gewährleistungsverantwortung*. Darauf ist bereits bei der verfassungsrechtlichen Fundierung der Smart Regulation eingegangen worden.<sup>78</sup> Diese Ambivalenz spiegeln die Diskussionen zu Umfang und Dichte der Regulierung wider. Dagegen bezieht das Konzept einer Smart Regulation hierzu eine klare, verfassungsrechtlich abgesicherte Position. Danach sind die grundrechtlichen Freiheiten der Ausgangspunkt, an deren Gewährleistungen die Regulierungsmaßnahmen zu messen sind. Sie sind kein Selbstzweck, sondern bedürfen der Rechtfertigung unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.<sup>79</sup>

- (2) Eine weitere rechtliche Ursache für die Defizite normativer Regulierung liegt im *Mehrebenensystem* der Europäischen Union begründet. Diese Struktur kann zu Friktionen führen, wenn die Regulierung auf den verschiedenen Ebenen nicht ausreichend aufeinander abgestimmt ist. In diesem Kontext ist auch das sogenannte Gold-Plating angesiedelt. Dabei erlassen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einer EU-Richtlinie Regelungen, die über das nach der Richtlinie notwendige Maß hinausgehen. Solche höheren Schutzstandards können zwar – isoliert betrachtet – wünschenswert sein, sind aber häufig mit mehr Berichtspflichten und zusätzlichen Kosten für die Unternehmen verbunden und führen zu einem Mehraufwand bei der Verwaltung. Sie sollten daher einer strengen Prüfung der Kosten-Nutzen-Relation unterworfen werden.<sup>80</sup>
- (3) Rechtliche Gründe für die Komplexität des Regulierungsvollzugs und die daraus resultierende *lange Dauer* der Verfahren sowie den *hohen Aufwand*, die insbesondere bei Genehmigungsverfahren zu beobachten sind, können unklare und somit streitanfällige normative Vorgaben sein. Sie sind häufig auf handwerkliche Mängel des Gesetzgebers zurückzuführen, denen durch die Forderung nach Einhaltung der notwendigen Standards für die Gesetzgebung begegnet werden kann.<sup>81</sup>

Ursachen für die Komplexität, den Aufwand und die Dauer der Verfahren können aber auch das dogmatisch ausdifferenzierte System des Verwaltungsrechts in Deutschland, die umfangreichen Beteiligungsrechte Dritter – zunehmend auch von Verbänden – und die Garantie eines umfassenden Rechtsschutzes sein, der auf Gerechtigkeit im Einzelfall zugeschnitten ist.<sup>82</sup> Diese Gründe sind in den Grundfesten des bestehenden Verfassungs- und Verwaltungsrechts angelegt, sodass insoweit nur begrenzte Korrekturmöglichkeiten bestehen.

---

*In dem Konzept einer Smart Regulation sind Regulierungsmaßnahmen kein Selbstzweck, sondern bedürfen der Rechtfertigung unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.*

---

---

78 S. oben C.II.

79 Weitere Einzelheiten oben C.II.4.

80 Nationaler Normenkontrollrat, Was ist eigentlich: Gold-Plating, 09.07.2024; gegen ein Gold-Plating *Julia Jäkel/Thomas de Mazière/Peer Steinbrück/Andreas Voßkuhle* (FuBn. 5), S. 33; kritisch auch *Gisela Meister-Scheufelen*, Eigenkontrolle – Beispiel für ein neues Staatsverständnis, *Behörden Spiegel März 2025*, S. 3, die als konkretes Beispiel für Gold-Plating die Verpflichtung von Lebensmittelunternehmen zur schriftlichen Dokumentation der Kühltemperatur für die Lagerung von frischen Lebensmitteln nennt.

81 Vgl. *Oliver Lepsius* (FuBn. 68), S. 163.

82 Dazu im Zusammenhang mit dem Bürokratieabbau *Werner Jann* (FuBn. 8), S. 250.

---

*Defizite des  
Regulierungsvollzugs  
haben vor allem  
personelle und  
kulturelle Gründe.*

---

b) Personelle Gründe

Diese Gründe für Regulierungsdefizite betreffen die Personen, die mit dem Regulierungsvollzug betraut sind. Die Vorwürfe zielen im Kern auf die Bürokratie und werfen den Beschäftigten Abschottung, Silodenken, Aussitzen von Problemen, Behäbigkeit, Sturheit, mangelnde Flexibilität zur Nutzung bestehender Gestaltungsspielräume und übermäßige Vorsicht vor gemäß der Devise „nur nichts falsch machen“.<sup>83</sup>

Ob diese Kritik in dieser Schärfe gerechtfertigt ist, kann hier offen bleiben. Jedenfalls wird die Verwaltungsbürokratie von vielen Beobachtern als großes Problem erkannt, das auch auf die Regulierung ausstrahlt. Daher sollte die Frage in den Mittelpunkt gerückt werden, wie die für den Regulierungsvollzug zuständigen Personen dazu bewegt werden können, effektiver, schneller, flexibler und praxisnäher zu handeln.

---

*Hebel zur Bekämpfung  
personeller  
Defizite sind  
Digitalisierung, KI  
und Incentivierung.*

---

Hierfür stehen drei Hebel zur Verfügung: Zum einen die stärkere *Digitalisierung* der Verwaltungstätigkeit unter zunehmender Nutzung der Möglichkeiten der Künstlichen Intelligenz.<sup>84</sup> Die Regulierung wird dadurch weniger abhängig von einzelnen Personen. Zum anderen eine *bessere Incentivierung* der handelnden Personen, um sie zu effektiver, schneller und flexibler Regulierung zu bewegen, die auf die besonderen Probleme der Unternehmen eingeht. Der Einwand, das öffentliche Dienstrecht lasse dies nicht zu, greift zu kurz. Ausländische Vorbilder zeigen, wie hier die richtigen Anreize gesetzt werden können.<sup>85</sup> Deutschland benötigt eine grundlegende Verwaltungsreform der Behörden des Bundes, ressortübergreifende Personalplanungen und die Entwicklung einer neuen Fehler- und Führungskultur.<sup>86</sup>

Schließlich ist darauf zu achten, dass die *Organisation* der öffentlichen Verwaltung mit ihrer hierarchischen Struktur *durchlässiger* wird. Sonst besteht die Gefahr, dass die resignierende Erkenntnis „Das System kriegt sie letztlich alle“ zur Realität wird. Aber wie kann verhindert werden, dass gerade ambitionierte Berufsanfänger nach kurzer Zeit demotiviert sind und Teil der sogenannten „Lähmschicht“ werden, die vor allem im Mittelbau von Organisationen anzutreffen ist? Auch hier liefern die Erfahrungen in anderen Ländern mit innovativen Regulierungskonzepten interessante Impulse, die für konkrete Handlungsempfehlungen für die

---

83 Sehr deutlich die Kritik von Julia Jäkel/ Thomas de Mazière/ Peer Steinbrück/ Andreas Voßkuhle (FuBn. 5), S. 51.

84 So auch explizit Julia Jäkel/ Thomas de Mazière/ Peer Steinbrück/ Andreas Voßkuhle (FuBn. 5), S. 49 ff., die in ihrem Abschlussbericht die Errichtung eines Bundesministeriums für Digitales und Verwaltung gefordert haben, das inzwischen eingerichtet worden ist; darüber hinaus sind aber weitere Maßnahmen erforderlich, z. B. ein zentrales Digitalbudget dieses Ministeriums, das zudem die Digitalbudgets aller Bundesministerien steuert, vgl. *dies.*, ebenda, S. 50 f.

85 Näher dazu unten D.III.4.

86 S. auch die Forderung von Julia Jäkel/ Thomas de Mazière/ Peer Steinbrück/ Andreas Voßkuhle (FuBn. 5), S. 52.

notwendigen Anpassungen des Personalbereichs genutzt werden können. Darauf ist später einzugehen.<sup>87</sup>

Einige Ansatzpunkte seien hier schon genannt:

- **Tone from the top**, also eine Struktur und Kultur in den Behörden, bei der die Führungskräfte fortlaufend darauf achten, dass die Ziele erreicht werden und darauf drängen, dass das System durchlässiger wird und Talente sich entfalten können. Dieser Kulturwandel innerhalb einer Organisation muss von oben nach unten erfolgen und von den Vorgesetzten nicht nur eingefordert, sondern auch vorgelebt werden;<sup>88</sup>
- **Gezielte Incentivierung**, zum Beispiel durch Leistungsprämien. Sie können in entsprechenden Zielvereinbarungen vorgesehen und mit einer objektiven Evaluierung der Zielerreichung verbunden werden;
- **Neue Kompetenzen in der Verwaltung**, insbesondere mehr Digitalisierungs- und IT-Expertise sowie Erfahrung beim Projektmanagement;<sup>89</sup>
- **Stärkere Nutzung von externem Sachverstand**, etwa durch Öffnung für Seiteneinsteiger oder gezielte Einbindung von Führungskräften aus der Wirtschaft, welche die erforderliche Management- und Umsetzungserfahrung haben.<sup>90</sup>

### c) Kulturelle Gründe

Das lenkt den Blick auf den dritten Bereich von Ursachen für Defizite, die insbesondere den Regulierungsvollzug betreffen: kulturelle Gründe. Diese sind nicht quantitativer Natur und qualitativ schwer messbar, aber von großer Bedeutung für die Realisierung einer Smart Regulation. Denn die Regulierung in Deutschland ist durch eine *Kontrollkultur mit Perfektionsanspruch* geprägt: Möglichst alles überwachen, nur nichts falsch machen, besser auf Nummer sicher gehen.<sup>91</sup> Sie beeinflusst das Verhalten des Regulierers und erweist sich als wesentlicher Bremsklotz für die dringend notwendige Umgestaltung der Regulierung.

Kontrolle ist das Gegenteil von Vertrauen, eine Kontrollkultur ist daher eine Misstrauenskultur – das ist der Kern des Problems. Mechanismen wie Selbstregulierung, Co-Regulierung, Anreiz-Regulierung und Ex-post-Regulierung statt Ex-ante-Regulierung<sup>92</sup> haben eine gemeinsame Voraussetzung: Das grundsätzliche Vertrauen der Verwaltung in die handelnden Unternehmen,

---

*Die aktuelle Regulierung ist eine Kontrollkultur mit Perfektionsanspruch.*

---

*Kontrolle ist das Gegenteil von Vertrauen – eine Kontrollkultur ist eine Misstrauenskultur.*

---

87 Einzelheiten unten F.V.2.

88 Gisela Meister-Scheufelen (FuBn. 80), S. 3.

89 Julia Jäkel/ Thomas de Mazière/ Peer Steinbrück/ Andreas Voßkuhle (FuBn. 5), S. 51 f.

90 Vgl. Julia Jäkel/ Thomas de Mazière/ Peer Steinbrück/ Andreas Voßkuhle (FuBn. 5), S. 51 f.

91 S. auch Gisela Meister-Scheufelen (FuBn. 80), S. 3.

92 Zu diesen Mechanismen unten E.V.3b).

dass diese sich an die Regeln halten, insbesondere Regulierungsvorgaben erfüllen und in Eigenverantwortung die Standards und Maßnahmen entwickeln, um die Regulierungsziele zu verwirklichen. Fehlt dieses Vertrauen, sind solche innovativen Regulierungsmechanismen von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Gegenwärtig ist nicht zu erkennen, dass die Regulierungsstellen den Unternehmen dieses Vertrauen, das im Kern ein Glaubensvorschuss ist, in dem nötigen Ausmaß entgegenbringen.<sup>93</sup> Stattdessen wird weiter auf Ge- und Verbote sowie auf Kontrollmechanismen gesetzt. Diesen Control-and-Command-Ansatz kombiniert der Regulierer mit einem Anspruch auf Perfektionismus, der vor allem Fehler vermeiden will. Die Regulierung wird dadurch noch zusätzlich langsam, starr und schwerfällig. Eine Smart Regulation fordert und fördert eine Vertrauens- und Lernkultur, in der aus Erfahrungen Lerneffekte für das künftige Handeln gewonnen werden. Bei der Entwicklung und Umsetzung dieser Kultur geben die Best Practices in anderen Ländern, die auf dem Weg zu einer Vertrauenskultur schon deutlich weiter sind, wertvolle Impulse.

---

93 Zur Qualifizierung von Vertrauen als Glaubensvorschuss, der mit einer bestimmten Erwartungshaltung des Vertrauensgebers verbunden ist, die bei Nichterfüllung in Misstrauen umschlägt, Kay Windthorst, *Transparenz für Familienunternehmen – Transparenz in Familienunternehmen*, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), *Aspekte der Unternehmenstransparenz*, Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, 2019, S. 61 (77).

## D. Internationale Impulse für eine Smart Regulation

Für die Auswahl der Länder, deren Erfahrungen mit der Regulierung von Unternehmen als Impulse aufgegriffen werden, um zu prüfen, ob es sinnvoll ist, diese Best Practices in das Regulierungssystem in Deutschland zu implementieren, sind drei Kriterien maßgeblich:

- (1) Hat das Land ein fortschrittliches, zukunftsweisendes Regulierungssystem mit innovativen Regulierungsinstrumenten entwickelt?
- (2) Besitzt das Land ein Wirtschaftssystem, das der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland vergleichbar ist?
- (3) Hat das Land eine vergleichbare Grundordnung wie Deutschland, die auf Grundrechten des Einzelnen sowie dem Demokratie-, Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip aufbaut?

Je größer die Gemeinsamkeiten in Bezug auf die beiden letztgenannten Punkte sind, desto besser eignet sich das Regulierungssystem des Landes als Vergleichsparameter. Auf dieser Grundlage kann eine Peer Group gebildet werden, die aus drei Ländern besteht, die über spezifische innovative Regulierungskonzepte verfügen:

- (1) Irland mit seinem Core-Principles-Modell
- (2) Schweden mit seinem Assessment- und Anhörungsmodell
- (3) Singapur mit seinem Modell einer experimentellen Regulierung in Regulatory Sandboxes.

### I. Core-Principles-Modell (Irland)

Das übergreifende Ziel der Regulierungskonzeption in Irland ist eine Verbesserung der Regulierung („Regulating Better“). Hierfür werden sechs Prinzipien guter Regulierung aufgestellt und mit konkreten Maßnahmen unterlegt.

#### 1. Grundlagen und Ziele

Wesentliche Grundlage des Prozesses zur Transformation der Regulierung ist das White Paper „Regulating Better“.<sup>94</sup> Es wird durch die Regulatory Impact Analysis (RIA) flankiert. Sie ermöglicht die Entwicklung einer evidenzbasierten Regulierung durch Ermittlung und Bewertung ihrer Auswirkungen. Ziele der Better Regulation sind die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

---

*Peer Group für Länder mit innovativen Regulierungskonzepten sind Irland, Schweden und Singapur.*

---

---

*Das Core-Principles-Modell: Necessity, Effectiveness, Proportionality, Transparency, Accountability und Consistency.*

---

<sup>94</sup> Regulating Better, A Government White Paper setting out six principles of better Regulation, Januar 2004 (nachfolgend White Paper genannt).

der Unternehmen und die Förderung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums. Das wirkt sich auch auf andere Bereiche aus, etwa den Verbraucher- und Umweltschutz.<sup>95</sup>

## 2. Necessity

Das Prinzip „Necessity“ beinhaltet keine generelle Ablehnung einer Regulierung, deren grundsätzliche Berechtigung anerkannt wird. Es soll vielmehr sicherstellen, dass die Regeln und Instrumente einer Regulierung nur eingesetzt werden, wenn sie notwendig sind. Diese Notwendigkeit muss fortlaufend überprüft werden.<sup>96</sup> Zur Umsetzung dieses Ziels werden folgende Maßnahmen festgelegt:

### a) Höhere Anforderungen für den Nachweis der Notwendigkeit

Vor der Entscheidung für die Regulierung eines Bereiches werden höhere Anforderungen an den Nachweis gefordert, dass diese Regulierung überhaupt notwendig ist. Im Rahmen eines evidenzbasierten Ansatzes sind hierfür ausreichende Daten erforderlich, um alle Auswirkungen angemessen beurteilen zu können. Zudem bedarf es des Einsatzes von kompetentem Personal.

### b) Reduzierung der Bürokratie

Das Prinzip „Necessity“ soll durch eine Reduzierung der Bürokratie (red tape) gefördert werden. Sie belastet vor allem kleine und mittlere Unternehmen (SMEs). Insoweit geht es darum, wie die Regulierungsprozesse einfacher, effektiver und schneller gestaltet werden können. Hierfür wird ein Multi-Channel-Ansatz vorgeschlagen, der verschiedene Mechanismen parallel nutzt. Dazu gehören zum einen die durchgehende Erreichbarkeit der Behörde (24/7), was eine digitale Kommunikation erfordert, zum anderen weniger Formulare, die ausgefüllt werden müssen.<sup>97</sup>

### c) Fortlaufende Überprüfung der Regulierung

Die Notwendigkeit der Regulierung wird zudem durch eine dauerhafte Überprüfung der Institutionen und Regeln der Regulierung gewährleistet. Bei dieser begleitenden und nachlaufenden Evaluierung müssen drei Fragen beantwortet werden: Was hat gut funktioniert? Was musste geschehen, dass es funktionierte? Wie würde es besser funktionieren?<sup>98</sup>

---

95 *White Paper* (FuBn. 94), S. 6 ff.

96 Vgl. *White Paper* (FuBn. 94), S. 8, 11.

97 *White Paper* (FuBn. 94), S. 13.

98 *White Paper* (FuBn. 94), S. 11, 14.

### 3. Effectiveness

Das Prinzip der Effectiveness kann als Effektivität übersetzt werden. Es beinhaltet vor allem zwei Elemente: Effektivere Zielsetzung (dazu unten a)) und angemessene Umsetzung (dazu unten b)).

#### a) Effektivere Zielsetzung

Im Zuge des ergebnisorientierten Ansatzes der Regulierung müssen die Ziele bestimmter, klarer und verständlicher festgelegt werden. Das dient auch ihrer Akzeptanz durch die Betroffenen, die wissen müssen, wie sie sich zu verhalten haben.<sup>99</sup>

#### b) Angemessene Umsetzung

Die Forderung nach einer angemessenen Umsetzung zielt auf eine maximale Flexibilität bei der Umsetzung der präzise festgelegten Ziele. Dabei sind auch die Erfahrungen anderer Länder im Rahmen einer Best-Practice-Beurteilung zu berücksichtigen, wobei Schweden ausdrücklich erwähnt wird. Zudem sollen keine Instrumente eingesetzt werden, die als unangemessene Druckmittel zur Durchsetzung der Ziele empfunden werden. Im Übrigen soll die Regulatory Impact Analysis (RIA) angewendet werden, etwa zur Ermittlung der Zielverwirklichung und der dabei auflaufenden Kosten.<sup>100</sup>

### 4. Proportionality

Das Prinzip der Proportionality, also der Proportionalität, spielt im Konzept einer Better Regulation in Irland eine wichtige Rolle. Es verlangt den Einsatz des mildesten Mittels (dazu unten a)) und die Nutzung von mehr Alternativen bei der Regulierung (dazu unten b)).

#### a) Mildestes Mittel

Die Regierung verpflichtet sich dazu, „to regulate as lightly as possible given the circumstances.“<sup>101</sup> Das entspricht dem Gebot der Erforderlichkeit im Rahmen des deutschen Verfassungsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Er verlangt den Einsatz des mildesten Mittels, das für die Herbeiführung des angestrebten Erfolgs geeignet ist.<sup>102</sup> Proportionality will eine Reduzierung der Regulierung herbeiführen. Diese Zielsetzung beruht auf der Einsicht, dass nahezu immer irgendwelche Gründe für eine Regulierung gefunden werden können. Entscheidend ist daher, wie viel Regulierung angemessen ist. Dabei sind im Rahmen eines RIA-Ansatzes insbesondere der Nutzen und die Kosten zu berücksichtigen.<sup>103</sup>

---

99 *White Paper* (FuBn. 94), S. 16.

100 Vgl. *White Paper* (FuBn. 94), S. 16 ff.

101 *White Paper* (FuBn. 94), S. 20.

102 Dazu schon oben C.II.4.d).

103 *White Paper* (FuBn. 94), S. 20.

b) Nutzung von mehr Alternativen

Deutlicher als das Verfassungsgebot der Erforderlichkeit verlangt Proportionality, dass der Spielraum der Alternativen zu einem Command-and-Control-Ansatz ausgeschöpft wird. In diesem Kontext werden drei Optionen explizit angesprochen: Performance-based-Regulation, Co-Regulierung und der Einsatz wirtschaftlicher Einflussnahmemöglichkeiten, zum Beispiel im Rahmen von Steuern. Eine gleichförmige Regulierung wird abgelehnt und stattdessen die Notwendigkeit von mehr Vertrauen in die Nutzung von alternativen Formen der Regulierung oder von Alternativen zur Regulierung betont.<sup>104</sup> Das sind wertvolle Impulse für das Konzept einer Smart Regulation in Deutschland.<sup>105</sup>

## 5. Transparency

Transparency, also Transparenz, ist ein wichtiger Bestandteil von Good Governance. Für die Regulierung sind vor allem zwei Elemente von Transparency bedeutsam: Ein breit angelegter Konsultationsprozess (dazu unten a)) und größere Einfachheit, Klarheit und Verständlichkeit der Regulierungsgesetze (dazu unten b)).

a) Breit angelegter Konsultationsprozess

Die Regulierungsvorgaben müssen auf einem breit angelegten, offenen und fairen Konsultationsprozess beruhen, der neben den betroffenen Unternehmen auch alle Stakeholder aktiv einbindet. Das fördert den Konsens in Bezug auf die Regulierung und somit ihre Akzeptanz. Ein „Regulatory capture“ muss vermieden werden. Bei diesem Vorgehen nutzt ein Marktteilnehmer seinen Einfluss oder seine überlegenen Ressourcen, um eine Regulierungsentscheidung zu unterlaufen.<sup>106</sup>

b) Einfachheit, Klarheit und Verständlichkeit der Regulierungsgesetze

Daneben verlangt Transparency größere Einfachheit, Klarheit und Verständlichkeit der Regulierungsgesetze. Das vermeidet das Entstehen von Zweifeln, etwa bei der Gesetzesauslegung und dient der Konsistenz und Kohärenz der gesetzlichen Vorgaben.<sup>107</sup> Dies stärkt die dirigistische Kraft der Regulierung und erleichtert es den Betroffenen, sich darauf einzustellen. Denn Planbarkeit setzt voraus, dass die Betroffenen wissen, was von ihnen verlangt wird.<sup>108</sup> Diese Aspekte fließen in die Entwicklung des S.M.A.R.T.-Modells für die Regulierung in Deutschland ein.<sup>109</sup>

---

104 *White Paper* (Fußn. 94), S. 21.

105 Näher dazu unten E.V.3., F.II.

106 *White Paper* (Fußn. 94), S. 26 f.

107 Die Konsistenz ist zudem ein eigenständiges Prinzip von Better Regulation in Irland, s. unten D.I.7.

108 *White Paper* (Fußn. 94), S. 28 f.

109 Unten E.II.2., III.1., F.I.2.a).

## 6. Accountability

Das Prinzip der Accountability reagiert auf die Komplexität und Vielschichtigkeit der Regulierung, bei der verschiedene Stellen aufgrund unterschiedlicher Vorgaben zusammenwirken. Accountability kann als Verantwortlichkeit übersetzt werden und verlangt, dass eindeutig festgelegt ist, wer gegenüber wem für was verantwortlich ist. Dies setzt voraus, dass die Zuständigkeit im Gesetz eindeutig bestimmt ist und Doppel- oder Mischzuständigkeiten vermieden werden.<sup>110</sup> Darüber hinaus müssen die Akteure im Rahmen dieser Zuständigkeit handeln, also ihre Rolle entsprechend ausfüllen und nicht durch sachfremde Erwägungen kontaminieren.

## 7. Consistency

Die Konsistenz der Regulierung bildet ein eigenständiges Prinzip in der Regulierung in Irland. In organisatorischer Hinsicht betrifft dies die Konsistenz des Verhaltens zwischen den Regulierungsstellen, die nicht widersprüchlich, sondern folgerichtig handeln müssen. In sachlicher Hinsicht zielt die Forderung nach Konsistenz auf die Regulierung in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen. Die Ziele und Maßnahmen dürfen keine Friktionen nach sich ziehen. Andernfalls würden die Vorhersehbarkeit der Regulierung und die Rechtssicherheit gefährdet. Zur Umsetzung der Konsistenz der Regulierung werden in Irland folgende konkrete Maßnahmen vorgeschlagen:

- Einrichtung neuer spezifischer Regulierungsstellen nur in den Fällen, in denen evident ist, dass die Aufgaben nicht durch die bestehenden Regulierungsstellen bewältigt werden können;
- Überprüfung der Zusammenlegung von Regulierungsstellen;
- Verbesserung des Austausches zwischen den Regulierungsstellen mit dem Ziel einer konsistenten Regulierungspraxis.<sup>111</sup>

## II. Assessment- und Anhörungsmodell (Schweden)

Schweden ist trotz seines traditionell stark ausgebauten Sozialstaats ein interessantes Modell für das hier entwickelte Konzept einer Smart Regulation in Deutschland.

### 1. Dynamische und effektive Reform der Regulierung

Der Sozialstaat ist dort als Reaktion auf die Wirtschaftskrise in den frühen 1990er Jahren massiv umgebaut worden. Während der Arbeitsmarkt weiterhin stark reguliert ist, wurden die Warenmärkte in erheblichem Umfang dereguliert. Die dynamische und effektive Reform der

---

110 *White Paper* (FuBn. 94), S. 30 f.

111 *White Paper* (FuBn. 94), S. 34 ff.

---

*Sozialstaat und  
schlanke  
Regulierung sind  
kein Widerspruch.*

---

Regulierung hat das Unternehmertum gestärkt und die Regulierungslasten für Unternehmen deutlich reduziert.<sup>112</sup> Die Regulierungsreform hat zudem zu einer erheblichen Produktivitätsdividende („Productivity Dividend“) beigetragen.<sup>113</sup> Dies ist auch deshalb interessant, weil es zeigt, dass der Sozialstaat und eine unternehmensfreundliche, schlanke und effektive Regulierung sich nicht ausschließen.

Aus deutscher Sicht verdienen vor allem zwei Elemente der Regulierungsreform in Schweden besondere Aufmerksamkeit: Ein differenziertes Assessmentmodell (dazu unten 2.) und ein breit angelegtes Anhörungsmodell mit einer starken zentralen Regulierungsbehörde (dazu unten 3.).

## **2. Differenziertes Assessmentmodell**

Eine Evaluation der Regulierung wurde in Schweden zunächst eher vernachlässigt. Nach Erlass eines Regulierungsgesetzes zeigte die zuständige Stelle wenig Interesse, zu prüfen, ob dieses erfolgreich ist, seine Ziele erreicht oder unbeabsichtigte Folgen auslöst.<sup>114</sup> Das änderte sich in der Folgezeit erheblich. Seit 1998 muss die Regierung ein Impact Assessment, also eine Beurteilung der Folgen der Regulierung in den offiziellen Bericht integrieren, der dem Gesetzesvorschlag der Regierung an das Parlament vorausgeht.<sup>115</sup>

Die Verpflichtung für ein solches Assessment wurde im Jahre 2007 mit Erlass des Gesetzes über ein Regulatory Impact Assessment noch einmal deutlich verschärft. Bevor die Behörden über eine Regulierung entscheiden, müssen sie frühestmöglich die Kosten und die anderen Auswirkungen der Regulierung in dem für den Einzelfall notwendigen Umfang ermitteln und in dem Impact Assessment dokumentieren (Art. 4 Ziff. 1).

Dieses Assessment muss zudem:

- (1) das Problem und die Ziele beschreiben;
- (2) die alternativen Lösungsmöglichkeiten und die Folgen beschreiben, wenn es zu keiner Regulierung kommt;
- (3) darüber informieren, wer durch die Regulierung betroffen ist, auf welcher rechtlichen Grundlage die Regulierungsbehörde entscheidet und welche Kosten und anderen Folgen

---

112 Vgl. *Espen Erlandsen/ Jens Lundsgaard*, How Regulatory Reforms in Sweden have boosted Productivity, OECD Economics Department Working Papers No. 577, 2007, Rn. 62; das ambitionierte Ziel war die Reduzierung der Regulierungslasten für Unternehmen um 25 Prozent innerhalb von vier Jahren, s. dies., ebenda, Rn. 55.

113 Dazu *Espen Erlandsen/ Jens Lundsgaard* (Fußn. 112), Rn. 65 ff.

114 *Jessika van der Sluijs*, Regulatory Impact Assessment – the Swedish example, Stockholm Faculty of Law Research Paper Series No. 6, S. 1 (5).

115 Vgl. *Jessika van der Sluijs* (Fußn. 114), S. 1 ff., zu den rechtlichen Instrumenten in Schweden und zum Gesetzgebungsprozess.

---

*Differenziertes  
Assessmentmodell  
und breit angelegtes  
Anhörungsmodell.*

---

die Regulierung auslöst und diese mit den Auswirkungen vergleichen, die bei alternativen Regulierungsmechanismen entstehen würden (Art. 6 Ziff. 1 bis 5).

Zusätzliche Anforderungen an das Impact Assessment sind vorgeschrieben, wenn die Regulierung bedeutsame Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der Unternehmen oder deren Wettbewerbsfähigkeit hat. In diesem Fall muss das Assessment Darlegungen zu folgenden Punkten enthalten:

- (1) Die Zahl und Größe der betroffenen Unternehmen sowie die Wirtschaftsbereiche, in denen sie tätig sind;
- (2) der Zeitaufwand sowie die Verwaltungskosten und die weiteren Kosten, die den Unternehmen durch die Regulierung entstehen;
- (3) das Ausmaß, in dem die Regulierung die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und andere Bedingungen beeinflusst. Dabei müssen die Belange kleiner Unternehmen besonders berücksichtigt werden (Art. 7).

Diese Betrachtung zeigt, dass die Anforderungen an die Beurteilung der Folgen der Regulierung in Schweden differenzierter und umfangreicher als in Deutschland sind und die Auswirkungen für Unternehmen in besonderem Maße berücksichtigen. Das ist ein weiterer interessanter Impuls für das Zukunftsmodell einer Smart Regulation, dessen Leitlinien und Instrumente unten ausführlich dargestellt werden (E.).

### **3. Breit angelegtes Anhörungsmodell**

Ergänzend zu diesem differenzierten Impact Assessment-Modell beruht der Regulierungsprozess in Schweden auf einem breit angelegten Anhörungsmodell. Dieses ist dadurch gekennzeichnet, dass staatliche Stellen, Kommunen, Organisationen, Wirtschaftsverbände sowie Unternehmen und Personen, die infolge der Regulierung auf der Kostenseite oder auf andere bedeutsame Weise betroffen werden, die Möglichkeit erhalten, sich zu dem Vorhaben im laufenden Verfahren zu äußern (Art. 4 Ziff. 2).

Dieser Form der Kooperation durch Einbindung aller Stakeholder in einem frühen Stadium der Regulierung durch Eröffnung umfangreicher Anhörungsrechte korrespondiert die starke Stellung des Swedish Better Regulation Councils als zentraler Regulierungsbehörde.<sup>116</sup> In Deutschland wäre die Errichtung einer solchen zentralen Regulierungsbehörde aus kompetenziellen Gründen rechtlich problematisch. Eine solche Organisation wäre auch wirtschaftlich nicht sinnvoll, weil sie tendenziell zu noch mehr Bürokratie führen würde. Der Normenkontrollrat

---

116 Dazu *Jessika van der Sluijs* (Fußn. 114), S. 6 f.

auf Bundesebene hat spezifische Funktionen in Bezug auf die Regulierung und wurde nicht als allumfassende Regulierungsstelle ausgestaltet.

### III. Experimentelle Regulierung in Regulatory Sandboxes (Singapur)

Singapur besitzt ein innovatives, zukunftsgerichtetes und dynamisches Regulierungskonzept, in dessen Zentrum sogenannte Regulatory Sandboxes stehen. Da die Wirtschaft in diesem Land auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruht, bietet sich dieses Konzept als Vergleichsparameter an, auch wenn dort ein anderes Verständnis von Grundrechten und Demokratie als in Deutschland anzutreffen ist.

#### 1. Begriff und Merkmale der Regulatory Sandbox

Als Regulatory Sandbox wird ein abgegrenzter Bereich bezeichnet, in dem neue Regulierungsinstrumente oder innovative Technologien, Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle getestet werden können. Um den Beteiligten die notwendige Gestaltungsfreiheit zu eröffnen, wird die Sandbox für die Dauer ihres Bestehens von bestimmten rechtlichen Anforderungen, die eine Verwirklichung des Zukunftsprojekts behindern können, freigestellt oder diese werden zumindest gelockert. Darin zeigt sich der experimentelle Charakter von Sandboxes. Auf europäischer Ebene entsprechen Reallabore den Sandboxes.<sup>117</sup> In diesem Begriff kommt das Merkmal der Erprobung deutlicher zum Ausdruck.

Allerdings ist die Experimentierfreiheit nicht unbegrenzt. Vielmehr ziehen die Sandboxes hierfür einen Rahmen, der nicht überschritten werden darf, was von den Behörden überwacht wird.<sup>118</sup> Das Verhältnis von Regulierungsbehörden und Unternehmen ist aber grundsätzlich durch ein enges Zusammenwirken gekennzeichnet, das wechselseitiges Vertrauen voraussetzt. Der Regulierer wird nicht primär als Kontrolleur, sondern als Partner gesehen, um innovative Produkte oder Dienstleistungen oder neue Regulierungsansätze und -instrumente zu entwickeln. Dabei lernen nicht nur die Unternehmen von den Regulierungsbehörden, sondern auch die Behörden von den Unternehmen, etwa im Hinblick auf die Nutzungsmöglichkeiten neuer Technologien (IT, KI).<sup>119</sup>

Außerdem sind Sandboxes zeitlich begrenzt und werden von einer fortlaufenden datenbasierten Evaluierung begleitet. Auf diese Weise kann objektiv auf der Grundlage von Fakten festgestellt werden, ob die in der Sandbox klar formulierten Ziele erreicht werden. Ist dies

---

*Zentrale Rolle von  
Regulatory  
Sandboxes als  
Foren experimenteller  
Regulierung.*

---

---

*Vorbild Singapur:  
Behörden und  
Unternehmen  
arbeiten vertrauens-  
voll zusammen.*

---

---

<sup>117</sup> Vgl. für die KI-Regulierung unten E.VI.1.c).

<sup>118</sup> Keith Detros/ Sarah Lim, *Sandbox to Society: Fostering Innovation in Southeast Asia*, Report, January 2024, S. 9 f.

<sup>119</sup> Vgl. Keith Detros/ Sarah Lim (Fußn. 118), S. 10.

nicht der Fall, muss nachgebessert oder die Sandbox bei unüberwindbaren Hindernissen beendet werden.<sup>120</sup>

## 2. Fintech als Beispiel einer Regulatory Sandbox

Beispiel einer wichtigen Regulatory Sandbox in Singapur ist die im Jahre 2016 eingerichtete Fintech Regulatory Sandbox. Sie bildet ein Rahmenwerk, in dem innovative Finanztechnologien, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle unter Marktbedingungen getestet werden können, ohne von vornherein an den engen Vorgaben einer Regulierung zu scheitern. Der künftige Regulierungsrahmen wird vielmehr aufgrund der Erfahrungen in der Sandbox in enger Abstimmung zwischen den Behörden und Unternehmen entwickelt. Im Gegenzug müssen die Unternehmen sich den Bedingungen der Sandbox unterwerfen, welche die Einhaltung unabdingbarer Mindeststandards der Kontrolle sicherstellen.<sup>121</sup> Dazu gehören insbesondere Vorkehrungen, welche die Sicherheit des Finanzsystems gewährleisten und die Folgen eines Scheiterns der Sandbox begrenzen.<sup>122</sup>

## 3. Typen einer Regulatory Sandbox

Die Wurzeln des Konzepts einer Sandbox liegen in der Entwicklung und Testung von Software. Im Bereich hoheitlicher Regulierung ist der Begriff im Jahre 2016 im Vereinigten Königreich von der Financial Conduct Authority in Bezug auf Innovationsprojekte im Sektor von Finanzdienstleistungen benutzt worden. In der weiteren Entwicklung haben sich zwei Typen von Regulatory Sandboxes herausgebildet, die durch ihre primäre Zielsetzung bestimmt sind: Innovation von Produkten einerseits und Weiterentwicklung von Regulierungsmechanismen andererseits. Diese Abgrenzung ist nicht trennscharf, Überschneidungen zwischen product-focussed Sandboxes und policy-focussed Sandboxes sind möglich.<sup>123</sup>

## 4. Unterschiedliche Ansätze der Sandboxes

Neben diesen Typen einer Sandbox können ihr auch unterschiedliche Ansätze zugrunde liegen, die Einfluss auf ihre Ziele, ihren Inhalt und ihre Mechanismen haben. Dabei spielen im Kontext von Best Practices für eine Smart Regulation in Deutschland vor allem zwei Ansätze eine Rolle:

### a) Advisory innovation approach

Bei diesem Ansatz steht die Innovation von Produkten und Dienstleistungen im Vordergrund, während die Weiterentwicklung der Regulierung eher zurücktritt. Dieser Ansatz ist bei der

---

120 S. für den Sandbox Express, der eine Ergänzung des bestehenden Sandbox-Ansatzes darstellt, der durch eine Beschleunigung und Reduzierung der Ressourcen geprägt ist, *Monetary Authority of Singapore (MAS), Sandbox Express Guidelines, January 2022, Tz. 1.4., 2.1., 2.2.*

121 *Monetary Authority of Singapore (MAS), Fintech Regulatory Sandbox Guidelines, 2022, Tz. 2.1., 2.3., 2.4., 5.2.*

122 Vgl. *Monetary Authority of Singapore (FuBn. 120), Tz. 2.2.*

123 Vgl. *Keith Detros/ Sarah Lim (FuBn. 118), S. 12.*

Fintech Sandbox zu beobachten. Ihr wesentliches Ziel ist die Entwicklung innovativer, sicherer Technologien im Finanzsektor, die dann vom Markt aufgenommen werden sollen.<sup>124</sup>

b) Anticipatory regulatory approach

Der Fokus dieses Ansatzes liegt auf der Ermittlung der Auswirkungen der technischen Entwicklung und ihre Folgen für die Ausgestaltung der Regulierung. Ein Beispiel für diesen Ansatz ist die Autonomous Vehicle (AV) Regulation in Singapur, die das autonome Fahren zum Gegenstand hat. Kennzeichnend für diesen Ansatz sind neben seinem experimentellen Charakter und seiner Zukunftsgerichtetheit vor allem zwei Prinzipien:<sup>125</sup>

- (1) Data und outcomes-based: Die Risiken und Chancen werden aufgrund von ausreichenden belastbaren Fakten ermittelt und mit Blick auf die Ergebnisse bewertet.
- (2) Inclusive and collaborative: Die notwendigen Anpassungen der Regulierung infolge dieser Ermittlung und Bewertung erfolgen nicht einseitig durch den Regulierer, sondern im Zusammenwirken mit den Betroffenen. Das sind neben den Unternehmen und Wirtschaftsverbänden auch weitere Stakeholder, etwa Kreditinstitute und Verbraucherschutzorganisationen.

Für die Smart Regulation in Deutschland liefert der anticipatory regulatory approach von Sandboxes in Singapur interessantes Anschauungsmaterial. Das gilt insbesondere für folgende Punkte:

- experimenteller Charakter,
- Zukunftsgerichtetheit,
- klare Festlegung der Regulierungsziele,
- Ermittlung sämtlicher Folgen für alle Betroffenen aufgrund von Tatsachen,
- Bewertung dieser Auswirkungen nicht nur unter dem Aspekt des Risikos, sondern auch unter dem Aspekt der Chancen; kooperative Ausgestaltung der Regulierung, was einen engen Austausch von Regulierer und Unternehmen erfordert und ein wechselseitiges Vertrauen impliziert.

Gegenüber diesem offenen, dynamischen, innovativen und kooperativen Regulierungsansatz in Singapur wirkt die bestehende Regulierung in Deutschland abgeschottet, starr, konservativ und imperativ. Dies kann, nein: dies muss sich ändern. Den konzeptionellen Rahmen hierfür bietet eine Smart Regulation.

---

<sup>124</sup> Keith Detros/ Sarah Lim (FuBn. 118), S. 10.

<sup>125</sup> Vgl. Keith Detros/ Sarah Lim (FuBn. 118), S. 13.

---

*Singapur: offener,  
dynamischer,  
innovativer und  
kooperativer  
Regulierungsansatz.*

---

## E. Leitlinien und Instrumente einer Smart Regulation

Daher sollen die Leitlinien für das zukunftsweisende Konzept einer Smart Regulation entwickelt und die Möglichkeiten ihrer Umsetzung, insbesondere die hierfür geltenden Anforderungen und die eingesetzten Instrumente, dargestellt werden. Daraus ergeben sich Handlungsempfehlungen für die Politik und die Verwaltung (dazu unten F.). Leitlinien beschreiben den Ansatz, die Ausrichtung und die Ziele der Regulierung. Dabei wird ein holistischer (ganzheitlicher) Ansatz zugrunde gelegt,<sup>126</sup> der die normativen Regulierungsvorgaben und den behördlichen Regulierungsvollzug umfasst, wobei die Regulierungsgesetze im Fokus der ganzheitlichen Konzeption stehen.<sup>127</sup>

### I. Entwicklung eines neuen S.M.A.R.T.-Modells

Die wesentlichen Grundlagen des Konzepts einer Smart Regulation ergeben sich aus dem Dreiklang von verfassungsrechtlicher Fundierung, responsiver differenzierter Umgestaltung der Regulierung und internationaler Inspiration.<sup>128</sup> Die daraus abgeleiteten Leitlinien können in einem neuen S.M.A.R.T.-Modell verankert werden, das speziell für die vorliegende Konzeption einer Smart Regulation entwickelt wurde.<sup>129</sup> S.M.A.R.T. ist ein Akronym, das für folgende Leitlinien steht, wobei gewisse Überschneidungen ebenso unvermeidbar wie unschädlich sind:

- Specific (dazu unten II.)
- Measurable (dazu unten III.)
- Agile (dazu unten IV.)
- Reasonable (dazu unten V.)
- Trusted (dazu unten VI.).

### II. Specific

Die Leitlinie „specific“, also „spezifisch“, hat drei unterschiedliche Bedeutungsdimensionen, die besondere Anforderungen und Maßnahmen für die Umsetzung nach sich ziehen.

---

*Neues S.M.A.R.T.-  
Modell als  
Herzstück von  
Smart Regulation.*

---

---

*S.M.A.R.T. =  
Specific, Measurable,  
Agile, Reasonable,  
Trusted.*

---

<sup>126</sup> Das Regulierungssystem in Singapur verfolgt ebenfalls einen holistic approach, vgl. *Yeong Zee Kin*, Smart Regulation: Implementing a responsive regulatory regime, S. 1 (2).

<sup>127</sup> Dies folgt schon aus dem Vorbehalt des Gesetzes, s. oben C.1.2.b).

<sup>128</sup> Ausführlich dazu oben C.1.2., II. und III., D.

<sup>129</sup> Das von *George T. Doran* für Zielvereinbarungen entwickelte SMART-Modell, das als Akronym die Merkmale „Specific, Measurable, Achievable, Reasonable und Time-bound“ abbildet, weicht von dem hier vorgeschlagenen Modell ab (There’s a S.M.A.R.T. way to write management’s goals and objectives, in: *Management Review*, Bd. 70, 1981, S. 35 [36]).

## 1. Spezifische Regulierungsbereiche

Eine Specific Regulation zielt auf jeweils besondere Bereiche, um diese zu verbessern.<sup>130</sup> Das beinhaltet die Absage an eine pauschale einheitliche Regulierung aller Wirtschaftsbereiche. Denn eine solche allgemeine uniforme Regulierung könnte den Besonderheiten, insbesondere den spezifischen Risiken des jeweiligen Bereichs, nicht angemessen Rechnung tragen.

Die Regulierung in Deutschland entspricht dieser Leitlinie. Denn sie sieht neben der allgemeinen Wettbewerbsregulierung eine sektorspezifische Regulierung vor. Das gilt etwa für die Post, die Telekommunikation, den Luftverkehr und die Eisenbahnen. Für diese Bereiche wurden besondere Regulierungsgesetze erlassen und spezifische Regulierungspraktiken entwickelt. Als gesetzliche Grundlagen können das Postgesetz (PostG), das Telekommunikationsgesetz (TKG), das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) und das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) genannt werden.

## 2. Spezifische Regulierungsziele

Die Leitlinie „specific regulation“ verlangt vom Gesetzgeber die Festlegung spezifischer Regulierungsziele für die verschiedenen Regulierungsbereiche, die deren Besonderheiten und den Risiken angemessen Rechnung tragen. Die Ziele müssen eindeutig und klar formuliert werden. Denn sie sind Handlungsauftrag für den Regulierungsvollzug und Kontrollmaßstab für die Gerichte. Außerdem sind die betroffenen Unternehmen nur dann in der Lage, diese Ziele bei ihrem Verhalten und ihren Planungen adäquat zu berücksichtigen.

Die Bundesnetzagentur hat zuletzt für die Energieversorgung die Transparenz der Regulierung gefordert, um auch für Investoren und Netznutzer verständlich zu sein. Zugleich hat sie darauf hingewiesen, dass Transparenz mit einer überschaubaren Komplexität des Systems einhergehe.<sup>131</sup> Im Konzept der Smart Regulation hängen die Aspekte „Transparenz“, „Bestimmtheit“, „Klarheit“, „Verständlichkeit“ und „Komplexität“ der Regulierung zusammen. Insoweit greifen die Leitlinien „Specific“ und „Measurable“ des S.M.A.R.T.-Modells ineinander.<sup>132</sup>

Exemplarisch für eine eindeutige, klare und verständliche Festlegung der Regulierungsziele ist § 2 Abs. 2 TKG, der unter anderem folgende Ziele aufzählt:

- Die Sicherstellung der Konnektivität sowie die Förderung des Zugangs zu und der Nutzung von Netzen mit sehr hoher Kapazität durch alle Bürger und Unternehmen (Nr. 1);

---

130 In diesem Sinne schon *George T. Doran* (Fußn. 129), S. 36.

131 *Bundesnetzagentur*, Energie: Eckpunktepapier „Netze. Effizient. Sicher. Transformiert.“, 2024, S. 10.

132 Zu „Measurable“ unten E.III.

- die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation im Bereich der Telekommunikationsdienste und -netze – einschließlich eines effizienten infrastrukturbasierten Wettbewerbs – sowie der zugehörigen Einrichtungen und Dienste, auch in der Fläche (Nr. 2).

### 3. Differenzierte Regulierungsinstrumente

Die Leitlinie „Specific“ wirkt sich auch auf die Regulierungsinstrumente aus, die ein breites differenziertes Spektrum bilden. Die Auswahl und der Einsatz des konkreten Instruments werden durch zwei Faktoren beeinflusst:

Den spezifischen Risiken des Regulierungsbereichs und dem daraus folgenden Handlungsbedarf einerseits und den bisherigen Erfahrungen bei der Regulierung dieses Bereichs und den dabei aufgetretenen Problemen andererseits. In letztgenanntem Aspekt kommt das Verständnis von Smart Regulation als responsives Konzept differenzierter Regulierungsinstrumente zum Ausdruck.<sup>133</sup>

Die in dem jeweiligen Regulierungsgesetz vorgesehenen Regulierungsinstrumente sind an diesen Anforderungen zu messen. Das gilt etwa für die Vorkehrungen zur Sicherstellung eines Universaldienstes in der Telekommunikation gemäß §§ 157 ff. TKG, der die Verfügbarkeit von und den Zugang zu bestimmten Telekommunikationsdiensten gewährleistet.

Anhand dieses Anforderungsprofils der Leitlinie „Specific“ müssen alle Regulierungsbereiche fortlaufend überprüft werden. Das kann Änderungen bei den Regulierungsinstrumenten nach sich ziehen. Beispiel hierfür ist die in § 17 Abs. 2 PostG<sup>134</sup> vorgesehene Möglichkeit zum Betrieb automatisierter Poststationen als Alternative zu klassischen Postfilialen. Sie trägt den Veränderungen im Postwesen Rechnung, die durch einen Rückgang bei der Inanspruchnahme von klassischen Postfilialen und einer zunehmenden Automatisierung und Digitalisierung gekennzeichnet sind.

## III. Measurable

Die Leitlinie „Measurable“ kann übersetzt werden als „messbar“. Dies bedeutet konkret, dass die Erfüllung der Regulierungsziele anhand definierter Kriterien messbar sein muss.<sup>135</sup> Das fördert nicht nur die Effektivität und Effizienz von Regulierungsmaßnahmen, sondern auch

---

*Measurable:  
Festlegung geeigneter  
klarer Messbarkeits-  
kriterien –  
objektive Evaluation  
der Zielerreichung.*

---

133 Dazu schon oben C.I.2.a), III.

134 Das Postgesetz (PostG) ist durch das Gesetz zur Modernisierung des Postrechts (Postmodernisierungsgesetz – PostModG) v. 15.07.2024, BGBl. I Nr. 236, erheblich modifiziert worden.

135 *George T. Doran* verlangt in Bezug auf das Ziel „measurable“ „to quantify or at least suggest an indicator of progress“ (Fußn. 129), S. 36.

die Transparenz ihrer Wirkung. Dies kann bei positiven Auswirkungen deren Akzeptanz bei den Betroffenen steigern und bei negativen Auswirkungen die zuständige Stelle zu einer Überprüfung der eingesetzten Maßnahme veranlassen.

### **1. Festlegung geeigneter klarer Messbarkeitskriterien**

„Measurable“ verlangt, dass der Gesetzgeber geeignete klare Kriterien festlegt, auf deren Grundlage die Erreichung der Regulierungsziele objektiv gemessen werden kann. Dies muss grundsätzlich in einem förmlichen Gesetz oder auf dessen Grundlage in einer Rechtsverordnung erfolgen. Diese Kriterien müssen sachgerecht, objektiv und transparent sein.<sup>136</sup> Hierfür bieten sich tatsächliche Kriterien an, die quantifizierbar sind.

Beispiel hierfür ist die Infrastrukturvorgabe in § 17 Abs. 1 Satz 1 PostG. Danach müssen bundesweit mindestens 12.000 Universaldienstfilialen vorhanden sein, also personengebundene stationäre Einrichtungen, in denen Verträge über Universaldienstleistungen abgeschlossen oder abgewickelt werden können.<sup>137</sup> Zudem müssen die Kriterien von den zuständigen Stellen einheitlich und konsequent angewendet werden.

Die Präferenz für quantitative Kriterien schließt qualitative Kriterien nicht aus, die einer Wertung bedürfen. Beispiel hierfür ist das Kriterium der unbilligen Behinderung anderer Unternehmen, das nach § 50 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TKG den Vorwurf eines missbräuchlichen Verhaltens begründet. Die Bedeutung qualitativer Kriterien wird bei der Realisierung des Konzepts einer Smart Regulation noch zunehmen, weil dieser Ansatz neben der rechtlichen Dimension auch personelle und kulturelle Dimensionen hat.<sup>138</sup>

Beispiele hierfür sind die Bewertung der Effektivität der Zusammenarbeit mit anderen Stellen bei der dienstlichen Beurteilung des Mitarbeiters einer Behörde oder die Zufriedenheit der Unternehmen mit der Kommunikation mit den Ansprechpartnern einer Behörde. Da solche Kriterien ein erhöhtes Risiko subjektiver Einflüsse bergen, kann die Objektivität der Beurteilung der Ergebnisse dadurch verbessert werden, dass unabhängige Stellen oder externe Experten für die Bewertung herangezogen werden (dazu unten 2.).

Unabhängig von der Art der Kriterien verlangt die Leitlinie „Measurable“, dass alle relevanten Folgen erfasst werden. Das gilt nicht nur für die Auswirkungen auf die Unternehmen, sondern auch für andere Stakeholder sowie die aus dem Vollzug der Maßnahme resultierenden

---

136 Das Gebot der Transparenz spielt auch im Rahmen der Leitlinie „Specific“ eine wichtige Rolle, s. oben E.II.2.

137 § 3 Nr. 18 PostG; als Universaldienstleistungen werden die in § 16 Abs. 1 PostG abschließend aufgeführten Postdienstleistungen bezeichnet; dazu gehört etwa die flächendeckende Beförderung von Briefsendungen bis 2.000 Gramm zu standardisierten Bedingungen, § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PostG.

138 Ausführlich dazu oben C.III.5.b) und c).

Belastungen für die Verwaltung.<sup>139</sup> Letzteres darf nicht ausgeblendet werden und muss in die Prüfung der Kosten-/Nutzen-Relation im Rahmen der Verhältnismäßigkeit einfließen.

## 2. Evaluation der Zielerreichung

Weitere Voraussetzung von Messbarkeit („Measurable“) ist eine objektive Evaluation durch eine kompetente unabhängige Stelle. Dies betrifft nicht nur die Auswertung der Ergebnisse, sondern auch die Eignung der zugrundegelegten Indikatoren. Dabei können in Zukunft die Möglichkeiten der Digitalisierung von Verfahrensabläufen und der Einsatz von Künstlicher Intelligenz ergänzende Unterstützung bieten.

Als geeignete Stellen für die Durchführung der Evaluierung kommen alle Einrichtungen in Betracht, die unabhängig und kompetent sind sowie die notwendige Vertraulichkeit gewährleisten. Hierfür können bestehende Einrichtungen genutzt werden, wofür sich der Nationale Normenkontrollrat oder die in einigen Bundesländern eingerichteten Landeskontrollräte anbieten.<sup>140</sup> Alternativ können externe Dienstleister von der Regulierungsbehörde beauftragt werden. Zuletzt wurde im Rahmen eines sogenannten Bürokratiefilters die Einrichtung spezialisierter Referate für Praxis-Checks angeregt.<sup>141</sup> Sollte dieser Vorschlag aufgegriffen werden, könnten diese Referate nicht nur für die Beurteilung der Bürokratielasten, sondern auch für die Evaluation der Kriterien und Ergebnisse der Regulierungsmaßnahmen im Hinblick auf die Erreichung der Regulierungsziele genutzt werden.

## IV. Agile

Die für das S.M.A.R.T.-Modell neu entwickelte Leitlinie „Agile“, also „agil“, steht für eine flexible und zukunftsgerichtete Regulierung.

### 1. Begriff

Dem Begriff „Agile“ wird gegenüber den Bezeichnungen „Achievable“, „Acceptable“ und „Assignable“ der Vorzug gegeben, die in anderen Regulierungskonzepten den Buchstaben „A“ im Rahmen des Akronyms S.M.A.R.T. ausfüllen.<sup>142</sup> „Achievable“ und „Acceptable“ beschreiben mit Erreichbarkeit und Akzeptanz zwei Ziele, die jede Form hoheitlicher Einflussnahme zugrundeliegen, ohne dass ein spezifischer Bezug zur Regulierung zu erkennen ist. „Assignable“, verstanden als klare Festlegung der Zuständigkeiten,<sup>143</sup> ist zwar für eine eindeutige

---

139 Zu diesem umfassenden Ansatz von Smart Regulation oben C.I.1.a).

140 Dazu müssten die in § 4 NKRK geregelten Aufgaben des Nationalen Normenkontrollrats erweitert werden; daneben ist auch eine Öffnung für weitere Mitglieder mit spezifischem Sachverstand zu erwägen, vgl. § 3 NKRK.

141 *Winfried Kluth*, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Bürokratiefilter für den Gesetzgeber – Unnötigen Belastungen präventiv begegnen, München 2025, S. 80 f.

142 S. etwa *George T. Doran* (Fußn. 129), S. 35 f.

143 Vgl. *George T. Doran* (Fußn. 129), S. 36: „specify who will do it“.

Accountability (Verantwortlichkeit) wichtig. Die Notwendigkeit einer klaren Verteilung der Kompetenzen aufgrund von Zuständigkeitsregeln folgt in Deutschland aber bereits aus dem föderativen Staatsaufbau, ist aber kein Charakteristikum der Regulierung.

Gegenüber diesen Begriffen bietet die Leitlinie „Agile“ den Vorteil, dass sie zwei wesentliche Merkmale von Smart Regulation abbildet: Flexibilität (dazu unten 2.) und Zukunftsgerichtetheit (dazu unten 3.).

## 2. Flexibilität

Flexibilität bedeutet Beweglichkeit und ist das Gegenteil von Starrheit.

### a) Eröffnung von Abweichungsmöglichkeiten

Für die Regulierung heißt dies, dass die Gesetze den Behörden Spielräume für Abweichungen eröffnen, um situationsadäquat handeln zu können. Zwar ziehen die Wesentlichkeitslehre und die daraus abgeleiteten Bestimmtheitsanforderungen an das Gesetz solchen Spielräumen Grenzen. Diese dürfen aber nicht zu eng interpretiert werden, zumal die Behörden über den erforderlichen Sachverstand verfügen und aufgrund der sachlichen, räumlichen und personellen Nähe die Situation meist zutreffend einschätzen können.

Die Erfahrungen, die mit solchen Abweichungsmöglichkeiten in Singapur im Rahmen von Regulatory Sandboxes gemacht wurden,<sup>144</sup> ermutigen dazu, diese Option im Zuge einer Smart Regulation auch in Deutschland stärker zu nutzen. Die Instrumente, die hierfür in Betracht kommen, werden bereits seit Längerem diskutiert. Das gilt insbesondere für die Öffnungsklauseln für die behördliche Zulassung von Abweichungen und die Befristung von Gesetzen mittels sogenannter Sunset Clauses.<sup>145</sup>

Diese Klauseln werden auch Auslaufklauseln oder Verfallsklauseln genannt. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass das Gesetz selbst eine Regelung beinhaltet, die sein Außerkrafttreten festlegt, sofern der Gesetzgeber nicht eine Verlängerung beschließt. Sunset Clauses werden etwa bei Erprobungsregelungen eingesetzt, die in Singapur im Rahmen von Regulatory Sandboxes geschaffen werden.<sup>146</sup> Beispiel für eine Sunset Clause ist die Befristungsregelung für die Klausel zur Erprobung neuer Modelle der Postversorgung in § 23 Abs. 1 Satz 2 und 3

144 Näher dazu oben D.III.

145 Dazu unten E.VI.3.b).

146 Näher dazu oben D.III.1.

---

*Agile als neuer  
Leitsatz: flexible und  
zukunftsgerichtete  
Regulierung.*

---

---

*Flexibilität durch  
Abweichungs-  
möglichkeiten,  
Sunset Clauses und  
Regulatory  
Sandboxes.*

---

PostG. Solche Experimentierklauseln sollten deutlich häufiger vorgesehen und gegebenenfalls nachträglich eingefügt werden.<sup>147</sup>

Ein Beispiel für eine stärkere Flexibilisierung durch Eröffnung von Abweichungsmöglichkeiten ist das in Baden-Württemberg diskutierte Kommunale Regelungsbefreiungsgesetz.<sup>148</sup> Es sieht unter bestimmten Voraussetzungen die Befreiung von Standards vor und soll bis zum 31.12.2030 befristet werden.<sup>149</sup> Dieses Zusammentreffen von Erprobungs- und Befristungsregelung ist verbreitet anzutreffen.<sup>150</sup>

#### b) Gründe für die geringe Nutzung dieser Option

Allerdings werden diese Möglichkeiten zu selten geschaffen und, wenn sie bestehen, zu zögerlich genutzt. Was sind die Gründe? Liegt es an dem überkommenen Denken, dass Gesetze zwar nicht für die Ewigkeit, aber doch zumindest für einen langen Zeitraum angelegt sind? Ist die Kultur der Verwaltung hierfür verantwortlich, die durch Kontinuität, Beharrungsvermögen gegen äußere Einflüsse sowie dem Streben nach Kontrolle mit dem Anspruch auf Perfektion geprägt ist?<sup>151</sup> Oder steht schlicht die Angst vor Veränderungen im Wege, die bei grundlegenden Transformationsprozessen häufig zu beobachten ist? Wahrscheinlich spielen alle diese Faktoren eine gewisse Rolle, ohne dass ihr konkreter Wirkungsgrad nachgewiesen werden kann. Das ist auch nicht nötig. Denn diese Schwierigkeiten können überwunden werden.

#### c) Reaktionsmöglichkeiten

Den Sorgen vor einer Transformation der Regulierung kann dadurch begegnet werden, dass zunächst auf deren unbedingte Notwendigkeit hingewiesen wird, weil ein „weiter so“ nicht (mehr) funktioniert. Diesen Punkt hat das Regulierungssystem in Deutschland erreicht.<sup>152</sup> Außerdem müssen Ziele und Nutzen der Transformation klar herausgestellt, die einzelnen Milestones fixiert und die Beteiligten in den Prozess integriert, also „mitgenommen“ werden.<sup>153</sup> Das Konzept einer Smart Regulation liefert hierfür die Regieanweisung, die von den politisch Verantwortlichen aufgegriffen und umgesetzt werden sollte.

Was schließlich die in der Historie und in der Kultur liegenden Hindernisse betrifft, sollten weitergehende Möglichkeiten geschaffen werden, um die Beteiligten für die Erreichung

---

147 Julia Jäkel/ Thomas de Mazière/ Peer Steinbrück/ Andreas Voßkuhle (Fußn. 5), S. 32 fordern Experimentierklauseln in Gesetzen als Regel; zu den Plänen für ein Bundesexperimentiergesetz ebenda, S. 35.

148 Gesetz zur erprobungsweisen Befreiung von landesrechtlichen Regelungen für Gemeinden und Landkreise (Kommunales Regelungsbefreiungsgesetz – KommRegBefrG).

149 Vgl. Theo Westermann, Badische Neueste Nachrichten v. 14.05.2025, S. 13.

150 S. auch unten E.VI.3.b).

151 Näher dazu oben C.III.5.c).

152 Zur Begründung oben A.I.3.

153 Dabei ist auch eine gezielte Incentivierung nützlich, dazu sogleich unten sowie F.V.2.d).

gemeinsam vereinbarter Ziele zu incentivieren, etwa durch besondere Leistungszulagen. Für die Erprobung solcher Mechanismen bieten sich Pilotprojekte im Rahmen von Regulatory Sandboxes an.

### 3. Zukunftsgerichtetheit

Neben dem Merkmal der Flexibilität konkretisiert das Merkmal der Zukunftsgerichtetheit beziehungsweise Zukunftsorientierung die Leitlinie der Agilität der Smart Regulation, wobei beide Merkmale ineinandergreifen.

#### a) Bedeutung der Zukunftsorientierung

Was zukunftsgerichtet bedeutet, zeigt ein Blick auf die Regulierungspraxis in Singapur.<sup>154</sup> Aber auch in Deutschland ist zuletzt die Forderung nach stärkerer Zukunftsorientierung erhoben worden. Sie betrifft mit den Strom- und Gasnetzen einen Bereich, der einer massiven Transformation unterworfen ist. Nach Ansicht des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) sei die bisher starke Vergangenheitsorientierung der Regulierung bereits heute an ihre Grenzen gestoßen und werde den Anforderungen der Transformationen nicht gerecht. Im Regulierungssystem generell und in einzelnen Instrumenten des künftigen Systems sei daher aus Sicht der Branche eine stärkere Zukunftsorientierung unerlässlich. Als wesentliche Aspekte werden Anreize zum vorausschauenden Ausbau und Umbau der Netze genannt, um die Versorgungssicherheit, Umweltverträglichkeit und Preisgünstigkeit der Energieversorgung auch künftig zu gewährleisten.<sup>155</sup>

Damit haben die Unternehmen ein klares Zeichen gesetzt. Die zuständigen Regulierungsstellen sollten es aufnehmen und in diesen und anderen Bereichen, die einer Transformation unterworfen sind, umsetzen. Das Konzept der Smart Regulation bietet hierfür den notwendigen Unterbau.

#### b) Technologieneutralität

Ein wesentliches Element der Zukunftsorientierung ist die Technologieneutralität, die auch als Technologieoffenheit bezeichnet werden kann; sie spielt insbesondere im Regulierungssystem in Singapur eine wichtige Rolle.<sup>156</sup> Die vorschnelle einseitige Festlegung des Regulierungskonzepts auf eine bestimmte Technologie und deren Bevorzugung gegenüber anderen technologischen Möglichkeiten kann zur Belastung für einen neuen Regulierungsprozess werden. Dieser wird in seiner Dynamik gebremst, Mittel werden verschwendet, die an anderer Stelle

---

154 Dazu schon oben D.III.

155 BDEW, Stellungnahme „Weiterentwicklung der Anreizregulierung“, BNetzA-Eckpunktepapier „Netze. Effizient. Sicher. Transformiert.“ vom 18.01.2024, S. 3, 8.

156 Vgl. oben D.III.4.b).

gebraucht werden, die Akzeptanz für die Neuausrichtung schwindet. Die Subventionierung der deutschen Solarindustrie ist hierfür ein Negativbeispiel. Droht der Regulierung der E-Mobilität von Kraftfahrzeugen ein ähnliches Schicksal?

### c) Experimentelle Regulierungsmechanismen

Weitere Ausprägungen der Zukunftsgerichtetheit der Regulierung sind ihr experimentelles und inkrementelles Vorgehen. Das Merkmal „inkrementell“ ist nicht mit schrittweise gleichzusetzen, sondern geht über ein sukzessives Handeln insoweit hinaus, als mit jedem Schritt eine Verbesserung erzielt werden soll, die anhand sogenannter Milestones (Meilensteine) gemessen und validiert werden kann.

Auch hierfür liefert Singapur lehrreiches Anschauungsmaterial. Für experimentelle Regulierungsmechanismen werden Regulatory Sandboxes bereitstellt, in denen Freiräume durch Freistellung von regulatorischen Anforderungen geschaffen werden. In diesem geschützten Raum können Neuerungen in Pilotprojekten getestet werden, bevor es zu einem Roll out kommt.

Fehlannahmen und auch Fehlschläge sind dabei unvermeidbar. Sie werden bewusst in Kauf genommen, allerdings mit der klaren Maßgabe, dies digital zu dokumentieren und daraus die notwendigen Lessons Learned für die künftige Regulierung abzuleiten.<sup>157</sup> Im Rahmen einer Smart Regulation sollten Regulatory Sandboxes geschaffen werden, in denen eine solche offene konstruktive Fehler-Lernkultur erprobt werden kann. Hierfür geeignete Regulierungsbereiche sind typischerweise durch eine dynamische technische Entwicklung gekennzeichnet. Exemplarisch hierfür ist die Künstliche Intelligenz (KI).

Bei der Regulierung dieses Bereichs hat die EU die Idee von Regulatory Sandboxes aufgegriffen. Die Verordnung über künstliche Intelligenz vom 13.06.2024 (sog. EU-AI-Act)<sup>158</sup> enthält unmittelbar geltendes Recht für die Mitgliedstaaten und in den Mitgliedstaaten, das am 02.08.2026 in Kraft tritt.<sup>159</sup> Sie enthält einen einheitlichen Rechtsrahmen insbesondere für die Entwicklung, das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme und die Verwendung von Systemen künstlicher Intelligenz (KI-Systeme) in der Union. Strenge Anforderungen gelten für Hochrisiko-KI-Systeme (Art. 7 ff.). Dazu gehören etwa KI-Systeme, die bestimmungsgemäß zur Emotionserkennung verwendet werden sollen (Art. 6 Abs. 2 I. V. m. Anhang III Ziff. 1 lit. c)).

---

*Experimentelle  
Regulierungs-  
mechanismen  
durch Regulatory  
Sandboxes.*

---

157 Vgl. *Yeong Zee Kin* (Fußn. 86), S. 4 f., 9 f.

158 Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.06.2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz), ABl. EU Nr. L vom 12.07.2024.

159 Art. 113 Verordnung (EU) 2024/1689 (Fußn. 158).

Dagegen unterliegen KI-Systeme mit allgemeinem Verwendungszweck weniger restriktiven Vorgaben (Art. 51 ff.).

Art. 57 Abs. 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, bis zum Inkrafttreten der Verordnung mindestens ein KI-Reallabor auf nationaler Ebene einzurichten. Dieses Labor ist ein kontrollierter Rahmen, der von einer zuständigen Behörde geschaffen wird. Die (künftigen) Anbieter von KI-Systemen können diesen nach einem Plan für das Reallabor einen begrenzten Zeitraum unter regulatorischer Aufsicht nutzen, um ein innovatives KI-System zu entwickeln, zu trainieren, zu validieren und – gegebenenfalls unter Realbedingungen – zu testen.<sup>160</sup>

Die Einrichtung von KI-Laboren soll:

- den Austausch bewährter Verfahren durch Zusammenarbeit mit den am KI-Reallabor beteiligten Behörden fördern;
- den Zugang von KI-Systemen zum Unionsmarkt erleichtern und beschleunigen, insbesondere wenn sie von KMU – einschließlich Start-up-Unternehmen – angeboten werden;
- Innovation und Wettbewerbsfähigkeit fördern sowie die Entwicklung eines KI-Ökosystems erleichtern.<sup>161</sup>

Diese Ziele der EU-Verordnung für künstliche Intelligenz spiegeln wesentliche Forderungen des Konzepts einer Smart Regulierung wider, nämlich stärkere Kooperation der Beteiligten, Förderung von Innovation und Wettbewerbsfähigkeit sowie leichterem und schnellerem Marktzugang.

Der Kategorie experimenteller Regulierungsmechanismen ist auch die jetzt im Postgesetz vorgesehene Erprobung neuer Modelle der Postversorgung zuzuordnen. Nach § 23 Abs. 1 Satz 1 PostG soll die Bundesnetzagentur zur Erprobung neuer – insbesondere barrierefreier, nachhaltiger, digitaler, automatisierter oder mobiler – Modelle der Versorgung mit Postdienstleistungen Abweichungen von den Vorgaben der §§ 11 ff., 15 ff. PostG zulassen, soweit diese mit den Regulierungszielen des § 2 Abs. 2 PostG vereinbar sind und keine anderen öffentlichen Interessen entgegenstehen. Diese Flexibilisierung betrifft die Anforderungen an die Versorgungsqualität und die Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung.

Zwar sieht § 2 Abs. 2 Nr. 1 PostG die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen (Universaldienst) als Regulierungsziel vor.

---

<sup>160</sup> Vgl. die Legaldefinition in Art. 3 Nr. 55 Verordnung (EU) 2024/1689 (Fußn. 158).

<sup>161</sup> Vgl. Art. 57 Abs. 9 Verordnung (EU) 2024/1689 (Fußn. 158), ebenda auch zu weiteren Zielen, nämlich der Verbesserung der Rechtssicherheit und dem Leisten eines Beitrags zum evidenzbasierten regulatorischen Lernen.

Dieses Ziel kann aber im Rahmen der Erprobungsklausel des § 23 Abs. 1 Satz 1 PostG befristet<sup>162</sup> durch andere Regulierungsziele überlagert werden. Dazu zählen etwa die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Märkten des Postsektors, insbesondere auch im ländlichen Raum, die Wahrung der Interessen der Kundinnen und Kunden, insbesondere der Verbraucherinnen und Verbraucher, im Postsektor, sowie die ökologisch nachhaltige Erbringung von Postdienstleistungen.<sup>163</sup>

#### d) Inkrementelles Vorgehen

Daneben fördert die Leitlinie der Agilität inkrementelles Vorgehen, bei dem die Regulierungsziele in einem schrittweisen Prozess in angemessener Geschwindigkeit verwirklicht werden. Dabei spielen beide Kriterien eine spezifische Rolle: Das schrittweise Vorgehen und die angemessene Geschwindigkeit. Ein incremental approach ist fester Bestandteil des Regulierungskonzepts in Singapur. Dabei kann in einem ersten Schritt soft law in Form von freiwilligen Standards eingesetzt werden, das erst in den nächsten Schritten durch rechtliche Vorgaben mit größerer Verbindlichkeit ersetzt oder ergänzt wird.<sup>164</sup>

Dazu kommt es jedoch nur, wenn diese Verschärfung erforderlich ist, weil das eigenverantwortliche Handeln der Unternehmen nicht funktioniert hat oder das Risiko so hoch ist, dass es nicht der unternehmerischen Eigenverantwortung überlassen werden kann. Dabei handelt es sich um zwei Alternativen, die auf unterschiedlichen Gründen beruhen: Versagen einer Eigenregulierung der Unternehmen oder zwingende Notwendigkeit einer hoheitlichen Regulierung. Dieser Ansatz bietet die Möglichkeit, die Wirksamkeit von Self Regulation zu erproben.<sup>165</sup> Dies sollte in Deutschland deutlich umfangreicher als bisher versucht werden. Das Konzept der Smart Regulation bietet hierfür den erforderlichen Raum und Rahmen.

---

*Agilität durch  
inkrementelles  
Vorgehen –  
schrittweiser  
Verbesserungs-  
prozess in  
angemessener  
Geschwindigkeit.*

---

## V. Reasonable

Die Leitlinie „Reasonable“ ist nicht schlicht als „vernünftig“ oder „rational“ zu übersetzen, sondern geht darüber hinaus. Sie verlangt eine angemessene, zumutbare Regulierung, fordert also die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

### 1. Verhältnismäßigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Regulierung ist ein Wesensmerkmal von Smart Regulation, das dieses Konzept prägt. Er findet seine Grundlage in der verfassungsrechtlichen

---

162 Es handelt sich also nicht nur um eine Erprobungsregelung, sondern auch um eine Sunset Klausel, dazu oben E.IV.3.c), unten E.VI.3.b).

163 § 2 Abs. 2 Nr. 2 bis 4 PostG.

164 Dazu *Yeong Zee Kin* (Fußn. 86), S. 2, 8 f. mit Beispielen.

165 Daneben zielt auch die Leitlinie „Reasonable“ auf eine stärkere Selbstregulierung, s. unten E.V.3.c).

Fundierung (dazu unten a)) und prägt auch die Regulierungsmodelle in den Ländern, die als Peer Group herangezogen werden (dazu unten b)).

a) Verfassungsrechtliche Fundierung

Das folgt zunächst aus seiner verfassungsrechtlichen Fundierung. Regulierung ist als Grundrechtseingriff am verfassungsrechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit zu überprüfen. Besondere Bedeutung kommt insoweit dem Element der Angemessenheit zu. Danach müssen alle Folgen der Regulierung für alle Betroffenen auf faktischer Grundlage sachgerecht erfasst und im Rahmen einer rechtlichen Abwägung angemessen ausgeglichen werden. Das auf dieser Grundlage entwickelte Regulierungssystem muss zudem den Anforderungen der Folgerichtigkeit, Konsistenz und Kohärenz genügen.<sup>166</sup>

b) Internationale Anerkennung

Das Gebot der Verhältnismäßigkeit ist auch der zentrale Leitsatz der Regulierung in Irland, Schweden und Singapur. Seine strikte Beachtung wird in diesen Ländern noch strenger als in Deutschland verlangt. Die Forderung „regulate when necessary not before“ zeigt dies deutlich. Dabei wird die Notwendigkeit einer Regulierung nicht generell abgelehnt, aber eben nur anerkannt, wenn diese zwingend erforderlich ist. „So viel Regulierung wie nötig, so wenig Regulierung wie möglich“ – an dieser Formel richten sich die Regulierungsmodelle in diesen Ländern aus.

Zudem wird „Consistency“, das heißt eine konsistente Regulierung gefordert.<sup>167</sup> Dieses Verständnis von Verhältnismäßigkeit und Konsistenz der Regulierung liegt auch dem hier entwickelten Konzept einer Smart Regulation zugrunde. Das wirkt sich auf den Umfang und die Art der Regulierung aus.

## 2. Überprüfung und Reduzierung des Umfangs der Regulierung

Das verfassungsrechtliche Gebot der Verhältnismäßigkeit erfordert eine Überprüfung, ob eine Regulierung in dem bestehenden Umfang (noch) erforderlich ist und deren Reduktion, falls dies nicht (mehr) der Fall sein sollte. Für eine Änderung und Reduzierung der Regulierungsvorgaben kommen vor allem folgende Gründe in Betracht, die sich überschneiden können:

a) Aufgrund von Defiziten der bestehenden Regulierung

Eine Änderung und Reduzierung der bestehenden Regulierung kann notwendig sein, weil diese sich als unzulänglich erwiesen hat. Dies kann daran liegen, dass entweder die angestrebten

---

*Reasonable:  
Verhältnismäßigkeit  
durch Reduzierung  
des Umfangs der  
Regulierungs-  
vorgaben.*

---

<sup>166</sup> Einzelheiten oben C.II.4.e).

<sup>167</sup> S. zur Situation in Irland oben D.I.7.

Ziele nicht erreicht wurden oder die damit verbundenen Belastungen nicht (mehr) in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen. Exemplarisch hierfür ist die frühere Universaldienstregulierung von Telekommunikationsdienstleistungen, die faktisch leergelaufen ist.<sup>168</sup>

b) Zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren

Die Notwendigkeit der Reduzierung von Regulierungsvorgaben kann aus dem Umstand resultieren, dass sie sich als Belastung für die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens erwiesen haben. Die negativen Effekte können aus der Komplexität und Dauer der Genehmigungsverfahren sowie dem dadurch ausgelösten Aufwand ergeben. Diese Auswirkungen gewinnen zusätzlich an Tragweite, wenn sie den politischen Zielen zuwiderlaufen, möglichst viele Genehmigungen in kurzer Zeit herbeizuführen, weil dies auch im Interesse der Allgemeinheit liegt. Ein Beispiel hierfür ist die Deregulierung der Bauordnungen, indem bauaufsichtliche Verfahren zunehmend genehmigungsfrei gestellt werden.<sup>169</sup> Ein weiteres Beispiel ist die Erteilung einer fiktiven Baugenehmigung nach Ablauf der im Gesetz festgelegten Frist, wenn das Vorhaben ganz oder überwiegend Wohnzwecken dient.<sup>170</sup>

c) Aufgrund neuer politischer Ziele

Die Veränderung und Umgestaltung der regulatorischen Vorgaben können auch auf veränderte politische Zielsetzungen des Gesetzgebers zurückzuführen sein. Dies ist bei der Regulierung des Strom- und Gasmarktes infolge der Energiewende zu beobachten. Dabei wird dem Ziel der Klimaneutralität deutlich größere Bedeutung zuerkannt, was auf die Regulierungsziele und -instrumente zurückwirkt.<sup>171</sup>

d) Infolge veränderter Risikoeinschätzung

Schließlich kann auch eine veränderte Einschätzung der Risiken zu einer Modifizierung der Regulierungsvorgaben führen. Denn Regulierung ist kein Selbstzweck, sondern reagiert auf spezifische Risiken eines Bereichs und wirkt diesen entgegen. Dieser sogenannte risk-based-approach spielt im Regulierungssystem in Singapur eine wichtige Rolle.<sup>172</sup> Dies kann dazu führen, dass die Anforderungen zurückgenommen oder verschärft werden.

Diese Notwendigkeit der Umgestaltung der Regulierung infolge veränderter Risikoeinschätzung kann punktuell auch in Deutschland beobachtet werden. Exemplarisch für eine Reduzierung der Regulierung ist die Beseitigung der Universaldienstverpflichtung, öffentliche Karten- oder

---

168 Vgl. §§ 78 ff. TKG a. F.

169 S. etwa Art. 57 BayBauO.

170 Vgl. nur Art. 68 Abs. 2 BayBauO.

171 Zu den geänderten Anforderungen an die Regulierung *Bundesnetzagentur* (Fußn. 131), S. 8 f.

172 Dazu schon oben D.III.4.b).

Münztelefonstellen und die Herausgabe von Teilnehmerverzeichnissen in der Telekommunikation sicherzustellen. Die Notwendigkeit, diese Leistungen als Grundversorgung vorzuhalten, ist mit der Entwicklung der Mobiltelefonie und der Internetdienste entfallen. Damit ist das Risiko einer Unterversorgung gegenstandslos geworden, das diese Regulierung gerechtfertigt hat.

Umgekehrt hat die Entwicklung der Künstlichen Intelligenz neben dem Nutzen dieser Technologie auch erhöhte spezifische Gefährdungen zutage treten lassen. Die EU hat darauf mit der bereits erwähnten KI-Verordnung reagiert.<sup>173</sup> Dieses umfangreiche Regelwerk enthält neben Vorgaben zur Harmonisierung und zur Transparenz insbesondere strenge Anforderungen an Hochrisiko-IT-Systeme (Art. 8 ff.). Sie sind Ausdruck eines risikobasierten Verständnisses von Regulierung. Dieser Ansatz ist ein wesentliches Element der Leitlinien „Specific“ und „Reasonable“ im Konzept von Smart Regulation. Seine Anerkennung im Rahmen der KI-Regulierung ist daher zu begrüßen und zu prüfen, ob er auf andere Regulierungsbereiche ausgeweitet werden kann.

Kritisch zu beurteilen sind hingegen der Umfang und die Dichte der normativen Vorgaben der KI-Verordnung. Dies steht im Widerspruch zu den Forderungen von Smart Regulation nach einer Reduzierung der Komplexität der Vorschriften und nach einfachen, verständlichen Bestimmungen.<sup>174</sup> Der Grad der Bestimmtheit der rechtlichen Regelungen wirft zudem die Frage auf, ob diese nicht schon bald durch die technische Entwicklung der KI unterlaufen werden, sich als überholt erweisen oder sogar hinderlich für weitere Innovationen sind. Je enger das rechtliche Gewand der Regulierung zugeschnitten ist, desto weniger Raum lässt es für notwendige Anpassungen an den technischen Fortschritt ohne Änderung der gesetzlichen Vorgaben. Ob dies angesichts der Dynamik von KI ein weiterführender Ansatz ist, scheint zweifelhaft. Allgemeiner gefasste Bestimmungen hätten mehr Spielraum für eine „atmende Regulierung“ eröffnet.

### 3. Folgen für die Art der Regulierung

Das zentrale Gebot nach strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit beeinflusst neben dem Umfang auch die Art der Regulierung. Daraus werden im Rahmen einer Smart Regulation vor allem drei Forderungen abgeleitet:

#### a) Mehr Anreizregulierung

Eine Anreizregulierung ist allgemein dadurch gekennzeichnet, dass der Regulierer Anreize setzt, also den betroffenen Unternehmen finanzielle und sonstige Vorteile bietet, um sie auf diesem Wege zu einem Verhalten zu bewegen, das die Regulierungsziele erfüllt. Das

---

*Reasonable:  
Verhältnismäßigkeit durch mehr  
Anreizregulierung.*

---

<sup>173</sup> Verordnung (EU) 2024/1689 (Fußn. 158).

<sup>174</sup> Dazu schon oben C.III.2., 3.b), E.II.2.

Instrument wird typischerweise für die Marktregulierung monopolistischer Märkte genutzt, ist hierauf aber nicht beschränkt. In Deutschland wird es seit Januar 2009 zur Festsetzung der Netznutzungsentgelte für Strom und Gas angewendet. Rechtliche Grundlage hierfür ist die Anreizregulierungsverordnung (ARegV).<sup>175</sup>

Im Zuge der Energiewende hat der Gesetzgeber die Regulierungsziele modifiziert, zumal die ARegV am 31.12.2028 außer Kraft tritt. Die Grundkonzeption der Anreizregulierung des Strom- und Gasbereichs mit einer Kostenprüfung und der darauf aufsetzenden Festlegung von Erlösobergrenzen soll aber auch unter der veränderten Regulierungsägide fortgeführt werden, weil sie sich bewährt hat.<sup>176</sup>

Das ist aus der Perspektive von Smart Regulation zu begrüßen.<sup>177</sup> Eine Anreizregulierung greift weniger intensiv in die grundrechtlich geschützte Entscheidungsfreiheit des Unternehmens ein als eine Regulierung mittels Gebote und Verbote, also durch Befehl und Zwang. Sofern sie gleich geeignet zur Erreichung des Regulierungszieles ist, verdient die Anreizregulierung aufgrund des Gebots der Erforderlichkeit den Vorzug gegenüber dem Einsatz von Zwangsmitteln.<sup>178</sup> Vor diesem Hintergrund ist eine Ausdehnung der Anreizregulierung zu prüfen. Ein Bereich, der hierfür grundsätzlich in Betracht kommt, ist das Eisenbahnwesen.

#### b) Mehr Ex-post-Regulierung, weniger Ex-ante-Regulierung

Eine Ex-ante-Regulierung legt im Vorfeld des konkreten Eingriffs rechtliche Vorgaben fest, um unerwünschte Ergebnisse unternehmerischen Handelns zu verhindern. Sie hat präventiven Charakter und kann beispielsweise zum Schutz eines fairen Wettbewerbs oder der Belange der Verbraucher dienen. Dagegen erfolgt eine Ex-post-Regulierung aufgrund von Regeln, die erst nach dem Eintreten eines konkreten Ereignisses von der Behörde genutzt werden. Sie hat reaktiven Charakter und kann etwa eingesetzt werden, um die Zielerreichung nachträglich zu beurteilen oder um auf Einzelfälle wettbewerbswidrigen Verhaltens zu reagieren. Die Ex-post-Regulierung wird teilweise auch als Ex-post-Aufsicht bezeichnet.<sup>179</sup>

---

*Reasonable:  
Verhältnismäßigkeit  
durch mehr Ex-  
post- und weniger  
Ex-ante-Regulierung.*

---

Die Ex-post-Regulierung greift weniger intensiv in die Unternehmensfreiheit ein als die Ex-ante-Regulierung. Daher verdient sie gemäß dem Gebot der Erforderlichkeit im Rahmen einer Smart Regulation den Vorzug gegenüber einer Ex-ante-Regulierung, wenn beide

---

175 Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungssysteme (Anreizregulierungsverordnung – ARegV) vom 29.10.2007 (BGBl. I S. 2529).

176 Bundesnetzagentur (FuB 131), S. 12.

177 Zustimmend auch der BDEW in seiner Stellungnahme (FuBn. 155).

178 Näher zum Gebot der Erforderlichkeit oben C.II.4.d).

179 Zu den Unterschieden zwischen diesen Regulierungsansätzen *Justus Haucap/ Jörn Kruse, Ex-ante-Regulierung oder Ex-post-Aufsicht für netzgebundene Industrien*, 2003, S. 1 ff.

Regulierungsansätze gleich geeignet zur Herbeiführung des gewünschten Erfolges sind. Außerdem hat sie nicht den Faktor einer Prognoseunsicherheit, die für eine Ex-ante-Regulierung typisch ist. Der Nachteil einer Ex-post-Regulierung liegt darin, dass sie den Eingriff nicht wirksam verhindern, sondern nur darauf reagieren kann.

Für die Wahl des Regulierungsansatzes spielt somit der Aspekt einer risikobasierten Regulierung eine wesentliche Rolle. Das kann den Übergang von einer Ex-ante-Regulierung auf eine Ex-post-Regulierung rechtfertigen, wenn das Risiko abgenommen hat. Dies ist etwa bei der Öffnung eines Monopolbereichs für den Wettbewerb im Zuge einer Liberalisierung zu beobachten, wenn der Markt einen funktionierenden Wettbewerb gewährleistet, für den die Regeln der allgemeinen Wirtschaftsaufsicht ausreichen (z. B. des GWB und des UWG).

Diese Entwicklung ist bei der Entgeltregulierung von Postdienstleistungen zu beobachten. Einer Ex-ante-Regulierung in Form einer Genehmigung durch die Bundesnetzagentur unterliegen nach § 40 Abs. 1 PostG nur noch Briefsendungen bis 2.000 Gramm, weil die Post AG für diese Postdienstleistung marktbeherrschender Anbieter ist und es sich dabei um eine Universaldienstleistung nach § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PostG handelt. Dagegen gilt für die gewerbsmäßige Beförderung von Paketen gemäß § 49 Abs. 2 PostG nur eine nachträgliche Entgeltkontrolle nach § 49 PostG.

#### c) Mehr Selbstregulierung und Co-Regulierung

Aufgrund des Leitsatzes „Reasonable“ sollte die Regulierung den Unternehmen mehr Möglichkeiten einer Selbstregulierung eröffnen, etwa durch branchenspezifische Standards und Vorschriften.<sup>180</sup> Ein Ausbau dieser Selbstregulierung ist eine zentrale Forderung der Wirtschaft.<sup>181</sup> Wesentliche Voraussetzungen für ihre Umsetzung sind eine stärkere Anerkennung der Eigenverantwortung der Unternehmen und eine damit einhergehende Vertrauenskultur in der Verwaltung.<sup>182</sup>

Sofern eine Selbstregulierung wegen der besonderen Risiken des regulierten Bereichs nicht in Betracht kommt, sollte wenigstens eine Co-Regulierung erwogen werden. Bei dieser Form der Regulierung wirken staatliche Institutionen und private Akteure bei der Entwicklung und Umsetzung der Regulierungsvorgaben zusammen. Hierfür kommt ein breites Spektrum unterschiedlicher Gestaltungsmöglichkeiten in Betracht. Eine Option besteht darin, dass die

---

*Reasonable:  
Verhältnismäßigkeit  
durch mehr Selbst-  
regulierung und  
Co-Regulierung.*

---

180 Beispiele hierfür sind Verhaltenskodizes oder Zertifizierungen wie ISO-Normen, *cep* (FuBn. 39), S. 11.

181 Vgl. *cep* (FuBn. 39), S. 11.

182 Zum Zusammenhang von Eigenkontrolle und Eigenverantwortung der Unternehmen und Staatsverständnis *Gisela Meister-Scheufelen* (FuBn. 80), S. 3; s. auch schon oben C.III.5.c).

zuständigen Wirtschaftsverbände die Regeln entwickeln und ihre Umsetzung durch unabhängige staatliche Stellen überwacht wird.<sup>183</sup>

Eine andere Form der Co-Regulierung sieht Art. 95 Verordnung (EU) 2024/1689 für solche KI-Systeme vor, die kein hohes Risiko bergen. Einzelne Anbieter oder Betreiber dieser Systeme oder deren Interessenvertretungen oder beide können Verhaltenskodizes für die freiwillige Anwendung bestimmter Anforderungen aufstellen.<sup>184</sup> Das Büro für Künstliche Intelligenz, also die Kommission<sup>185</sup> sowie die Mitgliedstaaten erleichtern die Aufstellung dieser Kodizes durch Elemente wie Förderung der KI-Kompetenz, Minimierung der Auswirkungen von KI-Systemen auf die ökologische Nachhaltigkeit und anwendbare Elemente für eine vertrauenswürdige KI in den Ethik-Leitlinien der Kommission.<sup>186</sup>

## VI. Trusted

Der letzte Buchstabe „T“ im S.M.A.R.T.-Modell steht für „trusted“. Diese Leitlinie ist neben Agile eine Besonderheit dieses Modells, die sie von ähnlichen Modellen unterscheidet. Trusted kann übersetzt werden als vertrauenswürdig oder bewährt. Das betrifft das Vertrauen in die handelnden Akteure (dazu unten 1.) und die Bewährung bestimmter Regulierungsmechanismen (dazu unten 2.). Beide Aspekte spielen im Regulierungssystem von Singapur eine wichtige Rolle.<sup>187</sup> Hinzu tritt als dritte Bedeutungsdimension von „trusted“ die Leitlinie „time-bound“, also die Forderung nach einer klaren zeitlichen und inhaltlichen Strukturierung des Prozesses mit festen Milestones, die auch als Terminierung bezeichnet werden kann (dazu unten 3.).

### 1. Vertrauenswürdig

Vertrauenswürdigkeit zielt auf das notwendige Vertrauen der Akteure des Regulierungsprozesses. Das gilt in beide Richtungen, also für das Vertrauen der Unternehmen in die Regulierungsstellen (dazu unten a)), aber auch für das Vertrauen der Regulierungsstellen in die Unternehmen (dazu unten b)).

---

*Trusted:  
Vertrauen,  
Bewährung,  
Terminierung.*

---

---

*Trusted: Wechsel-  
seitiges Vertrauen von  
Regulierungsstellen  
und Unternehmen.*

---

---

183 Vgl. *cep* (Fußn 39), S. 11; insoweit kommt auch eine stichprobenhafte Überwachung in Betracht, s. *Gisela Meister-Scheufelen* (Fußn. 80), S. 3.

184 Art. 95 Abs. 3 Satz 1 VO (EU) 2024/1689 (Fußn. 158).

185 Gem. der Begriffsbestimmung in Art. 3 Nr. 47 VO (EU) 2024/1689 ist das Büro für Künstliche Intelligenz keine gesonderte Einrichtung, sondern die Aufgabe der Kommission, zur Umsetzung, Beobachtung und Überwachung von KI-Systemen und KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck und zu der im Beschluss der Kommission vom 24.01.2024 vorgesehenen KI-Governance beizutragen; Bezugnahmen in dieser Verordnung auf das Büro für Künstliche Intelligenz gelten als Bezugnahmen auf die Kommission.

186 Art. 95 Abs. 2 VO (EU) 2024/1689 (Fußn. 158), ebenda auch zu weiteren Elementen.

187 Dazu schon oben D.III.1. und 2.

#### a) Vertrauen der Unternehmen in die Regulierungsstellen

Was das Vertrauen der Unternehmen in die Regulierungsstellen betrifft, wird ein rechtstreu, kompetentes und unparteiliches Verhalten durch das öffentliche Dienstrecht und die Gesetzesbindung der handelnden Personen bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben sichergestellt. Über die Einhaltung der Compliance-Anforderungen hinaus wird das Vertrauen aber auch durch ein unternehmensfreundliches Handeln der Behörden beeinflusst.

Dazu gehören die angemessene Berücksichtigung der besonderen Belange des Unternehmens, Flexibilität, etwa bei der Nutzung von Abweichungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielräumen, sowie Agilität, die vor allem in der Geschwindigkeit der Entscheidungsprozesse zum Ausdruck kommt. Die bestehende Praxis entspricht diesen Faktoren nur zum Teil. Insoweit sind Verbesserungen möglich und nötig.<sup>188</sup> Hierfür ist ein Blick auf die Regulierung in Singapur hilfreich. Dort wird der Staat von den Unternehmen als Partner wahrgenommen.

Exemplarisch hierfür ist die Fintech Regulatory Sandbox, die den Bereich der Finanzdienstleistungen betrifft. Diese Sandbox schafft den notwendigen (Frei-)Raum, in dem die staatliche Regulierungsbehörde (Monetary Authority of Singapore – MAS), Finanzinstitute (Fis), sonstige Stakeholder sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler vertrauensvoll zusammenwirken können.<sup>189</sup> In Schweden wird die Regulierungsbehörde als Ansprechpartner gesehen.<sup>190</sup>

#### b) Vertrauen der Regulierungsstellen in die Unternehmen

Das Vertrauen der Regulierungsstellen in die Unternehmen spielt vor allem für Möglichkeiten der Selbstregulierung und Co-Regulierung eine wesentliche Rolle.<sup>191</sup> Hierfür sind vor allem die Erfahrungen relevant, welche die Behörde in der Vergangenheit mit dem jeweiligen Unternehmen und dessen Verantwortlichen gemacht hat. Wichtig ist aber auch das Selbstverständnis der Behörde, das die dort herrschende Kultur widerspiegelt. Stehen für den zuständigen Amtswalter die Kontrolle und Vermeidung von Fehlern im Vordergrund oder versteht er sich als Partner der Unternehmen, der mit diesen gemeinsam die besten Lösungen in den rechtlichen Grenzen entwickeln will, im Interesse der Allgemeinheit, aber auch des Unternehmens und seiner Beschäftigten?

#### c) Vertrauensbildende Vorkehrungen

Vertrauensbildende Vorkehrungen können auf prozessualer und organisatorischer Ebene ansetzen. Dazu gehören eine offene, konstruktive Kommunikation im laufenden Verfahren,

---

188 Dazu schon oben A.I.3.b), E.IV.2.a).

189 Vgl. oben D.III.1.

190 S. oben D.II.3.

191 Näher dazu oben E.V.3.c).

welche die Belange der jeweils anderen Seite akzeptiert, versteht und respektiert sowie eine Feedback-Kultur am Ende des Prozesses, die diesen rückblickend bewertet, um daraus für die Zukunft zu lernen. Dieser Austausch kann institutionalisiert werden, indem bestehende gemischte Gremien genutzt oder erweitert werden oder neue Gremien mit Vertretern der Behörden, der Unternehmen und sonstiger Stakeholder sowie der Wissenschaft errichtet werden.

In Singapur spielen solche gemischten Gremien eine zentrale Rolle für die Regulierung.<sup>192</sup> Die dort gewonnenen positiven Erfahrungen, aber auch die lessons learned aus Fehlern, sollten in Deutschland künftig stärker berücksichtigt werden und das Mindset der Beteiligten verändern.

Auf Unionsebene geht die KI-Regulierung klare Schritte in diese Richtung. Die Verordnung (EU) 2024/1689 sieht neben dem KI-Gremium, das sich aus einem Vertreter je Mitgliedstaat zusammensetzt,<sup>193</sup> die Einrichtung eines Beratungsforums vor, das technisches Fachwissen bereitstellt und das KI-Gremium und die Kommission berät. Nach Art. 67 Abs. 2 dieser Verordnung sind die Mitglieder dieses Gremiums eine ausgewogene Auswahl von Interessenträgern, darunter die Industrie, Start-up-Unternehmen, KMU, die Zivilgesellschaft und die Wissenschaft. Bei der Zusammensetzung des Beratungsforums ist auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Interessen und innerhalb der Kategorie der wirtschaftlichen Interessen zwischen KMU und anderen Unternehmen zu achten.

Diese Vorgaben zur Sicherstellung der Ausgewogenheit setzen richtige und wichtige Akzente, die über die KI-Regulierung hinausgehen und bei der notwendigen Weiterentwicklung der Regulierung in Deutschland im Rahmen von Smart Regulation aufgegriffen werden sollten. Sie verhindern zum einen, dass wirtschaftliche oder nicht-wirtschaftliche Interessen ein Übergewicht bekommen. Ersteres wird zum Teil einzelnen Verbänden der Wirtschaft vorgeworfen, Letzteres ist bei NGOs zu beobachten, die durch gezielte Aktivierung der öffentlichen Meinung ihre Position zu Lasten anderer Positionen verstärken.

Zum anderen wird innerhalb der wirtschaftlichen Interessen auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen KMU und anderen Unternehmen hingewirkt, zu denen insbesondere große börsennotierte Kapitalgesellschaften zählen. An dieser Stelle hätten neben den KMU die Familienunternehmen besonders hervorgehoben werden müssen, die sich in unterschiedlichen Strukturen in

---

192 S. schon oben D.III.2. und 4.

193 Art. 65 Abs. 2 Satz 1 VO (EU) 2024/1689 (Fußn. 158); das KI-Gremium ist ein Europäisches Gremium für Künstliche Intelligenz, Art. 65 Abs. 1 VO (EU) 2024/1689; die Aufgaben dieses Gremiums sind in Art. 66 dieser Verordnung aufgeführt.

allen Mitgliedstaaten der EU finden. Dass dies nicht geschehen ist, unterstreicht den Vorwurf, dass die Union die Interessen von Familienunternehmen nicht hinreichend berücksichtigt.<sup>194</sup>

## 2. Bewährt

Ein weiteres Element der Leitlinie „Trusted“ im Rahmen des hier entwickelten S.M.A.R.T.-Modells ist die Bewährung von Regulierungsmechanismen.

### a) Kontinuität, Stabilität und Vertrauen

Eine Bewährung von Regulierungspraktiken schafft Vertrauen bei den Beteiligten, sorgt für Kontinuität und Stabilität und weist im Falle der Nichtbewährung auf die Notwendigkeit von Veränderungen hin. Auf Unionsebene erwähnt die KI-Regulierung den Aspekt bewährter Verfahren der Branche ausdrücklich.<sup>195</sup> Allerdings darf Bewährung nicht zu Erstarrung führen. Diese Gefahr kann daraus resultieren, dass nur etwas bereits Vorhandenes sich bewähren kann.

### b) Evaluierung der Ergebnisse und Austausch von Best Practices

Einer innovationsfeindlichen Tendenz des Merkmals der Bewährung kann durch faktenbasiertes Vorgehen und regelmäßige Evaluationen der angewandten Praktiken entgegengewirkt werden. Dabei sind die Wirkungen der Maßnahme für alle Beteiligten anhand klarer Kriterien objektiv zu ermitteln und zu bewerten. Die Regulierungssysteme der Peer Group beruhen auf einem solchen Ansatz. Das zeigt die Regulatory Impact Analysis (RIA), die ein zentrales Instrument im irischen Regulierungskonzept ist.<sup>196</sup> Die dort gewonnenen Erkenntnisse sollten bei einer vergleichenden Betrachtung als wertvolle Impulse aufgenommen werden.

Dies umso mehr, als die KI-Regulierung der EU ebenfalls klare Zielsetzungen und die Festlegung wesentlicher Leistungsindikatoren zur Messung der Erfüllung dieser Zielsetzungen fordert.<sup>197</sup> Der Austausch zu Best Practices sollte zudem nicht auf die internationale und supranationale Ebene beschränkt werden, sondern auch zwischen den nationalen Regulierungsstellen stattfinden. In Deutschland verlangt das neue Postgesetz in § 24 eine faktenbasierte Bewertung des Universaldienstes.

---

*Trusted: Bewährung von Regulierungsmechanismen sorgt für Kontinuität, Stabilität und Vertrauen.*

---

194 Dazu Kay Windthorst (Fußn. 6), S. 70, ebenda auch zu der Kritik, die EU sei tendenziell „familienunternehmensblind“.

195 Art. 95 Abs. 1 VO (EU) 2024/1689 (Fußn. 158).

196 Ausführlich zur RIA in Irland oben D.I.1., 3.b), 4.a).

197 Art. 95 Abs. 2 VO (EU) 2024/1689.

### 3. Terminiert

Das Merkmal „terminiert“ im Rahmen der Leitlinie „Trusted“ bedeutet „zeitgebunden“. Im englischen Begriff „time-bound“ kommt dies sprachlich deutlicher zum Ausdruck. Inhaltlich hat dieses Merkmal drei Bedeutungsdimensionen:

#### a) Klare Zeitplanung mit konkreten Meilensteinen (Milestones)

Zum einen verlangt es eine klare Zeitplanung für die Regulierungsprozesse, die neben der Angabe, wann das Ziel erreicht werden soll auch die Zwischenschritte (Milestones) auf dem Weg dorthin festlegt und mit konkreten Zeitangaben unterlegt. In diesem Vorgehen kommt der inkrementelle Charakter der Regulierung zum Ausdruck.<sup>198</sup>

#### b) Befristung von Regulierungsgesetzen

Zum anderen steht das Merkmal „terminiert“ für die Möglichkeit der Befristung von Regulierungsvorgaben. Die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten wurden bereits im Kontext der Leitlinie „Agile“ vorgestellt. Dazu zählen die Befristung von Gesetzen in Form von Sunset Clauses, Erprobungsregelungen und Regulatory Sandboxes.<sup>199</sup>

#### c) Langfristige Entwicklungspläne

Nur scheinbar im Widerspruch dazu steht das Verständnis von „terminiert“ als langfristig angelegt und somit planbar. Das dient der Planungssicherheit der Beteiligten, insbesondere der Unternehmen, schließt aber kürzer angelegte Zwischenschritte nicht aus. In Singapur haben sich die einschlägigen Drei-Jahres-Pläne als sinnvoll erwiesen. Bei der Ausgestaltung der künftigen Regulierung in Deutschland sollte dieser Punkt angemessene Berücksichtigung finden. Der Gefahr einer übermäßigen Starrheit der Regulierung durch Bindung an langfristige Pläne kann dadurch vorgebeugt werden, dass diese nicht zu detailliert ausgestaltet sind, also im Prozess ausreichende Spielräume lassen und einer abschließenden Evaluierung unterzogen werden.

---

*Trusted: Klare Zeitplanung mit konkreten Meilensteinen, Befristung von Regulierungsgesetzen, langfristige Entwicklungspläne.*

---

---

198 Dazu schon oben E.IV.3.d).

199 Näher dazu oben E.IV.3.c); zu Regulatory Sandboxes in Singapur oben D.III.



## **F. Abschließende Handlungsempfehlungen**

Die wesentlichen Erkenntnisse der Untersuchung sollen abschließend in konkreten Handlungsempfehlungen für die Verantwortlichen in Politik, Gesetzgebung, Verwaltung und Wirtschaft zusammengefasst werden, um ihre Umsetzung voranzutreiben. Dazu werden aus dem verfassungsrechtlich fundierten, international inspirierten S.M.A.R.T.-Modell des hier entwickelten Konzepts einer Smart Regulation fünf zentrale Forderungen abgeleitet und mit verschiedenen Instrumenten für ihre Verwirklichung unterlegt.

Dies bedeutet nicht, dass alle Vorschläge in einem Schritt umgesetzt werden müssen. Es geht nicht um „alles oder nichts“ oder „one size fits all“, zumal die Forderungen ineinandergreifen und sich teilweise überschneiden. Vielmehr soll den zuständigen Entscheidungsträgern ein vielschichtiges Spektrum an differenzierten Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Daraus können sie diejenigen Maßnahmen auswählen, die auf die spezifischen Herausforderungen des jeweiligen Regulierungsbereichs am besten zugeschnitten sind.

### **I. Überprüfung, Modifizierung und Reduzierung der Regulierungsvorgaben**

Die Überprüfung, Änderung und Verringerung der gesetzlichen Regulierungsvorgaben ist eine zentrale Forderung von Smart Regulation.

#### **1. Inhalt der Forderung**

Im Mittelpunkt steht die Frage, ob eine Regulierung in diesem Umfang und in dieser Dichte erforderlich und angemessen ist. Der Ausgangspunkt sind dabei die grundrechtlichen Freiheiten, insbesondere die Berufs- und Unternehmensfreiheit. Sie werden durch hoheitliche Regulierung beschränkt, die deshalb einer hinreichend gewichtigen sachlichen Rechtfertigung bedarf. Dabei ist der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit strikt zu beachten.

#### **2. Hebel für die Umsetzung**

Für die Umsetzung dieser Forderung kommen folgende Hebel in Betracht:

##### **a) Eindeutige, verständliche Zielsetzungen**

Der Gesetzgeber muss die Ziele der Regulierung eines bestimmten Bereichs eindeutig, also unmissverständlich und hinreichend bestimmt festlegen. Das muss zudem in verständlicher Weise geschehen, eine Überkomplexität ist zu vermeiden. Diese Anforderungen sorgen dafür, dass die so festgelegte Zielsetzung ihre Funktion als wesentlicher Beurteilungsparameter erfüllen kann. Denn nur wenn das Ziel eindeutig fixiert ist, kann seine Erfüllung verlässlich beurteilt werden.

b) Objektive, messbare Indikatoren

Voraussetzung für eine transparente Beurteilung der Zielerreichung sind geeignete, objektive, messbare Indikatoren. Diese sind vom Gesetzgeber festzulegen, sollten faktenbasiert sein und alle Folgen für alle Beteiligten, also nicht nur die Auswirkungen für Unternehmen und die Verwaltung erfassen. Für diese Ermittlung der zu berücksichtigenden Umstände kann auf die Instrumente der Gesetzesfolgenabschätzung zurückgegriffen werden, die insbesondere von den Normenkontrollräten entwickelt worden sind.

c) Strikte Anforderungen an die Angemessenheit

Auf der Grundlage der so ermittelten Fakten ist deren rechtliche Bewertung anhand des Verfassungsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen. Das geschieht vor allem im Rahmen des Merkmals der Angemessenheit. Dieses verlangt einen zumutbaren Ausgleich der kollidierenden Belange, der ihrer jeweiligen Bedeutung gerecht wird, aber auch das Ausmaß der Gefährdung und den dadurch ausgelösten Handlungsbedarf berücksichtigt. Das erfordert eine Regulierung, die mehr risikobasiert ist und sich stärker auf die Bedeutung der grundrechtlichen Freiheiten für die Unternehmen und ihre Mitarbeitenden rückbesinnt. Zudem muss das Regulierungsgesetz Vorgaben für eine konsistente und kohärente Umsetzung der Regulierungsziele enthalten.

## **II. Mehr Selbst- und Co-Regulierung**

Diese Forderung betrifft die Art der Regulierung.

### **1. Selbstregulierung statt Command-and-Control-Regulierung**

Anstelle des verbreiteten Ansatzes von Command-and-Control-Regulierung sollte stärker auf die Eigenverantwortung der Unternehmen gesetzt sowie deren Kompetenz und Sachnähe genutzt werden. Hierfür bietet sich die Eigenregulierung eines Bereichs an, bei der die Unternehmen und ihre Verbände die maßgeblichen Standards entwickeln.

### **2. Co-Regulierung statt Selbstregulierung**

Daneben kommt eine Co-Regulierung von Unternehmen und Verwaltung statt einer Selbstregulierung der Unternehmen in Betracht. Diese Art der Regulierung gibt der Verwaltung mehr Einflussnahmemöglichkeiten als die Selbstregulierung. Sie ist in Betracht zu ziehen, wenn die spezifischen Risiken eines Bereichs dagegen sprechen, diesen der Selbstregulierung zu überlassen. Für die konkrete Ausgestaltung der Co-Regulierung stehen verschiedene Optionen zur Verfügung. Sie reichen von einer Regulierung in weitgehender Eigenverantwortung der Unternehmen, bei der die Verwaltung sich auf eine punktuelle Kontrolle beschränkt bis zu einer Regulierung, bei der die Verwaltung umfangreiche Einwirkungsmöglichkeiten hat.

### III. Vertrauensvolle, effektive Zusammenarbeit als Leitsatz der Regulierung

Eine stärkere Nutzung der Möglichkeiten von Selbst- und Co-Regulierung im Rahmen von Smart Regulation wird nur funktionieren, wenn die Verwaltung die Fähigkeit und Bereitschaft der Unternehmen anerkennt, Regulierungsziele in eigener Verantwortung ohne hoheitliche Lenkung oder Kontrolle zu verwirklichen.

#### 1. Notwendige Vertrauenskultur

Dies setzt voraus, dass die Verwaltung darauf vertraut, dass die Unternehmen die hierfür erforderlichen Kompetenzen besitzen und diese in einer Weise ausüben, bei der die Erreichung der Regulierungsziele gewährleistet ist. Das ist weniger eine Frage des Verwaltungsrechts als der Vertrauenskultur. Das Gegenteil von Vertrauen ist Kontrolle. Die bestehende Regulierung ist durch eine Kontrollkultur mit Perfektionsanspruch geprägt: „Möglichst alles überwachen, nur nichts falsch machen.“ Eine Smart Regulation kann so nicht gelingen. Hierfür bedarf es einer Kultur des Vertrauens zwischen Verwaltung und Unternehmen, die Fehler zulässt, wenn daraus die richtigen Schlüsse gezogen werden, um sie künftig zu vermeiden (lessons learned).

#### 2. Absicherung durch einen Leitsatz vertrauensvoller Zusammenarbeit

Die angestrebte Vertrauens- und Fehlerkultur könnte durch einen rechtlichen Leitsatz gefördert und abgesichert werden, der eine vertrauensvolle Zusammenarbeit von Verwaltung und Unternehmen als wichtiges Ziel vorgibt. Rechtstechnisch könnte dies in den spezifischen Regulierungsgesetzen oder in den allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und Ländern umgesetzt werden.<sup>200</sup> Ein solcher Leitsatz wäre eine bindende Zielvorgabe für die Verwaltung, die bei der Abwägung mit kollidierenden Belangen angemessen Berücksichtigung finden muss.

#### 3. Instrumente zur Umsetzung des Leitsatzes

Die Instrumente zur Umsetzung dieses rechtlichen Leitsatzes in der Regulierungspraxis setzen an zwei wesentlichen Punkten für das Entstehen und Bestehen von Vertrauen an.

Das ist zunächst ein offener, konstruktiver, regelmäßiger *Austausch* zwischen den Akteuren. Dieser kann institutionalisiert werden, indem bestehende Gremien, etwa der Normenkontrollrat des Bundes, genutzt und ausgebaut oder neue Gremien errichtet werden.

---

*Absicherung der notwendigen Vertrauenskultur durch einen normativen Leitsatz vertrauensvoller Zusammenarbeit.*

---

<sup>200</sup> Ausführlich dazu Christoph Krönke Lieb (FuBn. 4), S. 1 (40 ff.).

Neben diesem personenbezogenen vertrauensbildenden Element tritt das sachbezogene Element der *Bewährung*. Es steht für erfolgreiche Praktiken bei der Regulierung. Parameter für solche Erfolge sind die Effektivität und Effizienz der Regulierungsmaßnahmen, die Dauer der Regulierungsprozesse sowie die damit verbundenen Kosten für die Unternehmen und die Verwaltung, zumal in Abwägung zu dem Nutzen. Diese Erfolge sind anhand von Fakten objektiv messbar. Sie stärken das wechselseitige Vertrauen von Unternehmen und Verwaltung, insbesondere wenn sie gemeinsam, also in Kooperation erreicht werden.

## IV. Einrichtung von Regulatory Sandboxes

Die Betrachtung der Regulierung in Singapur hat den Nutzen von Regulatory Sandboxes deutlich gemacht.<sup>201</sup>

### 1. Freiräume für Innovationen

Die Regulierung in Deutschland sollte die verstärkte Einrichtung solcher Regulatory Sandboxes für Pilotprojekte ermöglichen. Diese Sandboxes schaffen den Teilnehmern, also den Behörden und Unternehmen, den notwendigen Freiraum für Innovationen, indem sie innerhalb der Sandbox von bestehenden rechtlichen Bindungen temporär partiell freigestellt werden. Diese Innovationen können neue Technologien, Produkte und Dienstleistungen betreffen, die in der Sandbox erprobt werden können. Sie können aber auch neue Ansätze und Instrumente der Regulierung zum Gegenstand haben, die durch den Einsatz dieser Technologien erst ermöglicht werden.

Exemplarisch hierfür sind die Möglichkeiten, die eine stärkere Digitalisierung der Regulierung unter Nutzung von Künstlicher Intelligenz eröffnen. Regulatory Sandboxes sind das geeignete playing field, um neue Regulierungsmechanismen zu testen, die „digital and AI-based“ sind, also auf Digitalisierung und Künstlicher Intelligenz beruhen. Dabei sollten die Erfahrungen und Best Practices, die in Singapur mit Regulatory Sandboxes gemacht wurden,<sup>202</sup> größere Beachtung finden. Das gilt nicht nur für die Konzeption und Anwendung neuer Regulierungstechniken, sondern auch für deren Bewertung (dazu unten 2.).

### 2. Evaluation und Roll out

Der Nutzen von Regulatory Sandboxes als Testlabor für neue Regulierungsansätze und -instrumente setzt eine begleitende objektive, faktenbasierte, umfassende Ermittlung der Auswirkungen für alle Beteiligten voraus. Sie bildet die Grundlage für die anschließende Bewertung des

---

201 Zu diesen Einrichtungen und ihrem Nutzen schon oben D.III.1.

202 Dazu oben D.III.

---

*Regulatory Sandboxes als Foren für eine innovative vertrauensvolle Zusammenarbeit der Akteure.*

---

Nutzens anhand der Regulierungsziele. Von dieser Evaluierung hängen wiederum die nächsten Schritte ab. Der Optionenraum bietet folgende grundsätzlichen Alternativen:

- Einstellung des Projekts wegen unüberwindlicher Hindernisse oder überwiegender Nachteile;
- Nachjustierung, um die aufgetretenen Schwierigkeiten zu beseitigen;
- Roll out, also sukzessive Ausdehnung des Pilotprojekts innerhalb des Regulierungsbereichs und gegebenenfalls auf weitere Regulierungsbereiche.

### 3. Regulatory Sandbox für Investitionen in die Verteidigung?

Als Sektor, in dem eine Regulatory Sandbox im Rahmen des Konzepts einer Smart Regulation eingerichtet werden könnte, kommen Investitionen in die Verteidigung in Betracht. Dass diese Investitionen angesichts des Ausrüstungsstandes der Streitkräfte und der äußeren Bedrohung in gewaltigem Umfang notwendig sind, wird ganz überwiegend anerkannt. Der Bund hat hierfür finanzielle Mittel in Höhe von mehreren Hundert Milliarden Euro bereitgestellt. Die Industrie mobilisiert alle Kapazitäten und baut diese schnellstmöglich aus, um nach Jahren des Rückbaus die unerwartet große Nachfrage nach Rüstungsgütern erfüllen zu können, damit Deutschland seine Verteidigungsfähigkeit wiedererlangt.

Auf der Grundlage der bestehenden Regulierungsprozesse wird es aber viel zu lange dauern, bis die Aufrüstung in dem notwendigen Umfang erreicht ist. Scheitert die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands an der Regulierung? Dies wäre ein Ergebnis, das die Politik der Bevölkerung kaum vermitteln könnte. Sie sollte die rasche Einrichtung einer Regulatory Sandbox „Investitionen in die Verteidigung“ ernsthaft in Erwägung ziehen und so einen Raum schaffen, in dem in enger Zusammenarbeit mit anderen Behörden, den Unternehmen und weiteren Stakeholdern diese große Herausforderung gemeinsam bewältigt werden kann.

Als ein weiterer Bereich für eine Regulatory Sandbox bietet sich der Ausbau der digitalen Infrastruktur an. Hier besteht zum einen erheblicher Handlungsbedarf für ein koordiniertes Vorgehen der staatlichen und privaten Akteure, der durch die rasante Entwicklung der KI noch erheblich zunehmen wird. Zum anderen liegen die Gesetzgebungskompetenz und die zentrale Verwaltungskompetenz für die Telekommunikation beim Bund (Art. 73 Abs. 1 Nr. 7, 87f Abs. 2 S. 2 GG). Daher kann eine zentrale Sandbox auf Bundesebene eingerichtet werden, in der aber auch Vertreter der Länder mitwirken sollten.

---

*Für Investitionen in die Verteidigung sollte möglichst rasch eine Regulatory Sandbox eingerichtet werden.*

---

## V. Anpassung im Personalbereich

Die abschließende Handlungsempfehlung betrifft den Personalbereich, das heißt die Personalstruktur der Regulierungsbehörden sowie die Kompetenzen der dort tätigen Personen, ihre Motivation und Veränderungsbereitschaft.

### 1. Bedeutung dieses Bereichs

Eine grundlegende Transformation in diesem Bereich ist essenziell, um eine Smart Regulation erfolgreich umzusetzen. Der rechtliche Leitsatz einer vertrauensvollen effektiven Zusammenarbeit gibt zwar ein wesentliches Ziel für die Veränderung der Regulierung vor und die Regulatory Sandboxes schaffen den hierfür notwendigen Freiraum. Aber die handelnden Personen sind die treibende Kraft in solchen Transformationsprozessen, mit ihrer Fähigkeit und Bereitschaft zur Veränderung steht und fällt der Erfolg von Smart Regulation. Um diese Eigenschaften zu fördern, können verschiedene Hebel eingesetzt werden, für deren zeitlich begrenzte Erprobung Regulatory Sandboxes genutzt werden können. Für ihre dauerhafte Umsetzung ist hingegen eine entsprechende Anpassung des einschlägigen Dienstrechts erforderlich.

### 2. Potenzielle Hebel für die Anpassung

Für die Anpassungen im Personalbereich bieten sich folgende Maßnahmen an:

#### a) Stärkung wichtiger Kompetenzen

Die Beschäftigten müssen die notwendigen Kompetenzen für die Verwirklichung der Ziele einer Smart Regulation besitzen. Der Schwerpunkt liegt künftig nicht mehr auf rechtlichem Wissen, sondern auch auf Kenntnissen in den Bereichen: „Performance-Management, IT, Digitalisierung und Künstliche Intelligenz.“ Dieses Know-how ist in Behörden häufig nicht in dem notwendigen Maße vorhanden und muss rasch aufgebaut werden. Das kann durch Fortbildung des bestehenden Personals und durch Neueinstellungen mit besonderem Fokus auf diese Kompetenzen geschehen.

#### b) Öffnung der Behörden für externen Sachverstand

Solche Fortbildung und die Entwicklung der notwendigen Erfahrung nehmen naturgemäß einige Zeit in Anspruch. Angesichts der Dringlichkeit der Transformation der Regulierung<sup>203</sup> sollte zumindest für eine Übergangszeit der Sachverstand und die Erfahrungen externer Personen stärker genutzt werden. Das geht über die bisherige Praxis der punktuellen Heranziehung sachverständiger externer Berater deutlich hinaus. Als geeignete Schritte sind die Öffnung der Behörden für Quereinsteiger und die befristete Beschäftigung von Personen aus der Wirtschaft mit Managementenerfahrung in Betracht zu ziehen.

---

*Eine grundlegende Transformation im Personalbereich ist essenziell für eine erfolgreiche Umsetzung von Smart Regulation.*

---

---

*Anpassungen im Personalbereich durch Stärkung der Kompetenzen in den Bereichen „Performance-Management, IT, Digitalisierung und Künstliche Intelligenz“.*

---

---

203 S. schon oben B.

### c) Veränderung der Behördenstruktur

Die Struktur vieler Behörden ist durch ein Silodenken der Abteilungen, wechselseitige Abschottung und starre Hierarchien geprägt. Diese Strukturen müssen aufgebrochen und durchlässiger werden. Talente sollten gezielt gefördert werden und schnellere Aufstiegschancen haben, als das schwerfällige Laufbahnprinzip für Beamte dies vorsieht. Sonst werden die Regulierungsbehörden sogenannte High Potentials weder anziehen noch halten können.

Diese Strukturveränderung muss durch eine Kulturveränderung begleitet werden, die Leadership-Qualitäten wie Eigenständigkeit, Entschlossenheit, Teamführung, Kommunikation und Selbstreflexion stärkt. Die Führungsebene muss dies gezielt fördern und glaubhaft vorleben (Tone from the top).

### d) Gezielte Motivation der Beschäftigten

Neben der Veränderungsfähigkeit des Behördenpersonals im Zuge von Smart Regulation ist der Veränderungswille ein wesentlicher Faktor für den Erfolg der Transformation der Regulierung. Diese Motivation kann durch finanzielle Incentivierung auf bestimmte Regulierungsziele, zum Beispiel eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Unternehmen, gefördert werden.<sup>204</sup> Geeignetes Instrument hierfür ist etwa eine besondere Leistungszulage.

Daneben kommen aber auch nicht finanzielle Incentivierungen in Betracht, etwa die Eröffnung von Gestaltungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung oder die Anerkennung innerhalb der Organisation. Entscheidungsfreiheit und Wertschätzung sind nicht zu unterschätzende Faktoren, damit die handelnden Personen den Transformationsprozess im Rahmen einer Smart Regulation entschlossen vorantreiben.

---

*Anpassungen im Personalbereich durch Fortbildung und befristete Beschäftigung von Personen aus der Wirtschaft mit Management-erfahrung.*

---

---

*Anpassungen im Personalbereich durch finanzielle und emotionale Incentivierung.*

---

---

204 Das Erreichen solcher qualitativer Regulierungsziele kann durch eine anonymisierte Befragung der „Kunden“ der Behörde, also der beteiligten Unternehmen, ermittelt werden.



# Literaturverzeichnis

- BDEW*, Stellungnahme „Weiterentwicklung der Anreizregulierung“, 18.01.2004, Berlin 2024.
- Behnke, Nathalie/ Bernhard, Jonas*, Kulturelle Ursachen der Überbürokratisierung, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), München 2025.
- Bundesnetzagentur*, Energie: Eckpunktepapier „Netze. Effizient. Sicher. Transformiert.“, Bonn 2024.
- Bundesregierung*, Statistik vom 1. Januar 2014, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/buerokratie-regelungsdichte-zunahme-100.html> (zuletzt abgerufen am 15.11.2025).
- BusinessEurope*, Comments on Smart Regulation, 29.11.2010, abrufbar unter: <https://www.businessEurope.eu/wp-content/uploads/2025/02/2010-02446-E-4cc-1.pdf> (zuletzt abgerufen am 15.11.2025).
- Centrum für europäische Politik (cep)*, Nicht nur weniger Regulierung – bessere Regulierung Impulse für einen smarteren Regulierungsansatz aus der Unternehmenspraxis, Nr. 9, Freiburg/Berlin 2025.
- Demmelhuber, Katrin/ Dörr, Luisa/ Gründler, Klaus/ Heil, Philipp/ Potrafke, Niklas/ Schmid, Ramona*, Firmenbefragung zum Thema Bürokratie in Deutschland, ifo Forschungsberichte, Nr. 148, München 2024.
- Department of the Taoiseach*, Regulating Better, A Government White Paper setting out six principles of better Regulation, Januar 2004 (zit. als White Paper).
- Detros, Keith/ Lim, Sarah*, Sandbox to Society: Fostering Innovation in Southeast Asia, Report January 2024, S. 1-37.
- Di Fabio, Udo*, Dirigismus und Verfassung; Wie viel staatliche Lenkung verträgt die unternehmerische Freiheit?, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Freies Unternehmertum und staatliche Lenkung – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, München 2022.
- ders.*, Implementative Steuerung als politische Lenkung der Unternehmerfreiheit – Eine verfassungsrechtliche Analyse am Beispiel aktueller ESG Regulierungen, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), München 2025.
- Doran, George T.*, There’s a S.M.A.R.T. way to write management’s goals and objectives, in: Management Review, Bd. 70, 1981, S. 35-36.
- Espen Erlandsen/ Jens Lundsgaard*, How Regulatory Reforms in Sweden have boosted Productivity, OECD Economics Department Working Papers No. 577, 2007.

- Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 21.02.2012, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_12\\_146](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_12_146) (zuletzt abgerufen am 15.11.2025).
- Geißler, Heiner (Hrsg.)*, *Verwaltete Bürger, Gesellschaft in Fesseln: Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, Frankfurt 1978.
- Gunningham, Neil/ Grabosky, Peter/ Sinclair, Darren*, *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Oxford 1998.
- Haucap, Justus/ Kruse, Jörn*, *Ex-Ante-Regulierung oder Ex-post-Aufsicht für netzgebundene Industrien*, Diskussionspapier Nr. 25, Hamburg 2003.
- Jäkel, Julia/ De Maizère, Thomas/ Steinbrück, Peer/ Voßkuhle, Andreas*, *Initiative für einen handlungsfähigen Staat*, Abschlussbericht, Freiburg 2025.
- Jann, Werner*, *Bürokratieabbau: Und ewig grüßt das Murmeltier*, in: ZRP 2023, S. 247-251.
- Kluth, Winfried*, in: *Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.)*, *Bürokratiefilter für den Gesetzgeber – Unnötigen Belastungen präventiv begegnen*, München 2025.
- Krönke Lieb, Christoph*, *Weniger Bürokratielast. Mit Recht. Grundlagen einer rechtswissenschaftlichen Bürokratiekritik*, in: *Verwaltungsarchiv Band 117 (2026)*, S. 1-45.
- Lepsius, Oliver*, *Vertrauensverlust in die Demokratie – Gesetzgebungsstil als Ursache?*, ZRP 2024, S. 162-165.
- Manssen, Gerrit*, *Kommentierung des Art. 12 GG*, in: *Huber/Voßkuhle (Hrsg.) Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 8. Auflage*, München 2024.
- Meister-Scheufelen, Gisela*, *Eigenkontrolle – Beispiel für ein neues Staatsverständnis*, *Behörden Spiegel*, März 2025, S. 3.
- Mödinger, Maximilian*, *Bessere Rechtssetzung: Leistungsfähigkeit eines europäischen Konzepts*, Tübingen 2020.
- Monetary Authority of Singapore (MAS)*, *Fintech Regulatory Sandbox Guidelines*, January 2022, S. 1-12.
- dies.*, *Sandbox Express Guidelines*, January 2022, S. 1-9.
- Nationaler Normenkontrollrat*, *Was ist eigentlich: Gold-Plating*, 09.07.2024, abrufbar unter: [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Newsletter/DE/2024/2024-3/05\\_artikel\\_goldplating.html?mtm\\_campaign=linksFromNewsletter](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Newsletter/DE/2024/2024-3/05_artikel_goldplating.html?mtm_campaign=linksFromNewsletter) (zuletzt abgerufen am 03.02.2025).

- Nationaler Normenkontrollrat*, Jahresbericht 2025, Einfach, schnell, wirksam. Den Staat neu gestalten, abrufbar unter: [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2025-jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2025-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (zuletzt abgerufen am 15.11.2025).
- Niemann, Rainer*, Der Profildbildende Bereich Smart Regulation: Entwurf eines Mission Statements, in: Leyens/Eisenberger/Niemann (Hrsg.), Smart Regulation: Vertrag, Unternehmung, Markt, München 2021.
- Payandeh, Mehrdad*, Das Gebot der Folgerichtigkeit: Rationalitätsgewinn oder Irrweg der Grundrechtsdogmatik?, AöR Bd. 136 (2011), S. 578-615.
- Ruffert, Matthias*, § 7, in: Michael Fehling/ Matthias Ruffert (Hrsg.), Regulierungsrecht, Tübingen 2010.
- Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.)*, Wirtschaftspolitik für eine starke EU – Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, München 2019.
- Stöbener de Mora, Patricia Sarah/ Noll, Paul*, Gesellschaftsrecht: Vorhaben der EU-Kommission zur Vereinfachung der Nachhaltigkeitsberichtserstattungspflichten (Omnibus-Verordnung), EuZW 2025, S. 99-101.
- van der Sluijs, Jessika*, Regulatory Impact Assessment – the Swedish example, Stockholm Faculty of Law Research Paper Series No. 6, S. 1-8.
- Weber, Max*, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Auflage, Tübingen 1980.
- Westermann, Theo*, Der schwierige Weg zum Bürokratieabbau, Badische Neueste Nachrichten, 14.05.2025, S. 13.
- Windthorst, Kay*, Transparenz für Familienunternehmen – Transparenz in Familienunternehmen, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Aspekte der Unternehmenstransparenz, Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, München 2019.
- ders.*, Sicherung von Wohlstand durch Familienunternehmen, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Wie wir Deutschlands Wohlstand sichern – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, München 2024.
- ders.*, Familienunternehmen und EU – Gemeinsame Verantwortung für die Zukunft Europas, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Europa zukunftsfähig machen – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, München 2025.
- Yeong, Zee Kin*, Smart Regulation: Implementing a Responsive Regulatory Regime in Singapore, 2021.



**Stiftung Familienunternehmen**

Prinzregentenstraße 50

D-80538 München

Telefon + 49 (0) 89 / 12 76 400 02

E-Mail [info@familienunternehmen.de](mailto:info@familienunternehmen.de)

[www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

Preis: 19,90 €

ISBN: 978-3-948850-72-2