

Freytag, Andreas; Schuhmann, Sebastian

Working Paper

Bürokratieabbau durch Sunset-Legislation

Jena Economic Research Papers, No. 2022-008

Provided in Cooperation with:

Friedrich Schiller University Jena, Faculty of Economics and Business Administration

Suggested Citation: Freytag, Andreas; Schuhmann, Sebastian (2022) : Bürokratieabbau durch Sunset-Legislation, Jena Economic Research Papers, No. 2022-008, Friedrich Schiller University Jena, Faculty of Economics and Business Administration, Jena

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268236>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA

Bürokratieabbau durch Sunset- Legislation

Andreas Freytag | Sebastian Schuhmann

JENA ECONOMIC RESEARCH PAPERS · # 2022-008

Bürokratieabbau durch Sunset-Legislation

Prof. Dr. Andreas Freytag*, Sebastian Schuhmann†

Zusammenfassung:

Vor allem bei Vorliegen eines Marktversagens ist ein staatlicher Eingriff nötig und gerechtfertigt. Dieser manifestiert sich in einer Vielzahl von Regeln und Gesetzen, die das Handeln von Marktakteuren einschränken. Die Anzahl der neu eingeführten Gesetze und Vorschriften in Deutschland ist konstant hoch. Als Folge ergeben sich für viele Unternehmen Unsicherheiten hinsichtlich der Erfüllung dieser Vorschriften. Ein Bürokratieabbau ist somit dringend nötig. Bisherige Bemühungen sind jedoch ohne umfassenden Erfolg geblieben. Sunset Legislation – also die Etablierung umfassender Evaluations- und Verfallsklauseln in Regulierungen – kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, ineffiziente oder überholte Regulierungen zu beenden oder anzupassen. So können die Regulierungsdichte gesenkt, rechtliche Klarheit geschaffen und Kosten der öffentlichen Verwaltung reduziert werden. Das kann entscheidend für die Bewältigung aktueller politischer Herausforderungen sein, so auch für die Bewältigung der Klimawandels.

Schlagwörter: sunset legislation, better regulation, Bürokratieabbau, Überregulierung

Abstract:

In the event of market failure, state intervention is urgent and justified. Such interventions consist of rules and laws that restrict the actions of market participants. The number of newly introduced laws and regulations in Germany is constantly high. Consequentially, many companies face uncertainties regarding compliance with these regulations. Cutting red tape is therefore imperative. Efforts to drive this objective forward have not been fully successful. Sunset legislation – i.e. the establishment of comprehensive evaluation and termination clauses – can make an important contribution for ending or adapting inefficient or outdated regulations. Thereby, it can reduce regulation density, facilitate legal certainty, and reduce public administration costs. This can be critical for addressing current major policy challenges, especially tackling climate change.

Keywords: sunset legislation, better regulation, cutting red tape, over-regulation

JEL-Klassifizierung: H83, L51, O38

Wir bedanken uns bei Thomas Ilka und Moritz Wolf für wertvolle Hinweise und Kommentare.

* Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Universität Stellenbosch, CESifo-Research Network, STIAS Stellenbosch, Carl-Zeiss-Straße 3, 07749 Jena,

† Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Carl-Zeiss-Straße 3, 07749 Jena,

1. Einleitung

Unternehmen, die in Deutschland eine Windkraftanlage in Betrieb nehmen möchten, müssen mitunter neben einem gewissen Startkapital auch ein hohes Maß an Geduld für das Genehmigungs- und Bauverfahren mitbringen. Denn die Vielzahl der Vorschriften und bürokratischen Prozesse sorgen nicht selten dafür, dass der gesamte Prozess mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann. Teilweise wird von Zeiträumen von bis zu acht Jahren berichtet (Pflüger, 2020). Diese langen Wartezeiten sorgen zum Teil dafür, dass Anlagen zum Zeitpunkt der Genehmigung bereits veraltet sind und von Anbietern nicht mehr hergestellt werden. Betreiber sind im Zweifel also gezwungen, Genehmigungsverfahren für Nachfolgetechnologien neu zu beginnen. Bei so langen Wartezeiten ist ebenfalls nicht auszuschließen, dass Anlagen bei Inbetriebnahme bereits technisch überholt sind und für ihre Wettbewerbsfähigkeit umgerüstet werden müssen. Auch dies wäre mit neuen Genehmigungsverfahren verbunden. Diese Umstände spiegeln sich in den Zahlen neu errichteter Windkraftanlagen wider, die der Bundesverband WindEnergie (2022) für das Kalenderjahr 2021 für das gesamte Bundesgebiet auf 254 beziffert.¹

Diese Anekdote zeigt, dass Regulierungen in der Praxis keineswegs nur dazu dienen, die Effizienz an Märkten möglichst hochzuhalten. Die ökonomische Theorie zeigt, dass der Staat neben der allgemeinen Marktorganisation und dem Durchsetzen des Rechts nur in Fällen von explizitem Marktversagen regulierend eingreifen sollte, um die effiziente Funktionsweise der Märkte wiederherzustellen. In der Praxis gehen staatliche Aktivitäten oft über dieses notwendige Maß hinaus. Seit Jahrzehnten ist ein stetiger Anstieg der Regulierungsaktivitäten des Staates sowie des öffentlichen Sektors als Anteil des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu beobachten.

Die politische Ökonomik beleuchtet das Verhalten von politischen Entscheidungsträgern und der Bürokratie. Diese werden als eigennutzorientiert anstatt als rein am Gemeinwohl interessierte Akteure begriffen. Das umfasst auch das Streben nach politischen Kompetenzen und Budgetmaximierung einzelner Behörden, die in der Folge auch durchaus gemeinwohlorientiert eingesetzt werden können. Dies kann punktuell oder gar flächendeckend zu Überregulierung und ausufernder Bürokratie führen. Somit sind staatliche Aktivitäten grundsätzlich sorgfältig hinsichtlich ihrer Eignung zur Unterstützung effizienter Märkte zu beobachten.

In Deutschland ist das Maß an Regulierung inzwischen so hoch, dass Vertreter der Wirtschaft regelmäßig ein hohes Maß an administrativen Anforderungen und träge, bürokratische Prozesse beklagen (BDA, BDI, DIHK, ZDH, 2021). Auch politische Entscheidungsträger sind nun alarmiert und haben in der Vergangenheit auf verschiedenen politischen Ebenen bereits Maßnahmen zum Bürokratieabbau und zur Ausdünnung der Regulierungsdichte ergriffen. Das bisherige Vorgehen war allerdings nicht von umfassendem Erfolg gekrönt. Somit bleibt die Frage nach einem geeigneten Ansatz zur Bewältigung der Problematiken.

Sunset legislation – also eine generelle Etablierung von Evaluierungs- und Verfallsklauseln von Regulierungen – können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Überregulierung zu vermeiden bzw. bereits daraus verursachte Probleme zu lindern.

Den regulatorischen Rahmen effektiv und effizient zu halten, ist gerade für die Bewältigung aktueller (globaler) politischer Herausforderungen entscheidend. In diesem Papier wird speziell der Beitrag für die Regulierung des Klimawandels unter den gegebenen Beschränkungen des politischen Umfeldes hervorgehoben. *Sunset legislation* sorgt dabei dafür, die (immer noch) vornehmlich ordnungsrechtlichen Instrumente in der Umweltpolitik regelmäßig zu evaluieren bzw. im Falle einer

¹ Laut Bundesverband WindEnergie (2022) spielen für einen stockenden Ausbau auch Restriktionen beim Mindestabstand von Windkraftanlagen und Verfügbarkeiten von Material und Fachkräften eine Rolle.

festgestellten Obsoleszenz abzuschaffen. Gerade vor dem Hintergrund der steigenden Dringlichkeit und des dynamischen technologischen Rahmens wird es entscheidend sein, Gesetze regelmäßig zu aktualisieren.

Im den folgenden Abschnitten 2, 3 und 4 sollen zunächst die wohlfahrtstheoretischen Implikationen von Regulierung allgemein und mögliche negative Folgen von staatlicher Überregulierung genauer beleuchtet werden. In der Folge wird der Einfluss von Krisen als mögliche Treiber für staatliche Eingriffe beschrieben, die als ad-hoc-Maßnahmen gerechtfertigt werden, jedoch mitunter mit eigentlichen Krisendynamiken wenig zu tun haben (Vaubel, 2010). Anschließend werden bisherige Maßnahmen für einen Abbau von Überregulierung und Bürokratie diskutiert, bevor in den Abschnitten 7, 8 und 9 *sunset legislation* sowie deren bisherigen Anwendungsfelder und Erfahrungen damit vorgestellt werden. In Abschnitt 10 werden die möglichen Vorteile der Nutzung von *sunset legislation* für die Regulierung von Klimaproblemen hervorgehoben. Abschnitt 11 schließt mit einem Fazit und Ausblick.

2. Sinn und Legitimität von Regulierung

Regulierungen sind kein Selbstzweck. Sie dienen erstens dazu, den privaten Akteuren auf Märkten einen angemessenen Rahmen zu bieten. Rechtssicherheit, die Durchsetzung von Verträgen und die Kompatibilität des Handelns der Akteure mit der allgemeinen Rechtsordnung sind dabei der erste Grund für Regulierungen. Bei der Formulierung dieser Regeln müssen komplementäre Faktoren, z.B. Sicherheitsüberlegungen und mögliche Zielkonflikte mit anderen politischen Zielen² beachtet werden. Angesichts des raschen technologischen Fortschritts und gesellschaftlichen Veränderungen ist diese Aufgabe für die Regierung eine echte Herausforderung. Die Politik sieht sich auch einer steigenden Komplexität infolge des Entstehens immer neuer Politikbereiche entgegengestellt. Dabei gilt selbstverständlich, „dass der Staat dem privaten Handeln Beschränkungen auferlegt“ (Picot, 2008), die mit dem öffentlichen Interesse begründet werden (Czada und Lütz, 2003).

Solche Regulierungen können zweitens gerechtfertigt sein, wenn ein Marktversagen vorliegt. Dann sollte der Staat eingreifen, um dieses Marktversagen zu beheben. In der Theorie sind vollkommene Märkte³ in der Lage, eine effiziente Ressourcenallokation zu gewährleisten. Denn im marktlichen Wettbewerbsprozess einigen sich Marktteilnehmer auf alle Transaktionen, mit denen sie sich erwartungsgemäß besserstellen. Dabei sind marktliche Anreize, allen voran der Preis, in der Lage die Informationen dezentral zu koordinieren. In Situationen individueller Freiheit in Wettbewerbsmärkten kann so die gesellschaftliche Wohlfahrt maximiert werden, wenn alle freiwillig entstehenden Transaktionen getätigt werden. Dies erfordert aber die bereits eben genannte Absicherung der bestehenden Rechtsordnung durch den Staat. Die Formen des Marktversagens sind in der Literatur ausführlich diskutiert worden (z.B. Fritsch, 2018); externe Effekte, natürliche Monopole und asymmetrische Informationen sind die gängigen Ausprägungen des Marktversagens, die eine Regulierung erfordern. Abhängig von der Form und Reichweite des Marktversagens können hier auch sektorspezifische Eingriffe durchgesetzt werden.

Da sich staatlich eingeführte Handlungsbeschränkungen in beiden Formen auf individuelle Kalküle auswirken und somit die Anzahl der Transaktionen am Markt verändern (können), sind sie in der Lage, gesellschaftliche Wandlungsprozesse zu beschleunigen oder aber zu beeinträchtigen. Das ist dann der Fall, wenn sie falsche Anreize setzen oder ineffizient formuliert sind. Das kann fatale Folgen für die mittlere und längere Frist haben.

² Z.B. hinsichtlich gesellschaftlicher Fairness. Ein Werturteil über Fairness muss jedoch von der Politik vorgegeben werden.

³ Damit ein Markt als vollkommen gelten kann, müssen bestimmte Annahmen gelten, z.B. vollständige Informationen, atomistische Marktstruktur, niedrige Transaktionskosten etc.

Ein zentrales Problem besteht in der faktischen Monopolmacht der Regulierer für deren Regulierungstätigkeiten. Diese sind keinem Wettbewerb ausgesetzt und folgen der Logik politischer Ökonomik. Es ist erstens nicht ausgeschlossen, dass Regulierer aus Bequemlichkeit und institutioneller Trägheit nicht schnell genug auf technologische, wirtschaftliche oder andere Veränderungen reagieren.⁴ Auch bei der Implementierung der Gesetze und Vorschriften treten Probleme auf. So herrschen multiple Informationssymmetrien vor, d.h. zwischen den Wählern und der Regierung und nachgestellt zwischen den mit der von der Regierung zur Durchsetzung der verabschiedeten Gesetze betrauten staatlichen Behörden und der Regierung selbst. Diese können dazu führen, dass Ineffizienz in der staatlichen Verwaltung entsteht und Budgets dieser Behörden über das gesellschaftlich effiziente Maß hinaus anwachsen (Niskanen, 1971). Das begründet die Notwendigkeit einer umfassenden Kontrolle aller beteiligten Akteure.

Wenn sektorspezifisch Gesetze und Vorschriften in Situationen eingesetzt werden, in denen kein Marktversagen vorliegt und sie auch keinen wertvollen Beitrag zu anderen Zielvorgaben leisten können, sind sie grundsätzlich kritisch zu bewerten. Denn dann stehen sie möglicherweise potenziell wohlfahrtssteigernden Vereinbarungen im Wege. In solchen Situationen sollte ein besserer Regulierungsrahmen angestrebt werden. Dies kann in der Praxis Deregulierungen nach sich ziehen, die dafür sorgen, dass diese Transaktionen getätigt und Wohlfahrtspotentiale vollständig umgesetzt werden.

Die genannten Probleme lassen sich von der nationalen auch auf andere politische Ebenen, z.B. die Europäische Union (EU), übertragen. Im Prinzip findet zwischen den EU-Mitgliedsländern ein Wettbewerb um die effektive Regulierung statt, mit dessen Hilfe sich die Regulierung in den Mitgliedsländern überprüfen und gegebenenfalls korrigieren lässt. Eine im Vorhinein vorgenommene Politikharmonisierung der EU-Mitgliedsstaaten bzw. eine Übertragung der politischen Kompetenzen, d.h. Regulierungsbefähigung der EU-Institutionen, mindert hingegen den Wettbewerb zwischen Verwaltungssystemen auf nationaler Ebene. Unternehmen sind unter Umständen nicht mehr in der Lage, einer staatlichen Überregulierung durch eine Abwanderung ins europäische Ausland auszuweichen. Vaubel (2010, 316) spricht in diesem Zusammenhang von Regulierungskartellen, die restriktivere politische Vorgaben befeuern (können).

3. Überregulierung und hohe bürokratische Hürden als wirtschaftspolitisches Problem

Nicht nur der Ausbau der Windkraft wird durch langwieriger Verwaltungsprozesse behindert. Von ähnlich hohen bürokratischen Hürden berichten Vertreter der Wirtschaft auch in anderen Sektoren. Dies gilt u.a. für Betreiber von Elektrolyseanlagen oder den Ausbau von Glasfaser- und Mobilfunknetzen. Gerade das Baurecht stellt Unternehmen vor erhebliche Probleme. Laut einer Umfrage der Jungen Unternehmer (2021) bezeichnen 61 Prozent der 810 befragten Unternehmen die bürokratischen Belastungen in diesem Bereich als „sehr hoch“. Dies umfasst die Vielzahl der Vorschriften sowie teilweise deren Sinnhaftigkeit und Kompatibilitäts- und Erkennungsprobleme, beispielsweise verschiedener Landesbauordnungen. Belastungen in den Bereichen Datenschutz und Steuerrecht befinden sich auf den folgenden Plätzen.

Damit wird klar, dass bürokratische Hürden nicht nur in der Planungs-, Genehmigungs- und Inbetriebnahmephase bestehen, sondern sich in die Phase der regulären Geschäftstätigkeit fortsetzen. Das betrifft vor allem „wuchernden Zettelkram, wachsende Berichtspflichten, langwierige Prüfungen

⁴ Stimmen der Wirtschaftsverbände mahnen wiederholt Defizite im Bereich der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung an (BDI, 2021b, 17)

und ausuferndes Beauftragtenwesen“ (BDA, BDI, 2021, 1). Ein aktuelles Beispiel dafür ist das 2021 verabschiedete Gesetzes über unternehmerische Sorgfaltspflichten in Lieferketten,⁵ das Unternehmen Verpflichtungen auferlegt, die möglicherweise „selbst Staaten nicht durchzusetzen vermögen“ (BDI, n.d.). Auch im Rahmen des Arbeitsschutzkontrollgesetzes, des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes oder der Taxonomie-Verordnung der Europäischen Union (EU) beklagen BDA, BDI, DIHK und ZDH (2021, 3) übermäßige Belastungen für Unternehmen.

Diese Tendenzen hin zu einer staatlichen Überregulierung lassen sich an einer konstant hohen Anzahl an neu eingeführten Gesetzen ablesen. Abb. 1 zeigt die Anzahl der vom Bundestag während der jeweiligen Legislaturperiode verabschiedeten Gesetze (Statista, 2022). Diese ist über Jahrzehnte hinweg konstant hoch geblieben. Sie suggerieren eine zunehmende Regulierungsdichte, der sich Unternehmen gegenübersehen.

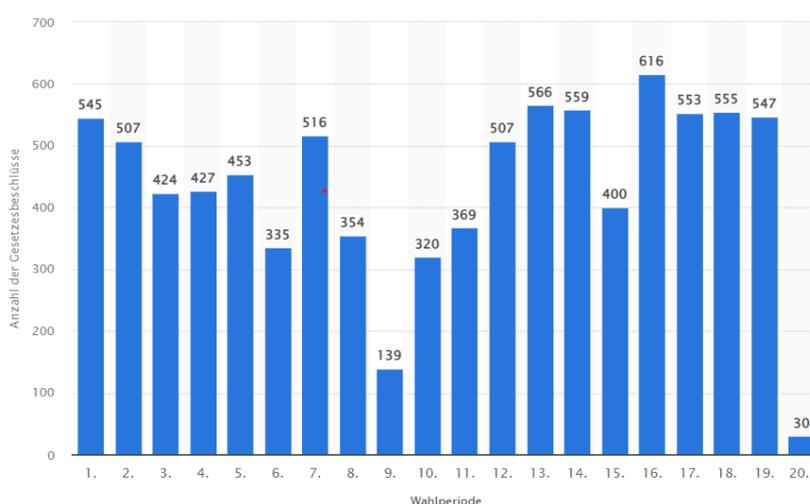


Abb. 1: Anzahl der vom Bundestag verabschiedeten Gesetze in den Jahren 1949 bis 2022 (Statista, 2022)

Die zuvor verabschiedeten Gesetze müssen natürlich von der staatlichen Verwaltung umgesetzt und deren Einhaltung überprüft werden. Eine höhere Anzahl von Vorschriften und Gesetzen erhöht dabei den Verwaltungsaufwand für staatliche Behörden. Abb. 2 zeigt die Entwicklung der Angestellten im öffentlichen Dienst auf (Statistisches Bundesamt, 2021). Auch diese ist in den vergangenen 20 Jahren nahezu konstant hoch geblieben, nach einem Abfall in den frühen 2000er-Jahren, in den vergangenen Jahren sogar wieder angestiegen.

⁵ Auch Sorgfaltspflichtengesetz oder Lieferkettengesetz genannt

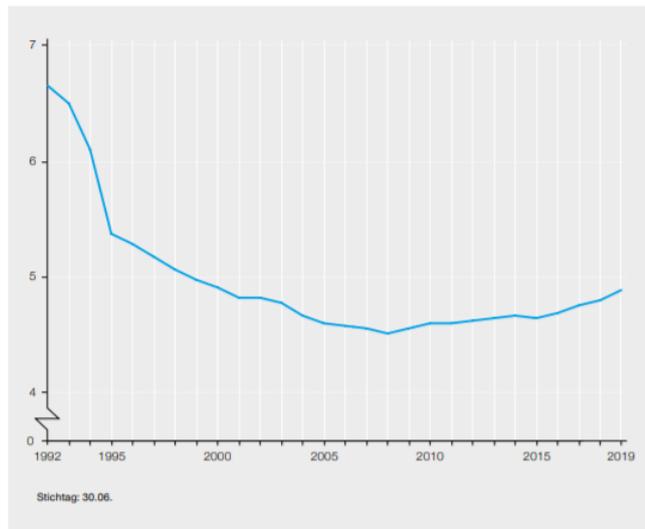


Abb. 2: Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Mio. (Statistisches Bundesamt, 2021, 20)

Zusätzlich zu auf nationaler Ebene formulierten Regulierungen kommen solche, die auf EU-Ebene vorgegeben sind. Bereits eingeführt wurde die Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebern sowie im Arbeits- und Sozialrecht, so z.B. die Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen (BDA, BDI, DIHK, ZDH, 2021, 3). Gerade laufen auch auf EU-Ebene Verhandlungen über ein Gesetz zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen, durch welches zusätzliche Nachweis- und Dokumentationspflichten für Unternehmen entstehen können.⁶ In ihrer derzeitigen Form seien auch die Vorgaben auf EU-Ebene umständlich und nur wenig auf die Interessen und organisatorischen Möglichkeiten der Unternehmen ausgerichtet, beklagt der BDI (2021a). Die Anzahl der Vorgaben aus Brüssel gingen in der Vergangenheit bereits so weit, dass sie beispielsweise inzwischen gar Grenzwerte für den Stromverbrauch von Toastern vorgaben (Ariès, 2016). Kritiker attestieren hierbei ein ungesundes Maß an Überregulierung, das, ermöglicht durch die institutionellen Entwicklungen im Prozess der Europäischen Integration, teilweise zum Leid der Mitgliedstaaten stattfinden kann (Tupy, 2016).

4. Folgen der Überregulierung

Die zuvor angesprochenen Wohlfahrtverluste durch eine staatliche Überregulierung können in verschiedenen Formen auftreten. Grundsätzlich lassen sich die negativen Effekte als „Beeinträchtigung von prinzipiell funktionsfähigen Markt- und Wettbewerbsprozessen“ verstehen“ (Enste und Hardege, 2006, 13f). Somit haben Unternehmen immer wieder finanzielle Aufwendungen und müssen Ressourcen aufwenden, um sich Informationen zur komplexen Rechtslage und politischen Kompetenz- und Zuständigkeitsverteilungen einzuholen sowie Berichts- und Dokumentationspflichten zu erfüllen, anstatt sich auf die unternehmerischen Kerngeschäftsbereiche zu konzentrieren. Wenn diese Pflichten wenig Praxisnähe aufweisen und nicht zielgerichtet formuliert sind, werden Unternehmen von produktiven Aktivitäten abgehalten, ohne einen sinnvollen Mehrwert für die Gesellschaft zu erzeugen. Viele Unternehmen verfügen dabei nicht über die nötigen Ressourcen, um den steigenden Anforderungen gerecht zu werden (BDA, BDI, DIHK, ZDH, 2021, 2). Dies betrifft in zunehmendem Maße

⁶ Die Europäische Kommission hat am 23.02.2022 überarbeitete Gesetzesvorschläge veröffentlicht (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bc4dcea4-9584-11ec-b4e4-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF), nachdem das Europäische Parlament am 10.03.2021 bereits die Gesetzesvorschläge für die Richtlinie zu Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen beschlossen hatte (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0073&from=EN>).

kleine und mittelständische Unternehmen, wie bereits von Enste und Hardege (2006) hervorgehoben und jüngst von Arbeitgeberverbänden wiederholt wurde (BDA, BDI, 2021, 1). Steigende bürokratische Pflichten wirken sich nicht nur negativ auf die Geschäftstätigkeit von Unternehmen aus, sondern stellen auch andere Organisationen, wie nicht-staatliche, sich dem Gemeinwohl verschreibende Organisationen, vor immer größere Probleme. Auch hier sind kleine finanz- und personalschwache Akteure im Speziellen betroffen (McGregor-Lowndes und Ryan, 2009).

Neben den Einschränkungen der statischen Effizienz sind auch Probleme in Anreizsystemen zu erwarten. Denn die langen und komplexen Planungsprozesse wirken hemmend sowohl auf bestehende Geschäftsprozesse als auch auf die Innovationskraft von Unternehmen. Gerade in hochinnovativen Bereichen⁷ können Unternehmen somit ausgebremst werden und im internationalen Wettbewerb den Anschluss verlieren. Der Mittelstand und Familienunternehmen sind auch hier überproportional stark betroffen (BDA, BDI, 2021, 4). Große Unternehmen bündeln die Berichtspflichten in dafür aufgestellten Stäben und verwenden relativ zur Größe geringe Mittel. Für mittelständische Unternehmen ist dies wesentlich schwerer zu tragen. Manche Beobachter sehen vor allem ein attraktives Beschäftigungsprogramm für Juristen, die den Mittelstand beraten. In der Konsequenz können Anreize für Investitionen sinken. Um sich den durch die Bürokratie formulierten Vorgaben zu entziehen, können sich Unternehmen gar dazu entscheiden, Investition in andere Länder zu verlagern (Neuerer, 2021).

Diese Effekte lassen sich von der nationalen auf die supranationale Ebene übertragen. In der EU ist aufgrund der zusätzlich geschaffenen politischen Ebenen eine noch höhere Komplexität zu erwarten, die teilweise selbst für Experten nicht leicht zu durchdringen ist. Aufgrund der teilweise unklar formulierten Regeln und, um sich abzusichern, werden Unternehmen mitunter sogar dort tätig, wo dies gar nicht erforderlich wäre (BDA, BDI, DIHK, ZDH, 2021, 5).⁸ Durch eine zunehmende Zentralisierung der politischen Einflussnahme in Brüssel steigt dort die Gefahr zur gezielten Einflussnahme durch einzelne Interessen auf der Suche nach politischen Renten. Solange die Kontrollmechanismen für die verschiedenen Institutionen schwach sind, kann Rent-Seeking oder sogar Korruption damit zu einem ernst zu nehmenden Problem werden (Garoupa, 2012, 287). Somit hat die EU zwar dazu beigetragen, Barrieren innerhalb des Binnenmarktes abzubauen, aber durch Tendenzen zur Überregulierung möglicherweise die internationale Wettbewerbsfähigkeit geschwächt (Tupy, 2016).

Dass eine Ausdünnung der bestehenden Vorgaben und weitere Deregulierungsvorgaben auf Gütermärkten zu Wohlfahrtsgewinnen führen (können), zeigen Blanchard und Giavazzi (2003). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die OECD (2005), die ermittelt, dass eine geringere Regulierungsdichte auf Produktmärkten zu höherer Beschäftigung und Wachstum führt. Ciccone und Papaioannou (2007) zeigen, dass in Ländern mit niedrigeren Markteintrittshürden in Form von bürokratischen Anforderungen die Anzahl an Unternehmensneugründungen höher ist.

5. Krisen als Treiber von Regulierung

Die generelle Sinnhaftigkeit von staatlicher Regulierung zur Behebung von Marktversagen ist bereits betont worden. Auch andere Umstände und Situationen können staatliche Aktivität und schnelle Eingriffe der politischen Entscheidungsträger erforderlich machen. Starke nicht vorhergesehene bzw. vorhersehbare externe Einflüsse auf die wirtschaftliche Konjunktur in Form von Schocks und Krisen sind als solche Situationen zu verstehen. Ad-hoc-Regulierungen können unter diesen Umständen dabei helfen, unerwünschte und fatale Auswirkungen abzufangen oder zumindest zu lindern. Dies kann eine

⁷ Das gilt z.B. für den Bereich Künstliche Intelligenz (BDI, 2021a)

⁸ Dies betrifft z.B. den Datenschutz, die Allergenkennzeichnung oder die Aufbewahrung von Unterlagen.

Einführung neuer Regeln, eine Aussetzung bestehender Regeln oder gar die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten umfassen. Es besteht jedoch in diesen Situationen die Gefahr, dass Maßnahmen überhastet und ohne das übliche Gesetzgebungsverfahren eingeführt werden. Das kann in der Praxis dazu führen, dass Details in der Formulierung der einzelnen Klauseln nicht sorgsam genug geplant sind, ihnen keine ausreichenden Folgenabschätzungen zugrunde liegen und/oder sie über keine präzisen Regelungen bezüglich des Gültigkeitsbereichs oder -zeitraums verfügen. Somit können Probleme bei der Rücknahme einmal eingeführter Politiken nicht ausgeschlossen werden. Dies wird besonders dann problematisch, wenn der eigentliche Grund der Implementierung obsolet geworden ist. Mögliche Gründe für eine Verstetigung von politischen Maßnahmen ergeben sich aus dem Budgetmaximierungsstreben der Bürokratie (Niskanen, 1971). Darüber hinaus kann vermutet werden, dass Regulierer den Anreiz haben, Verunsicherungen während Krisen dafür zu nutzen, um Maßnahmen durchzusetzen, die logisch in keinem direkten Zusammenhang mit den Dynamiken der Krise stehen, für die aber angesichts der gebotenen Dringlichkeit der Situation trotz fehlender Legitimation politische Mehrheiten generiert werden können.

Erfahrungen aus vergangenen Krisen erhärten dahingehende Vermutungen. So zeigt Vaubel (2010, 316), dass die EU auf die Weltfinanzkrise ab 2007 mit einer Reihe von Regulierungen reagiert hat, die keinen systematischen Zusammenhang mit den Ursachen der Krisen aufwies, sondern eher auf Symptome der auf anderen Ebenen liegenden Probleme des ineffizienten Regulierungsrahmens gerichtet waren.⁹ Die EU-Institutionen haben in Folge der Finanzkrise die Regulierungsdichte erhöht, obwohl die Ursachen der Krise nachweislich nichts mit fehlenden Regeln auf EU-Ebene oder Versagen in einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu tun hatten. Vielmehr haben die EU-Institutionen die Gelegenheit genutzt, um ihre politische Einflussnahme dauerhaft zu vergrößern (Vaubel, 2010, 320).

In den Jahren nach der Finanzkrise waren weitere Krisen auf europäischer Ebene zu beobachten. Zeitlin et al. (2019) attestieren sogar eine Situation permanenter Krise, die politische Lähmungen und Kompetenzgerangel zwischen politischen Akteuren befördern. Sie stützen sich dabei auf die Feststellungen des ehemaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean Claude Juncker (2016), der von einer die EU betreffende *poly crisis* sprach, also mehreren aufeinander folgenden bzw. zum Teil auch simultan verlaufenden Krisen. Dieser andauernde Ausnahmezustand kann auch dazu genutzt werden, bestimmte Themen zu politisieren und politische Maßnahmen durchzusetzen. Zusammenhänge zwischen einer Politisierung von politischen Themen und Möglichkeiten von politischen Veränderungen sind bereits hervorgehoben worden (Feindt et al., 2020).

Derzeit sind besonders drei Krisen in Deutschland und der EU akut. Das ist erstens die politische Krise, die durch den militärischen Konflikt nach dem Einmarsch russischer Truppen in die Ukraine ausgelöst wurde. Als politische Reaktion sind u.a. durch die EU umfassende Sanktionen gegen die russische Regierung und Wirtschaft verabschiedet worden. Die Invasion und die daraus folgenden politischen Restriktionen ziehen für viele Unternehmen negative Auswirkungen nach sich. Diese umfassen vor allem wirtschaftliche Einbuße durch wegfallende Absatzmärkte, Probleme in Logistiknetzwerken und Lieferprobleme bei Zwischenprodukten sowie vor allem steigende Energiepreise (Bardt et al., 2022; Grömling, 2022). Die zweite Krise ist die inzwischen abflachende Corona-Pandemie, die seit Beginn des Jahres 2020 auch Europa massiv betroffen hat. Die deutsche Regierung hat mit einer ganzen Reihe an

⁹ Die Maßnahmen hatten z.B. eine Eindämmung von Spekulationen an Finanzmärkten zum Ziel.

Maßnahmen reagiert.¹⁰ Auch die EU ist hinsichtlich staatlicher Regulierung nicht untätig geblieben.¹¹ So wurden auf EU-Ebene gelegentlich Teile des üblichen Gesetzgebungsverfahrens ausgeklammert. Coronabedingt betrug der Anteil der Regulierungsvorschläge, für die eine *ex ante*-Folgenabschätzung durchgeführt wurde, 34 Prozent während er 2017 noch bei 63 Prozent lag (Nationaler Normenkontrollrat, 2021, 83). Folgenabschätzungen werden nur in Fällen durchgeführt, bei denen „signifikante Auswirkungen“ erwartet werden.¹² Die dritte Krise ist der Klimawandel, der berechtigterweise zunehmend politische Beachtung findet. Auch hier wird die Vielzahl von Maßnahmen auf nationaler Ebene in Deutschland¹³ durch eine Vielzahl solcher auf EU-Ebene komplementiert.¹⁴ Diese Maßnahmenpakete sind teilweise sehr kleinteilig und setzen vor allem auf durch die Politik vorgegebene Auflagen, anstatt marktliche Instrumente zu forcieren, die preisliche Anreize nutzen, um Anreize zu klimafreundlichen Verhalten zu setzen und somit Allokationseffizienz fördern können. Die Vielzahl an staatlichen Vorgaben könnte hohe administrative Kosten für Unternehmen und die öffentliche Verwaltung nach sich ziehen und somit Mittel binden, die dringend an anderer Stelle benötigt würden und vermutlich zur Zielerreichung beim Klimaschutz dort besser eingesetzt wären.

Dass angesichts der dringend notwendigen Maßnahmen gerade in Reaktion auf die Corona-Krise staatliche Aktivitäten tatsächlich im Vergleich zu Vorjahren massiv ausgeweitet wurden, lässt sich bei der Betrachtung des Haushaltsausgaben nachvollziehen. Abb. 3 verdeutlicht dies (Trade Economist).

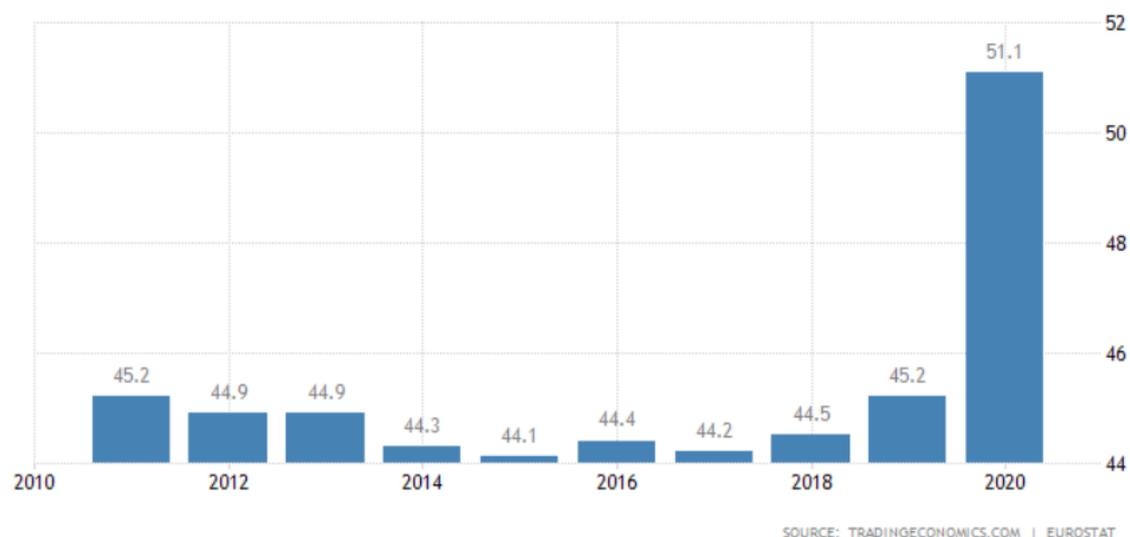


Abb. 3: Anteil des öffentlichen Sektors am BIP, Deutschland, 2011-2020

¹⁰ Dies umfasst u.a. eine Novellierung des Zivil- und Infektionsschutzgesetzes, aber auch eine Reihe von Maßnahmen, um die Effekte der Krise für die Wirtschaft abzumildern. Zum Beispiel gilt dies für eine Aussetzung der Insolvenzantragspflicht oder finanziellen Unterstützungen für Unternehmen und Selbstständige. Eine Übersicht der Maßnahmen der Bundesregierung wurde u.a. von (bitkom, n.d.) entwickelt. Nähere Erläuterung zu den Hilfszahlungen sind auf der Webpage der Bundesregierung (2021a) zu finden.

¹¹ Eine Liste der EU-Maßnahmen ist auf der Webpage der (Europäische Kommission, 2021) einsehbar.

¹² Dies heißt in der Praxis: Wenn der Erfüllungsaufwand in der gesamten EU die kritische Schwelle von 35 Mio. Euro überschreitet.

¹³ Dies umfasst z.B. das Erneuerbare Energien-Gesetz, das zuletzt am 16.7.2021 geändert wurde (http://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/), oder der Klimaschutzplan 2050 (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf).

¹⁴ Hier sind v.a. der European Green Deal zu nennen, in dessen Rahmen 2021 z.B. das „Fit für 55“-Paket auf den Weg gebracht wurde (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN>).

6. Bisherige Maßnahmen zur Beendigung der Überregulierung

Ein umfassendes Bewusstsein für das Problem staatlicher Überregulierung und ausufernder Bürokratie scheint zumindest aufseiten der betroffenen Akteure zu bestehen. Interessenverbände fordern klar Entlastungen in Form eines Abbaus bürokratischer Anforderungen, der z.B. eine Begrenzung der Prüf- und Berichtspflichten beinhaltet (BDA, BDI, 2021). Damit sollen die Grundlagen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und die Rechtssicherheit gestärkt werden. Dies blieb von Entscheidungsträgern nicht unbeachtet. Auf diversen politischen Ebenen sind Anstrengungen zu beobachten, Überregulierung zu reduzieren und Bürokratie abzubauen.

Auf nationaler Ebene in Deutschland sind dabei vor allem die „Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie“¹⁵ zu nennen. Als wesentliche Maßnahme ist dabei die *One-in-one-out*-Regel, die in Deutschland wie auch der EU seit 2015 Anwendung findet und besagt, dass zunächst „in gleichem Maße Belastungen abgebaut werden, wie durch neue Regelungsvorhaben zusätzliche Belastungen entstehen.“ Ein wesentlicher Kritikpunkt ist dabei, dass neu eingeführte Belastungen durch EU-Regulierungen von dieser Regel nicht erfasst werden, jedoch bei Unternehmen in EU-Mitgliedsstaaten verstärkt Kosten verursachen (Nationaler Normenkontrollrat, 2021, 80f). Weitere Maßnahmen in Deutschland umfassen „die Abschaffung der monatlichen Umsatzsteueranmeldung für Existenzgründungen sowie die Einrichtung eines Basisregisters für Unternehmensstammdaten“ (vgl. BDA, BDI, DIHK, ZDH, 2021). Darüber hinaus wurden 2015 das Bürokratieentlastungsgesetz I (BEG I), 2017 das Bürokratieentlastungsgesetz II (BEG II) und 2019 das Bürokratieentlastungsgesetz III (BEG III) verabschiedet. Fortschritte bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung konnten jüngst mit dem 2020 erlassenen Planungssicherheitsgesetz realisiert werden, mit dem in erster Linie Verzögerungen während Genehmigungsverfahren reduziert werden sollen.¹⁶ 2021 wurde zusätzlich ein 22-Punkte-Plan für Bürokratierleichterungen verabschiedet,¹⁷ der u.a. Vereinfachungen bei Infrastrukturplanungen, kürzere Aufbewahrungsfristen von Dokumenten und erhöhte Rechtssicherheit im Steuerrecht umfasst.

Auch auf EU-Ebene wird Bürokratieabbau als politische Vorgabe ebenfalls zunehmend ernst genommen. So wurde 2014 ein Bericht der *High Level Group on Administrative Burdens* veröffentlicht, in dem verschiedene Handlungsempfehlungen vorgestellt wurden, u.a. bezüglich besserer und evidenzbasierter Rechtsetzung und der Einsetzung einer unabhängigen Behörde für die Folgeabschätzungen der EU-Gesetzesvorschläge.¹⁸ Der Abbau überflüssiger Bürokratie wurde beispielsweise im Jahresprogramm der Europäischen Kommission für 2015 explizit als Ziel formuliert¹⁹ und mehrfach bestätigt, so auch für 2022.²⁰ In der Folge wurden Absichten zur Einsetzung einer unabhängigen Kontrollinstanz für Folgenabschätzungen wiederholt und eine größere Bereitschaft für eine kritische Überprüfung möglicher Vereinfachungen in der bestehenden Gesetzeslage

¹⁵ Auch Bürokratiebremse genannt (<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-zur-weiteren-entlastung-der-mittelstaendischen-wirtschaft-von-buerokratie.pdf?blob=publicationFile&v=1>).

¹⁶ Dieses Gesetz wurde in Reaktion auf die Corona-Krise formuliert. Zu finden unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/plansig/BJNR104100020.html>.

¹⁷ Verabschiedet von der Bundesregierung. Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1888768/a9aa82fe9b3e742772f3bb122afbbcae/2021-04-13-massnahmenpaket-buerokratieabbau-data.pdf?download=1>.

¹⁸ Der Bericht ist das Ergebnis der Gruppe nach siebenjähriger Arbeit unter Leitung Edmund Stoibers. Zu finden unter: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/final-report-of-the-high-level-group_july2014_en.pdf.

¹⁹ Zu finden unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d3effd56-8600-11e4-b8a5-01aa75ed71a1.0007.01/DOC_3&format=PDF.

²⁰ Zu finden unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF.

eingefordert.²¹ Die Bemühungen mündeten in der Etablierung der REFIT-Plattform, also einem „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung“. Diese Plattform wurde zwar 2019 aufgelöst, aber die durch sie gewonnenen Erfahrungen für die Plattform „Fit for Future“ verwendet. Speziell bedingt durch die Erfahrungen der Corona-Krise hob die Europäische Kommission 2021 in einer Mitteilung die Ambition einer effizienteren Rechtsetzung hervor.²²

In der Politik gibt es somit zumindest umfassende Absichtserklärungen und Versuche, sich praktisch der Problematik staatlicher Überregulierung anzunehmen. Diese sind bisher allerdings nicht von durchschlagendem Erfolg gekrönt worden. So sehen sich in Deutschland Unternehmen „weiterhin langwierigen, aufwendigen und papiergebundenen Verfahren gegenüber“ (BDI, 2021b, 7). Die in Abschnitt 2 beschriebenen Erfahrungen können dabei als mahnende Beispiele gesehen werden. Insgesamt sind in Deutschland trotz *One-in-one-out*-Regel insgesamt die Belastungen für Unternehmen seit 2014 angestiegen, auch wenn sie in den letzten Jahren moderat abgenommen haben (Nationaler Normenkontrollrat, 2021, 2020). Laut Statistischem Bundesamt (2020) sind die Kosten, wie in Tabelle 1: Bürokratiekosten. Belastungsbarometer. Belastung durch amtliche Statistik, rein rechtlich induzierte Änderungen auf Basis 2012 (Statistisches Bundesamt, 2020). gezeigt, gesunken. Der Rückgang ist jedoch nur gering und vermutlich hinter den zumindest der Öffentlichkeit kommunizierten Ambitionen zurückgeblieben. Zudem geht aus den Zahlen nicht hervor, ob hier auch bürokratische Belastungen durch EU-Regeln erfasst sind. Insofern müssen die Bemühungen für Bürokratieabbau mit den bisherigen Methoden intensiviert werden oder aber nach neuen geeigneten Instrumenten gesucht werden.

Jahr	Wert	Aufbau	Abbau	Veränderung pro Jahr	Index
					2012 = 100
In 1 000 Euro					
2019	343 109	0	592	-592	95,6
2018	343 701	663	1 007	-374	95,8
2017	344 075	58	110	-52	95,9
2016	344 127	1 690	16 311	-14 621	95,9
2015	258 748	256	22	+234	100,0
2014	358 514	1 767	107	+1 660	99,9
2013	356 855	590	2 604	-2 013	99,4
2012	358 868	530	7 910	-7 380	100,0
2011	366 248	0	465	-465	102,1
2010	366 712	685	7 039	-6 354	102,2
2009	373 066	6 660	41 220	-34 560	104

Tabelle 1: Bürokratiekosten. Belastungsbarometer. Belastung durch amtliche Statistik, rein rechtlich induzierte Änderungen auf Basis 2012 (Statistisches Bundesamt, 2020).

7. Sunset Legislation als Instrument gegen Überregulierung und Bürokratie

Eine mögliche Abhilfe kann dabei die sogenannte *sunset legislation* leisten. Sunset Legislation meint dabei, „dass neue Programme, Vorschriften usw. mit einem Verfallsdatum versehen werden und der ausdrücklichen Begründung bedürfen, wenn sie nach diesem Datum weiterhin in Kraft bleiben sollen.“

²¹ Dabei handelt es sich um eine Kommunikation zwischen den EU-Institutionen. Zu finden unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0178&rid=2>.

²² Zu finden unter:

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better_regulation_joining_forces_to_make_better_laws_en.pdf.

Es handelt sich also nicht schlicht um Gesetze auf Zeit, um zeitlich befristete Regelungen, sondern man will damit vor allem erreichen, dass das Programm nach einer bestimmten Zeit evaluiert wird und dass auch die Konsequenzen aus den Ergebnissen dieser Analyse gezogen werden, indem man die Auseinandersetzung mit ihnen im Zuge der Entscheidung über Fortführung oder Terminierung des Programms prozedural erzwingt“ (Mayntz, 1980, 114). Bei der Entscheidung über die Fortführung bestehen drei Möglichkeiten: Erstens die Fortführung für den Fall, dass die Regulierung als effektiv und effizient angesehen wird, zweitens eine Umformulierung, falls Potenziale für eine höhere Wirksamkeit durch Anpassung bestimmt werden, und, drittens eine Beendigung für Situationen, in denen aus verschiedenen Gründen die Regulierung als obsolet angesehen werden kann.

Damit wird klar, dass *sunset legislation* weitreichende und institutionell verankerte Evaluierungs- und Terminierungsklauseln miteinander vereint. Neben den bereits etablierten Folgenabschätzungen in Gesetzgebungsverfahren – also der *ex-ante*-Perspektive – soll nun durch Wirkungsanalysen von Gesetzen und Vorschriften – also die *ex-post*-Perspektive – für den geltenden Bestand gestärkt werden. Gesetze und Regulierungen erhalten somit einen künstlich festgelegten Lebenszyklus (Veit und Jantz, 2013, 268). Es soll also eine Art Metaregulierung entworfen werden, die reguliert, wie Regulierungen selbst verfasst werden. Es handelt sich demnach nicht nur um Überprüfungs- und Beendigungsregelungen für einzelne Vorschriften, sondern vielmehr um ein generelles Prinzip der Rechtssetzung.²³ Laut Radaelli (2010) geht dabei um nicht weniger als um eine Änderung der Regulierungskultur.

Die Chancen der *sunset legislation* sind vielfältig. Erstens kann durch eine regelmäßige Prüfung der Wirkungen von Gesetzen und Vorschriften das Verständnis von Ursache-Wirkung-Beziehungen einzelner Regulierungen in Abhängigkeit der jeweiligen Situation verbessert werden, die bisher häufig nur in der *ex-ante*-Folgenabschätzung besteht. Aufbauend auf neuen Erkenntnissen und empirischer Evidenz können Unsicherheiten reduziert und geeignete Politiken für bestimmte politische Ziele besser bestimmt werden. Zweitens werden die Aktualität und Anpassung an veränderte gesellschaftliche, technologische und wirtschaftliche Bedingungen sichergestellt und verbessert, falls Regulierungen geändert oder durch Evaluation als hinfällig bestimmt und abgeschafft werden. Drittens kann der Bürokratieabbau vorangetrieben werden, indem eine regelmäßige Rechtsbereinigung stattfindet und Regulierungs- und schließlich auch Organisationsdichte gesenkt werden kann. Das kann einerseits die Rechtslage vereinfachen, damit Informationskosten für Unternehmen senken sowie neue Anreize für innovative Akteure setzen und andererseits Verwaltungskosten und damit Staatsausgaben senken. Denn durch *sunset legislation* wird die Beweislast für die Sinnhaftigkeit „zu Ungunsten der Befürworter von Regulierungen“ umgekehrt (Jann et al., 2005, 11). Speziell wegen des ersten und dritten Vorteils ist ersichtlich, dass die Verwendung *sunset legislation* vor allem in Märkten mit hoher Dynamik und raschen technologischen Entwicklungen ist, die einen Regulierungsrahmen benötigen, der an die häufigen Innovationen angepasst bleibt. *Sunset legislation* kann dabei auch als ein zeitlich begrenztes Mittel eingesetzt werden, das im Anschluss in ein anderes Regulierungsregime übergeht.²⁴ Darüber hinaus kann *sunset legislation* nützlich sein, um, ausgehend von einer zeitlich befristeten Gültigkeit, die öffentliche Akzeptanz für kontroverse Gesetzesvorschläge zu erhöhen.²⁵

Neben den Vorteilen kann *sunset legislation* auch mit gewissen Problemen verbunden sein. Erstens kann durch die Befristung der Laufzeit eine Unsicherheit hinsichtlich zukünftiger Fassungen von

²³ Das beschreibt der Unterschied zwischen *sunset clauses* und *sunset legislation*.

²⁴ Für manche Märkte in frühen Phasen kann die Sunset-Legislation beispielsweise eine Übergangslösung sein, bis der Markt eine ausreichende Reife ausweist, um in ein Stadium der Selbstregulierung überzugehen (Freitag und Winkler, 2004).

²⁵ Dies kann im Speziellen für Krisensituation relevant sein, in denen eine akute Durchsetzung neuer Maßnahmen erforderlich ist.

Gesetzen und Vorschriften entstehen, die Unternehmen bei Investitionen so lange zögern lassen, bis eine gewisse Planungssicherheit gegeben ist.

Zweitens müssen durch die neu eingeführten Pflichten der Evaluation und gegebenenfalls Terminierung Verantwortlichkeiten erstmalig vergeben werden. Es ist klar darzulegen, welche Institution die zusätzlichen Aufgaben übernimmt. Das kann entweder eine bereits bestehende Behörde übernehmen, die damit allerdings einer zusätzlichen Herausforderung gegenübergestellt wird und deren Kapazitäten dafür möglicherweise aufgestockt werden müssen, oder es ist erforderlich, eine neue unabhängige Behörde für die Evaluierungstätigkeiten zu schaffen. Dadurch müsste im Zweifel zunächst zwecks Bürokratieabbaus neue Bürokratie aufgebaut werden. In beiden Fällen ist zu erwarten, dass die mit den Aufgaben betrauten Behörden Anreize besitzen, Budgets und politischen Einfluss zu maximieren (deLeon, 1983, 1978).

Drittens müssen präzise Regeln entwickelt werden, welche Kompetenzen die Evaluationsinstanz besitzt, wie genau eine Evaluation durchgeführt und anhand welcher Kriterien die Entscheidung der Politikverlängerung, -modifikation oder -beendigung getroffen wird.²⁶ Das richtige Maß zu finden, kann hier schwierig sein bzw. erfordert einen hohen Grad an (technischer) Expertise, die innerhalb der zuständigen Behörde gewährleistet werden muss. Hier könnten Probleme durch asymmetrische Informationsverteilungen entstehen. Sektorspezifische Eigenschaften und Faktoren können zudem zu einer Vielzahl an Regeln für die Evaluierung führen. Die Verfahren müssen also nach Möglichkeit einfach und transparent gehalten werden. Dies betrifft die Frequenz der Evaluierungen und Verwaltungsverfahren zur Änderung bzw. Terminierung. Sollten die genauen Bestimmungen nicht optimal gewählt sein, kann dies Marktineffizienzen verstärken. Kirkpatrick et al. (1999) benennen in diesem Zusammenhang Kriterien zur Bestimmung eines geeigneten Ablaufdatums.²⁷

Viertens kann *sunset legislation* seine volle Wirkung nur dann entfalten, wenn Märkte einen gewissen Mindesteffizienzgrad aufweisen und bestreitbar sind. Wenn *regulatory capture* stattfindet oder Märkte noch unausgereift sind, könnten entweder von Seiten der Marktteilnehmer Anstrengungen unternommen werden, die Regulierung zu eigenen Gunsten zu beeinflussen und politische Renten einzufahren oder von Seiten der politischen Entscheidungsträger Unklarheiten in sehr neuen, sich gerade erst etablierenden Teilmärkten darüber bestehen, wo die Grenzen dieser Märkte bzw. die den Markt betreffende *technological frontier* verlaufen. Für beide Fälle muss auch hier ein hohes Maß an Kompetenz und Unabhängigkeit der Regulierenden gewährleistet werden. Nur so können ein effizienter Wettbewerb an den Märkten erzeugt oder aufrechterhalten sowie die Einflüsse von Partikularinteressen eingegrenzt werden, die mit jeder Evaluierung erneut versuchen könnten, ihren Einfluss geltend zu machen und politische Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Fünftens ist ein hoher Mobilisierungsgrad der Befürworter der bestehenden Regulierung, d.h. der Gegner einer möglichen Politikbeendigung, zu erwarten. Diese verfügen zum Zeitpunkt der Evaluation

²⁶ Denkbar wären hier z.B. parlamentarisch und/oder interministerielle Gremien andere Ministerien, einen Rechnungshof, Gerichte oder sogar eine Selbstevaluation durch die entsprechende Behörde. Speziell im letzten Fall muss eine Objektivität sichergestellt sein. Dahingehende Anreizprobleme werden durch die Tatsache verstärkt, dass der Nutzen einer Regulierung oft sektorspezifisch ist, während die Kosten viel breiter verteilt sind. Insofern scheinen Querschnittakteure besonders geeignet. Für die Evaluierungen sind aber in jedem Fall die Fachexpertise für das zugrunde liegende Thema sicherzustellen. Darüber hinaus muss ausgeschlossen werden, dass für die prüfende Behörde keine Anreize entstehen, die Tätigkeit zu nutzen, um den eigenen politischen Einfluss zu vergrößern oder Gelder einzuwerben (Baugus und Bose, 2015, 11f).

²⁷ (1) dem Gesetz/Richtlinie inhärente Eigenschaften (Komplexität, Begünstigte der Regulierung, bisherige Gültigkeitsdauer des Gesetzes/der Vorschrift), (2) die politische Umgebung (vorherrschende politische Ideologie, beteiligte Interessen, Geschwindigkeit der politischen Debatten und Verfahren), (3) Beschränkungen (rechtliche Beschränkungen, Kosten, moralische Beschränkungen) (vgl auch deLeon, 1983, 1978).

möglicherweise über umfangreichen politischen Einfluss.²⁸ Bauer (2006, 159) benennt die wesentlichen Motive für ein Festhalten am *status quo* der Politikprofiteure.²⁹ Es müssen also möglicherweise den Reformvorschlägen entgegenstehende Koalitionen überwunden werden.

Schließlich sind Beendigungen von Regulierungen mit direkt daraus resultierenden Kosten verbunden, die Frantz (1997) als *termination costs* bezeichnet.³⁰ Diese beinhalten administrative Kosten der Regulierungsänderung oder -beendigung und Kosten der Anpassungskosten an einen neuen regulatorischen Rahmen seitens der Marktteilnehmer.

Aus diesen Überlegungen wird klar, dass es sich bei *Sunset legislation* ein umfassendes Instrument der *better regulation* handelt. Deren Ziel der Vermeidung von Überregulierung soll dadurch erreicht werden, dass die Anzahl der Rechtsvorschriften überschaubar gehalten und die durchschnittlich zu erwartende Qualität von Gesetzen gesteigert wird (Jantz und Veit, 2010). Somit kann sie neben dem Bürokratieabbau auch einen wichtigen Beitrag zu anderen politischen Zielen leisten. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**² liefert eine Übersicht weiterer verwandter Ziele.

Problem	Ziel
• Zu viele Regulierungen	• Regulierungs- und Bürokratieabbau
• Wissensdefizite in Regulierung	• Rationalisierung der Regulierung
• Dominanz spezieller Interessen	• Kontrolle spezieller Interessen, Einbindung unterrepräsentierter Interessen
• Demokratiedefizit verringern	• Parlamentarische Kontrolle fördern und Transparenz erhöhen ³¹

Tab. 2: eigene Darstellung

8. Implementierung auf (supra-)nationaler Ebene

Diskussionen zu Evaluations- und Terminierungsregeln in der Gesetzgebung und Formulierung von Vorschriften sind keineswegs neu.³² In der Zwischenzeit sind – vereinzelt oder umfassendere – Evaluations- und Politikbeendigungsklauseln in vielen Ländern zur Anwendung gekommen. Erste Verwendungen von umfassender *sunset legislation* gab es ab der Mitte der 1970er-Jahre ausgehend von den USA (Veit und Jantz, 2013, 271). Sie hat sich seitdem nicht flächendeckend durchgesetzt.

²⁸ Dies betrifft sowohl Unternehmen, die politische Renten schützen möchten, als auch Verwaltungsbehörden. Besonders problematisch sind Situation, in denen die personellen und institutionellen Verbindungen zwischen den privaten und staatlichen Akteuren sehr stark und daher Interessen eng miteinander abgestimmt sind. Vgl. auch *regulatory capture*.

²⁹ Diese umfassen u.a. intellektuelle Widerstände gegen eine Beendigung, institutionelles Beharrungsvermögen, Eigendynamik in Organisationen ausgelöst durch Veränderungen der Ziele und der Verantwortlichkeiten, sowie rechtliche Hindernisse durch Einspruch- und Klagemöglichkeiten (vgl auch deLeon, 1978).

³⁰ Das bezieht sich auf administrative Kosten sowie Übergangskosten von einem regulatorischen Umfeld in einen neues, z.B. Kosten der Neubenennung von politischen Kompetenzen.

³¹ Vgl. dazu Fetterman et al. (2014).

³² Vertreter aus verschiedenen Disziplinen haben sich aus unterschiedlichen Richtungen dem Thema angenähert. Im Wesentlichen wurden volkswirtschaftliche Perspektiven zu Markteffizienz, politikwissenschaftliche Perspektiven zu Determinanten von Politikveränderungen und verwaltungsrechtliche Perspektiven zu juristischen Implikationen eingenommen. Erschwert wird eine Übertragbarkeit der Ergebnisse allein durch unterschiedliche Verständnisse des Grundbegriffes der Regulierung und deren wesentlichen Zwecken (vgl. Döhler und Wegrich, 2010).

Hinsichtlich der Anwendung sind Evaluationsklauseln die stärker verbreitete der beiden Komponenten von *sunset legislation*. Debatten zur Verbesserung der Qualität von Regulierung haben in den vergangenen Jahren (wieder) an Fahrt aufgenommen. Auch internationale Organisationen wie die OECD (2020, 2018; OECD und KDI, 2017) haben verstärkt Aufmerksamkeit auf die Potentiale von *ex-post*-Politikevaluationen gelegt und dabei festgestellt, dass viele OECD-Mitgliedstaaten zumindest über etablierte Evaluationsanforderungen verfügen. Politikterminierungsklauseln sind weniger weit verbreitet. Nur in weniger als der Hälfte aller OECD-Länder finden sie Anwendung (OECD, 2018).³³ Viele der *sunsetting*-Verfahren sind dabei eher auf den Einzelfall angepasst, anstatt standardisiert zu sein (OECD, 2020).

Dieser Abschnitt dient der Bestandaufnahme und vorläufigen Bewertung von *sunset*-Regulierungen. Dabei werden Deutschland, europäische und außereuropäische Länder unterschieden. Die Befristung von einzelnen Gesetzen und Vorschriften ist in Deutschland keineswegs unüblich. Eine systematische Nutzung hat bisher jedoch nicht stattgefunden. Das Verfahren für Rechtsetzung auf Bundesebene beinhaltet die Begründungspflicht, „ob das Gesetz befristet werden kann“³⁴ sowie die Pflicht zur Prüfung „ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind“.³⁵ Diese Vorgaben spielen in der Gesetzgebungspraxis bisher aber keine wesentliche Rolle (Jantz und Veit, 2010, 50). Der Bundesrechnungshof (2010) attestiert sogar eine unzureichende Umsetzung dieser Klauseln. Prominente Beispiele von Regulierungen mit Befristung auf Bundesebene waren das Gesetz zur Ergänzung der Bekämpfung des internationalen Terrorismus von 2007 sowie die Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung von 2006. Eine Berichtspflicht besteht z.B. für die Soziale Pflegeversicherung. Demnach ist die Bundesregierung verpflichtet, „den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes ab 2016 im Abstand von vier Jahren über die Entwicklung der Pflegeversicherung und den Stand der pflegerischen Versorgung“ zu berichten.³⁶ Berichte werden in der Regel vom betreffenden Ministerium durchgeführt (Barlösius, 2008). Damit fehlen bisher sowohl eine zentrale Evaluationsbehörde als auch einheitliche Kriterien für zur Durchführung der Evaluation. Eine wesentlich systematischere Nutzung von *sunset legislation* findet in Deutschland auf Länderebene statt. In mehreren Bundesländern besteht eine generelle Pflicht zur Befristung und *ex-post*-Prüfung neuer Verwaltungsvorschriften.³⁷

Auch in anderen EU-Mitgliedstaaten lassen sich praktische Umsetzungen von *ex-post*-Evaluations finden, vor allem in den letzten Jahren sind viele neue Regelungen eingeführt worden. So fordert Österreich seit 2013 eine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, die auch eine *ex-post*-Prüfungen in höchstens 5-jährigem Rhythmus vorsieht.³⁸ Die Evaluation wird dabei vom jeweiligen Ministerium durchgeführt. Griechenland versah 2019 alle Gesetze mit einer generellen Evaluationspflicht, die eine Abschätzung von Kosten und Nutzen beinhaltet. Dazu gab es eine Eingrenzung der Evaluationskriterien und -methoden (OECD, 2021). Auch in Litauen gelten generelle *ex-post*-Evaluations-Anforderungen für Gesetze und 2020 wurden Vorgaben zur Transparenz der Bericht verschärft. Derartige Verschärfungen für Evaluationsberichte haben auch in den Niederlanden stattgefunden, wo nun das Finanzministerium mit der Qualitätssicherung der Berichte betraut ist, welches intern einen Leitfaden für die Erstellung

³³ Dies betrifft überwiegend Vorschriften.

³⁴ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO §43 (1).

³⁵ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO §44 (7).

³⁶ Sozialgesetzbuch (SGB) - Elftes Buch (XI) - Soziale Pflegeversicherung §10 (1)

³⁷ Dies gilt u.a. für Thüringen, Hessen, Saarland, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern.

³⁸ Wirkungsorientierte Folgenabschätzung. Zu finden unter:

https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/index.html

dieser Berichte entwickelt hat (OECD, 2021). Eine ebenfalls mit dieser Aufgabe betraute, unabhängige Behörde wurde 2017 in Portugal geschaffen und deren Zuständigkeitsbereich in der Zwischenzeit erweitert. Schwächere Regelungen lassen sich in Italien finden. Dort besteht eine bisher nicht bindende Richtlinie, die Evaluationen für Gesetze vorschreibt. In Ungarn muss für jeden Regulierungsvorschlag explizit begründet werden, ob eine ex-post-Evaluierung erforderlich ist und in den Gesetzesvorschlag aufgenommen werden muss (OECD, 2020).

Auch auf EU-Ebene sind Bestrebungen einer Nutzung von *sunset legislation* zu finden. So wurde 2016 die interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung verabschiedet.³⁹ Darin ist die Absichtserklärung zu finden, „systematisch die Verwendung von Überprüfungsklauseln in Rechtsvorschriften zu erwägen.“ Darüber hinaus wird geprüft, „ob die Anwendung bestimmter Rechtsvorschriften auf einen bestimmten Zeitraum befristet werden soll“.⁴⁰ Der Ausschuss für Regulierungskontrolle der Europäischen Kommission führt ex-post-Evaluationen für ausgewählte Gesetze und generelle *fitness checks* für ganze Politikbereiche durch (OECD, 2021).

Sunset legislation - oder zumindest deren umfassende Evaluationsregelungen – ist auch im außereuropäischen Kontext zu finden. Allen voran sind dabei die USA zu nennen, wo sie erstmalig 1976 im Bundesstaat Colorado eingeführt wurde und seitdem weitreichend auf Bundesebene Anwendung gefunden hat. Dabei wurde ein automatischer Politikterminierungsmechanismus genutzt, in dem die Frequenz von Evaluationen festgelegt ist. Damit trägt hier *sunset legislation* zu einer stärkeren Berücksichtigung von empirischer Evidenz hinsichtlich der tatsächlichen Effekte politischer Maßnahmen bei (Jantz and Veit, 2010, 25). Unterschiede zwischen den Staaten bestehen hinsichtlich der Reichweite. Während die Befristungsvorgaben in einigen Staaten nur zur Überprüfung der Behörden dienen, werden in anderen Staaten auch politische Programme und Vorschriften erfasst. Die Evaluierungen haben immer wieder zu Umstrukturierungen geführt, die administrative Prozesse vereinfacht und so neue Kapazitäten freigesetzt haben (OECD, 2020). Mit hohen Hoffnungen für einen Bürokratieabbau und Kostensenkung in der öffentlichen Verwaltung gestartet, haben die Vorgaben aber die erhofften Wirkungen in vielen Fällen nicht erreichen können und letzten Endes nur selten zur Beendigung von Politik geführt (Jantz und Veit, 2010, 25). Australien und Neuseeland sind weitere Beispiele für Länder mit umfassendem *sunsetting*. Australien blickt auf Erfahrungen ab 1985 zurück. Durch den Legislative Instruments Act, der 2005 in Kraft trat, besteht eine umfassende Befristungspflicht für untergesetzliche Rechtsnormen, um sicherzustellen, dass die Regulierungen nur so lange beibehalten werden, wie sie auch benötigt sind.⁴¹ Eine Befristung aus Bundesebene in Australien gab es zudem auch für spezifische Gesetze, z.B. im Bereich der Terrorbekämpfung- und -prävention (McGarrity et al., 2012). Neuseeland hat auf festgestellte Defizite in der Qualitätsüberwachung öffentlicher Behörden und der Aktualität und Angemessenheit des rechtlichen Rahmen mit institutionellen Umstrukturierungen, Verbesserungen der Koordination und Prioritätenliste reagiert (OECD, 2020).⁴² Auch Korea hat generelle *sunsetting*-Regeln für alle Gesetze und Vorschriften der Ministerien, die alle drei bis fünf Jahre einer Qualitätsprüfung unterzogen werden müssen.⁴³ Diese umfassende Regelung hat in der Vergangenheit zu einem erheblichen Arbeitsaufwand der koreanischen Behörden geführt, die teilweise im Durchschnitt eine Regulierung pro Tag prüfen

³⁹ Zu finden unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN).

⁴⁰ (23).

⁴¹ Das beschreibt Vorschriften, die durch die öffentliche Verwaltung eingeführt werden können. Siehe: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2015C00271>.

⁴² Der Bericht über institutionelle Defizite ist zu finden unter: <https://www.productivity.govt.nz/inquiries/regulatory-institutions-and-practices/>.

⁴³ Framework Act on Administrative Regulations Artikel 8. Zu finden unter: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=29277&type=part&key=4.

mussten (OECD, 2020). Weitere Länder mit (weniger umfassenden) Klauseln sind u.a. Kanada, Israel, die Schweiz und Großbritannien.

Die Erfahrungen dieser Länder lassen sich als gemischt bezeichnen. In vielen Fällen konnte *sunset legislation* die mit ihr verbundenen Hoffnungen nicht vollumfänglich erfüllen. Oft sind bestehende Regeln nur unzureichend genutzt und durchgesetzt worden (OECD und KDI, 2017). Nur in wenigen Fällen haben Evaluationen und das Ende von Fristen am Ende zu einer Abschaffung von Gesetzen und Vorschriften geführt. In der Regel mündeten die Evaluationen in einer Weiterführung oder Modifikation. Dies ist für weiterhin nützliche Regulierungen nicht problematisch. Dennoch kann es durch die Anstrengungen von Partialinteressen und weiteren Anti-Terminierungskoalitionen dazu kommen, dass an sich obsolete und ineffiziente Regulierungen beibehalten werden. Oft scheiterte es an unzureichenden zeitlichen und/oder finanziellen Ressourcen und einer nicht zu geringen Ausstattung dieser mit der Evaluation betrauten Institutionen, die letztlich zu einer Überbelastung führen (Veit und Jantz, 2013, 267).

Die Evaluierungen konnten in der Praxis jedoch dazu beitragen, die (parlamentarische) Kontrolle der öffentlichen Verwaltung zu stärken. Das regelmäßige Prüfen von Regulierungen hat zu einer besseren Datenlage zu den tatsächlichen Effekten von politischen Maßnahmen geführt. Diese Kenntnisse bzw. das verbesserte Verständnis über empirische Wirkungen von Politiken können die Kommunikation ebendieser erleichtern und die Akzeptanz in der Öffentlichkeit steigern. Dies konnte derart bereits in den Niederlanden beobachtet werden (Turnhout, 2009). Dabei muss aber sichergestellt sein, dass die Evaluationen selbst gewissen Qualitätskriterien genügen. In der Vergangenheit wurde wissenschaftliche Expertise nur wenig für die Erstellung der Evaluationsberichte berücksichtigt (Veit und Jantz, 2013, 268f). Politische Faktoren und Leitbilder, die sich in bestimmten Zielvorgaben manifestieren, scheinen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zu spielen (Feindt et al., 2020). Trotz der bestehenden Probleme nutzen in der Zwischenzeit die meisten westlichen Industriestaaten zumindest einzelne Aspekte der *sunset legislation*, v.a. *ex-post*-Evaluationen.

9. Sunset Legislation als politische Lösung für den Klimaschutz?!

Seit Jahrzehnten ist ein Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur und steigende Anzahl an Extremwetterereignissen zu sehen zu sehen (Arias et al., 2021). Diese gehen mit ökonomischen Kosten einher, die ein substantielles Risiko darstellen können (z.B. Hsiang et al., 2017). Politisch zuvor abgesteckte Ziele wie das 1,5-Grad-Ziel des Pariser Abkommens der United Nations (UN) drohen verfehlt zu werden. Diese Beobachtungen können als Indikator für eine wachsende Dringlichkeit des Problems wahrgenommen werden. Zugleich können der Klimawandel, Klimapolitik und technologische Neuerungen in direkter und indirekter Weise in Verbindung stehen. Die empirische Evidenz zur Porter-Hypothese⁴⁴ zeigt, dass ein sinnvoll entwickelter regulatorischer Rahmen in der Lage ist, Innovationen und somit ressourcenschonende und Backstop-Technologien zu fördern (Rubashkina et al., 2015). Bei einem zunehmend innovativen und dynamischen Technologieumfeld ist es umso entscheidender, regulatorische Vorgaben an aktuelle Technologieverhältnisse anzupassen. Genau hier kann *sunset legislation* ansetzen.

⁴⁴ Die Porter Hypothese geht auf die Arbeiten von Porter und van der Linde (1995) zurück. Sie existiert in einer *starken* und *schwachen* Version. Die schwache Version besagt dabei generell, dass umweltpolitische Restriktionen Innovationen in Umwelttechnologiebereichen positiv beeinflussen können. Dies erzeugt Kostenersparnisse bei Unternehmen, die gestiegenen Kosten durch politische Einschränkungen entgegenstehen. Wenn die Kostenersparnisse die Anpassungskosten an Regulierungen übersteigen, gilt die starke Variante der Porter-Hypothese.

Solange die Mehrzahl der in der (internationalen) Klimapolitik eingesetzten Instrumente der ordnungsrechtlichen Kategorie zuzuordnen ist, müssen technische Vorgaben und Auflagen exakt so gewählt werden, dass sie die umweltzutraglichste Technologie nutzen und damit möglichst geeignet sind, die vorgegebenen politischen Ziele zu erreichen. Aus der Effektivitäts- und auch Effizienzperspektive sind marktbasierende Instrumente, wie eine Pigou-Steuer oder ein Emissionszertifikatsystem, zumindest theoretisch in der überwiegenden Zahl aller Fälle überlegen. In den vergangenen Jahren ist eine steigende Anzahl an neu etablierten marktlichen Instrumenten zu sehen (World Bank und Ecofys, 2018).⁴⁵ Dazu zählt z.B. die Schaffung eines nationalen Zertifikatsystems in China, nachdem dort zuvor bereits auf regionaler politischer Ebene Pilot-Systeme ausprobiert wurden (Qi et al., 2014).

Ein vollständiger Übergang hin zu marktbasierenden Instrumenten ist wohl zumindest für die nahe Zukunft nicht zu erwarten. Die Gründe dafür können vielfältig sein, schließen aber politökonomische Gründe wie Anreizprobleme einer internationalen Politikkoordination, ideologische Gründe und Widerstand der Befürworter und Profiteure des existierenden regulatorischen Rahmens ein (Baranzini et al., 2017; Jenkins, 2014). Die negativen externen Effekte, die aus den getätigten Emissionen entstehen und den Klimawandel befeuern, wurden als „biggest market failure the world has seen“ bezeichnet (Stern, 2008, 1). Aufgrund der Dringlichkeit des Problems sollte das politische Interesse sein, unter den Restriktionen des politischen Umfelds sicherzustellen, dass die Politiken so effektiv und effizient wie möglich gestaltet sind. Dies erfordert ein hohes Maß an Informationen zum Problem, Technologie, den Wirkungsweisen der Instrumente und den am Ende zu beobachteten Effekten.

Genau hier kann mit Hilfe von *sunset legislation* durch eine regelmäßige Evaluation die Auflagen, mit der beispielweise die Nutzung einer bestimmten Technologie oder bestimmte Grenzwerte hinsichtlich Emissionshöchstmengen vorgegeben werden, sichergestellt werden, dass diese Vorgaben und Werte regelmäßig an Veränderungen angepasst werden. Diese Neuerungen können sich auf das Problem an sich beziehen, d.h. Veränderungen in der Umwelt, oder die zur Verfügung stehende Technologie betreffen.

10. Die Zukunft: Regelgebundenes Experimentieren?!

Auch wenn die bisherigen Erfahrungen nahelegen, dass eine effiziente Umsetzung von *sunset legislation* mit gewissen Schwierigkeiten verbunden ist, bietet dieses Instrument dennoch große Potenziale, Überregulierung und überbordende Bürokratie abzubauen. Das Problembewusstsein wächst, was vermutlich mit einer steigenden Dringlichkeit des Problems selbst zusammenhängen kann. Oft besteht wenig Wissen zum Bestand an Regulierungen, deren Effekten sowie deren gegenseitigen Wechselwirkungen. So wurde in einer 2018 veröffentlichten Studie zu Möglichkeiten des Bürokratieabbaus durch Büros des finnischen Premierministers festgestellt, dass eine abschließende Beurteilung aufgrund von Informationsmangel nicht möglich sei. In diesem Bericht wurden aber Empfehlungen für eine Überarbeitung der Gesetzgebungsverfahren gegeben (OECD, 2020). Dies deckt sich mit den Forderungen aus der Wirtschaft, dass Innovation und Transformation ein „Teil des Selbstverständnisses einer sich den aktuellen Anforderungen anpassenden Verwaltung werden“ (BDI, 2021b, 5). Dabei sind klare Kriterien zur Messung der Wirksamkeit von Regulierungen zu benennen, die einem dauerhaften Monitoring von Regulierungen zugrunde gelegt werden. Die Ergebnisse der Prüfungen sollten stetig aktualisiert und transparent kommuniziert werden. So können „klar formulierte und messbare Ziele und Prüfsteine“ entwickelt werden (BDI, 2021b, 8). Dies kann

⁴⁵ Eine aktuelle Übersicht zu bestehenden Bepreisungssystemen fossiler Brennstoffe ist auf der Seite der Weltbank zu finden: <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/>.

einen wertvollen Beitrag dazu leisten, bestehende Überregulierung abzubauen und künftige Überregulierungen zu vermeiden.

Damit können in einer Zeit schneller politischer und wirtschaftlicher Veränderungen sowohl auf Bundesebene als auch internationaler Ebene wichtige Impulse gesetzt werden. Die Liste der heutigen politischen Herausforderungen ist lang. Sie beinhaltet die Frage nach einer geeigneten politischen Unterstützung des Übergangs in eine Post-Covid-Phase sowie eventuelle wirtschaftliche Herausforderungen, die sich aus den geopolitischen und militärischen Konflikten unserer Zeit ergeben. Speziell für die Forcierung des Klimaschutzes auf allen relevanten politischen Ebenen kann *sunset legislation* ein vielversprechender Ansatz für zukünftiges Politikmachen sein. Bedingt durch die Tatsache, dass eine ganze Reihe von Staaten diese bereits in verschiedenen Formen und Ausprägungen genutzt haben, können politische Entscheidungsträger auf erste Erfahrungen zurückgreifen. Wenn ein Austausch dieser Erfahrungen gefördert wird, sind somit gegenseitige Lerneffekte oder gar spill-over-Prozesse zwischen Staaten möglich, die durch Regulierungsdesigns der jeweiligen Nachbarstaaten anregen sind. Wenn zwei Staaten dabei hinsichtlich politischer und historischer Aspekte Ähnlichkeiten ausweisen, sind solche Effekte umso wahrscheinlicher (Volden, 2016). Dabei sollten die Staaten mehr Mut aufweisen. Bisherige Versuche, Maßnahmen zu Politikbeendigung zu etablieren sind nicht erfolgreich gewesen. Daher ist es wichtig, sich von den vergangenen Erfahrungen nicht abschrecken zu lassen und Anstrengungen zu unternehmen und Koalitionen zu bilden, die in der Lage sind, die bisherigen Anti-Terminierungskoalitionen zu überwinden (Gravey und Jordan, 2020)

Bei der Bestimmung des geeigneten regulatorischen Maßes muss der politische Kontext beachtet werden, der Möglichkeiten der Politikanpassung oder -terminierung beschränken kann (Turnhout, 2009). Ein gewisses Außenmaß bei Einzelentscheidungen widerspricht dabei nicht einem umfassenden Anwendungsbereich für *sunset legislation*.

Literaturverzeichnis

- Arias, P.A., Bellouin, N., Jones, R.G., Naik, V., Plattner, G.-K., Rogelj, J., Sillmann, J., Storelvmo, T., Thorne, P.W., Trewin, B., Rao, K.A., Adhikary, B., Allan, R.P., Armour, K., Barimalala, R., Canadell, J.G., Cassou, C., Cherchi, A., Collins, W., Corti, S., Cruz, F., Dentener, F.J., Dereczynski, C., Luca, A.D., Diongue, A., Doblas-Reyes, F.J., Dosio, A., Douville, H., Engelbrecht, F., Fyfe, J.C., Gillett, N.P., Goldfarb, L., 2021. Technical Summary, in: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- Ariès, Q., 2016. EU to drop plans for new toaster rules. Politco.
- Baranzini, A., van den Bergh, J.C.J.M., Carattini, S., Howarth, R.B., Padilla, E., Roca, J., 2017. Carbon pricing in climate policy: seven reasons, complementary instruments, and political economy considerations. *WIREs Climate Change* 8, e462. <https://doi.org/10.1002/wcc.462>
- Bardt, H., Grömling, M., Schmitz, E., 2022. Wirtschaftliche Folgen des Ukraine-Krieges: Zunehmende Belastungen für die deutsche Wirtschaft (No. No. 11/2022), IW-Report. Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.
- Barlösius, E., 2008. Zwischen Wissenschaft und Staat? Die Verortung der Ressortforschung (No. No. P 2008-101), WZB Discussion Paper. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.
- Bauer, M.W., 2006. Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept. *PVS* 47, 147–168. <https://doi.org/10.1007/s11615-006-0034-x>
- Baugus, B., Bose, F., 2015. Sunset Legislation in the States: Balancing the Legislature and the Executive (SSRN Scholarly Paper No. ID 3211623). Social Science Research Network, Rochester, NY. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3211623>
- BDA, BDI, 2021. Unnötige Bürokratie abbauen – Besseres Recht setzen [WWW Document]. URL <https://bdi.eu/publikation/news/unnoetige-buerokratie-abbauen-besseres-recht-setzen/> (accessed 10.28.21).
- BDA, BDI, DIHK, ZDH, 2021. Drei Handlungsfelder für einen modernen und lebensnahen Regulierungsrahmen [WWW Document]. URL <https://bdi.eu/publikation/news/buerokratieabbau-bessere-rechtsetzung/> (accessed 10.28.21).
- BDI, 2021a. EU-Regeln für Künstliche Intelligenz: Wettbewerbsvorteil oder Überregulierung? [WWW Document]. URL <https://bdi.eu/artikel/news/eu-regeln-fuer-kuenstliche-intelligenz-wettbewerbsvorteil-oder-ueberregulierung/> (accessed 10.22.21).
- BDI, 2021b. Eine Modernisierungsagenda für die öffentliche Verwaltung [WWW Document]. URL <https://bdi.eu/artikel/news/eine-modernisierungsagenda-fuer-die-oeffentliche-verwaltung/> (accessed 10.26.21).
- BDI, n.d. #WirMachen Wirtschaftsrecht | BDI Empfehlungen zur Bundestagswahl 2021 [WWW Document]. BDI. URL <https://bdi.eu/spezial/wir-machen/wirtschaftsrecht/> (accessed 10.22.21).
- bitkom, n.d. Übersicht politische Unterstützungsmaßnahmen des Bundes gegen die wirtschaftlichen Folgen von Covid-19 | Bitkom e.V. [WWW Document]. URL <https://www.bitkom.org/Themen/Digitale-Unterstuetzung-in-Zeiten-von-Corona/Uebersicht-politische-Unterstuetzungsmassnahmen-des-Bundes> (accessed 10.29.21).
- Blanchard, O., Giavazzi, F., 2003. Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets*. *The Quarterly Journal of Economics* 118, 879–907. <https://doi.org/10.1162/00335530360698450>
- Bundesrechnungshof, 2010. Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestandes (No. 15), Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Bonn.

- Bundesregierung, 2021. Corona: Diese Hilfen gibt es für Unternehmen und Selbständige [WWW Document]. Bundesregierung. URL <https://www.bundesregierung.de/bregde/themen/coronavirus/info-unternehmen-selbstaendige-1735010> (accessed 10.31.21).
- Bundesverband WindEnergie, 2022. Pressemitteilung: Ausbauzahlen für das Gesamtjahr 2021 in Deuts... [WWW Document]. BWE e.V. URL <https://www.windenergie.de/presse/pressemitteilungen/detail/ausbauzahlen-fuer-das-gesamtjahr-2021-in-deutschland-windenergie-an-land-massnahmen-fuer-beschleunigte/> (accessed 5.13.22).
- Ciccone, A., Papaioannou, E., 2007. Red Tape and Delayed Entry. *Journal of the European Economic Association* 5, 444–458. <https://doi.org/10.1162/jeea.2007.5.2-3.444>
- Czada, R., Lütz, S., 2003. Einleitung — Probleme, Institutionen und Relevanz regulativer Politik, in: *Regulative Politik. Zählungen von Markt Und Technik*. Lesken + Budrich, Opladen, pp. 13–34.
- deLeon, P., 1983. Policy Evaluation And Program Termination. *Review of Policy Research* 2, 631–647.
- deLeon, P., 1978. Public Policy Termination: An End and a Beginning. *Policy Analysis* 4, 369–392.
- Die Jungen Unternehmer, 2021. Umfrage: DIE JUNGEN UNTERNEHMER haben die Fax(e)n dicke! [WWW Document]. Die Jungen Unternehmer. URL <https://www.junge-unternehmer.eu/vorort/lb-berlin/presse/pressemitteilungen/detail/article/umfrage-die-jungen-unternehmer-haben-die-faxen-dicke.html> (accessed 10.30.21).
- Döhler, M., Wegrich, K., 2010. Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 3, 31–52.
- Enste, D., Hardege, S., 2006. *IW-Regulierungsindex: Methodik, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs, IW-Analysen*. Dt. Inst.-Verl, Köln.
- Europäische Kommission, 2021. Zeitleiste der EU-Maßnahmen | EU-Kommission [WWW Document]. URL https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_de (accessed 10.31.21).
- Feindt, P.H., Schwindenhammer, S., Tosun, J., 2020. Politicization, Depoliticization and Policy Change: A Comparative Theoretical Perspective on Agri-food Policy. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 0, 1–17. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1785875>
- Fetterman, D., Rodríguez-Campos, L., Wandersman, A., O'Sullivan, R.G., 2014. Collaborative, Participatory, and Empowerment Evaluation: Building a Strong Conceptual Foundation for Stakeholder Involvement Approaches to Evaluation (A Response to Cousins, Whitmore, and Shulha, 2013). *American Journal of Evaluation* 35, 144–148. <https://doi.org/10.1177/1098214013509875>
- Frantz, J.E., 1997. The high cost of policy termination. *International Journal of Public Administration* 20, 2097–2119. <https://doi.org/10.1080/01900699708525288>
- Freytag, A., Winkler, K., 2004. *The Economics of Self-regulation in telecommunications under sunset legislation*.
- Fritsch, M., 2018. *Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*. Vahlen, München.
- Garoupa, N., 2012. *An Economic Analysis of Legal Harmonization: The Case of Law Enforcement within the European Union*. Research Handbook on the Economics of European Union Law.
- Gravey, V., Jordan, A.J., 2020. Policy dismantling at EU level: Reaching the limits of ‘an ever-closer ecological union’? *Public Administration* 98, 349–362. <https://doi.org/10.1111/padm.12605>
- Grömling, M., 2022. *Wirtschaftliche Effekte des Krieges in der Ukraine: Ausgangslage und Übertragungswege (No. No.14/2022)*, IW-Report. Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Kön.
- Hsiang, S., Kopp, R., Jina, A., Rising, J., Delgado, M., Mohan, S., Rasmussen, D.J., Muir-Wood, R., Wilson, P., Oppenheimer, M., Larsen, K., Houser, T., 2017. Estimating economic damage from climate change in the United States. *Science* 356, 1362–1369. <https://doi.org/10.1126/science.aal4369>
- Jann, W., Wegrich, K., Shergold, M., van Stolk, C., 2005. *Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln* 57.

- Jantz, B., Veit, S., 2010. Bessere Rechtsetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln? Empfehlungen zur Befristung von Bundesgesetzen in Deutschland auf Basis einer empirischen Auswertung internationaler Erfahrungen 77.
- Jenkins, J.D., 2014. Political economy constraints on carbon pricing policies: What are the implications for economic efficiency, environmental efficacy, and climate policy design? *Energy Policy* 69, 467–477. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2014.02.003>
- Juncker, J.-C., 2016. Speech at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises (SEV) [WWW Document]. European Commission - European Commission. URL https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2293 (accessed 10.29.21).
- Kirkpatrick, S.E., Lester, J.P., Peterson, M.R., 1999. The Policy Termination Process. *Review of Policy Research* 16, 209–238. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1999.tb00847.x>
- Mayntz, R., 1980. Wissenschaftliche Auswertung: Gesetzgebung und Bürokratisierung.
- McGarrity, N., Gulati, R., Williams, G., 2012. Sunset Clauses in Australian Anti-Terror Laws. *Adelaide Law Review* 33, 29.
- McGregor-Lowndes, M., Ryan, C., 2009. Reducing the Compliance Burden of Non-profit Organisations: Cutting Red Tape. *Australian Journal of Public Administration* 68, 21–38. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2008.00607.x>
- Nationaler Normenkontrollrat, 2021. Zukunftsfester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung. Jahresbericht 2021 des Nationalen Normenkontrollrates 100.
- Nationaler Normenkontrollrat, 2020. Krise als Weckruf: Verwaltung modernisieren, Digitalisierungsschub nutzen, Gesetze praxistauglich machen. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates 108.
- Neuerer, D., 2021. Verwaltung: Das sind die fünf größten Bürokratie-Ärgernisse für Unternehmer. *Handelsblatt*.
- Niskanen, W.A., 1971. *Bureaucracy and representative government*. Chicago, Ill. [u.a.]: Aldine-Atherton.
- OECD, 2021. *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*.
- OECD, 2020. *Reviewing the Stock of Regulation*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD, 2018. *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2005. *The Benefits of Liberalising Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment in the OECD (OECD Economics Department Working Papers No. 463)*, OECD Economics Department Working Papers. <https://doi.org/10.1787/680335231342>
- OECD, KDI, 2017. *Improving Regulatory Governance: Trends, Practices and the Way Forward*.
- Pflüger, A., 2020. Bürokratie: Wenn Windräder in der Antragsphase veralten. *zdfheute*.
- Picot, A. (Ed.), 2008. *10 Jahre wettbewerbsorientierte Regulierung von Netzindustrien in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven der Regulierung*, 1st ed. Beck, München.
- Porter, M.E., van der Linde, C., 1995. Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship. *Journal of Economic Perspectives* 9, 97–118. <https://doi.org/10.1257/jep.9.4.97>
- Qi, S., Wang, B., Zhang, J., 2014. Policy design of the Hubei ETS pilot in China. *Energy Policy* 75, 31–38. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2014.07.010>
- Radaelli, C.M., 2010. Regulating Rule-Making via Impact Assessment. *Governance* 23, 89–108. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01468.x>
- Rubashkina, Y., Galeotti, M., Verdolini, E., 2015. Environmental regulation and competitiveness: Empirical evidence on the Porter Hypothesis from European manufacturing sectors. *Energy Policy* 83, 288–300. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2015.02.014>
- Statista, 2022. Vom Bundestag verabschiedete Gesetze bis 2022 [WWW Document]. Statista. URL <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155525/umfrage/anzahl-der-gesetzesbeschluesse-auf-initiative-von-bundestag-bundesrat-und-bundesregierung/> (accessed 6.10.22).

- Statistisches Bundesamt, 2021. Beschäftigte im öffentlichen Dienst: Deutschland, Stichtag, Beschäftigungsbereich [WWW Document]. URL <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1635609504272&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=74111-0001&auswahltext=&werteabruf=starten#abreadcrumb> (accessed 10.30.21).
- Statistisches Bundesamt, 2020. Belastung durch amtliche Statistik, rein rechtlich induzierte Änderungen auf Basis 2012 [WWW Document]. URL [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Tabellen/belastungsbarometer-recht-aenderungen.html?view=main\[Print\]](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Tabellen/belastungsbarometer-recht-aenderungen.html?view=main[Print]) (accessed 11.1.21).
- Stern, N., 2008. The Economics of Climate Change. *The American Economic Review* 98, 1–37.
- Trade Economist, n.d. Germany Government Spending to GDP | 2021 Data | 2022 Forecast | 1991-2020 Historical [WWW Document]. URL <https://tradingeconomics.com/germany/government-spending-to-gdp> (accessed 10.28.21).
- Tupy, M.L., 2016. The European Union: A Critical Assessment. *Cato Institute Economic Development Bulletin* 8.
- Turnhout, E., 2009. The rise and fall of a policy: policy succession and the attempted termination of ecological corridors policy in the Netherlands. *Policy Sci* 42, 57–72. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9076-4>
- Vaubel, R., 2010. Die Finanzkrise als Vorwand für Überregulierung. *Wirtschaftsdienst* 90, 313–320. <https://doi.org/10.1007/s10273-010-1074-9>
- Veit, S., Jantz, B., 2013. Sunset Legislation: Theoretical Reflections and International Experiences. *Better Business Regulation in a Risk Society*. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-4406-0_16
- Volden, C., 2016. Failures: Diffusion, Learning, and Policy Abandonment. *State Politics & Policy Quarterly* 16, 44–77. <https://doi.org/10.1177/1532440015588910>
- World Bank, Ecofys, 2018. State and Trends of Carbon Pricing 2018 (Serial). World Bank, Washington, DC. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1292-7>
- Zeitlin, J., Nicoli, F., Laffan, B., 2019. Introduction: the European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. *Journal of European Public Policy* 26, 963–976. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619803>

IMPRESSUM

Jena Economic Research Papers

ISSN 1864-7057

Friedrich Schiller University Jena

Faculty of Economics and Business Administration

Carl-Zeiss-Str. 3

D-07743 Jena, Germany

Email: office.jerp@uni-jena.de

Editor: Silke Übelmesser

Website: www.wiwi.uni-jena.de/en/jerp

© by the author