



6. REGULIERUNGS- KONFERENZ 2024

Dokumentation

VORWORT

Regulierungsinfarkt – Was läuft schief?

Wenn nach Erklärungen für die aktuelle Schwäche des Wirtschaftsstandorts Deutschland gesucht wird, steht eine zu umfangreiche und kompliziert gewordene Bürokratie weit oben auf der Liste. Es bedarf einer genaueren Untersuchung, ob die inzwischen geschaffenen und kontinuierlich weiter entstehenden Regelwerke die Ursache der als unzureichend empfundenen Situation sind oder ob es – zumindest zusätzlich – auch an unzureichenden Prozessen zur effizienten Umsetzung liegt. Mit dieser Frage beschäftigte sich die 6. Frankfurter Regulierungskonferenz am 29. Oktober.

Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Prof. Peter Michael Huber beschrieb die Entwicklung der Normendichte und die möglichen Gegenstrategien im Rahmen der deutschen Verfassungstradition. Patrick McLaughlin vom Mercatus-Institute stellte seine Analysen von Regulierungsnormen in Kanada und den USA vor, verbunden mit erfolgreichen Projekten der Normreduzierung in einige Bundesstaaten. Besonders spannend war seine rein quantitative Bewertung der Normendichte, was den Ansatz sehr weit von den Erfüllungskostenberechnungen in Deutschland unterscheidet. Später ordnete die damalige Parl. Staatssekretärin Daniela Kluckert aus dem Digitalministerium die Bemühungen, aus Digitalisierung wirtschaftliche Vorteile für den Standort zu ziehen, ein. Dabei kam wiederum der zu enge Kreis der angewandten Regulierungsnormen zur Sprache.

Der Staat konzentriert sich nicht mehr auf Kernaufgaben, sondern beansprucht mittlerweile Zuständigkeiten für die verschiedensten zusätzlichen Aufgaben – unabhängig davon, wobei fraglich ist, ob ein Gemeinwohlinteresse überhaupt (noch) besteht oder ob die Aufgaben zumindest auch privat wahrgenommen werden könnten. Zudem scheint die Feinheit des Normgefüges die staatlichen Behörden bei der

Umsetzung und Durchsetzung zu überfordern. Diese Frustration hat das FCCR mit dem Begriff „Regulierungsinfarkt“ aufzunehmen versucht.

Aus dieser Analyse ergeben sich Fragen, die in den Panels der Konferenz diskutiert werden konnten und die weiter Gegenstand der Arbeit des FCCR sein werden. Schon zur Vorbereitung der Konferenz hatte ja eine Fachtagung zum Thema „Sandboxes“ stattgefunden. Die eigenen Forschungsaktivitäten wurden durch die FCCR-Professoren Julia Redenius-Hövermann, Thomas Weck und Max Jäger vorgestellt.

Das Frankfurt Competence Centre for German and Global Regulation erhofft sich zu den hier genannten Denkanstößen in den kommenden Monaten eine weiter vertiefte Debatte zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Regulierern. Die gut besuchte Konferenz war ein wichtiger Auftakt. Das Ergebnis wird vollständig dokumentiert und veröffentlicht. Hier geht es zu den Kurzthesen, die der Konferenz zugrunde lagen. Am 30. Oktober 2025 wird die 7. Frankfurter Regulierungskonferenz stattfinden. Bitte vormerken.

Unser Dank gilt allen Panelteilnehmern: Prof. Dr. Peter Michael Huber, LMU München, Prof. Patrick McLaughlin, Director of Policy Analytics at the Mercatus Center at George Mason University, Daniela Kluckert MdB, Parl. Staatssekretärin im BMDV, Christian Heinz, Hessischer Minister der Justiz, Dorothea Störr-Ritter, Landrätin i.R. und Mitglied des Nationalen und des baden-württembergischen Normenkontrollrates, Hans-Jörg Frieße, Präsident der Handwerkskammer Rheinhessen, Prof. Julia Redenius, Prof. Max Jäger, Prof. Thomas Weck, Prof. Alexander Roßnagel, Hessischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit, Prof. Martin Ebers, Universität Tartu, Estland, Tim Wybitul, Rechtsanwalt, Latham & Watkins, Axel Voss, Mitglied Europäisches Parlament, Dr. Annika von Mutius, Co-Founder und CO-CEO EMPION GmbH, Berlin.

3

Agenda

4

Die Konferenz

5

Eröffnung

7

 Befreiungsstrategien aus
der Regulierungsfalle

13

 Strategische Ansätze
zur Regulierungsreform

22

 FCCR Forschungs-
präsentationen

26

 Nutzen und
Grenzen moderner
Digitalregulierung

30

Panel II

AGENDA

9:15 Uhr	Einführung in die Konferenz Qualitätsmaßstäbe für Regulierung Prof. Roland Koch, Direktor Frankfurt Competence Centre for German and Global Regulation (FCCR)
9:30 Uhr	1. Grundsatzreferat Befreiungsstrategien aus der Regulierungsfalle Prof. Peter Michael Huber, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie, LMU München, Bundesverfassungsrichter a.D., Thüringer Innenminister a.D. Prof. Patrick McLaughlin, Director of Policy Analytics and a Senior Research Fellow at the Mercatus Center at George Mason University
10:15 Uhr	Paneldiskussion Strategische Handlungsansätze zur Regulierungsreform Prof. Peter Michael Huber Dorothea Störr-Ritter, Landrätin i.R. und Mitglied des Nationalen und des baden-württembergischen Normenkontrollrates Prof. Patrick McLaughlin Hans-Jörg Friese, Präsident der Handwerkskammer Rheinessen Christian Heinz, Hessischer Minister der Justiz Moderation: Prof. Roland Koch
11:15 Uhr	Pause
11:45 Uhr	Der Praxis-Bericht RegTech in der Finanzindustrie Werkstattbericht der Deutschen Bank AG
12:15 Uhr	FCCR-Forschungspräsentationen Prof. Julia Redenius: „Aktienrechtliche Reformgedanken“ Prof. Max Jäger: „Bankenregulierung – Dos and Don'ts“ Prof. Thomas Weck: „Überregulierung: Die Gesetzgebung und der lange Arm der Fachbehörden“
13:00 Uhr	Arbeitslunch und Speed-Break-Out Roundtables im Audi-Max (je 10 Personen)
14:00 Uhr	Pause
14:30 Uhr	2. Grundsatzreferat Nutzen und Grenzen moderner Digitalregulierung Daniela Kluckert, Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Digitales und Verkehr
15:00 Uhr	Paneldiskussion Regulierung - Motor oder Hemmschuh der Innovation Prof. Alexander Roßnagel, Hessischer Datenschutzbeauftragter Prof. Martin Ebers, Universität Tartu, Estland Tim Wybitul, Rechtsanwalt, Latham & Watkins Axel Voss, MdEP Dr. Annika von Mutius, Co-Founder und CO-CEO EMPION GmbH Moderation: Dr. Nicolas Sonder, Partner, PWC
16:00 Uhr	Schlusswort Roland Koch, Direktor FCCR

REGULIERUNGSINFARKT WAS LÄUFT SCHIEF?

Umfang und Qualität wirtschaftlicher Regulierung
auf dem Prüfstand | 29. Oktober 2024

1. Die Konferenz

Die **Frankfurter Regulierungskonferenz** ist **seit 2019** eine wichtige Veranstaltung mit Fokus auf regulatorische Entwicklungen. Sie bringt **Experten aus verschiedenen Sektoren** zusammen, um aktuelle **Trends und Herausforderungen** im Bereich der **Regulierung** zu diskutieren.

Die Konferenz zieht **Führungskräfte** aus Unternehmen, **Verbänden**, dem **öffentlichen Sektor** und der **Wissenschaft** an und bietet eine wichtige Plattform für **Networking** und **Wissensaustausch**.



Daniela Kluckert

Parlamentarische Staatssekretärin
beim Bundesminister für Digitales
und Verkehr



Christian Heinz

Hessischer Minister der Justiz



Axel Voss

Mitglied des Europäischen
Parlaments



Prof. Alexander Roßnagel

Hessischer Datenschutzbeauftragter



Prof. Peter Michael Huber

LMU München, Bundesverfassungs-
richter a.D., Thüringer a.D.



Dorothea Störr-Ritter

Landrätin i.R. und Mitglied des
Nationalen und des baden-württem-
bergischen Normenkontrollrates



Prof. Patrick McLaughlin

Mercatus Center at George Mason
University



Hans-Jörg Friebe

Präsident der Handwerkskammer
Rheinhausen



Prof. Martin Ebers

Universität Tartu, Estland



Tim Wybitul

Rechtsanwalt, Latham & Watkins



Dr. Annika von Mutius

Co-Founder und CO-CEO
EMPION GmbH

ERÖFFNUNG FRANKFURTER REGULIERUNGSKONFERENZ

Die 6. Frankfurter Regulierungskonferenz wird eröffnet von Prof. Dr. Nils Stieglitz und Prof. Dr. Julia Redenius-Hövermann

2. Eröffnung

Prof. Dr. Nils Stieglitz, Präsident der Frankfurt School:

Guten Morgen und willkommen an der Frankfurt School. Ich freue mich sehr, Sie im Namen der gesamten Frankfurt School zur sechsten Jahreskonferenz des Frankfurt Competence Centre for German and Global Regulation begrüßen zu dürfen. Mein Name ist Nils Stieglitz. Ich bin Präsident der Frankfurt School und hier auch Professor für Strategisches Management.

Für diejenigen, die uns vielleicht nicht so gut kennen: Die Frankfurt School ist etwas ganz Besonderes in Deutschland, da es sich hierbei um eine private Business School handelt. Wir werden nicht von der öffentlichen Hand finanziert, sondern wir finanzieren uns komplett selbst. Wir haben mittlerweile über 4.000 Studierende und verfügen über eine der größten wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten in Deutschland mit über 80 Professorinnen und Professoren. Wir besitzen auch Universitätsrang. Wir verfügen zudem über das Promotionsrecht und fast 40 Doktoranden.

Wir sind, wenn man den Rankings glauben darf, eine der führenden Business Schools. Nicht nur in Deutschland, sondern auch in Europa. Nach dem Ranking der University of Texas at Dallas verfügen wir über die forschungstärkste wirtschaftswissenschaftliche Fakultät in Deutschland. Wir sind laut Wirtschaftswoche seit mehreren Jahren die führende private Wirtschaftsuniversität. Und darauf bin ich auch sehr, sehr stolz. Das letzte Ranking, das gerade herausgekommen ist, das Ranking der Financial Times, zeigt, dass unser Executive MBA mittlerweile zu den Top 40 Programmen weltweit gehört. Und das zeigt, glaube ich, ein bisschen, wo wir hier stehen.

Wir sind sehr, sehr stolz auf den Campus hier. Wir sind vor sieben Jahren eingezogen, haben dieses Gebäude auch komplett privat finanziert und platzen mittlerweile aus allen Nähten. Deshalb mussten wir erst vor wenigen Monaten vom Hessischen Rundfunk zusätzliche Flächen anmieten, damit dieser Weg, den die Frankfurt School eingeschlagen hat, auch weitergeht.

Ich glaube, es ist uns allen klar, und man muss nur in die Zeitung schauen, dass Wirtschaft ohne Regulierung heute nicht mehr denkbar ist. Das war schon immer so. Wir sind ja nicht nur eine Wirtschaftsuniversität, sondern auch ein mittelständisches Unternehmen. Auch wir leiden unter der großen



Regulierungswelle der letzten Jahre. Und ich glaube, deshalb ist es wichtig, dass sich auch eine Wirtschaftsuniversität sehr aktiv mit dem Thema Regulierung auseinandersetzt. Nicht nur in der Lehre, sondern auch in der Forschung.

Und ganz herzlichen Dank an die Initiatoren des Frankfurt Competence Centre for German and Global Regulation, Professorin Julia Redenius-Hövermann und Professor Roland Koch. Dafür, dass sie hier in den letzten Jahren dieses Forschungszentrum auf die Beine gestellt haben und dass wir heute diese sechste Jahrestagung gemeinsam feiern können. Denn das ist in der Tat bitter notwendig. Ich glaube, das hat sich mittlerweile auch herumgesprochen.

Ich finde es schon sehr, sehr bemerkenswert, wenn nicht nur der argentinische Präsident, sondern auch ein grüner Wirtschaftsminister davon spricht, dass wir endlich die Kettensäge auspacken müssen und dass wir hier in Deutschland, in Europa, Regulierung abbauen müssen.

Ich glaube, das ist ein starkes Signal und ich hoffe, dass wir hier mit der Wissenschaft auch dazu beitragen können, diese Diskussion in die richtige Richtung zu lenken, damit wir auch hier wieder mehr auf Marktwirtschaft und weniger auf Planwirtschaft setzen. Ich wünsche Ihnen eine erfolgreiche Konferenz. Ich freue mich sehr, dass Sie hier sind.

Vielen Dank, Julia

Prof. Dr. Julia Redenius-Hövermann, Direktorin, Frankfurt Competence Centre for German and Global Regulation (FCCR), Frankfurt School:

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrter Herr Justizminister, sehr geehrte Damen und Herren. Zunächst möchte ich dem Präsidenten der Frankfurt School sehr herzlich für seine einleitenden Worte und dafür danken, dass er das FCCR von Anfang an so tatkräftig und entschlossen unterstützt hat. Meine Damen und Herren, ich darf Sie alle im Namen des FCCR und auch im Namen meines Co-Direktors Roland Koch sehr herzlich zur 6. Frankfurter Regulierungskonferenz begrüßen. Wir dürfen ein wenig stolz sein, zum einen, weil es bereits die 6. Jahrestagung ist und sie sich als Treffpunkt der Regulierungs- Community etablieren konnte, zum anderen, weil das Team des FCCR inzwischen sowohl auf der wissenschaftlichen als auch auf der administrativen Seite gut gewachsen ist. Wir haben im vergangenen Jahr drei Fachtagungen zu den Themen „Quo Vadis Financial Markets?“, „Daten als Ressource“ und „Reallabore“ sowie eine Konferenz zum Thema Wirtschaftssicherheit und Marktregulierung abgehalten und, wie wir später noch berichten werden, viele spannende wissenschaftliche Projekte vorangetrieben und zum Teil auch publiziert. Es gab den FCCR Europe Talk, bei dem das FCCR mit drei Video-konferenzen im Vorfeld der EU-Wahlen eine Orientierung für alle mit dem Thema Regulierung befassten Experten gegeben hat. Und last but not least wurde der Frankfurter Regulierungs-Podcast lanciert, der sich zum Ziel gesetzt hat, die sektorübergreifende Regulierung mit unterschiedlichen Podcast-Gästen aus verschiedenen Blickwinkeln zu beleuchten. Hören Sie rein, es lohnt sich!

Das Thema Regulierung wird nie langweilig. Um nur ein paar Zahlen zu nennen: auf nationaler Ebene wurden in der laufenden Legislaturperiode bisher 575 Gesetzesinitiativen eingebracht, von denen 290 verabschiedet wurden. Auf europäischer Ebene sieht es nicht anders aus. 2024 wurden bereits 157 Vorschläge von der Europäischen Kommission eingebracht und 395 Rechtsakte verabschiedet. Wohin soll das führen?

Zu dem von Roland Koch geprägten Begriff und auch Titel unserer Konferenz, dem Regulierungsinfarkt? Muss endlich der Weg der Deregulierung gewagt werden, vielleicht auch mit alternativen Regulierungs-instrumenten? Oder wie kann und soll effektive Regulierung verstanden werden und aussehen? All dies sind Fragen, mit denen wir uns weiter beschäftigen wollen. Es geht um Gestaltung, Anwendung und Wirkung von Regulierung. Vier Hauptthemen stehen im Fokus des FCCR. Der Umgang mit neuen Risiken, die Förderung von Innovationen, die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit sowie eine ziel-gerichtete und wirksame Regulierung.

Die Regulierungskonferenz soll immer auch als Impulsgeber verstanden werden, auf dessen Themen der zukünftige Diskurs aufbaut. Ich freue mich daher sehr, Sie heute so zahlreich hier an der Frankfurt School begrüßen zu dürfen und wünsche Ihnen, dass die verschiedenen Themen im Laufe des Tages kontrovers diskutiert werden. Ich darf nun an meinen Co-Direktor Professor Roland Koch übergeben, der einleitend die Qualitätsmaßstäbe für Regulierung kritisch darstellen und bewerten wird, bevor wir in den ersten Themenblock des heutigen Tages, „strategische Handlungsansätze zur Regulierungsreform“, einsteigen. Ich glaube, ich verspreche nicht zu viel, wenn ich sage, dass wir uns alle auf einen sehr spannenden und diskussionsreichen Tag freuen können.

Vielen Dank!



BEFREIUNGSSTRATEGIEN AUS DER REGULIERUNGSFALLE

Prof. Dr. Peter Michael Huber, LMU München, Thüringer
Innenminister a. D. und Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.

3.1. Grundsatzreferat

Guten Morgen, sehr geehrter Herr Professor Koch, sehr geehrte Frau Professor Lieber Herr Koch, vielen Dank für die Einladung hierher nach Frankfurt und für die Gelegenheit, über Befreiungsstrategien aus der Regulierungsfalle sprechen zu dürfen.

Das ist ein Thema, das mich, wie wahrscheinlich die meisten Staatsrechtler, immer wieder beschäftigt. Ich habe zur Vorbereitung auf den heutigen Tag auch Ihr Papier gelesen und würde ganz generell sagen, dass sich dort viel Nachdenkenswertes findet. Aber ich glaube, dass man weiter ausholen muss. Und auch wenn ich sonst kein besonderer Freund unseres Bundeswirtschaftsministers bin, bin ich, was die Frage angeht, dass man auch mal falsch abbiegen kann, ganz auf seiner Seite. Da hat er Recht.

Manche Vorgaben sind so fest und schon so lange in unserer Rechtsordnung verankert, dass man sie kaum korrigieren kann. Andere Strukturen und Dispositionen können korrigiert werden.

I. Historische Wurzeln

Montesquieu wird der Satz zugeschrieben, dass, wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu erlassen, es notwendig ist, das Gesetz nicht zu erlassen. Diese Einsicht schon aus dem 18. Jahrhundert hat bis heute wenig Früchte getragen. Lässt man unterschiedliche Zählungsweisen unseres Normenbestandes beiseite, so haben wir es derzeit mit ca. 150.000 Rechtsakten der Europäischen Union zu tun – der frühere Richter am Europäischen Gerichtshof Günter Hirsch hat schon im Jahr 2000 die Zahl 120.000 genannt, und wenn sie das Amtsblatt der EU anschauen, dann kommen jedes Jahr etwa 2.500 Verordnungen, Richtlinien etc. hinzu, während nur 500 weg-fallen. Hinzu kommen ca. 15.000 Rechtsvorschriften des Bundes- und 9.000 des Landesrechts.

Die Rechtsunterworfenen, Verwaltungsbeamten, Polizisten, Richter müssen mit diesem „Wust“ in kürzester Zeit zurechtkommen. Das ist schwierig und führt zwangsläufig zu jenem Infarkt, von dem Herr Koch gesprochen hat. Dass dies in Deutschland schlimmere Auswirkungen hat, als etwa bei unseren französischen Freunden oder anderen Europäern liegt daran, dass wir das Recht, vor allem das öffentliche Recht wirklich ernst nehmen und als ein Instrument begreifen, das Politik und Verwaltung einhegen soll. Dass dies so gut wie ohne Abstriche funktioniert, dafür sorgen seit dem 19. Jahrhundert selbstbewusste Verwaltungsgerichte.

Dies ist das Ergebnis einer sehr langen, im Grunde bis ins 13. Jahrhundert zurückreichenden, „pfadabhängigen“ Entwicklung. Unsere Vorfahren haben – anders als andere Europäer – schon im Heiligen Römischen Reich die Erfahrung gemacht, dass „Regieren“ (Governance) durch Recht und durch

Richter durchaus funktionieren kann. Das Reichskammergericht in Wetzlar hat auf der Grundlage des Augsburger Religionsfriedens von 1555 letztlich die Religionsfreiheit aus der Taufe gehoben, der Reichshofrat in Wien die Hexenprozesse im Bistum Bamberg beendet – unvorstellbar in den absolutistischen Monarchien Frankreichs, Englands oder Spaniens. Kein geringerer als Immanuel Kant hat diese Erfahrung 1793 in einer kleinen Schrift über das vermeintliche Recht, aus Menschenliebe zu lügen, in dem Satz zusammengefasst, dass die Politik immer dem Recht angepasst werden müsse, das Recht aber nicht der Politik. Das 19. Jahrhundert hat diesen „Pfad“ weiter vertieft – mit dem Rechtsstaat in seiner formalen, spezifisch deutschen Prägung, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, dem Vorrang und dem Vorbehalt des Gesetzes, aus dem sich in den 1970er Jahren die sog. Wesentlichkeitsdoktrin entwickeln sollte.

Nach dem II. Weltkrieg, nach dem Verrat des NS-Regimes auch am historischen Bestand des Rechtsstaats, haben die Mütter und Väter des Grundgesetzes sowie die Generation des Wiederaufbaus versucht, dieses Erbe nicht nur wieder zu aktivieren, sondern es zu perfektionieren und den Rechtsstaat sozusagen wasserdicht zu machen. Erst in den 1980er Jahren tauchen Warnungen vor einem Rechtswegestaat, vor einem „gouvernement de juges“, einer zu großen Macht der Richter auf.



II. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Die Bemühungen um eine Optimierung des Rechtsstaats nach 1949 sind im Grundsatz eine große zivilisatorische Errungenschaft. Man hat nämlich den gesamten Rechtsbestand aus vorkonstitutioneller Zeit – vom BGB des Jahres 1900 bis zu den Reichsjustizgesetzen der Jahre 1871 – im Lichte des Grundgesetzes und seiner Grundrechte neu interpretiert, sie mit der Fackel der Freiheit neu ausgeleuchtet, Wertungen einer autoritären Gesellschaftsordnung neu justiert. Das hatte bekanntlich zur Folge, dass 2000-jährige Gewissheiten schwanden und etwa der Grundsatz *pacta sunt servanda* bei struktureller Vertragsdisparität nicht auf Biegen und Brechen und um jeden Preis durchgesetzt werden kann.

Diese Konstitutionalisierung, die uns die meisten europäischen Länder nachgemacht haben, hat freilich eine Schattenseite: den Drang zu immer mehr Einzelfallgerechtigkeit. Herr Koch hat den allgemeinen Gleichheitssatz in Artikel 3 GG angesprochen, der sich vor allem im Steuerrecht, im Sozialversicherungsrecht und in den Grundsätzen der Folgerichtigkeit und Systemgerechtigkeit niedergeschlagen hat. Unkalkulierbar wird die Rechtsordnung aber nicht nur wegen des Gleichheitsgrundsatzes und seiner Konkretisierungen, sondern auch wegen der Freiheitsrechte. Es gilt auch nicht nur für die Menschenwürde, sondern für jedes Gesetz. Auch die Abrissverfügung, die Sie ausarbeiten mussten, ist natürlich im Lichte der Eigentumsgarantie des Artikels 14 GG zu interpretieren, jede Datenverarbeitung im Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung etc. Vor diesem Hintergrund kommt man als Verwaltungsangehöriger oder Rechtsunterworfener gar nicht umhin, bei der Auslegung und Anwendung jedes Gesetzes, jeder Ermessensausübung und jeder Konkretisierung eines unbestimmten Rechtsbegriffs die betroffenen Grundrechte in den Blick zu nehmen.

Wenn die Verwaltung dies nicht tut, werden die Gerichte einschreiten, in letzter Instanz auch das Bundesverfassungsgericht. Das macht übrigens auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg auf der Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention, und – mutatis mutandis – meine früheren Kollegen beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg auf der Basis der Charta der Grundrechte. Die Hoffnung, dass Europa hier die große Befreiung bringen würde, ist unrealistisch, wie ein Blick auf das Datenschutzrecht zeigt, das in seinen Grundzügen eine weitgehende Übernahme deutscher Figuren, Vorstellungen und Konzepte darstellt, die sich allenfalls im Detail unterscheiden.

Vor diesem Hintergrund macht es auch keinen Sinn, die Wesentlichkeitsdoktrin als solche in Frage zu stellen. Sie ist Ausdruck des Demokratieprinzips wie des Rechtsstaatsprinzips, vom Bundesverfassungsgericht hundertmal beschrieben und von der Wissenschaft nachgebetet worden. Sie beruht auf zwei Verfassungsgrundsätzen (Rechtsstaat und Demokratie), über die man jedenfalls auf der Grundlage des Grundgesetzes nicht verfügen kann.

III. Ansatzpunkte für Befreiungsstrategien?

Eine „Entmachtung“ der Justiz, insbesondere der Verwaltungsgerichtsbarkeit, ist angesichts unserer Geschichte wie auch angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgaben keine Option. Art. 19 Abs. 4 GG enthält eine Rechtsschutzgarantie mit Blick auf alle Rechtsverletzungen der öffentlichen Hand, Art. 20 Abs. 3 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG eine Rechtsgewährungsgarantie bei privatrechtl-

chen Ansprüchen. Beide stehen nicht einmal zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers (Art. 79 Abs. 3 GG). Art. 19 Abs. 4 GG gilt zudem nicht nur bei uns. Art. 47 GRCh hat die Rechtsschutzgarantie ins Unionsrecht übernommen. Hier funktioniert sie, jedenfalls soweit die Mitgliedstaaten Unionsrecht vollziehen, und Art. 6 EMRK rundet dieses Bild ab. Vergleichbares findet sich in der italienischen (Artikel 24 Cost.) oder der spanischen Verfassung (Art. 24 CE). Aber die Rechtsschutzgarantie greift nur, wenn man geltend machen kann, dass die öffentliche Gewalt einen in seinen Rechten verletzt hat.

Gibt es also kein Entrinnen? Ist für Befreiungsstrategien wirklich kein Raum? Das kann nicht die Antwort sein.

Ansatzpunkte, wenn vielleicht noch nicht für eine Befreiung, so doch zumindest für eine Linderung gibt es durchaus: (1.) Die quantitative Reduzierung der Regulierung. So hat man sich, um nur ein Beispiel zu nennen, nicht darauf einigen können, ob eine Zurückweisung von Asylbewerbern an den (Binnen-)Grenzen zu unseren Nachbarstaaten im Schengenraum möglich ist. Warum? Weil der Schengener Grenzkodex (VO(EU) 2016/399), die Dublin-III-Verordnung (VO (EU) 604/2013), drei Richtlinien, darunter die Asylverfahrensrichtlinie 2013/32, Art. 72 AEUV, § 18 Asylgesetz und Art. 16a Abs. 5 GG für jeden Interessierten passende Antworten ermöglichen.

Das Bundesministerium des Innern konnte sich weder unter der Leitung von Thomas de Maiziére noch unter Nancy Faeser zu einer Haltung durchringen. Und dann soll es die Bundespolizei an der Grenze richten? Wo es kein Übermaß an unabgestimmten Regelungen gibt, kann der Staat freier handeln; auch sinken auch die Interventionsmöglichkeiten der (Verwaltungs-)Gerichte. (2.) Eine Rückführung der Rechtsprechung auf die Gewährung von Individualrechtsschutz. (3.) Eine Kompetenzkontrolle der Europäischen Union, die diesen Namen verdient. (4.) Die Dekonstitutionalisierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes, (5.) gröbere Typisierungen und der Verzicht auf eine Mikrosteuerung durch den Gesetzgeber sowie (6.) ein Rückbau der nicht mehr überschaubaren Bereiche regulierter gesellschaftlicher Selbststeuerung. (7.) Weitere Föderalismus-reformen liegen dagegen eher fern.

Der Fall steht *pars pro toto* für viele andere und zeigt, mit welcher Nonchalance wir uns über die Ebenen hinweg daran gewöhnt haben, Regulierung auf Regulierung zu setzen, ohne nach ihrer Vollziehbarkeit und den Auswirkungen in der Wirklichkeit zu fragen. Das ist nicht praktikabel – weder für Unternehmen, noch für die Verwaltung, die Fachgerichte und insbesondere die Rechtsunterworfenen.

Vor diesem Hintergrund habe ich der Frau Bundeskanzlerin Merkel beim letzten Treffen mit dem Bundesverfassungsgericht nahezubringen versucht, dass es im Kabinett – aber auch in der EU-Kommission und auf Landesebene – eine Position geben muss, die zumindest für die Kohärenz und Widerspruchsfreiheit, vielleicht auch für die Minimierung der Normenflut sorgt. Nach Art. 112 Satz 1 GG bedürfen überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Finanzministers.

Dieser hat m. a. W. ein Vetorecht. Warum sollte man so etwas nicht auch für den Verfassungsminister – den Justiz- oder den Innenminister – vorsehen? Diese(r) müsste vor jeder Beschlussfassung über die Einbringung eines Gesetzentwurfs nicht nur eine Rechtsförmlichkeitsprüfung durchführen und den Normenkontrollrat berücksichtigen, sondern auch ein Veto einlegen, bis die Kohärenz der Rechtsordnung gesichert ist. Man könnte dies bei der

Umsetzung von Unionsrecht auch auf die Frage des „Goldplating“, die in Ihrem Papier angesprochen ist, beziehen.

Eine solche verfahrensrechtliche Vorkehrung – in der Geschäftsordnung der Bundesregierung, besser noch im Grundgesetz selbst angeordnet – könnte jedenfalls den um sich greifenden Attentismus, d. h. eine offenkundige Handlungsscheu, weil man sich nicht sicher ist, welche Normen anzuwenden sind, oder deren umstandslose Missachtung vermeiden und damit auch, dass das Vertrauen in den Rechtsstaat gefährdet oder untergraben wird.

1. Reduzierung der nicht individualschützenden Funktion der Gerichte

Falsch abgebogen sind wir auch, als wir – angeleitet durch das Unionsrecht – den (Verwaltungs-)Gerichten über den Individualrechtsschutz hinaus zunehmend auch die Aufgabe zugewiesen haben, Defizite im Bereich der Gesetzgebung und der vollziehenden Gewalt durch Rechtsschutz zu kompensieren. Da jede erfolgreiche (Verwaltungs-)Klage immer auch dazu dient, das demokratisch beschlossene Gesetz durchzusetzen, haben auch wir sie als ein Instrument zur Beseitigung von Vollzugsdefiziten verstanden und (wieder)entdeckt. Besonders deutlich wird das beim Umweltrechtsbehelfsgesetz, das aus der Aarhus-Konvention hervorgegangen ist, auch bei der Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Idee war plausibel, weil es in der Tat große Defizite in der Luftreinhaltung, bei der Schwebstaubbelastung etc. gab. Mittlerweile aber bestimmen Nicht- Regierungsorganisationen wie die Deutsche Umwelthilfe, der BUND und andere in Stuttgart, München und anderswo die Verkehrspolitik in einer Weise, die jede staatliche Gestaltung unmöglich macht und das jeweilige Partikularinteresse in einer unangemessenen Weise über alle anderen Gemeinwohlbelange setzt. 30 km/h auf dem Mittleren Ring in München sind z. B. eine Konsequenz.

Da die Art und Weise, wie die Qualitätsziele erreicht werden, nicht vorgegeben ist, müssen die Verwaltungsgerichte weit über das hinausgehen, was ihre eigentliche verfassungsrechtliche Aufgabe ist. In Bayern hat der Verwaltungsgerichtshof sogar beim EuGH

ein Vorabentscheidungsersuchen gestellt, ob Mitglieder der Staatsregierung wegen Nichterreichens bestimmter Luftreinhalteziele in Ersatzzwangshaft genommen werden müssen. Das war dann selbst dem EuGH zu viel. Ob das wirklich der Königsweg ist, ist fraglich, und es spricht viel dafür, sich auf die eigentlichen demokratische Steuerungsmöglichkeiten zu besinnen.

Es spricht daher manches dafür, die Rolle von Nicht- Regierungsorganisationen als Prokuratoren des öffentlichen Wohls bei Verbandsklagen, Verbraucherschutzklagen und Ähnlichem zu überdenken und die den Individualrechtsschutz übersteigenden Funktionen der Gerichte auf das zu reduzieren, was die Verfassung, die Grundrechtecharta und die Europäische Menschenrechtskonvention verlangen.

Die von Herrn Koch gerühmten Regeln zur Planerhaltung haben dagegen einen Pferdefuß: Sie scheitern häufig daran, dass das Unionsrecht und auch die nationalen Grundrechte Verfahrensregelungen als besondere Gerechtigkeitsgewähr begreifen und gesetzliche Unbeachtlichkeitserklärungen, wie sie das Baugesetzbuch (§§ 214 ff. BauGB), aber auch das Verwaltungsverfahrensgesetz bei Verwaltungsakten (§§ 45, 46 VwVfG) kennen, eher mit einem Fragezeichen zu versehen sind.

2. Ernsthafte Beachtung der unionalen Kompetenzordnung

Ein zweiter Ansatzpunkt, dessen Bedeutung auch für die Überregulierung kaum hoch genug eingeschätzt werden kann, ist die weitgehend inexistente Kompetenzkontrolle der Europäischen Union und ihrer Organe. Ich war am Bundesverfassungsgericht zwölf Jahre für das Völker- und Europarecht zuständig. Die meisten „großen“ Fälle betrafen dabei die Kompetenz der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union und deren flächendeckende Unwilligkeit, das in den Verträgen (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV) verankerte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu beachten. Das betraf die Zulässigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus, die Ankaufprogramme OMT und PSPP der Europäischen Zentralbank, die Handelsabkommen mit Kanada, Singapur und Japan, die Europäische Bankenunion u. v. a. m. Stets stand zumindest im Raum, dass sich die europäischen Institutionen über die ihnen erteilten Ermächtigungen selbstherrlich hinweggesetzt und – wie es technisch heißt – ultra vires gehandelt haben.

Die Verträge, diese europäische „Verfassung“, sind eigentlich gut austariert. Sie haben zentripetale Regelungen wie einen (impliziten) Anwendungsvorrang, das Prinzip der praktischen Wirksamkeit (effet utile), das Äquivalenzprinzip u. a. m. Sie enthalten auch vielfaltsichernde Vorgaben: Das bereits erwähnte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV), das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 4 EUV) und das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV). Das Merkwürdige ist nur, dass nach 70 Jahren – und ich habe anlässlich unseres OMT-Verfahrens einmal alle Entscheidungen des EuGH seit 1951 durchforstet – die vielfaltssichernden Vorgaben so gut wie keine Rolle spielen. In 70 Jahren gab es lediglich dreieinhalb Fälle (der halbe Fall betrifft die Tabakwerberichtlinie, die der EuGH zunächst verworfen später mit einer anderen Begründung



jedoch gebilligt hat), in denen EuGH zunächst der EWG, später den Europäischen Gemeinschaften und seit 30 Jahren der Europäische Union eine Kompetenz generell abgesprochen hat. Das genauso alte Bundesverfassungsgericht hat – je nachdem, wie man zählt – in zahlreichen Fällen über 1000 Normen des Bundesrechts für kompetenzwidrig und die Länder für zuständig erklärt. Das nenne ich einen fairen Schiedsrichter.

Mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Grundsatz der Subsidiarität sehen die Dinge ähnlich bescheiden aus. Subsidiarität war 1992/93 ein besonderes Anliegen von Herrn Stoiber. Der EuGH hat dieses 1993 in das Primärrecht aufgenommene Prinzip seither nur viermal erwähnt, in der Rs. British American Tobacco immerhin in zwei Randziffern; das war's.

Ich habe letzten Freitag bei den Münchner Medientagen über den European Media Freedom Act (EMFA) sprechen dürfen, der uns neue Regulierungsbehörden beschert, u. a. erstmals auch für die Printmedien. Da hat der Verhandlungsführer eines Mitgliedstaates im Rat berichtet, dass in der ersten Sitzung die zweifelhafte Zuständigkeit der EU thematisiert worden sei. Die EU-Kommission habe dann gesagt, ja, ja, wir prüfen das. Und dann sei das Thema nicht mehr aufgegriffen worden.

Mein zweiter Ansatzpunkt für eine Befreiungsstrategie ist also, die vertikale Gewaltenteilung zwischen der Europäischen Union den Mitgliedstaaten ernst zu nehmen und die Frage auch nicht nur den Gerichten zu überlassen. Natürlich kann das Bundesverfassungsgericht hier den „Ausputzer“ machen und hat dies bekanntlich auch immer wieder getan. Viel besser wäre es freilich, wenn die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat und vielleicht auch der Europäische Gerichtshof dies aus Einsicht als ihre Aufgabe annehmen würden, denn dann gäbe es schon einmal eine ganze Reihe von den 150.000 Rechtsakten nicht.

3. Dekonstitutionalisierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und Reform des EuGH

Die Dekonstitutionalisierung des sogenannten *acquis communautaire*, des gemeinschaftlichen Besitzstandes, wäre ein regelrechter Befreiungsschlag. Mein Kollege Dieter Grimm hat nämlich beobachtet, dass der Europäische Gerichtshof zunehmend dazu übergegangen ist, das leichter zu ändernde Sekundärrecht auf die Ebene des Primärrechts, der Grundrechte zum Beispiel, zu heben. Zur Altersdiskriminierung gibt es eine Richtlinie, aber der Gerichtshof war der Meinung, dass man das auch aus dem Grundrecht des Artikel 21 GRCh ableiten kann. Diese Konstitutionalisierung bedeutet im Ergebnis, dass man da nie wieder drankommt. Diese Art der Imprägnierung ist ein Problem. Für den Gerichtshof und seine institutionelle Stellung ist es dagegen von Vorteil.

Vor diesem Hintergrund sollte man sich Aufbau, Zusammensetzung und Arbeitsweise des EuGH einmal genauer anschauen: So haben die relativ kurze Amtszeit von sechs Jahren, kombiniert mit einer unbegrenzten Wiederwahlmöglichkeit zu einem enormen Machtgefälle innerhalb des Gerichtshofs geführt. Die Möglichkeit des Präsidenten, den einzelnen Richtern die Fälle zuzuweisen,



verstärken dessen Macht und der Verzicht auf eine Spezialisierung der Spruchkörper ist der Qualität der Rechtsprechung nicht zuträglich. Weitere Defizite ließen sich anführen.

Deshalb sollte etwa die Einführung von Sondervoten oder die Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses erwogen werden, wie man dies von der nationalen Ebene her kennt. Es würde ein bisschen frischen Wind in diese scheinbar so monolithische Institution bringen.

4. Verzicht auf gesetzliche Mikrosteuerung

Mein fünfter Therapieansatz bestünde in einem Plädoyer für die Reduzierung von Einzelfallgerechtigkeit. Das Streben nach Einzelfallgerechtigkeit führt nicht nur dazu, dass die von Art. 3 GG verbrieft Gleichheit vor dem Gesetz ihr Substrat verliert, sondern auch zu einer übermäßigen Verkomplizierung der Rechtsordnung. Weil der Gesetzgeber politisch gestalten und die die Mehrheit stellenden Kräfte in der Regel auch ihre Klientel bedienen wollen, ist nicht nur die Zahl der Gesetze explodiert, sondern auch die Ausnahmeregelungen. Jede Ausnahme zieht zwangsläufig einen Rattenschwanz von Gerichtsentscheidungen nach sich, der die Regulierung weiter verdichtet. Steuer- und Sozialrecht sind hier besonders abschreckende Beispiele.

Dagegen braucht es mehr Mut zur Grundsätzlichkeit, mehr Generalklauseln, die Beschränkung von Ausnahmen auf verfassungsgebotene Härtefälle u. a. m. Letztere kann die Justiz dann im Einzelfall konkretisieren. Das wird auch Schwierigkeiten aufwerfen, aber der Regulierungsumfang wird deutlich geringer werden.

Freilich setzt das eine Gesellschaft voraus, die tatsächliche oder vermeintliche Ungerechtigkeiten bis zu einem gewissen Grad erträgt und nicht nur in Ansprüchen denkt. Ob und wie man diesen dringend erforderlichen Umdenkungs- und Umerziehungsprozess einleiten kann, kann hier nicht beantwortet werden.

5. Rückbau der Bereiche mit regulierter gesellschaftlicher Selbststeuerung

Schließlich sind wir in den 1990er Jahren noch an einer anderen Stelle falsch abgebogen: Bei der Erwartung, dass sich der Staat aus seiner Erfüllungsverantwortung zurückziehen und auf eine Gewährleistungsverantwortung beschränken kann, die er vor allem durch eine Regulierung unterschiedlichster gesellschaftlicher Bereiche sicherstellt. In ihrem Buch *Reinventing Government* aus

den frühen 1990er Jahren entwickeln Osborne und Gabler die Idee „Steuern statt Rudern“. Danach sollte der Staat öffentliche Aufgaben, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, nicht mehr selbst erledigen (Erfüllungsverantwortung), sondern durch Regulierung sicherstellen, dass Unternehmen, Wirtschaft und Gesellschaft dies tun (Gewährleistungsverantwortung). 20 Jahre lang schien es der Königsweg schlechthin, die Verwirklichung des Gemeinwohls auf diese Weise mit Partikularinteressen Einzelner zu verknüpfen. Man hat allerdings unterschätzt, dass die Auferlegung von immer mehr Verpflichtungen zur Erfüllung öffentlicher Zwecke aus der Perspektive der Betroffenen eine Freiheitsbeschränkung ist, die letztlich in einer Erdrosselung münden kann und mündet. Der Rückzug des Staates aus der Erfüllungsverantwortung, der sich nicht mehr selbst kontrolliert, sondern festlegt, dass und wie die Unternehmen sich selbst kontrollieren, hat den Umfang des Verwaltungsrechts erheblich erweitert – im Produktsicherheitsrecht, im Umweltrecht, im Medienrecht, im Lieferkettenrecht, im Datenschutzrecht, bei der Finanzmarktregulierung etc. etc., Herr Koch hat auch eine Reihe von Beispielen genannt.

Das Ziel war bzw. ist, durch die Kombination unternehmerischer Eigeninteressen und staatlichem Regulierungsinteresse die Akzeptanz zu fördern, billiger zu werden, weniger Beamte zu brauchen. Wenn sich der Staat zurückzieht, dann hat das einen Preis und den Preis zahlen die Wirtschaft, die Unternehmen, der Verbraucher und der Steuerzahler. Denken Sie an das Digitale-Dienste- Gesetz (DDG) und die Frage, wie man mit den Inhaltenanbietern umgeht und an die Verpflichtung der Anbieter, in diesem Bereich ein Mindestmaß an Objektivität zu gewährleisten. Denken Sie an gesetzliche Informations-, Fortbildungs- und Weiterbildungspflichten sowie Pflichten zur Selbstkontrolle, die es in vielen Lebensbereichen gibt: Überwachungspflichten, Zertifizierungspflichten von Produkten durch die Hersteller im Bauordnungs- und im Produktsicherheitsrecht, Prüfungspflichten von Kapitalgesellschaften durch Wirtschaftsprüfer bis hin zum Agrarsubventionswesen. Denken Sie an die ständig steigende Zahl von Betriebsbeauftragten – vom Gewässerschutzbeauftragten über den Strahlenschutzbeauftragten, den Abfallbeauftragten, den Immissionsschutzbeauftragten, den Störfallbeauftragten, den Informationsbeauftragten für das Arzneimittelgesetz, den Jugendschutzbeauftragten, die Schwerbehindertenvertretung, den Datenschutzbeauftragten usw.

Kaum jemand hat sich bisher ernsthaft Gedanken darüber gemacht, was es für ein Unternehmen bedeutet, wenn es all diese – teilweise hauptamtlich agierenden – Beauftragten aus seinem Betriebsergebnis finanzieren muss. Es bedeutet nicht nur einen Wust von Bürokratie und eine Schmälerung unternehmerischer Chancen; es ist vor allem ein (additiver) Eingriff in die Berufs-freiheit des Art. 12 Abs. 1 GG, über dessen Verhältnismäßigkeit es im Einzelfall ernsthaft nachzudenken gilt. Hinzu kommt, dass Beauftragte dazu neigen, ihre Aufgabe zu verabsolutieren und für den Betrieb insgesamt leicht dysfunktional werden können. Wir hatten auch am Bundesverfassungsgericht eine Datenschutzbeauftragte, die aus dem Blickwinkel des Datenschutzrechts fraglos einen guten Job gemacht hat. Sie hatte aber überhaupt kein Gespür dafür, was die Funktion der

Rechtsprechung ist, dass die Parteien in einem unter den Augen der Öffentlichkeit geführten Prozess weniger schutzwürdig sein könnten als Beobachtungsobjekte der Sicherheitsbehörden. Unter dem Strich gilt: „There is no such thing as a free lunch“.

Hinzu kommen freiwillige Maßnahmen, die allerdings mit einem gewissen Druck durchgesetzt werden, das Öko-Audit bzw. EMAS etwa. Das Maximilianeum, also das Gebäude, in dem der bayerische Landtag sitzt, ist jetzt Öko-Audit-zertifiziert. Die damit verbundenen Umweltbetriebsprüfungen haben nicht nur einen Teil der Landtagsverwaltung ca. ein Jahr beschäftigt, sondern auch Umweltgutachter, die ihrerseits durch die Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH (DAU) überwacht werden. Die Überwachung der DAU liegt in den Händen des Bundesumweltministeriums. Bei allem Verständnis für das Anliegen – die Bürokratie ist erheblich, und wirft die Frage auf, ob die Werbung nicht doch ein bisschen teuer erkaufte ist. Vielleicht wäre es ja ausreichend, wenn die staatliche Verwaltung wieder dazu über-ginge, die Einhaltung von Umweltstandards auch bei Gebäuden zu überwachen und ggf. einzuschreiten.



Ein zweites Beispiel: Wenn man an einer Universität vor 20 Jahren einen neuen Studiengang einrichten wollte, stellte man einen Genehmigungsantrag beim zuständigen Wissenschaftsministerium, der dann von einem Oberregierungsrat bearbeitet wurde. Heute braucht man – gesetzlich vorgegeben – die Zustimmung einer Akkreditierungsagentur, die den Studiengang mit aufwändigen Begehungen für eine erkleckliche Summe evaluiert und dann eine auf fünf Jahre begrenzte Zulassung erteilt. Soll der Studiengang länger betrieben werden – und das ist in der Regel der Fall – muss die Prozedur wiederholt werden. Das kostet Geld und Personal, in der Universität und bei der Agentur. Diese Akkreditierungsagentur wird ihrerseits von einem Akkreditierungsrat kontrolliert, in dem zahlreiche Personen sitzen, die ihrer ursprünglichen Aufgabe nicht mehr nachgehen, z. B. also nicht mehr (im selben Umfang) forschen und lehren. Auch das ist vielleicht alles ganz vernünftig, klug und lässt keine obrigkeitsstaatlichen Assoziationen an Pickelhaube und Ärmel-schoner aufkommen. Der bürokratische Aufwand ist freilich immens. Die Ludwig-Maximilians-Universität München hat knapp unter 200 Studiengängen. Sie am Laufen zu halten, erfordert heute ein Vielfaches der Bürokratie früher.

Eine Befreiung aus dem Dickicht der überbordenden Selbstregulierung ist in dem Maße möglich, in dem sich der Staat und seine Verwaltung wieder anschicken, ihre genuinen Aufgaben wieder selbst in die Hand zu nehmen und sich von einem vor 30 Jahren propagierten Irrweg verabschieden. Dass damit auch zahlreiche Arbeitskräfte frei würden, wäre ein positiver Nebeneffekt. Das wird nicht von heute auf morgen möglich sein, aber ein schrittweiser Einstieg in eine Renaissance der staatlichen Erfüllungsverantwortung könnte eine Befreiungsstrategie sein.

Ein solches Umsteuern hätte vermutlich seinen Preis. Dieser bestünde in größeren Lücken im Bereich der Normbefolgung, weil

der Staat eine flächendeckende Überwachung nicht gewährleisten kann. Die gesellschaftliche Selbstkontrolle, das lehrt die Erfahrung, kann dies aber auch nicht.

6. Föderalismus

Eine grundlegende Reform des Föderalismus, über die man auch nachdenken könnte, insbesondere die Zusammenlegung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach dem Muster der USA wäre ein großer Wurf. Ich hatte das Vergnügen, an zwei Föderalismuskommissionen teilzunehmen, und ich bin insoweit nicht sehr optimistisch, weil wir in Deutschland nicht wissen, was wir von Bund und Ländern wollen, und die Vorstellungen darüber zu weit auseinandergehen.

IV. Schluss

Neben einigen technokratischen Stellschrauben braucht es ein grundsätzliches Umdenken in Politik und Gesellschaft, Mut zur Freiheit und die Einsicht, dass eine flächendeckende staatliche Regulierung von Wirtschaft und Gesellschaft beide stranguliert. Die negativen Folgen muss man bis zu einem gewissen Grad in Kauf nehmen, auch wenn eine größere Diskrepanz von Sein und Sollen in der Öffentlichkeit als Politikversagen skandalisiert werden wird. Dass es in einer sozialen Marktwirtschaft auch Lücken in der staatlichen Überwachung unternehmerischer und gesellschaftlicher Betätigung geben kann, ist freilich der Preis für Freiheit, Chancen und Selbstbestimmung. Das muss unsere an Rundum-Sorglos-Pakete gewöhnte Gesellschaft erst wieder lernen. In der jüngeren Vergangenheit haben wir solche Einsichten weggewischt oder nach dem Motto der Madame Pompadour gelebt: «Après nous, le déluge». Damit muss Schluss sein.



STRATEGISCHE ANSÄTZE ZUR REGULIERUNGSREFORM

4. Podiumsdiskussion

Prof. Peter Michael Huber, LMU München, Justizminister a.D. und Richter am Bundesverfassungsgericht a.D.

Prof. Patrick McLaughlin, Director of Policy Analytics and a Senior Research Fellow at the Mercatus Center at George Mason University

Dorothea Störr-Ritter, Landrätin i.R. und Mitglied des Nationalen und des baden-württembergischen Normenkontrollrats

Hans-Jörg Friese, Präsident der Handwerkskammer Rheinhessen

Christian Heinz, Hessischer Minister der Justiz

Moderation: Prof. Dr. h.c. mult. Roland Koch, Director, Frankfurt Competence Centre for German and Global Regulation (FCCR)

Roland Koch:

Frau Störr-Ritter, ich würde gerne mit einer Frage an Sie anfangen. Es scheint jetzt so zu sein, dass der hochkomplexe Verfassungsrechtler einmal aufgezeigt hat, was alles geht und auch gleich gesagt hat, was alles nicht geht, so dass wir einen Ansatzpunkt haben. Ich glaube, Patrick hat sehr schnell gezeigt, man kann da mit einem ganz anderen, ganzheitlichen Blick rein-gehen. Ich schaue gar nicht, was das Gesetz eigentlich ist. Ich glaube, Patrick hat gezeigt, er interessiert sich nicht dafür, wer was wo genau wie regelt, sondern er arbeitet mit dem allge-meinen Druck nach unten. Jetzt hat der Nationale Normenkontrollrat verschiedene Initiativen gestartet. Man kann nur sagen, bei aller Freundschaft, die Regulierung ist in Deutschland noch nicht gestoppt. Und die Suche ist ja eine, die wir hier auch haben, wobei die Summe aller Punkte, die wir heute Morgen auch gehört haben, aus Ihrer Sicht die vielversprechendsten sind.

Es macht keinen Sinn, alles gleichzeitig zu machen und philosophische Fragen zu stellen, sondern Sie sind jemand, der auch diese pragmatische Unterseite aushalten musste und umsetzen musste. Wenn Sie sagen, ich brauche einen Schwerpunkt, wo ich am meisten hinschaue, und Sie sind einer der mit der größten Kompetenz in Deutschland, hinzuschauen, und insofern sind wir froh, dass Sie da sind und ein bisschen was dazu sagen können.

Dorothea Störr-Ritter:

Ja, vielen Dank, Herr Professor Koch, meine Damen und Herren. Zunächst einmal vielen Dank, dass ich hier sein darf. Wir als Normenkontrollrat brauchen immer Mitstreiter, Mitstreiterinnen und wir arbeiten auch für die Öffentlichkeit, in der Öffentlichkeit und hoffen, dass wir mit unseren Ansätzen dort auch immer mehr Gehör finden. Der Normenkontrollrat ist 2006 per Gesetz gegründet worden, damals sogar auf Initiative von Norbert Röttgen und Olaf Scholz, und hatte zunächst die Aufgabe, die Bundesregierung zu Bürokratieabbau zu beraten und die Rechtssetzung zu verbessern. Das Thema Bürokratieabbau hat uns die ganzen Jahre beschäftigt und wir haben es uns auch zur Aufgabe gemacht, ganz konkrete Beispiele, ganz konkrete Vorschläge auch an die Ministerien zu geben. Und Herr Professor Koch, Sie haben es gesagt, die Resonanz ist natürlich bescheiden. Was auch ganz wichtig ist, ist unsere Aufgabe, den Erfüllungsaufwand, den die Gesetze, die Bundesgesetze auch ausweisen müssen, auf Plausibilität zu prüfen. Das sind natürlich Schätzungen, aber unsere Stellungnahme geht ins Kabinett, die dann ganz konkret auch beinhaltet, ob die Zahlen, die der Entwurf als Erfüllungsaufwand ausweist, einmaliger Erfüllungsaufwand oder jährlicher Erfüllungsaufwand ist und ob diese Zahlen stimmen.



Und unsere Hoffnung ist natürlich, dass diese Zahlen dann auch als Entscheidungsgrundlage für den Gesetzgeber zur Kenntnis genommen werden und auch dazu dienen, einmal zu sagen, das Gesetz ist zu teuer, das ist von der Wirtschaft oder auch von der Verwaltung so nicht umsetzbar und wir verzichten auf dieses Gesetz. Was wir in diesen Jahren geschafft haben, ist das Thema One in one out in die Geschäftsordnung der Bundesministerien einzubringen. Das heißt, wenn ein Ministerium in seinem Entwurf einen Erfüllungsaufwand ausweist, dann muss es gleichzeitig die Rücknahme eines anderen Gesetzes in gleicher Höhe benennen. Wir haben natürlich keine Möglichkeit, darauf zu drängen, dass das auch erfüllt wird. Wir haben kein Vetorecht. Deshalb ist es natürlich so, dass die Ministerien dann sehr oft diese Herausnahme als weitere Zukunft in Aussicht stellen, aber gar nicht konkret benennen. Da könnte man natürlich mit entsprechendem Druck, auch von der Spitze der Ministerien aus, noch einiges erreichen. Aber was uns natürlich auch umtreibt, ist die Frage, wie kommen wir aus der Komplexitätsfalle, der Regulierungsfalle heraus und wie können wir verhindern, dass die Kosten der Gesetze weiter nach oben gehen. Und deshalb haben wir schon 2016 ein Gutachten veröffentlicht mit dem Thema, erst die Inhalte, dann die Paragraphen.

Grundlegend war für uns die Erkenntnis, dass die Legisten in den Ministerien und zu keinem Zeitpunkt, bevor der Entwurf steht, noch einmal darüber nachgedacht wird, ob das Gesetz so, wie es angedacht ist, vollzugstauglich ist, ob es funktionieren kann, oder Alternativen geprüft werden und den Gesetzentwurf im Vorfeld so bereinigen, dass die Vollzugstauglichkeit gewährleistet ist. Wir haben es jetzt geschafft, in den Ministerien Praxistests zu initiieren. Aber noch einmal: Wir haben keine Möglichkeit, das anzuordnen. Wir sind von den Ministerien abhängig. Und diese Praxistests sollen zeigen, ob ein Gesetz überhaupt umsetzbar ist und wenn ja, mit welchen Konsequenzen. Die Tests sind natürlich im Idealfall ex ante zu machen, das heißt aber Faktisch, dass die Ministerien nicht die Zeit haben, die sie brauchen, um sich vorher über die Praxistauglichkeit der Gesetze entsprechend zu informieren. Das Bundeswirtschaftsministerium hat auch schon Praxistests gemacht und hat festgestellt, dass bei einer einzigen Regelung 70 Hemmnisse die Wirtschaft davon abgehalten haben, diese eigentlich umweltschützende positive Regelung auch in Anspruch zu nehmen.

Also da ist jetzt etwas in Gang gekommen, aber es reicht natürlich noch lange nicht. Wir haben auch den Bereich der Sozialleistungen, der ja auch ein riesiger Kostenfaktor ist, der sehr personalintensiv ist, der sich seit Jahren immer weiter aufbaut, einmal unter dem Aspekt der Komplexität zu betrachten. Wir haben das auch über ein Gutachten gemacht, immer natürlich auch unter Zuhilfenahme der Wissenschaft. Und es hat sich herausgestellt, dass dieser Bereich der Sozialleistungen, den wir in einem Haus dargestellt haben, ein riesiges Haus ist, in dem praktisch keine Wohnung mit der anderen eine Beziehung hat und in manchen Wohnungen das Gleiche geregelt ist wie in anderen. Also eine hohe Komplexität, die vorhanden ist, die auch niemand in Frage stellt, aber natürlich unsere Aufforderung, diese Komplexität in Frage zu stellen. Und das wäre das Radikale. Und das wäre das, was auch entscheidend zum Bürokratieabbau, zum Kostenabbau beitragen würde. Wir haben gesehen, dass vieles natürlich auch mit dem Thema Zuständigkeiten zusammenhängt.

Da sind wir wieder bei den drei Ebenen Bund, Land und Kommune. Und dass natürlich, wenn diese Komplexitätsfalle beseitigt werden soll, auch bestimmte Zuständigkeiten geändert werden müssten. Und am Ende eben auch Gesetze so bereinigt werden müssen, dass das auch einen gewissen Standardabbau

bedeutet. Und dann sind wir bei dem vielleicht ganz wichtigen Thema der gesellschaftlichen Debatte, die einfach zu führen ist, diese Dinge überhaupt durchsetzen zu können. Weil die Realität ist, dass die Parteien vor jeder Wahl große Programme aufstellen mit Versprechungen, die zu keinem Zeitpunkt auf ihre Realisierbarkeit, auf ihre Kosten, auf ihre Durchsetzbarkeit überprüft werden. Am Ende des Tages finden sich diese Ideen dann im Koalitionsvertrag wieder. Aber unsere Erfahrung ist, dass sich die Politik dann in den Legislaturperioden nur noch auf die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag bezieht und zu keinem Zeitpunkt die Konsequenzen der vorgesehenen Regelungen eben noch einmal hinterfragt werden. Das wäre eine Veränderung auch in der politischen Kultur.

Ich glaube, das spielt bei allem eine ganz große Rolle.

Roland Koch:

Ja, vielen Dank Frau Störr-Ritter.

Woher soll ein Bürger überhaupt wissen, was wirklich wichtig ist? Ein möglicher Ansatz wäre, wie Patrick McLaughlin es formulierte: Wirtschaftswachstum im eigenen Land zu fördern. Doch das zeigt sich oft erst nach Jahren – eine lange Zeitspanne in der Politik. Die Frage stellt sich insbesondere für Menschen, die täglich in kleinen Unternehmen arbeiten. Diese fühlen sich zunehmend von Vorschriften umzingelt und stehen vor schwierigen Abwägungen: Können sie alle Regeln einhalten, sie ignorieren oder am Ende ihren Betrieb schließen? Diese Problematik begegnet uns regelmäßig.

Auf der anderen Seite möchte natürlich jeder fair behandelt werden und sicher sein, dass alles nach Recht und Gesetz abläuft. Historisch gesehen unterstützte der Mittelstand den Ladenschluss als Schutzmaßnahme, um faire Bedingungen für alle zu gewährleisten. Die Frage, wo auf der einen Seite Interessen und auf der anderen Seite Schutzbedürfnisse liegen, ist jedoch komplex. Gleichzeitig wächst die Frustration und Empörung über die Vielzahl an Regelungen. Aus diesem Grund haben Sie diese Liste gemacht. Können Sie uns erläutern, wo Sie die größten Schwierigkeiten sehen und welche Prioritäten gesetzt werden sollten, wenn jemand nicht alles erfüllen kann? Was ist in solchen Fällen das Wichtigste?

Hans-Jörg Frieze:

Der Katalog, den Sie angesprochen haben, wurde bereits im Juli 2023 an alle Ministerien in Berlin verschickt. Unser Jahresempfang im Januar stand noch unter dem Eindruck der Bauerndemonstrationen – ein wichtiges Thema im Kontext der Deregulierung. Bei der Podiumsdiskussion wurde ich gefragt, wie ich die Situation sehe. Ich antwortete, dass Herr Habeck nach einem halben Jahr immer noch keine sichtbaren Maßnahmen ergriffen hat – weder von ihm selbst noch von seinen Kolleginnen und Kollegen war etwas zu hören oder zu sehen. Dies sprach ich deutlich an, auch vor einem Publikum von 4.000 Menschen. Später sprach mich Herr Habeck an und bat darum, ihm den Katalog erneut zuzuschicken. Noch am selben Abend wurde der Generalsekretär des Zentralverbands des Deutschen Handwerks informiert, und er brachte die Unterlagen am nächsten Morgen per Fahrrad ins BMWI.

Sechs Wochen später traf ich Herrn Habeck in München auf der Internationalen Handwerksmesse und fragte, ob er sich inzwischen mit den Inhalten des Katalogs beschäftigt habe. Seine Antwort lautete, in sechs Wochen sei das nicht machbar. Ich erwiderte, dass er mittlerweile genug Zeit hatte. Schließlich



erklärte er, dass sein Referat 44 der 144 Punkte als umsetzbar identifiziert habe, doch diese verteilten sich auf sechs Ressorts, von denen vier in seinem Verantwortungsbereich lagen. Trotz allem geschah nichts. Damit war für uns klar, dass keine Fortschritte zu erwarten sind.

Ein Beispiel für eine unnötige Regelung ist die Genehmigungspflicht für den Transport eines Krans durch eine Maurerfirma – obwohl es sich weder um einen Sondertransport noch um Überlänge oder Überbreite handelt. Für den Transport zwischen zwei Baustellen wird dennoch eine Genehmigung benötigt, die zwar nur ein paar Euro kostet, aber sechs bis acht Wochen Bearbeitungszeit in Anspruch nimmt. Größere Firmen haben dafür oft extra Personal eingestellt, da solche Transporte regelmäßig erfolgen. In den letzten 30 Jahren wurde jedoch kein einziger Antrag abgelehnt. Warum also ist diese Genehmigung überhaupt erforderlich? Dies ist ein typisches Beispiel für unnötige Bürokratie, die Zeit und Geld verschwendet. Schließlich transportiert kein Handwerker einen Kran von München nach Hamburg, sondern allenfalls innerhalb der Stadt, wie von Eschersheim nach Sachsenhausen.

Wir haben unsere Meisterschüler gefragt: Was plant ihr nach der Meisterprüfung? Wollt ihr euch selbstständig machen? 70 Prozent antworteten mittlerweile mit Nein. Der Hauptgrund: Sie wollen nicht ihre Wochenenden im Büro verbringen, um sich mit Bürokratie auseinanderzusetzen. Stattdessen bevorzugen sie eine Anstellung als Führungskraft, als normaler Angestellter oder möchten sich durch ein Studium beruflich neu orientieren. Das ist besonders frustrierend, da wir dringend Nachwuchs im Handwerk benötigen – eine Problematik, die jeder spürt, der einen Handwerker sucht. Hier wünschen wir uns, wie Herr McLaughlin angemerkt hat, mehr Optimismus und attraktive Rahmenbedingungen.

Roland Koch:

Woher kommt der Optimismus? Hier ist die Politik gefordert, sich der Frage zu stellen: Was ist wirklich wichtig? Begriffe wie ‚Regierungsfalle‘, ‚Regierungsbankrott‘ oder ‚Regulierungsinfarkt‘ sind letztlich nebensächlich. Das eigentliche Problem ist, dass Politiker oft nur auf sichtbare Probleme reagieren. Das Prinzip ‚Löse kein Problem, das keiner kennt‘ prägt vielfach das politische Handeln. Solange das Thema Überregulierung nicht in der öffentlichen Wahrnehmung steht, gibt es kaum Anreize, es anzugehen. Dies hat sich möglicherweise etwas geändert, doch es bleibt ein schwieriger Balanceakt: Es gibt immer Menschen, die von Regulierung profitieren und lautstark dafür eintreten, während diejenigen, die darunter leiden, oft nur leise Kritik äußern.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Ehrgeiz die Politik entwickeln kann, um bestehende Probleme anzugehen. Insbesondere für einen neuen Minister ist dies eine Herausforderung: Mit welchen Instrumenten kann man einen Zustand, der unbestritten unzureichend ist, in einen besseren überführen? Gibt es systemische Ansätze, wie sie etwa in British Columbia erfolgreich umgesetzt wurden? Welche konkreten Schritte sind möglich, um den politischen Handlungsrahmen zu verbessern?

Christian Heinz:

Ich stimme Ihnen zu, dass wir derzeit einen Mentalitätswandel durchlaufen. Nach mehr als einem Jahrzehnt, in dem verstärkt nach einem starken Staat und mehr Regulierung gerufen wurde – angestoßen durch die Finanzkrise ab 2008 – scheint sich das Pendel langsam wieder in die andere Richtung zu bewegen. In den 1990er-Jahren und zu Beginn der 2000er-Jahre war der Zeitgeist ein anderer: Es wurde weniger Regulierung gefordert, und es gab weniger staatliche Eingriffe. Doch mit der Finanzkrise und steigenden Steuereinnahmen wuchs der Ruf nach mehr Kontrolle und Überwachung.

Dieser Trend führte nicht nur zu einem starken Wachstum der Bundesministerien, sondern auch der Landesverwaltungen. Auch in Hessen haben wir uns dieser Entwicklung nicht entzogen. Dennoch gab es in den 2000er-Jahren eine Phase, in der eine mutige Landesregierung bewies, dass der Staat durch eine Reduktion der Mittelbehörden um 25 % weder Schaden nimmt noch handlungsunfähig wird. Diese Maßnahmen führten zu schnelleren Entscheidungen und effizienteren Prozessen, etwa durch die Abschaffung von Widerspruchsverfahren im Bauordnungsrecht oder die Lockerung von Überwachungspflichten im Umweltrecht. Damals galt erstmals der Grundsatz ‚Genehmigung vor Kontrolle‘ – eine Entscheidung, die sich als sinnvoll und zukunftsweisend erwies.

Unser Land ist trotz der Lockerungen vergangener Jahre weder vergiftet noch verseucht worden. Im Gegenteil: Die Luftqualität ist heute besser als damals. Genau hier möchte die aktuelle Landesregierung wieder ansetzen. Mit einem Entbürokratisierungsminister, dessen Aufgabe nicht nur symbolisch ist, sollen alle Ressorts regelmäßig berichten, welche Vorschriften sie abbauen können. Gleichzeitig gibt es eine Begründungspflicht, wenn neue Vorschriften vorgeschlagen werden, die über das unbedingt Notwendige hinausgehen.

Ein Beispiel ist die Landesbauordnung. Die Regierung hat sich das Ziel gesetzt, diese auf das Wesentliche zu reduzieren und sich wieder auf ihre Kernaufgabe, die Gefahrenabwehr, zu konzentrieren. Obwohl dieses Projekt nicht in meinem Ressort, sondern im Wirtschaftsministerium liegt, zeigt es, wie wichtig es ist, Regularien zu entschlacken. Die ursprünglich verantwortliche Person wurde inzwischen ersetzt, doch das Ziel bleibt bestehen: Die Landesbauordnung effizient und praxisnah zu gestalten.

Die Landesbauordnung dient in erster Linie dazu, die Sicherheit von Gebäuden zu gewährleisten und sicherzustellen, dass Häuser nicht einstürzen. Doch in den letzten zehn Jahren hat sich die Hessische Bauordnung zunehmend zu einem Gesetz entwickelt, das eine Vielzahl anderer Ziele verfolgt – von fairen Arbeitsbedingungen bis hin zu Umweltstandards. Diese Ausweitung hat den ursprünglichen Zweck aus den Augen verloren. Ein vergleichbares Beispiel begegnete mir vor Kurzem auf Bundesebene: Der Bundesgesetzgeber plante eine Versicherungspflicht für selbstfahrende Arbeitsmaschinen, darunter auch Rasenmäher. Obwohl dies bereits durch den Bundestag beschlossen wurde,

zeigt es exemplarisch, wie Regularien manchmal über das Ziel hinausschießen. Statt sich auf tatsächliche Risiken zu konzentrieren, werden oft unnötige Belastungen eingeführt, die weder praktikabel noch sinnvoll sind.

Auf Initiative Hessens konnte im letzten Moment der Vermittlungsausschuss angerufen werden, nachdem festgestellt wurde, dass die Behauptung des Bundesgesetzgebers, diese Maßnahme sei aufgrund des Europarechts erforderlich, nicht stimmte. Eine Analyse zeigte, dass es in den letzten Jahren lediglich drei bis vier Unfälle pro Jahr mit Schäden von durchschnittlich 3.000 bis 4.000 Euro gab. Diese Schäden wurden bislang problemlos durch eine Fondslösung der Versicherungswirtschaft gedeckt.

Die vom Bundesgesetzgeber vorgeschlagene Alternative – 15 Millionen neue Versicherungsverträge zur Abdeckung dieser Risiken – war unverhältnismäßig und unnötig. Durch den Vorschlag eines aufmerksamen Landesbeamten, der das Vermittlungsverfahren anregte, konnte diese Regelung letztlich politisch gestoppt werden. Interessanterweise gab die Bundesregierung in diesem Verfahren sofort nach. Doch es ist bezeichnend, dass diese Fehleinschätzung erst nach einem langwierigen Prozess mit Ressortabstimmungen, zwei Kabinettsdurchgängen und drei Lesungen im Bundestag erkannt wurde.

Die Behauptung, die Versicherungspflicht sei europarechtlich geboten, wurde von allen geglaubt – doch sie war falsch. Solche Beispiele gibt es Tausende in unserem Land. Drastische Fälle wie der Rasenmäher oder das Kranfahrzeug, bei dem seit 30 Jahren eine Zwischengenehmigung eingeholt werden muss, obwohl alle Anträge stets genehmigt werden, zeigen die Absurdität mancher Regelungen.

Unsere Aufgabe sehen wir nicht nur im Aufzeigen solcher Missstände, sondern auch darin, einen Mentalitätswandel herbeizuführen. Dazu gehört, eine Rechtfertigungspflicht für neue Regelungen wieder einzuführen, wie wir es in Hessen bereits hatten. Jede neue oder zusätzliche Regelung sollte klar begründet und auf ihre Notwendigkeit geprüft werden. Es darf nicht länger als Erfolg gelten, möglichst viele neue Vorschriften zu schaffen und dafür zusätzliche Stellen in Ministerien durchzusetzen.

Roland Koch:

Nun ist Herr Huber mit einer Frage dran, um den Gedanken des Gewährleistungsauftrags, den Sie am Ende angesprochen haben, weiter zu vertiefen. Bürger haben selbstverständlich einen Schutzanspruch. Ein Beispiel, das wir bisher nicht diskutiert haben, betrifft deutsche Krankenhausärzte: Heute verbringen diese mindestens 50 % ihrer Arbeitszeit mit der Bearbeitung von Akten, wodurch ihnen nur die verbleibende Zeit für die Patientenversorgung bleibt.

Eine Reduzierung der Dokumentationspflichten ist jedoch komplex, da sie andere Probleme aufwirft. Krankenkassen könnten etwa Betrug befürchten, Patienten könnten Regressansprüche wegen fehlender Dokumentation verlieren, und Mitarbeiter könnten mangelnde Überweisungsgarantien bemängeln. Dieses Spannungsfeld zeigt, wie schwierig es ist, zwischen Entlastung und notwendigen Kontrollmechanismen abzuwägen.

Der Staat regelt inzwischen viele Bereiche bis ins kleinste Detail. Doch in einer dynamischen Arbeitswelt ist ein solches Maß an Regulierung langfristig kaum tragbar. Wie kann man im juristischen Kontext verhindern, dass bei einer

Rückverlagerung von Verantwortlichkeiten – etwa bei der Frage, ob Rückstellungen in der Lebensmittelproduktion wieder der diskretionären Verantwortung von Wirtschaft und medizinischer Versorgung überlassen werden – sofort neue Probleme entstehen? Bereits das erste Urteil eines Zivilgerichts könnte bei unzureichender Beweislage die Verantwortung entweder dem Patienten oder dem Arzt zuschreiben.

Einige Beteiligte fordern, dass nur grobe Fahrlässigkeit als Organisationsprinzip zu einem Schaden führen sollte. Doch wenn Entscheidungen weiterhin fallbezogen getroffen werden, bleibt die Unsicherheit bestehen. Gibt es überhaupt eine theoretische Möglichkeit, aus diesem Kreislauf auszubrechen? Es zeigt sich, dass Dokumentationspflichten – wie am Beispiel der Rückstellungen – nicht aus reiner Regulierungsfreude entstehen. Vielmehr gibt es bei jeder Regelung Nutznießer, die sie rechtfertigen. Diese Abhängigkeit macht es umso schwerer, bestehende Strukturen zu reformieren.

Ich denke, dass einige Regelungen in Deutschland die Gerichte vor schwierige Entscheidungen stellen. Oft gilt: Wenn eine Erklärung fehlt, gilt der Fall als verloren. Dabei sollten die Gerichte grundsätzlich davon ausgehen können, dass eine ordnungsgemäße Organisation vorliegt – auch in Zweifelsfällen.

Meine Frage an diejenigen, die sich intensiv mit diesen Themen auseinandergesetzt haben: Wie können wir solche Situationen lösen? Oder stehen wir am Ende hilflos vor unseren eigenen Ansprüchen und Anforderungen?

Peter Michael Huber:

Unsere hohen Ansprüche an den Staat sind zweifellos ein Problem. Das Rundum-Sorglos-Paket, das wir vom Staat erwarten – den wir nicht zufällig ‚Vater Staat‘ nennen – spiegelt dieses Problem deutlich wider. Doch das kann nicht die Lösung sein.

Ein Beispiel hierfür ist die Situation der Ärzte. Viele der bestehenden Anforderungen stammen nicht aus gesetzlichen Vorgaben, sondern aus Richterrecht, das sich aus der Aufklärungspflicht bei medizinischen Eingriffen ableitet. Ähnlich verhält es sich beim Datenschutz: In der Theorie müsste ein Arzt bis zu 30 Seiten an Informationen vorlegen, um über alle möglichen, auch seltenen Komplikationen aufzuklären und eine wirksame Einwilligung zu erreichen.



Ich glaube, dass gezielte Regelungen helfen könnten, ein überbordendes und aus dem Ruder gelaufenes Richterrecht einzudämmen. Beispielsweise könnte man festlegen, dass bei fehlendem Organisationsverschulden nur über bestimmte grundsätzliche Risiken verbindlich auf-geklärt werden muss. Politiker können den Bundesgerichtshof (BGH) natürlich nicht anweisen, seine Rechtsprechung zu § 823 BGB zu ändern. Dennoch wäre es möglich, für den ärztlichen Behandlungsvertrag klare Regelungen zu schaffen und damit bestimmte Punkte abschließend festzulegen. Zwar bleibt immer die Gefahr, dass das Richterrecht weiter ausgedehnt wird. Ein solcher Zwischenschritt des Gesetzgebers könnte aber einen spürbaren Unterschied machen.

In anderen Bereichen, wie dem Lebensmittel- oder Produktsicherheitsrecht, ist es der Gesetzgeber selbst, der Dokumentationspflichten vorschreibt. Auch hier gäbe es Möglichkeiten zur Reduktion. Es wäre zudem wichtig, Verwaltungsgerichte und auch meine Kolleginnen und Kollegen in Karlsruhe dafür zu sensibilisieren, dass die immer weiter zunehmende Kumulation von Dokumentationspflichten einen Grundrechtseingriff darstellt. Darüber wird bisher kaum gesprochen.

In der wissenschaftlichen Literatur wird dieses Thema zwar aufgegriffen, aber selten. Eine Ausnahme bildet Mathias Habersack, der dies bereits vor 20 Jahren auf dem Juristentag angesprochen hat; doch seine Ausführungen stießen damals auf wenig Resonanz. Sowohl die Rechtsprechung als auch der Gesetzgeber könnten jedoch aktiv werden: Die Rechtsprechung, indem sie stärker berücksichtigt, was der Gesetzgeber bereits regelt, und der Gesetzgeber, indem er bestehende Dokumentationspflichten unter dem Aspekt des additiven Grundrechtseingriffs und des Übermaßverbots kritisch überprüft.



Natürlich hätte eine Reduzierung von Dokumentationspflichten ihren Preis – mehr Unsicherheit für Ärzte und Patienten, Unternehmer und Kunden. Doch lässt sich dieser Zielkonflikt zwischen Sicherheit und Flexibilität nicht vollständig auflösen.

Mobilität und Freiheit können nicht einfach verordnet werden. Sie sind keine Entscheidungen, die allein Technokraten oder Politiker treffen können – hier muss die Gesellschaft aktiv eingebunden werden. Diese Debatte muss parteiübergreifend geführt werden und in einer wachsenden Bereitschaft münden, ein gewisses Maß an Risiko zu akzeptieren. Dies schließt die Möglichkeit ein, dass es – in seltenen Fällen – auch Opfer und Schäden geben kann.

Als Ausgleich könnten Haftungsregelungen, Verschärfungen im Strafrecht oder im Ordnungswidrigkeitenrecht dienen. Solche Mechanismen müssen jedoch gezielt eingesetzt werden – in Ausnahmefällen nicht als Standardmaßnahme.

Roland Koch:

Man könnte provokativ vorschlagen, einen neuen Artikel 3a einzuführen, der schlicht den Grundsatz formuliert: Ein gewisses Maß an Risiko ist unvermeidlich. Punkt.

Peter Michael Huber:

Ich habe vorhin gesagt...

Roland Koch:

Aber die Abwägungen ändern sich.

Peter Michael Huber:

Ich bin nicht ganz Ihrer Meinung, dass das alles eine Frage des Artikels 3 ist. Das ist schon wichtig, vor allem im Steuerrecht.

Roland Koch:

Gehen Sie zu Art. 15, das ist egal, solange der Grundsatz da steht.

Peter Michael Huber:

Ja, diese Zweidrittelmehrheit hätte man, glaube ich, nicht bekommen.

Roland Koch:

Meinen Sie? Es handelt sich hier weniger um eine Verfassungsfrage als um eine Frage der Akzeptanz und der Abwägung durch die Spruchkörper. Wenn diese feststellen, dass auch ein gewisses Maß an Risiko für die Menschen tragbar sein muss, könnte dies die Rechtspraxis grundlegend verändern. Derzeit scheint unsere Rechtspraxis solche Abwägungen kaum noch vorzunehmen.

Das führt zu der zentralen Frage: Wie kann der Spruchkörper des BGH mit dem gesellschaftlichen Bewusstsein umgehen? Sowohl Politiker als auch ehemalige Richter betonen die Bedeutung des sozialen Gewissens. Doch wie wird dieses in der Rechtsprechung verankert?

Peter Michael Huber:

Der Gesetzgeber hat durchaus die Möglichkeit, die durch das Richterrecht geschaffene Komplexität zu reduzieren. Indem bestimmte Vorschriften gestrichen werden, verlieren Richter die Grundlage, daraus subjektive öffentliche Rechte abzuleiten. Solche Vorhaben könnten beispielsweise in einem Koalitionsvertrag festgeschrieben werden, um Bewegung in diese Debatte zu bringen.



Eine Pauschallösung, wie etwa die Einführung eines Artikels 3a zur Aushebelung des Grundrechtskatalogs, halte ich jedoch für unrealistisch. Die Aufgabe des Gesetzgebers besteht viel-mehr darin, in jeder Norm eine Abwägung der kollidierenden Belange zu treffen – in den Worten von Konrad Hesse: ‚praktische Konkordanz‘. Dabei darf die Freiheit als zentrales Gut nicht vergessen werden.

In den letzten 15 Jahren wurde kaum über die ‚Freiheitskosten‘ gesprochen, die mit einer Regulierung einhergehen. Das ist ein Aspekt, den auch Universitäten stärker in die öffentliche Debatte einbringen könnten, um das Bewusstsein zu schärfen.

Roland Koch:

Freiheitskosten‘ ist ein treffender Begriff, um Professor Huber noch einmal zu zitieren. Er stellt die entscheidende Frage: Löse ich ein Problem, das niemand kennt? Der Normenkontrollrat (NKR) hat den Erfüllungsaufwand als zentrales Bewertungskriterium etabliert. Doch dieser ist schwer zu fassen, da er meist eher dem Implementierungsaufwand entspricht – also den Maßnahmen, die notwendig sind, um sich auf eine Regelung vorzubereiten.

Es gibt Gesetze, bei denen der geschätzte Erfüllungsaufwand relativ niedrig ist, etwa 20.000 oder 700.000 Euro. Andere, wie die Mietpreisbremse, bewegen sich im Millionenbereich. Doch verglichen mit den Schätzungen des IFO-Instituts, wonach die administrativen Pflichten der deutschen Wirtschaft jährlich rund 67 Milliarden Euro kosten, wirken diese Zahlen fast marginal. Selbst wenn die tatsächlichen Kosten bei 65 oder 70 Milliarden liegen, bleibt das eine enorme Belastung.

Gibt es im NKR eine Diskussion, diese Kosten in einer Weise zu messen, die stärker dem Ansatz von Patrick McLaughlin entspricht? Etwa durch die Frage: Was kostet uns das in Bezug auf Wirtschaftswachstum oder den Anteil am Bruttoinlandsprodukt? Eine solche Perspektive könnte neue Impulse für die Bewertung setzen.

Es wäre sinnvoll, einen Maßstab zu entwickeln, der außergewöhnlich und eindrucksvoll ist – weit über die vergleichsweise harmlose Diskussion um den Erfüllungsaufwand hinaus.

Dorothea Störr-Ritter:

Wir vertreten die Idee, dass sich eine Bundesregierung verpflichten könnte, den bestehenden Erfüllungsaufwand innerhalb einer Legislaturperiode um 25 Prozent zu reduzieren. Dies könnte über einen Index messbar gemacht werden und würde die Ressorts in die Verantwortung nehmen, entsprechende Maßnahmen umzusetzen. Ein solches Ziel würde den Druck erhöhen, insbesondere in den Ministerien ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass es nicht zielführend ist, ständig neue Regelungen hinzuzufügen, sondern dass auch eine aktive Reduktion notwendig ist.

Der Normenkontrollrat ist der Ansicht, dass es hierfür klare Vorgaben und verbindliche Instrumente braucht – nicht nur den Appell an den guten Willen. Die One-In-One-Out-Regelung ist zwar ein guter Ansatz, bleibt aber weitgehend freiwillig. Solange der Normenkontrollrat kein Vetorecht hat, bleibt die Wirkung begrenzt. Daher wäre es sinnvoll, gesetzlich festgelegte monetäre oder quantitative Obergrenzen einzuführen, um verbindliche Leitlinien zu schaffen.

Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt, dass Freiwilligkeit in diesen Bereichen kaum zu wirkungsvollen Ergebnissen führt. Themen wie diese sind komplex und schwer zu lösen, doch ohne verbindliche Vorgaben bleibt der Einfluss von Freiwilligkeit in den Ministerien oder beim Gesetzgeber äußerst begrenzt.

Roland Koch: [aus dem Englischen übersetzt]

Patrick, ich habe eine Frage an dich: Wenn wir über den quantitativen Druck sprechen, die Regulierung zu reduzieren, müssen wir berücksichtigen, dass jede spezifische Regulierung einen bestimmten Zweck erfüllt – sei es der Schutz von Menschen, Umwelt oder anderen Werten. Wie können wir messen, ob der Abbau von Regulierung nicht nur das Wirtschaftswachstum, wie von Ihnen gezeigt, beeinflusst, sondern auch Veränderungen in den Risikomodellen hervorruft?

Ist es riskanter, in einem Staat mit weniger Regulierung zu leben? Viele Menschen befürchten genau das: Weniger Regulierung könnte mehr Risiken bedeuten. Ich bin mir sicher, dass dies auch eine weit verbreitete Meinung in Deutschland ist. Wie können wir die Menschen davon überzeugen, dass wirtschaftliches Wachstum nicht zwangsläufig die Lebensqualität verschlechtert, sondern stabile Lebensbedingungen und verbesserte wirtschaftliche Aussichten gleichzeitig möglich sind?

Patrick McLaughlin: [aus dem Englischen übersetzt]

Die kurze Antwort ist, dass Regierungen in Kanada – sowohl auf Bundes- als auch auf Provinzebene –, die einen quantitativen Ansatz verfolgen und sich zu Kürzungen verpflichtet haben, bei der Umsetzung ihrer Programme äußerst vorsichtig vorgehen. Sie beschäftigen Fachleute, die darauf spezialisiert sind, zwischen Vorschriften zu unterscheiden, die Risiken tatsächlich reduzieren, und solchen, die dies nicht tun.

Dabei wird klar kommuniziert, dass nur rein bürokratische Vorschriften, die Kosten verursachen, ohne die Risiken für die Öffentlichkeit oder die Umwelt zu verringern, gestrichen werden sollen. Ein Beispiel dafür wäre die

zuvor genannte Genehmigungspflicht für das Aufstellen eines Krans – eine Vorschrift, die Kosten verursacht, aber keinen zusätzlichen Schutz bietet. Ziel ist es, unnötige Regulierungen zu vermeiden, ohne dabei die Vorteile von sinnvollen Vorschriften zu gefährden.

Solange die Regierungen sorgfältig vorgehen, gibt es keine Hinweise darauf, dass der Schutz durch Regulierung den Nutzen von Regulierung beeinträchtigt. Ein Beispiel liefert die Provinz British-Kolumbien, die seit über 20 Jahren erfolgreich ein Regulierungsbudget umsetzt.

British-Kolumbien unterscheidet sich deutlich von einem stark konservativen US-Bundesstaat wie Idaho. Während Idaho politisch stark rechts geprägt ist, gilt British-Kolumbien im nord-amerikanischen Kontext als eher links und liberal. Hätte die Reduzierung von Regulierung negative Auswirkungen auf Aspekte wie die Umweltqualität, wäre British-Kolumbien der erste Ort, an dem solche Probleme sichtbar würden. Doch dies ist bislang nicht der Fall.

Berichte zeigen, dass es keine negativen Auswirkungen gibt, wenn alte, nutzlose Vorschriften abgeschafft werden – im Gegenteil. Stattdessen ermöglichen solche Maßnahmen den Aufsichtsbehörden und Unternehmen, sich auf die tatsächlichen Risiken zu konzentrieren. Dies fördert gezielte Anstrengungen, um Unfallraten zu senken oder die Umwelt effektiv zu schützen.

Dieser Ansatz wurde bisher bewusst gewählt, um das politische Risiko zu minimieren: die Sorge, dass der Abbau von Regulierung zu einem Unfall führt und die Verantwortlichen dafür zur Rechenschaft gezogen werden. Aus diesem Grund gehen Gouverneure und andere Entscheidungsträger sehr vorsichtig vor, um solche Szenarien zu vermeiden.

Roland Koch:

Herr Friese, wäre es aus Sicht des Handwerks und anderer Betriebe eine Lösung, zu sagen: ‚Wenn es schon so viel Regulierung gibt, sollten kleinere Betriebe davon ausgenommen werden?‘ Es gibt ja bereits an einigen Stellen Größenklassen für Befreiungen, etwa in der steuerrechtlichen Dokumentation. Könnte dies ein Modell sein, das man stärker ausweiten sollte?

Ich stelle diese Frage auch im Hinblick auf neue Technologien wie RegTech, die wir heute noch diskutieren werden. Diese könnten einen Großteil des regulatorischen Aufwands in Bereichen wie Dokumentation, Berichterstattung und Kontrolle automatisieren. Zwar entsteht anfangs ein Erfüllungsaufwand, da die Systeme eingeführt werden müssen, doch anschließend übernimmt die Technologie viele Aufgaben und liefert verlässliche Ergebnisse.

Allerdings dauert es vermutlich lange, bis ein Friseurmeister oder ein Handwerksbetrieb mit 70 Mitarbeitern solche Systeme einsetzen kann, da der Nutzen für kleinere Unternehmen oft nicht im Verhältnis zum Aufwand steht. Daher die Frage: Sollte der Mittelstand, den Sie vertreten, gezielt prüfen, welche Gesetze Ausnahmeregelungen benötigen, um kleinere Betriebe von unnötigen Verpflichtungen zu befreien?

Hans-Jörg Friese:

Wir wollen als Handwerk ernst genommen werden. Unser Slogan ‚Die Wirtschaftsmacht von nebenan‘ mag vor knapp zehn Jahren noch bescheiden gewirkt haben, doch inzwischen belegen die Zahlen unsere Bedeutung deutlich: Das Handwerk beschäftigt heute 5 bis 6 Millionen Menschen in rund

einer Million Betrieben und erwirtschaftet einen Umsatz von 766 Milliarden Euro allein in Deutschland. Zum Vergleich: Die Automobilindustrie zählt 800.000 Beschäftigte, und der VW-Konzern erzielt weltweit einen Umsatz von 500 Milliarden Euro. Diese Zahlen zeigen, dass das Handwerk einen berechtigten Anspruch hat, von der Regierung ernst genommen zu werden.

Von der Politik hören wir oft wohlwollende Aussagen wie: ‚Die Tochter meines Cousins war Bäckerin‘ oder ‚Mein Onkel war Schreiner, ich liebe das Handwerk.‘ Doch solche Worte bleiben meist nur ein Lob ohne tatsächliche Unterstützung. Ein konkretes Beispiel verdeutlicht dies: Das Gesetz zur Sorgfaltspflicht in der Lieferkette, das Sie ebenfalls erwähnt haben.

Eine Metzgerei in Bingen am Rhein beliefert täglich eine Bank in Frankfurt mit 200 bis 300 Schnitten. Nach Einführung dieses Gesetzes forderte die Bank eine lückenlose Dokumentation – von der Herstellung des Mehls und der Brötchen bis zu den verwendeten Zutaten. Die Inhaberin der Metzgerei musste schließlich alle Informationen für das gesamte Sortiment mühsam zusammenstellen. Dies zeigt, wie stark die Regelungen gerade kleine Betriebe belasten können.

Die Inhaberin kam schließlich auf rund 200 Zutaten und Lieferwege, die sie dokumentieren sollte. Sie entschied, diesen Aufwand nicht zu leisten, woraufhin die Bank ankündigte, keine Brötchen mehr von ihr zu beziehen. Ihre Antwort war klar: ‚Dann bekommen Sie auch keine mehr – und von niemandem sonst.‘

Diese Situation führte dazu, dass der Gesetzgeber einlenkte. Man erkannte, dass solche Anforderungen völlig unrealistisch und unzumutbar waren – es sei denn, man wollte die Versorgung der Menschen gefährden. Anstatt die Regelungen offiziell zu streichen, wurden sie jedoch weitgehend ignoriert.



Roland Koch:

Das ist ein interessanter Unterschied.

Hans-Jörg Friese:

Ja, genau. Jetzt ist bei uns der Faktor, Herr Koch, das will ich noch loswerden. Wir stehen im Handwerk grundsätzlich hinter jedem sinnvollen Gesetz – sowohl für uns als auch für die Bürgerinnen und Bürger. Doch was wir nicht akzeptieren können, ist, wenn Gesetze erlassen werden, die bereits wenige Tage später wieder revidiert werden, weil sie schlecht durchdacht sind. Ein Beispiel dafür ist das Wärmegesetz.

Hier wurde zunächst beschlossen, dass keine Kellerheizungen mehr eingebaut werden dürfen oder dass bestimmte andere Lösungen ausgeschlossen sind. Plötzlich wird alles teurer, und die Menschen müssen ihre Häuser dämmen oder Wärmepumpen installieren. Solche Entscheidungen belasten Handwerksbetriebe ebenso wie die Bevölkerung.

Niemand weiß genau, wo der Strom herkommen soll, und es mangelt an ausreichend qualifizierten Energieberatern – wir bilden derzeit selbst aus. Als Handwerk sehen wir uns in einer zentralen Rolle als ‚Klimaverantwortliche‘ und möchten in dieser Funktion ernst genommen werden. Doch dafür braucht es Verordnungen, Gesetze und Förderprogramme, die zuverlässig sind und tatsächlich funktionieren.

Ein aktuelles Beispiel ist die Ankündigung des Landes Rheinland-Pfalz, die Mittel für die soziale Wohnraumförderung zu erhöhen. Gleichzeitig werden jedoch die Hürden für den Zugang zu diesen Fördermitteln angehoben, was die Umsetzung erschwert.

Das ist grundsätzlich positiv, aber es sollte auch rückwirkend für diejenigen gelten, die bereits Anträge gestellt haben, deren Bewilligung jedoch noch aussteht. Gerade im Baurecht ist das ein bekanntes Problem: Die Vorlaufkosten sind enorm, und wenn eine Förderung plötzlich weg-fällt, stehen die Antragsteller vor erheblichen finanziellen Herausforderungen.

Wie die Situation diesbezüglich in Hessen aussieht, habe ich noch nicht abschließend recherchieren können. Abschließend möchte ich jedoch noch einen kurzen Gedanken dazu einbringen.

Ich habe mich für heute sehr intensiv mit dem Jahresbericht des Normenkontrollrates beschäftigt. Ich muss Sie wirklich loben. Das ist besser als der Bericht des Bundes der Steuerzahler. Mit diesem Bericht kann man etwas anfangen.

Roland Koch:

Das ist eine interessante Frage, die nicht unbedingt Anlass zu Optimismus gibt. Sie haben auf meine damaligen Aktivitäten Bezug genommen, insbesondere auf die Einführung der sogenannten Sunset-Legislation. Diese Regelung sah vor, dass alle Gesetze nach fünf Jahren automatisch außer Kraft treten, es sei denn, sie werden vom Hessischen Landtag neu beschlossen.

Nach meinem Eindruck war dieses Instrument kein großer Erfolg. Wie sind Ihre Erfahrungen damit? Hat sich dieser Ansatz bewährt, und wie wirkt er sich heute auf Ihre Arbeit aus, da Sie weiterhin nahezu alle Gesetze in dieser Form vorlegen müssen? Sehen Sie darin ein sinnvolles Werkzeug?

Christian Heinz:

Ich glaube, indirekt ist es durchaus ein wirksames Instrument, da es die Verantwortlichen in den Ressorts dazu anregt, ihre Entscheidungen noch einmal kritisch zu hinterfragen. Allerdings hat es möglicherweise nicht den umfassenden Effekt erzielt, den man sich ursprünglich davon erhofft hatte.

Roland Koch:

Es ist kein Gesetz wirklich gefallen, oder?

Christian Heinz:

Ja, es wurden auch Gesetze gestrichen, wobei diese teilweise mit spezifischen

Projekten verknüpft waren. Wichtig ist jedoch, dass die Gesetze überprüft, evaluiert und in einigen Fällen verschlankt wurden – auch wenn der Prozess nicht immer in diese Richtung verlief. Trotzdem möchte ich betonen, dass wir das Verfahren angepasst haben.

Ich denke, es gibt auch andere Ansätze, als Gesetze zu befristen. Wichtiger ist der Ansatz, den Sie auf Bundesebene verfolgen und den wir uns auch für die Landesebene vorgenommen haben: In allen Ressorts sollte verstärkt auf die Auswirkungen von Gesetzen geachtet werden, insbesondere auf ihre Notwendigkeit und Intensität. Vieles, was wir als ‚Goldplating‘ beklagen – also die übermäßige Ausgestaltung von Vorschriften –, betrifft auch die Landesgesetzgebung. Dies gilt nicht nur für die Umsetzung von Bundesrecht, sondern auch für die Verwirklichung gemeinsamer Ziele zwischen den Bundesländern.

Ein Gedanke zu dem, was Professor Huber und Sie in Ihrer Einführung angesprochen haben: Artikel 19 Absatz 4 unseres Grundgesetzes garantiert jeder Person das Recht, eine Entscheidung gerichtlich überprüfen zu lassen, sofern sie in ihren subjektiven Rechten verletzt ist. Dieses Recht gilt jedoch nicht für Fälle, in denen jemand versucht, allgemeine Rechte für alle geltend zu machen.

Hier sehen wir ein zunehmendes Wachstum, das insbesondere durch Organisationen wie die Deutsche Umwelthilfe geprägt ist, die zu den prominentesten Beispielen zählt. Doch es gibt auch viele andere Akteure, die diesen Ansatz zu einer eigenen Industrie ausgebaut haben. Für die nächsten Jahre – und für die nächste Koalition auf Bundesebene – wird die Frage, wie damit umzugehen ist, eine spannende und wichtige Aufgabe sein.

Die letzten Reformen im Bereich der Justiz waren, wenn ich das anmerken darf, leider nur halbherzig. Als ich studierte – damals gab es noch die Deutsche Mark –, lag der Gegenstandswert, ab dem ein Fall vor das Landgericht gebracht werden musste, bei 10.000 Mark. Heute, fast 30 Jahre später, soll diese Grenze nur auf 8.000 Euro angehoben werden. Das dürfte weniger sein als die Geldentwertung in knapp 30 Jahren. Somit bleiben viele Zivilverfahren weiterhin beim Landgericht, die dort nicht anhängig sein müssten.

Auch die Grenze für das vereinfachte Verfahren, die bereits im Jahr 2000 bei 600 Euro lag, soll – so sieht es der Entwurf der Bundesregierung vor – nicht angepasst werden. Gleiches gilt für die Berufungsgrenze, die ebenfalls unverändert bleiben soll.

Ein weiteres Beispiel, wie unsere Gerichte belastet werden: Jährlich gehen beim Amtsgericht Frankfurt 15.000 Verfahren zu Fluggastrechten an. Meist geht es um 200-Euro. Diesen Betrag können Sie erhalten, wenn ein innereuropäischer Flug mehr als zwei Stunden verspätet ist. Um den Aufwand zu reduzieren, setzen wir mittlerweile auf KI-gestützte Software und andere Automatisierungsinstrumente. Dennoch sind in Frankfurt aktuell rechnerisch 40 Richterinnen und Richter ausschließlich mit Fluggastrechtsverfahren beschäftigt. Ähnliche Belastungen gab es bereits bei Dieselklagen oder im Anlegerschutz – alles standardisierte Verfahren, die zunehmend KI-gestützt bearbeitet werden.

Gleichzeitig verliert die Justiz anspruchsvollere und wirtschaftlich relevantere Fälle, wie komplexe Handelsstreitigkeiten, zunehmend an private Schiedsgerichtsbarkeit. Um dem entgegenzuwirken, hat der Bundesgesetzgeber uns die Möglichkeit eröffnet, spezielle Kammern einzurichten. Diese Kammern,

ausgestattet mit eigenem Case Management, sollen schnelle Entscheidungen in Wochen oder Monaten ermöglichen, statt in den drei bis fünf Jahren, die Verfahren derzeit in den Frankfurter Handelskammern dauern können. Wir planen, in Frankfurt eine Commercial Chamber am Landgericht und einen Commercial Court am Oberlandesgericht einzurichten.

Die Justiz muss sich, wie jeder andere Akteur auch, wieder stärker auf die wesentlichen Fragen konzentrieren. Ein wirtschaftlich bedeutender Rechtsstreit über 10 Millionen Euro sollte beim Landgericht gut aufgehoben sein und idealerweise innerhalb weniger Monate abgeschlossen werden. Es stellt sich jedoch die Frage, ob 15.000 Verfahren, in denen es beispielsweise um 200 Euro Entschädigung von der Lufthansa geht, tatsächlich die Kapazitäten von 40 Richtern binden sollten – allein in Frankfurt. Ähnliche Situationen gibt es in König Wusterhausen bei Berlin, am Amtsgericht München und in anderen Städten.

Roland Koch:

Herr Huber, möchten Sie zum Abschluss in zwei Sätzen die Frage beantworten, wann ein Seminar erforderlich ist?

Peter Michael Huber:

Erstens: Die oft von der Europäischen Kommission vertretene These, dass eine einheitliche Regelung für die gesamte Union besser sei als 27 nationale Regelungen, halte ich für falsch. Beispiel Datenschutzrecht: Die Datenschutz-Grundverordnung muss in allen Mitgliedstaaten, d. h. 27 Mal operationalisiert werden, Bereichsausnahmen müssen berücksichtigt und zuständige Behörden benannt werden. Ohne eine klare Orientierung an der Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem wird man hier nicht weiterkommen.

Zweitens: Wenn man die Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten ernst nimmt, leistet man gleichzeitig einen Beitrag zur Deregulierung.

Als Berichterstatter für das Berliner Gesetz zur Mietpreisbremse erinnere ich daran, dass Wohnungseigentümern in Berlin viel Bürokratie erspart geblieben ist, weil dieses Landesgesetz wegen der fehlenden Kompetenz des Landes Berlin für nichtig erklärt worden ist. Wenn wir die Kompetenzverteilung auf allen Ebenen ernster nähmen, könnten wir auch viele unnötige Regelungen vermeiden.

Ein Beispiel dafür ist das Durchgriffsverbot gegenüber Kommunen und Landkreisen, das durch das SGB VIII im Jugendhilferecht verletzt wurde, und dass das Bundesverfassungsgericht deshalb für nichtig erklärt hat. Die Durchsetzung der Kompetenzordnungen verhindert zusätzliche Regulierungen und schafft mehr Rechtsklarheit.

Roland Koch:

Vielen Dank



FCCR FORSCHUNGS-PRÄSENTATIONEN

Prof. Dr. Julia Redenius-Hövermann, Prof. Dr. Maximilian Jager und Prof. Dr. Thomas Weck.

5. Forschungspräsentationen

Prof. Julia Redenius-Hövermann: „Aktienrechtliche Reformgedanken“

Vielen Dank lieber Roland Koch. Meine Damen und Herren, ich freue mich sehr, Ihnen einen kurzen Einblick in meine Forschungstätigkeit geben zu können. In meinem Fall unter dem Stichwort aktienrechtliche Reformüberlegungen im Sinne einer modernen Corporate Governance. Roland Koch hat es gerade gesagt, ich habe noch einen zweiten Hut auf, nämlich den der Direktorin des Corporate Governance Instituts. Und so wird es niemanden verwundern, dass sich meine Forschung schwerpunktmäßig mit Corporate Governance in all ihren Facetten befasst, auch mit Blick auf Regelungsinstrumente, mögliche rechtspolitische Vorschläge, aber auch immer die rechtsvergleichende Perspektive in den Blick nehmend. Stichwort Regulierungsinstrument. Der Deutsche Corporate Governance Kodex wirft außerhalb der Corporate Governance-Community immer noch Fragen auf, was seine Rechtsnatur, die damit verbundenen Sanktionen, das Verhältnis Gesetz-Kodex, gelegentlich auch die Verfassungsmäßigkeit betrifft. Insgesamt bleibt er aber ein spannendes Instrument, das sich etabliert hat. Nicht unbedingt im Sinne einer Deregulierung, aber sicherlich im Sinne einer anderen Regulierung.

Wenn ich nun auf das vergangene Jahr zurückblicke, so möchte ich zwei Forschungsblocke hervorheben. Zum einen die Nachhaltigkeit, die viele Ebenen der Unternehmensführung und auch der Unternehmensaufsicht und -kontrolle berührt und in der aktuellen Diskussion eine sehr prominente Rolle einnimmt. Zum anderen die Aktienkultur und gute Corporate Governance als Themen, die in veränderter Form immer wieder auftauchen und sich hartnäckig in der Diskussion halten. Ich möchte hier die Vorstandshaftung herausgreifen. Es ist sinnvoll, in regelmäßigen Abständen Bilanz zu ziehen und festzustellen, ob die rechtswissenschaftliche und rechtspolitische Diskussion positive Effekte hervorgebracht hat und woran wir weiterarbeiten müssen.

Das Thema Nachhaltigkeit, das häufig auch mit dem Begriff ESG gleichgesetzt wird, stellt die Unternehmen vor allem aufgrund neuer, zum Teil noch nicht abschließend definierter Regulierungsmaßnahmen, aber auch aufgrund aktueller Marktentwicklungen vor sehr große Herausforderungen. Dennoch sollte Nachhaltigkeit als unternehmerische Chance begriffen werden. Besonderes Augenmerk ist aus meiner Sicht auf die strukturellen Fragen zu legen, also auf die innere Organisation der Unternehmen und die Ausgestaltung der Organe und ihrer Aufgaben. Berichterstattung und Transparenzpflichten im Allgemeinen sind in diesem Zusammenhang natürlich eines der ganz großen Themen, stehen aber nicht im Vordergrund meiner Forschung. An dieser Stelle sei auch daran erinnert, dass das gesellschaftsrechtliche Thema des diesjährigen Deutschen Juristentages "Gesetzgeberische Maßnahmen im

Gesellschaftsrecht zur Bekämpfung des Klimawandels" lautete. Damit stellt sich die Frage, ob das Gesellschaftsrecht die nachhaltigkeitsrelevanten Themen explizit regeln soll. Unbestritten ist, dass das Gesellschaftsrecht einen Beitrag zum Klimaschutz leisten kann und muss. Diskutiert wird, ob Klimaschutz als Unternehmensziel, Klimabelange als Leitungs- und Sorgfaltspflichten im Sinne der §§ 76, 93 und 116 AktG, eine Klimaquote im Aktiengesetz oder eine Pflicht zur Bestellung eines Klimaexperten im Aufsichtsrat gesetzlich implementiert werden sollen. Entsprechende Vorschläge sind auf dem Deutschen Juristentag zu Recht auf erheblichen Widerstand gestoßen und in der Folge abgelehnt worden. Vielmehr sind Klimaschutz im Speziellen und Nachhaltigkeit im Allgemeinen im Unternehmensinteresse mit Leben zu füllen und umzusetzen. Als unternehmerische Entscheidungen sind sie in das Ermessen von Vorstand und Aufsichtsrat zu stellen. Nur wenn das Gesellschaftsrecht den Pflichtenkanon der Sorgfaltspflichten weiterhin gerade nicht kleinteilig regelt und das unternehmerische Ermessen bei der Zusammensetzung bzw. Besetzung der Organe unangetastet lässt, kann es seiner Funktion gerecht werden, einen stabilen, aber auch anpassungsfähigen Rahmen zu schaffen, der den Unternehmen sowohl Sicherheit als auch Flexibilität bietet. Nicht das Gesellschaftsrecht, sondern die Unternehmen selbst tragen letztlich die Verantwortung, einen aktiven Beitrag zur Nachhaltigkeit zu leisten.

Welche Publikationsprojekte haben sich für mich in diesem Bereich ergeben? Hier darf ich auf das gestern erschienene, von meiner Kollegin Christina Barnier und mir herausgegebene Handbuch zu Nachhaltigkeit und Transformation in Unternehmen verweisen. Namhafte Kolleginnen und Kollegen aus Wissenschaft und Praxis haben hier wunderbare Beiträge geschrieben und vor allem sind hier auch verschiedene Best-Practice-Beispiele dargestellt worden.

Lassen Sie mich noch kurz auf den zweiten Aspekt eingehen, die Aktienkultur im Allgemeinen und konkret auf die Frage: Wie erreichen wir eine gute Corporate Governance? Hier steht die Professionalisierung des Aufsichtsrats an erster Stelle.

Beim Thema Professionalisierung gibt es Überschneidungen mit dem Thema Nachhaltigkeitsexperte im Aufsichtsrat. Ursprünglich war das Aufsichtsratsmandat als Nebenamt konzipiert. Die Rolle des Aufsichtsrats hat jedoch stark verändert, was mit einer stetigen Schärfung des Anforderungsprofils einhergeht. Die tatsächlichen Anforderungen an ein Aufsichtsratsmitglied haben sich insbesondere bei börsennotierten Gesellschaften stark vom gesetzlichen Leitbild abgekoppelt. Vielmehr wird man davon ausgehen müssen, dass es sehr fraglich ist, ob es sich tatsächlich noch um ein Nebenamt handelt. Neben den Diskussionen um die weitere Professionalisierung des Aufsichtsrats, deren Erwähnung den mir hier zur Verfügung stehenden zeitlichen Rahmen sprengen würde, ist als größte aktuelle Herausforderung

für den Aufsichtsrat sicherlich das Thema KI zu nennen. Thema, das wir auf der Jahrestagung des Corporate Governance Instituts am 13. Februar 2025 diskutieren werden. Die Frage also, ob der Aufsichtsrat KI einsetzen darf, sie ggf. sogar einsetzen muss, ob er sich auf sie verlassen kann und was ist, wenn die KI einen Weg vorgibt, der Aufsichtsrat aber einen anderen Weg gehen möchte?

Ein weiteres Thema, zu dem ich in diesem Jahr einen Festschriftenbeitrag verfasst habe, ist die Frage der Doppelmandate von Vorstandsmitgliedern. Auch wenn diese nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in Konzernsachverhalten grundsätzlich zulässig sind, können sie die Grundsätze guter Corporate Governance im Hinblick auf mögliche Interessenkonflikte, aber auch im Hinblick auf die Frage der angemessenen zeitlichen Verfügbarkeit in Frage stellen. Der Deutsche Corporate Governance Kodex enthält bislang keine Empfehlung zu Vorstands Doppelmandaten, was angesichts der bestehenden Höchstgrenze für Aufsichtsratsmandate im Kodex eine absurde Lücke darstellt. Dabei hat der Kodex durchaus erkannt, dass sich die Frage des Overboarding auch für den Vorstand stellt und ein angemessener Zeitaufwand für jedes Mandat gewährleistet sein muss. Diese Fragestellung sollte allerdings nicht im Aktienrecht geregelt werden, denn es gerade nicht Aufgabe des Aktienrechts, Organisationsstrukturen so zu verrechtlichen, dass kein unternehmerischer Ermessensspielraum mehr besteht. Vielmehr sollte das Thema im Kodex durch eine klarstellende Empfehlung aufgegriffen werden.

Auch die Organhaftung ist ein Dauerbrenner in der Corporate Governance-Diskussion und eines meiner Lieblingsthemen.

Die Organhaftung dient nicht nur der Schadensprävention und dem Schadensausgleich, sondern auch der Entschärfung des Prinzipal-Agenten-Konflikts. Sie ist damit ein wesentliches Steuerungsinstrument der Corporate Governance. Seit der ARAG/Garmenbeck- Entscheidung des BGH, die den Aufsichtsrat grundsätzlich zur Verfolgung von Schadensersatzansprüchen verpflichtet, hat die Zahl der gerichtlichen Entscheidungen zur Organhaftung zugenommen. Der Schwerpunkt der rechtswissenschaftlichen und rechtspolitischen Diskussion zur Organhaftung hat sich seitdem verlagert. Von Fragen der konsequenten Verfolgung von Schadensersatzansprüchen durch den Aufsichtsrat hin zu Fragen der persönlichen Inanspruchnahme und Haftung von Organen, insbesondere von Vorstandsmitgliedern, etwa der Möglichkeit einer gesetzlichen oder satzungsmäßigen Haftungsbeschränkung für Vorstände angesichts existenzbedrohender Haftungssummen, wie sie auch auf dem Deutschen Juristentag 2014 diskutiert wurde. Spektakuläre Fälle der letzten Jahre, in denen es um Fehlverhalten von Vorständen ging oder geht, zeigen, dass die Haftung nach wie vor unzureichend ausgestaltet ist und insbesondere die Durchsetzung viel Zeit in Anspruch nimmt. Es bleibt festzuhalten, dass die Ausgleichsfunktion und die Schadensprävention durch die Gewährleistung eines Interessengleichlaufs zwischen den Aktionären als wirtschaftlichen Eigentümern und den Organmitgliedern durch die bestehenden Organhaftungsregelungen nach wie vor nur unzureichend erfüllt werden. Es scheint daher auch in Zukunft genügend Anlass zu geben, über die Organhaftung und ihre Funktionserfüllung nachzudenken. Dabei könnte es sich empfehlen, bereits in den vergangenen Jahren erarbeitete Vorschläge aufzugreifen. Gegebenenfalls muss das gesetzliche Haftungssystem in seiner jetzigen Form radikal neugestaltet werden, z.B. auf rein vertragliche Grundlagen gestellt werden. Dazu haben wir einen Projektantrag gestellt,

weil wir der Meinung sind, dass das Thema Organhaftung grundsätzlich neu aufgegriffen werden sollte und gegebenenfalls ein Deregulierungsvorschlag zur Einführung einer verhaltenssteuernden Haftung führen könnte.

Welche weiteren Projekte wurden in diesem Jahr veröffentlicht? Zum einen ein Aufsatz, in dem ich mögliche neue Ansätze für eine moderne Corporate Governance diskutiert habe. Zum anderen ein Aufsatz mit meinem Co-Direktor am Corporate Governance Institut, Prof. Christian Strenger, über die Akzeptanz des Deutschen Corporate Governance Kodex bei den DAX 40 Unternehmen anhand der mindestens einmal jährlich abzugebenden Entsprechenserklärung. Darauf aufbauend stellen wir Überlegungen zur Weiterentwicklung des Kodex im Sinne guter Corporate Governance an.

Spannend ist auch die Frage - und damit habe ich mich im letzten Jahr in einem weiteren Festschriftbeitrag rechtsvergleichend beschäftigt -, ob juristische Personen als Organmitglieder auch im deutschen Recht zugelassen werden sollten.

Mit dieser kurzen Tour d'horizon durch meine Forschung stellt sich die Frage: Was können wir festhalten? Es muss ein Umfeld geschaffen werden, in dem Unternehmen im Sinne guter Corporate Governance geführt und überwacht werden, was wiederum nicht bedeuten kann, dass alles reguliert oder gar überreguliert wird. Unternehmerische Ermessensspielräume müssen geschützt werden. Nur so kann der Regulierungsinfarkt in diesem Bereich verhindert werden.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich mit diesen Gedanken schließen. Ich freue mich auf die weitere Diskussion beim Mittagessen und übergebe nun an meinen Kollegen Max Jager. Vielen Dank!

Prof. Max Jager: „Bankenregulierung – Dos and Don'ts“

Meine Damen und Herren, alle dazwischen und außerhalb, vielen Dank, dass Sie mir jetzt auch noch Ihre Zeit schenken. Ich weiß, dass mein Kollege Thomas Weck und ich zwischen Ihnen und dem Mittagessen stehen, insofern werde ich versuchen, mich so kurz wie möglich zu fassen, aber trotzdem etwas Verwertbares zu dieser Diskussion, die wir hier führen, beizutragen. Meine Forschung beschäftigt sich vor allem mit Fragen der Ausgestaltung der Eigenkapitalregulierung von Banken. Ich bin hier seit zwei Jahren Professor für Finanzwirtschaft an der Frankfurt School und habe in diesem Bereich auch schon zwei, drei Papiere in international renommierten Zeitschriften veröffentlicht, die - Herr Professor Stieglitz hat es eingangs hier in der Eröffnungsrede erwähnt - in der berühmten UT-Dallas 24 List platziert sind. Wie Patrick McLaughlin heute schon angedeutet hat, sind wir Ökonomen natürlich immer sehr viel mit Zahlen beschäftigt, das heißt, wir analysieren Daten, wir haben zumindest vermeintlich komplexe mathematische und empirische Modelle, mit denen wir Zusammenhänge analysieren, und die eignen sich nicht besonders gut für einen fünf- bis zehnminütigen Vortrag ohne Folien. Deshalb werde ich heute versuchen, mich in einer Wissenschaftskommunikation zu versuchen, die interdisziplinärer Natur ist, und ich werde versuchen, jede Erwähnung von Daten und von wirtschaftswissenschaftlichen Fachbegriffen zu vermeiden und trotzdem die Erkenntnisse, die ich, aber natürlich auch meine Kolleginnen und Kollegen in den letzten 10 bis 20 Jahren im Bereich der Bankenregulierung gewonnen haben, in eine gewisse Liste von Do's and Don'ts, wie der offizielle Titel dieses kurzen Vortrags lauten soll, zu übersetzen. Lassen Sie mich ein bestimmtes Beispiel herausgreifen, mit dem wir alle zu tun

haben, ob wir wollen oder nicht. Aber ich denke, jeder hier hat ein Bankkonto mindestens, wenn nicht sogar mehrere.

Und für diese Bankkonten gibt es eine Form der Regulierung, die sich Einlagensicherung nennt. Wir kennen das alle, viele von uns sind vielleicht auch schon über der Grenze, die da gesetzt ist, aber trotzdem müssen wir uns ein bisschen damit auseinandersetzen und uns fragen: Warum gibt es das eigentlich? Was ist der Impuls von Seiten des Staates, von Seiten der Regulierung hier überhaupt eine Art von Schutz zu setzen? Und der Hintergrund ist einfach der Verbraucherschutz. Wir wollen verhindern, dass Individuen, die nicht die ausreichende finanzielle Bildung haben, abschätzen zu können, welche Risiken die Bank, bei der sie ihre Einlage gemacht haben, welche Risiken diese Bank eingeht. Das können manche Individuen, manche Haushalte nicht überblicken, und deshalb wollen wir sie vor Fehlentscheidungen schützen, und dieses Verbraucherschutzargument führt dann dazu, eine Einlagensicherung einzuführen. Die Frage ist nun, wie macht man das? Ein naheliegender Ansatz wäre zu sagen, ah ja, dann müssen wir einfach bei jeder einzelnen Person, wenn sie ein Konto eröffnet, eine Prüfung durchführen, ob diese Person über ausreichende finanzielle Bildung verfügt, um einschätzen zu können, welche Risiken hier bestehen. Das wäre ein naheliegender Ansatz und angenommen, wir könnten das in irgendeiner Form perfekt messen, dann wäre das auch der perfekte Ansatz, um das vorgegebene Ziel zu erreichen. Aber das ist nicht das, was wir in der Praxis tun. In der Praxis haben wir gesagt, wir monetarisieren das, wir setzen eine Grenze von 100.000 Euro, so wie es jetzt in der Europäischen Union ist, und sagen, das ist ein Proxy, das ist gut genug, um das abzufangen, was wir wollen, und mit so einer einfachen Grenze schaffen wir keinen Verwaltungsaufwand.

Niemand muss analysieren, wie gebildet meine Kunden sind. Die Kunden müssen keine Zeugnisse vorlegen oder irgendwelche Online- Umfragen ausfüllen, um zu beweisen, dass sie ausreichend gebildet sind. Nein, wir haben das Problem einfach durch eine Zahl ersetzt. Und das ist ein Do. So sollte Regulierung funktionieren. Wir sollten einfache Regeln finden, die das abbilden, was wir wollen, ohne den Betroffenen unnötigen Verwaltungsaufwand aufzubürden. Weitere "Do's" und "Don'ts", die man am Beispiel der Einlagensicherung sehen kann, ist zum Beispiel die Notwendigkeit der Harmonisierung über verschiedene Jurisdiktionen hinweg. Was wir vor 2009 gesehen haben, als die Europäische Union eine Harmonisierung der Einlagensicherungssysteme eingeführt hat, war, dass Länder wie zum Beispiel Italien damals schon nahe an der 100.000-Euro-Grenze waren, während andere Länder wie zum Beispiel Frankreich eher bei 20.000 Euro operiert haben. Das führt natürlich zu einer Verzerrung der Marktverhältnisse, weil es eine Regulierung gibt. Hier gab es klare Wettbewerbsnachteile für französische Banken, die nur 20.000 Euro abgesichert haben, während italienische Banken 100.000 Euro absichern konnten. Das heißt, gerade für Kunden, die vielleicht schon aus kulturellen oder anderen Gründen einen Bezug zum anderen Land hatten, war es dann naheliegend, das Geld in Italien anzulegen und nicht in Frankreich. Wir müssen also eine Harmonisierung herbeiführen, so wie es die Europäische Union dann gemacht hat, und nicht über die Regulierung, die wir aus Verbraucherschutzgründen, das hatten wir diskutiert, überhaupt erst eingeführt haben, um dafür zu sorgen, dass es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt. Also bei der Regulierung immer mitzudenken, welche wettbewerblichen Auswirkungen hat das auf den Markt. Das ist das zweite Do, das Don't wäre, das nicht mitzudenken. Ein drittes und letztes Do und Don't, das ich noch aufzeigen möchte, ist anhand der Frage der Komplexität

von Einlagensicherungsbeiträgen. Wir haben in der Einlagensicherung, jetzt muss ich einmal den englischen Begriff trotzdem verwenden, weil ich den deutschen nicht kenne, wir haben das Polluter Pays Principle (PPP).

Das können wir uns aus der Umweltökonomie gut vorstellen. Derjenige, der mehr CO₂ ausstößt, soll auch mehr dafür bezahlen. Dafür haben wir die CO₂-Steuer. Aber was bedeutet das im Bankenfall für die Einlagensicherung? Das bedeutet, dass die Banken, die mehr Risiken eingehen, auch mehr in den Einlagensicherungsfonds einzahlen sollten. Aber wie messen wir das Risiko von Banken? Banken sind hochkomplexe Gebilde, Risiken sind manchmal nicht abschätzbar. Die Praxis sieht so aus, dass sehr, sehr viele Ressourcen auf Seiten der Verwaltung, also der Aufsicht und der Bankenverbände, darauf verwendet werden, diese Risiken zu messen, Modelle aufzustellen, die irgendeine Kennzahl ausgeben. Und auf Seiten der Banken werden logischerweise sehr viele Ressourcen darauf verwendet, diese Kennzahl zu manipulieren. Und das heißt, hier verlieren wir also wieder, ähnlich wie bei dem vorhin genannten Beispiel der Überprüfung der Bildung des einzelnen Verbrauchers, hier verlieren wir also sehr viele Ressourcen, die einfach da reingesteckt werden, um die Regulierung von Seiten der Regulatoren präziser zu machen und von Seiten der Banken diese Präzision in irgendeiner Form auszuhebeln.

Ein alternativer Ansatz wäre, Risikokennziffern zu verwenden, die von den Marktteilnehmern herangezogen werden. Alle großen Banken haben vom Markt eine Risikoeinschätzung erhalten, sei es in Form eines Kreditratings, sei es in Form von Preisen für emittierte Wertpapiere. Das heißt, wir haben bereits sehr, sehr viele Ressourcen, die in der Wirtschaft bereits eingesetzt werden, um eine Risikobewertung von Banken vorzunehmen. Warum sollte der Staat jetzt noch einmal hingehen, noch einmal Ressourcen investieren, um eine möglicherweise noch schlechtere Bewertung für die gleiche Kennzahl zu bekommen? Das erscheint einfach unnötig, das ist Doppelarbeit und das sollte vermieden werden. Das sind also die Lehren, die wir aus der Bankenregulierung gezogen haben, die ich in meiner Forschungsarbeit vor allem aus der Kapitalmarktregulierung gezogen habe, die ich aber jetzt hier am Beispiel der Einlagensicherung versucht habe, Ihnen näher zu bringen. Wir müssen also zusammenfassend versuchen, einfache Metriken zu finden, die aus der Ökonomie kommen, die auch berücksichtigen, dass die Akteure bestimmte Anreize haben, die zum Beispiel wettbewerbsverzerrend oder ähnlich wirken können, anstatt hochkomplexe Regulierungspakete zu schnüren, die nur dazu führen, dass man sich nicht mehr bewegen kann, dass viele Ressourcen gebunden werden, sowohl auf Seiten der Regulierungsbehörden als auch auf Seiten der Banken, und dass man sich in einem, wieder ein englischer Begriff, Rat Race befindet, wer am Ende sozusagen als Erster über die Ziellinie geht und welche Bank sich sozusagen einen Wettbewerbsvorteil dadurch verschaffen kann, dass sie die Regulierung besser umgehen kann als andere. Das wäre die Botschaft, die ich Ihnen für heute mitgeben möchte und ich hoffe, dass ich einigermaßen in der Zeit geblieben bin und übergebe jetzt an meinen Kollegen Thomas Weck.

Vielen Dank.

Prof. Thomas Weck: „Überregulierung: Die Gesetzgebung und der lange Arm der Fachbehörden“

Hallo zusammen, auch von mir, Thomas Weck. Ich bin zuständig für das Öffentliche Wirtschaftsrecht hier an der Frankfurt School. Kurz vor der Mittagspause könnte ich die Gelegenheit nutzen, mit Ihnen das ganze Vormittagsprogramm noch einmal Revue passieren zu lassen, vielleicht noch

ein bisschen in die verwaltungs- und verfassungsrechtliche Tiefe zu gehen. Ich habe mir gedacht, ich mache es stattdessen so, dass ich Sie mit einer These, die ich jetzt in vielleicht fünf Minuten formulieren möchte, in die Mittagspause entlasse und Sie dann auch untereinander weiter über die spannenden Themen der Konferenz diskutieren können. Das Thema meines Beitrags ist: „Die Gesetzgebung und der lange Arm der Fachbehörden“. Meine These ist, dass Regulierungsbehörden etwas völlig anderes sind als zum Beispiel die Polizei. Und das erklärt zumindest teilweise auch die Überregulierung, die wir sehen.

Wie ich zu dieser These komme? Die Polizei wehrt nach allgemeinem Ordnungsrecht - der Begriff ist heute schon gefallen - Gefahren im Einzelfall ab. Beispiel Verkehrsunfälle. Verkehrsunfälle sind Unglücksfälle oder passieren, weil sich Verkehrsteilnehmer einfach nicht an die allgemeinen Verkehrsregeln halten. In diesen Fällen wird die Polizei tätig, um weiteren Schaden von anderen Verkehrsteilnehmern abzuwenden. Bei diesen polizeirechtlichen Maßnahmen findet eine Sachverhaltsaufklärung durch die Polizei statt und gegebenenfalls, wenn die Beteiligten mit dem, was die Polizei ermittelt und ihnen aufgegeben hat, nicht zufrieden sind, dann auch noch einmal eine Rechtskontrolle der getroffenen Maßnahmen durch die Gerichte.

Wie sieht es nun in den reglementierten Bereichen aus? Hier spricht man auch vom besonderen Regulierungsrecht, weil es sich ursprünglich aus diesem allgemeinen Regulierungsrecht entwickelt hat. Beispiel Finanzaufsichtsrecht. Wer in diesem Bereich tätig ist, wird nicht viele Parallelen zu dem von mir genannten Beispiel finden. Denn hier legt der Gesetzgeber oft schon im Gesetz fest, welche tatsächlichen Grundlagen für seine Regulierung gelten sollen. Auch hier ein Beispiel: Eigenkapitalquoten. Die Eigenkapitalquoten der Banken werden nach Formeln berechnet, von denen der Gesetzgeber annimmt, dass sie die Risiken des Bankgeschäfts adäquat abbilden. Wo genau liegt nun der Unterschied zum ersten Beispiel? Nun, bei der Eigenkapitalregulierung muss der Gesetzgeber im Grunde selbst eine Ahnung von der Sache haben, also zum Beispiel von den Risiken des Bankgeschäfts. Im Straßenverkehr muss man nur eine grobe Vorstellung davon haben, wie der Verkehr funktioniert, die allgemeinen Regeln kennen. Im Finanzaufsichtsrecht braucht man hingegen branchenspezifisches Wissen. Dieses Wissen hat der Gesetzgeber natürlich nicht. Deshalb werden die Gesetze im Fachordnungsrecht heute in der Tat auch maßgeblich von den Fachbehörden vorbereitet. Im Spannungsverhältnis dazu steht allerdings, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - schade, dass Herr Huber jetzt nicht mehr da ist - der parlamentarische Gesetzgeber nur durch demokratische Wahl legitimiert sein muss. Er muss also gerade keine Fachkompetenz haben. Wenn dieser Sachverstand aber fehlt, dann verkommt bei der parlamentarischen Verabschiedung von Gesetzen diese Zustimmung zum Gesetz eigentlich zu einem rein formalen Akt. Der Gesetzgeber muss einfach nicht mehr wissen, worüber er entscheidet, und er muss auch nicht mehr wissen, wodurch er entscheidet. Was ist nun die Rolle der Behörden? Die Behörden bereiten, wie gesagt, die Gesetze vor. Dabei haben sie natürlich ein Interesse daran, dass diese Gesetze nachher möglichst berechenbar sind und auch berechenbar angewendet werden können. Dem entspricht es, wenn man schon dabei ist, die Gesetze vorzubereiten, dass man möglichst viele Vorentscheidungen schon im Gesetz selbst trifft. Dann sind die Entscheidungen der Behörden im Nachhinein auch nicht mehr so leicht angreifbar.

Und natürlich können die Behörden auch nach dem Gesetz noch Ausführungs- und Auslegungsregeln ergänzen. Das ist natürlich schon ein Anreiz für die Behörden, zur Überregulierung beizutragen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Bankenunionsurteil, das es vor einigen Jahren gefällt hat, die neue Bankenregulierungsarchitektur nach der Finanzkrise überprüft. Dort hätte es die zuvor skizzierte Problematik eigentlich ansprechen können, hat es aber leider nicht getan. Und das ist, glaube ich, ein gutes Stichwort, um jetzt in die Pause zu gehen und zu überlegen, ob man hier nicht noch etwas nachjustieren kann. – Vielen Dank.



NUTZEN UND GRENZEN MODERNER DIGITALREGULIERUNG

Daniela Kluckert, Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Digitales und Verkehr.

6.2. Grundsatzreferat

Prof. Roland Koch:

Ganz Herzlichen Dank. Wo wollen Sie, Frau Staatssekretärin, zuhören? Bequemere oder härtere Stühle? Sie haben die härteren gewählt. Ich bedanke mich sehr für dieses Podium, denn ich habe heute Morgen versucht, abstrakt über Regulierungsinfarkte zu sprechen. Sie haben es praktisch gesehen, aus den Schilderungen der Beteiligten, wo die jeweiligen Grenzen der Diskussion liegen. Ich habe mit etwas offenem Mund dieses Vertrauen in delegierte Rechtsakte gehört, aber da komme ich im Schlusswort noch drauf zurück. Wir haben die Situation, dass die Digitalisierung offensichtlich unsere Zukunft ist. Das bestreitet niemand.

Wir haben eine Situation, in der offensichtlich die Digitalisierung unsere Zukunft ist.

Das bestreitet niemand. Wir haben eine Situation, in der jedenfalls alle, die da sind, darauf hinweisen, dass die Rahmenbedingungen, die wir gesetzlich dafür geschaffen haben, nicht ganz optimal sind. Wir haben jetzt wahrscheinlich auch eine Situation, in der sich die Politik in Deutschland oder in Europa ziemlich einig ist, dass die Frage der Wettbewerbsfähigkeit dieses Wirtschaftsraumes gegenüber anderen in der Welt diesmal mehr von den richtigen Regeln abhängt als zu der Zeit, als wir Autos gebaut haben, die anderen nicht wussten, wie das geht, und sie bei uns kaufen mussten. Und dass deshalb sozusagen für die politische Dimension die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft unter dem Gesichtspunkt des Digitalen eine extrem zentrale ist. Da dürfen wir die Regierung nicht aus der Verantwortung lassen. Die Regierung hat jetzt den Vorteil, dass die Experten sozusagen vor ihr waren. Sie weiß jetzt alles und kann nicht mehr so eingefangen werden. Also eine bessere Situation, aber immer noch eine wichtige.

Frau Staatssekretärin Kluckert, vielen Dank, dass Sie heute zu uns gekommen sind. Sie sind im Ministerium für Digitales und Verkehr, die Vertreterin von Herrn Bundesminister Wissing. Dieses Ministerium hat eine lustige Geschichte. Ich muss sagen, dass wir in jungen Jahren Wahlkämpfe mit zu verantworten hatten und ich unter anderem 1994 den Wahlkampf von Helmut Kohl mit organisiert habe und es gab eine letzte entscheidende Live- Fernsehensendung mit Helmut Kohl und vielen Interviewpartnern damals bei Sat.1. Die letzte Frage war, Herr Bundeskanzler, was halten Sie von Datenautobahnen? Da hat Helmut Kohl völlig ahnungslos einfach gesagt, das ist Aufgabe des Verkehrsministers. Insofern sehen Sie, dass es Seemannsqualitäten gab, wo das am Ende herauskommt und verantwortet wird. Wir sind in einer Situation, wo, glaube ich, sozusagen die Frage, wollen wir das oder wollen wir das nicht

und was wollen wir und wie kommen wir dahin, von ganz entscheidender Bedeutung für dieses Land ist und natürlich auch für die Frage, mit welchem Schwung man reguliert. Herzlich willkommen, Sie haben das Wort.

Daniela Kluckert:

Sehr geehrter Herr Professor Koch, meine Damen und Herren, es gibt auch gute Nachrichten in diesen Zeiten. Ich finde, damit kann man anfangen. Die digitale Infrastruktur, von der Sie gerade gesprochen haben, die digitale Autobahn, die Datenautobahn, die entwickelt sich wirklich gut in unserem Land. Wir sehen, dass der Glasfaserausbau mit einer unglaublichen Dynamik wächst, dass wir schon jeden dritten Haushalt mit Glasfaser anschließen konnten, dass der Mobilfunk, die neuesten Technologien im Mobilfunk schnell auf die Straße gebracht werden. 92 Prozent haben schon 5G in der Fläche und selbst bei der Bahn kommen wir jetzt voran, dass auch dort das Internet funktioniert, dass auch dort das Internet zur Verfügung gestellt werden kann. Das hat viel mit der Gigabitstrategie zu tun, die wir umsetzen, also schneller werden, besser werden. Es hat natürlich damit zu tun, dass wir die Förderung auf neue Füße gestellt haben, aber es hat vor allem damit zu tun, dass die Unternehmen richtig viel investieren und das auch in Zukunft tun sollen. Und trotzdem merken wir in einem so gut funktionierenden Markt, wie wir ihn haben, dass es auf einigen Seiten wackelt, dass das marktstärkste Unternehmen an Position gewinnt, dass es zu Ungleichgewichten in diesem Markt kommt.

Die Telekom, sie wird im Festnetz immer stärker, sie gewinnt Marktanteile und das kann natürlich am Ende bedeuten, dass es ein schlechteres Angebot zu höheren Preisen gibt und dass man hier vielleicht an der einen oder anderen Stelle nachjustieren muss. Was machen wir also? Wir beobachten, wir analysieren, wir bewerten und dann schauen wir am Ende, ob wir nachjustieren müssen, damit der Markt frei bleibt, damit er da ist, wo er hingehört, nämlich zur sozialen Marktwirtschaft beitragen kann. Ich glaube, das ist ein positives Beispiel dafür, warum wir Regulierung unbedingt brauchen, weil sie unsere Märkte dort, wo sie nicht so gut funktionieren, besser machen kann. Insbesondere dort, wo es marktmächtige Unternehmen gibt. Und dann gibt es neben diesen guten Nachrichten auch die weniger guten in unserem Land, die schlechten Nachrichten. Angekündigte, vollzogene Werkschließungen, Insolvenzen, Abwanderung von Unternehmen, Rezession. Das sind keine Nachrichten, die wir gerne hören, aber sie sind da. Viele der Ursachen haben sich über Jahrzehnte aufgebaut, sind keine, sagen wir mal, Rocket Science.

Da sind die hohen Energiepreise, die hohen Arbeitskosten, der geringe Abstand zwischen Nettolohn und Geld vom Staat, wenn man nicht arbeitet, die zu hohe Steuerbelastung der Unternehmen. All das sind Dinge, die in

unserem Land Realität sind. Und wenn man will, kann man sie ändern. Man muss es wollen und man muss die machtpolitischen Perspektiven haben, die politischen Mehrheiten dafür finden. Dann kann man diese Dinge in unserem Land ändern und sollte sie ändern, muss sie ändern. Aber dann haben wir eben auch Themen, die man nicht so einfach abschaffen kann, die man auch nicht so einfach verändern kann, weil sie sehr komplex sind und weil sie auch sehr dringlich sind. Und deswegen glaube ich, dass wir bei diesen Themen dringend ein wirkliches Umdenken brauchen. Bei den einen, da liegen die Fakten auf dem Tisch, bei den anderen brauchen wir ein Umdenken, um unser Land, um Europa voranzubringen. Und eines dieser Themen ist die Überregulierung, ist die Fehlregulierung. Wir haben zu viele und die, die wir haben, sind zu kompliziert. Es ist natürlich völlig verrückt, ich glaube, jeder in diesem Raum würde zustimmen, wie viel Zeit unser medizinisches Personal mit Bürokratie verbringt. Es ist auch völlig verrückt, was die Berichtspflichten im Rahmen des Lieferkettengesetzes mit unseren Unternehmen hier in Deutschland machen. Das ist Wahnsinn, weil es die Unternehmen in die Knie zwingt. Der allergrößte Teil dieser Regulierung kommt aus Brüssel. Und ich sage hier bewusst aus Brüssel, weil ich nicht glaube, dass es einmal die Idee der Gründungsmütter, der Gründungsväter war, dass die EU zu einem solchen Überregulierungsapparat wird. Wir haben im Moment tatsächlich, man glaubt es kaum, ein sehr, sehr niedriges Niveau an nationaler Bürokratie.

Das hat auch etwas damit zu tun, dass wir als Bundesregierung wirklich alles tun, um Bürokratie abzubauen. Wir machen viele Dinge, die sehr detailliert sind. Manches geht in die Breite. Ich sage zum Beispiel, die Hotelcoupons werden abgeschafft. Es wird abgeschafft, dass man auf einem Arbeitsvertrag, auf einer Änderung eines Arbeitsvertrages eine Unterschrift, eine analoge Unterschrift braucht. Das ist wirklich eine Erleichterung für viele Unternehmen. Aber es ist auch so, dass so schnell, wie neue Bürokratie über den Zaun geworfen wird, wir sie hier nicht so schnell abschaffen können. Das nächste Projekt, das auf dem Papier der Kommission steht, ist ein Digital Fairness Act.

Wir werden sehen, was das am Ende bedeutet. Was wir brauchen, ist sicherlich nicht ein Digital Fairness Act, der am Ende nichts mit digitaler Fairness zu

tun hat, sondern es geht darum, dass Unternehmen noch einmal beweisen müssen, dass sie in dieser Welt in ihrer Lieferkette nichts Unfares tun. Jeder weiß, wenn so etwas erst einmal in einem Arbeitspapier der Kommission steht, dann ist das enorm schwierig und muss sich enorm anstrengen, um das wieder rauszubekommen und das nicht am Ende zu verabschieden. Die EU funktioniert auch anders als Nationalstaaten. Hier haben wir Wahlkämpfe, in denen wir Wahlprogramme schreiben, mit denen wir dann vor die Wählerinnen und Wähler gehen.

Es ist so, dass in der Kommission ein Verwaltungsapparat, ein Beamtenapparat dahinter steht, der arbeitet und arbeitet und sich auch dadurch definiert, dass er immer wieder neue Papiere findet. Also nicht etwas abzuschaffen, sondern immer etwas Neues zu finden. Und das werden natürlich immer abstrusere Ideen, die unser Land, unseren Kontinent in keiner Weise weiterbringen. Deswegen glaube ich, dass wir ein Umdenken brauchen. Nach dieser digitalen Dekade, die so viele eckige Richtlinien und alles gebracht hat, brauchen wir jetzt eine Zeit der Konsolidierung. Sehr gerne evidenzbasiert, wir brauchen die nächste Kommissionsperiode dafür, dass wir umsetzen, und zwar gut umsetzen. Es gibt sehr viele Dinge, die im nationalen Rahmen überhaupt noch nicht umgesetzt sind. Da müssen wir nachdenken, da müssen wir evaluieren, da müssen wir noch einmal nachdenken.

Und die Dinge, die nicht funktionieren, die müssen geändert werden, die müssen angepasst werden und die müssen auch gestrichen werden. Ich möchte eines sagen, weil ich das gerade gehört habe und ich möchte auch einen Widerspruch aufmachen. Hier wurde gesagt, wir brauchen die KI, wir wollen eine soziale KI, wir wollen eine KI, die den Menschen irgendwie etwas gibt. Ich bin auch der festen Überzeugung, dass wir auch jenseits von Gesundheits- KI oder sonstiger KI etwas brauchen.

Wir brauchen vor allen Dingen eine KI, mit der unsere Unternehmen Geld verdienen können, denn darauf basiert unser Wohlstand. Anders wird es nicht gehen. Und eines ist auch ganz klar, wenn wir das nicht machen, dann werden wir irgendwann dazu kommen, dass noch mehr Unternehmen abwandern,



dass noch mehr Luft abgeschnürt wird, weil es einfach überhaupt keinen Rahmen mehr gibt, in dem man sich entwickeln kann. Und eines ist auch ganz klar, politisch, Söder sagt das heute über Autos, Merz sagt das morgen über die Bundesregierung. Das Wichtigste, würde ich sagen, ist auch einmal den Telefonhörer in die Hand zu nehmen, die Frau von der Leyen anzurufen und zu sagen, dass sie sich vielleicht auch daran erinnern sollte, wer sozusagen hier eigentlich für das ganze Wirtschaftssystem aufkommt und auch in wessen Verantwortung sie steht. Was brauchen wir neben dieser Pause in der Regulierung auf europäischer Ebene, neben dieser Konsolidierung brauchen wir unbedingt einheitliche und zentrale Standards in unseren Ländern gemeinsam mit dem Bund. Ich glaube, wir sind irgendwann falsch abgebogen oder wir sind einfach immer geradeaus gefahren und sind überhaupt nicht abgebogen und haben Systeme, von denen man geglaubt hat, weitergeführt. Und jetzt hat jede Gemeinde, jetzt hat jedes Land einen speziellen Standard, spezielle Schnittstellen. Das funktioniert nicht. Das muss zentralisiert werden. Das muss einheitlich sein.

Ich glaube auch, dass wir in der nächsten Legislaturperiode ein anderes Digitalministerium brauchen. Eines, dass die Digitalisierung der Verwaltung in den Mittelpunkt seiner Arbeit stellt, das muss raus aus dem Innenministerium, weil es dort einfach viel zu stiefmütterlich behandelt wird. Wir brauchen unbedingt eine Aufgabenkritik des Staates, verbunden mit einem Stellenabbau in der Verwaltung. Was heißt das? Das heißt, wir müssen uns überlegen, was muss der Staat eigentlich machen, damit er funktioniert. Wir brauchen nicht mehr Personal, sondern wir müssen die Ressourcen umverteilen. Ein Beispiel aus der Praxis, wir haben jetzt den DSA, den Digital Service Act, der hat im Moment noch nicht wirklich viele Stellen im BNetzA, weil wir kein Geld dafür haben.

Und dann werde ich bei der einen oder anderen Veranstaltung immer gefragt, wann kommen denn endlich diese Stellen? Und ich glaube, wir haben die Stellen nicht. Wir haben kein Budget. Wir haben aber auch keine personellen Ressourcen, weil wir einfach auch nicht die Leute haben, die das machen können. Wir müssen umschichten hin zu diesen Dingen, die wir brauchen und weg von den Dingen, die wir vielleicht irgendwann nicht mehr brauchen, auch wenn sie uns lieb geworden sind. Wir müssen den Weg des Digitalen – des Digital Defaults – gehen. Wir müssen die analogen Systeme abschalten und nur noch auf das Digitale setzen. Sonst haben wir nicht die Ressourcen für die wirklich wichtigen Aufgaben, die wir haben. Das macht die Regulierung einfacher und führt dazu, dass die Systeme am Ende auch funktionieren, weil sie funktionieren müssen und weil man nicht einfach Analoges in Digitales übersetzt.

Wir müssen die Digitalisierung nutzen und wirklich auch für eine bessere Arbeit nutzen. Ich habe neulich diese Sendung 37 Grad gesehen, die kennen Sie wahrscheinlich auch, ich glaube im ZDF. Da war eine Krankenschwester, die ist aus Brasilien nach Deutschland gekommen, weil sie hier bessere Lebensbedingungen vorgefunden hat. Sie hat dann in einem deutschen Krankenhaus angefangen zu arbeiten und hat sich gewundert, warum die ganzen Untersuchungen noch auf analogen Zetteln gemacht werden und warum es nicht so ist wie in ihrem Heimatland Brasilien, wo alles auf ein iPad geht und dann sofort übertragen wird. Ehrlich gesagt, ich wundere mich auch und das ist eigentlich auch nicht mehr tragbar. Wir brauchen ein echtes Umdenken bei der Datenregulierung. Im Moment ist fast nichts erlaubt und



ich glaube, das müssen wir umdrehen. Es darf eigentlich fast nichts mehr verboten sein, was nicht personalisiert ist.

Wir haben ein so strenges Datenschutzgesetz, dass nichts erlaubt ist. Und das führt dazu, dass wir noch so viele Datenschutzbehörden haben, die auch zu einem totalen Wirrwarr führen. Stellen Sie sich ein Start-up vor. Wie soll das eigentlich mit diesen Regelungen noch zurechtkommen? Ich persönlich kann mir keine einzige Situation vorstellen, in der ich meine anonymisierten Daten nicht zur Verfügung stellen möchte, damit die Welt besser wird, damit das Gesundheitssystem besser wird, damit vielleicht Medikamente besser erforscht werden können, damit das System besser wird, zum Beispiel in der Mobilität, oder auch nur, damit unser Wohlstand steigt. Ich glaube, dass wir in diese Richtung denken müssen. Wir müssen gemeinsam Daten generieren, die dann dazu führen, dass es den Menschen in unserem Land besser geht. Und das geht nur, wenn wir diese Daten auch nutzen. Wir leben in einem Land der unendlichen Möglichkeiten.

Ich bin ein sehr positiv denkender Mensch. Und gerade wenn man Land auf, Land abfährt, dann sieht man, welche Innovationskraft in unserem Land steckt. Wir haben alle Ressourcen, die wir brauchen, aber wir müssen sie auch nutzen. Zum Schluss möchte ich die WIN-Initiative von Finanzminister Lindner vorstellen. Er hat sich angeschaut, warum es eigentlich einen Unterschied zwischen Frankreich und Deutschland bei der Finanzierung von Start-ups gibt, warum es die Start-ups hierzulande so schwer haben, sich zu finanzieren, warum sie so schwer an Geld kommen, obwohl wir über die gleichen europäischen Regeln reden. Und er hat dann gesehen, dass es in Deutschland doch Unterschiede gibt, dass wir hier noch einmal schärfere Fragen haben, zum Beispiel bei Versicherungen, wann sie welche Beträge zurückzahlen müssen und vieles, vieles mehr. Und dann hat er sich mit der Finanzindustrie, mit den Pensionsfonds, mit den Rentenfonds hingesetzt und hat gesagt, was können wir machen? Und dann haben wir gesagt, okay, die und die Regulierung schaffen wir ab und dafür investieren wir 12 Milliarden Euro in Start-ups, dafür investieren wir 12 Milliarden Euro in die Zukunft Deutschlands. Dieser Pakt wurde beschlossen, die Dinge wurden umgesetzt und das sieht man auch.

Wirtschaftspolitik muss keinen Euro kosten. Wir können aus uns selbst heraus besser werden, wenn wir bei der Regulierung zwei, drei, vier Gänge zurückschalten, denn das ist bitter nötig. In diesem Sinne müssen wir weitermachen und ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.

PANEL II

Regulierung – Motor oder Hemmschuh der Innovation.

6. Podiumsdiskussion

Prof. Alexander Roßnagel, Universität Kassel, Hessischer Datenschutzbeauftragter

Prof. Martin Ebers, Universität Tartu, Estland

Tim Wybitul, Rechtsanwalt, Latham & Watkins

Axel Voss, MdEP

Dr. Annika von Mutius, Co-Founder und CO-CEO EMPION GmbH, Berlin

Moderation: Dr. Nicolas Sonder, Partner, PWC

Roland Koch:

Wie ich bereits in meinem Eingangsstatement erwähnt habe, sind die wissenschaftlichen und praktischen Herausforderungen, die wir auf dieser Konferenz diskutieren möchten, in zwei zentrale Bereiche unterteilt. Beide sind von grundlegender Bedeutung. Der Schwerpunkt des Vormittags lag auf der Frage, welche strukturellen Änderungen in der Rechtsordnung notwendig sein könnten.

Der Schwerpunkt am Nachmittag lag auf der Frage, ob Regulierung nicht nur sinnvoll, sondern sogar ein wesentlicher Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung sein kann. Viele wirtschaftliche Entscheidungen wären ohne einen stabilen Ordnungsrahmen kaum denkbar. Gleichzeitig besteht jedoch die Gefahr, durch zu frühe, zu umfangreiche oder unangemessene Regulierung Wettbewerbsnachteile zu schaffen, da Unternehmen Standorte mit alternativen Regulierungssystemen bevorzugen könnten.

Es stellt sich die Frage nach dem richtigen Maß: Wann wird zu wenig reguliert, und wann zu viel? Besonders interessiert uns die Grauzone dazwischen – jener Bereich, der schwer zu definieren ist, aber entscheidend dafür, wie viel Regulierung notwendig ist. Ziel ist es, über Zeit und Erfahrung zu lernen, diese Grauzone besser zu beschreiben und eine klare Richtschnur zu entwickeln, wie viel Regulierung angemessen ist. Hätten wir heute bereits umfassendere Erkenntnisse, könnten wir viele Fehler vermeiden.

Aber daran muss man arbeiten. Wir haben auch den Eindruck, dass der Umgang mit Daten wahrscheinlich spannender ist, diese Felder zu definieren und diese Grauzone zu kennen, als das in anderen Bereichen der Fall ist. Insofern haben wir versucht, dort ein Panel einzuladen mit all der Expertise, die ich jetzt nicht vorstellen, sondern die Herr Sonder gleich vorstellen wird. Expertise aus Parlament und Politik, aus der Wissenschaft zwischen Estland und Berlin, mit denen, die für die Datennutzung streiten und prozessieren, und denen, die die Datennutzer verteidigen, mit einer öffentlichen Institution und einem großen gesetzlichen Auftrag im Hintergrund. Aber auch nachdenklich – jetzt sitzt sie

ein bisschen wie nebenan – mit Frau Mutz, einer jungen Unternehmerin aus Berlin, die sich genau mit dieser Welt der künstlichen Intelligenz auseinandersetzen muss und daraus ihr Geschäftsmodell macht und damit eine ist, die diese Grauzone bewirtschaftet, die es dazwischen gibt, keine Regulierung oder volle Regulierung. Ich begrüße Sie alle sehr herzlich, Herr Sonder, als jemand, der sich aus der Perspektive eines Beratungsunternehmens, aus der Perspektive eines Juristen, für PwC mit diesem Thema beschäftigt, das jetzt für uns heute hier in unserer Kooperation macht und die Moderation für den Nachmittag hat. Damit übergebe ich jetzt an Sie. Die nächste Stunde gehört Ihnen.

Nicolas Sonder:

Ich möchte gerne alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Panels kurz vorstellen.

Dr. Annika von Mutius, Mitgründerin und Co-CEO von Empion, beschäftigt sich intensiv mit dem Einsatz von KI im Rahmen ihres Geschäftsmodells. Wir sind gespannt auf ihre Eindrücke aus der Praxis und darauf, wie Regulierung in diesem Bereich unterstützend oder hinderlich wirken kann.

Professor Martin Ebers, Universität Tartu in Estland und Präsident der Robotics and AI Law Society, wird uns Einblicke in die neue KI-Verordnung der EU geben. Diese Verordnung steht exemplarisch für das Spannungsfeld zwischen Regulierung und Innovation.

Herr Tim Wybitul, Rechtsanwalt bei Latham & Watkins, ist Experte im Bereich Datenschutz und Regulierungsfragen. Wir freuen uns auf seine Perspektive zur Regulierungslandschaft.

Professor Roßnagel, Hessischer Datenschutzbeauftragter und Professor an der Universität Kassel, wird die Konflikte zwischen Regulierung und Innovation aus der Sicht der Aufsicht beleuchten.

Axel Voss, Mitglied des Europäischen Parlaments und der AI-Working-Group, wird uns über die Perspektiven und Umsetzungspläne der KI-Verordnung berichten, die derzeit noch in der Startphase ist.

Um direkt einzusteigen: Herr Wybitul, wie beurteilen Sie die aktuelle Regulierungslandschaft? Ist Regulierung noch innovationsfreundlich – insbesondere im Bereich Datenschutz?

Tim Wybitul:

Die Restriktionen und der Aufwand im Datenschutz sind zweifellos hoch. Dennoch möchte ich das oft geäußerte pauschale ‚Datenschutz-Bashing‘ oder

eine Art ‚Datenschutz-Müdigkeit‘ nicht unterstützen. Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) bietet bei vernünftiger Auslegung viele Möglichkeiten und bleibt in solchen Fällen auch im Aufwand vertretbar. Problematisch wird es jedoch, wenn eine Überregulierung einsetzt – oft inspiriert durch deutsche Ideen –, was in vielen Verfahren zu einem enormen bürokratischen Aufwand führt.

Das eigentliche Problem liegt häufig nicht in einer einzelnen Regelung, sondern im Zusammenspiel verschiedener Vorschriften. Ein aktuelles Beispiel ist die KI-Verordnung (AI-Act) und ihr Verhältnis zum Datenschutz. Der Gesetzgeber hat hier einen vereinfachten Ansatz gewählt, indem beide Regelungen nebeneinander gelten sollen, was jedoch in der Praxis zusätzliche Herausforderungen schafft.

Die Komplexität, die durch das Nebeneinander von KI-Verordnung und Datenschutz entsteht, ist enorm. Bei jeder Interaktion mit einer KI oder beim Training der Modelle werden personenbezogene Daten verarbeitet. Hier stoßen selbst praktische Ansätze wie Reallabore schnell an ihre Grenzen. Das führt nicht nur zu einem hohen Aufwand, sondern ist auch teuer und riskant. Ein Beispiel: Die KI-Verordnung sieht vor, dass bereits eine unvollständige oder irreführende Antwort auf eine Behördenanfrage mit bis zu einem Prozent des weltweiten Konzernumsatzes geahndet werden kann. Solche Regelungen machen die Situation für Unternehmen äußerst anspruchsvoll. Eine gute anwaltliche Beratung im Datenschutz umfasst daher oft die vollständige und präzise Beantwortung solcher Anfragen – ein aufwendiger und arbeitsintensiver Prozess, der in den USA als ‚Self-Disclosure‘ bekannt ist.

Nicolas Sonder:

Ich möchte ein Thema aufgreifen, das Sie angesprochen haben und das aktuell stark diskutiert wird: Reallabore. Sie haben betont, dass sie durchaus hilfreich sein können, auch wenn sie in anderen Regionen der Welt noch stärker gefördert werden.

Herr Professor Roßnagel, aus Sicht der Datenschutzaufsicht: Können Reallabore einen wertvollen Beitrag leisten, um den Spagat zwischen notwendiger

Regulierung und praxisgerechter Umsetzung zu schaffen, insbesondere im Bereich Datenschutz? Wenn nicht, wie müssten sie gestaltet werden, damit sie diesen Zweck erfüllen?

Alexander Roßnagel:

Wir stehen beim Thema Reallabore noch ganz am Anfang, doch ich halte sie für ein äußerst sinnvolles Instrument, das stärker genutzt werden sollte. Im Bereich KI haben wir eine Technologie, die viele einsetzen möchten, ohne genau zu wissen, welche Auswirkungen sie hat oder wie die Vorgaben der KI-Verordnung und der DSGVO in der Praxis umgesetzt werden sollen. Auch die Aufsichtsbehörden befinden sich oft in einer ähnlichen Lage: Sie kennen die Texte der Vorschriften, aber was das konkret für einzelne Projekte bedeutet, ist häufig unklar.

Ein geschützter Raum, in dem Unternehmen neue Technologien für einen begrenzten Zeitraum ausprobieren können – ohne Bußgelder oder strenge Anordnungen, es sei denn, schwerwiegende Verstöße treten auf –, bietet eine Chance für regulatorisches Lernen. Unternehmen könnten so erproben, welche Schutzmaßnahmen erforderlich sind, und die Aufsichtsbehörden könnten besser verstehen, welche Risiken bestehen und wie diese durch geeignete Maßnahmen minimiert werden können. Eine enge Begleitung durch die Aufsichtsbehörde während eines solchen Pilotprojekts würde beiden Seiten helfen, Klarheit und Praxistauglichkeit zu gewinnen.

Als Datenschutzbeauftragter des Landes Hessen möchte ich betonen, dass es bei Reallaboren entscheidend ist, sicherzustellen, dass kein langfristiger Schaden entstehen kann. Die Ergebnisse, die eine KI liefert, müssen entweder eng begleitet werden – etwa durch Fachleute, die die Prozesse überwachen –, oder es müssen klare Grenzen gesetzt werden. Beispielsweise darf es nicht zu Entlassungen oder irreversiblen Folgen kommen, die schwer oder gar nicht mehr zu beheben wären.

Wenn dies gewährleistet ist, können sowohl Unternehmen als auch Behörden in realen Situationen aus der Nutzung von KI lernen. Die gewonnenen Erkenntnisse können innerhalb der Behörde geteilt oder veröffentlicht werden,



um anderen Unternehmen oder Institutionen zu zeigen, welche Maßnahmen effektiv waren und welche weniger.

So entsteht wertvolles Wissen über Risiken, Auswirkungen und die praktische Umsetzung von Vorschriften. Dieses Wissen kommt am Ende allen zugute. Solange potenzielle Schäden in einem vertretbaren Rahmen bleiben oder ganz vermieden werden können, sind Reallabore ein effektives Instrument, um mit neuen Chancen und Risiken umzugehen.

Nicolas Sonder:

Vielen Dank, Herr Prof. Roßnagel hat es angesprochen, das Thema, es wird nach Rechtssicherheit gefragt, die man vielleicht auch im Reallabor erforschen kann.

Annika von Mutius:

Wir halten uns an alle regulatorischen Vorgaben – sei es die DSGVO oder der AI-Act. Doch als junges Unternehmen mit nicht einmal drei Jahren Marktpresenz spüren wir die Herausforderungen sehr. Prozesse und Strategien mussten schnell angepasst werden.

Seriöse KI-Entwickler sind nicht grundsätzlich gegen Regulierung. Im Gegenteil: Klare Rahmenbedingungen sorgen für Transparenz und Vertrauen. Dokumentation und Berichtspflichten sind ohnehin Teil solider Engineering-Arbeit. Doch der AI-Act reguliert nicht nur anwendungsbezogen, sondern die Basistechnologie selbst – als würde man den Computer pauschal regulieren, weil jemand damit Erpresserbriefe schreiben könnte. Ein weiteres Problem ist die Unsicherheit auf Anwenderseite. Viele Unternehmen wissen nicht, wie sie die Anforderungen umsetzen können – und verzichten lieber auf den Einsatz von KISystemen.

Was jetzt zählt, sind klare, praxisnahe Umsetzungsrichtlinien. Der AI Act ist beschlossen – umso wichtiger ist es Doppelregulierungen auf Bundes- und EU-Ebene zu vermeiden und pragmatische Lösungen zu schaffen. Unternehmen brauchen Sicherheit, keine lähmende Bürokratie. Die Regulierung ist bereits in Kraft und hat unmittelbare Auswirkungen auf unsere wirtschaftliche Entwicklung.

Wenn deutsche Unternehmen aufgrund regulatorischer Unsicherheiten oder übermäßiger Anforderungen an Wettbewerbsfähigkeit verlieren, bleiben Investitionen aus. Kapital folgt den besten Rahmenbedingungen – und wandert dann möglicherweise in Märkte wie die USA ab. Aus meiner Erfahrung aus dem Silicon Valley weiß ich, wie dort gezielt Innovationsförderung betrieben wird: Investoren gehen dorthin, wo Rahmenbedingungen Innovation nicht hemmen, sondern fördern. Deshalb brauchen wir dringend leicht verständliche, praxisnahe Umsetzungsrichtlinien – auch für Mittelständler mit 20 Mitarbeitern. Diese hätten parallel zum AI-Act entwickelt werden müssen. Spätestens jedoch, wenn der AI-Act in Kraft tritt. Andernfalls riskieren wir nicht nur den Innovationsstandort Deutschland, sondern unsere technologische Souveränität in Europa.

Nicolas Sonder:

Das war eine klare Stoßrichtung – vielen Dank dafür!

Herr Professor Ebers, eine Frage an Sie als Experten für das KI-Gesetz: Aus Unternehmensicht wird hier deutlich, wie groß die Komplexität ist, die der

AIAct mit sich bringt – Unsicherheit, verlängerte Vertriebszyklen und vieles mehr. Glauben Sie, dass der AI-Act mit seinem Risk-Based Approach den richtigen oder zumindest einen angemessenen Regulierungsansatz verfolgt? Wie können wir zu möglichst anwenderfreundlichen Umsetzungsrichtlinien gelangen? Und wie könnten Korrekturen gestaltet werden, um die Komplexität für Anwender zu reduzieren?

Martin Ebers:

Der in der KI-Verordnung gewählte risikobasierte Ansatz ist grundsätzlich richtig. Der dahinterliegende Gedanke ist, dass unterschiedliche KITEchnologien je nach Einsatzbereich unterschiedliche Risiken mit sich bringen. Es macht einen erheblichen Unterschied, ob KI für einen Spam-Filter, in der Medizin, im E-Recruiting oder beim Profiling verwendet wird.

Da die KI-Verordnung einen sehr weiten Anwendungsbereich hat, ist dieser Ansatz sinnvoll. Der Begriff ‚KI‘ wird umfassend definiert, sodass zunächst viele Softwaresysteme potenziell erfasst werden. Die Verordnung folgt dabei einer risikobasierten Struktur: Einige Anwendungen sind vollständig verboten, Hochrisiko-KI-Systeme unterliegen strengen Regelungen, es gibt Transparenzpflichten für bestimmte Systeme, und schließlich gibt es spezifische Vorgaben für General Purpose KI-Modelle.

Der Grundansatz der KI-Verordnung ist grundsätzlich zu begrüßen. Problematisch ist jedoch, dass er nicht konsequent umgesetzt wurde. Ein Beispiel ist die Definition von KI: Ursprünglich sollte die Regulierung maschinelles Lernen abdecken, da solche Systeme durch ihre Autonomie und Intransparenz besondere Risiken bergen. Doch die Definition wurde so weit gefasst, dass auch deterministische Systeme einbezogen werden – was dem Prinzip einer risikobasierten Regulierung widerspricht.



Darüber hinaus betrachtet die Verordnung einseitig die Risiken von KI, ohne die potenziellen Vorteile ausreichend zu berücksichtigen. Dies führt zu einem unausgewogenen Ansatz. Ein weiteres Problem ist die Doppelregulierung: Die KI-Verordnung tritt zusätzlich zu bestehenden EU-Regelungen wie der DSGVO, dem Medizinproduktegesetz oder dem Finanzmarktrecht in Kraft. Anbieter von KI-Systemen müssen daher nicht nur bestehende Regelungen, sondern auch die oft weit gefassten Begriffe der KIVerordnung berücksichtigen, was zu erheblicher Rechtsunsicherheit führt.

Für Hochrisiko-KI-Systeme gelten zwingende Anforderungen, die vor Inverkehrbringen erfüllt sein müssen. Dazu gehören eine hohe Datenqualität, ein Mindestmaß an Transparenz und die Sicherstellung menschlicher Kontrolle. Allerdings konkretisiert die KI-Verordnung diese Vorgaben kaum, sondern überlässt ihre Umsetzung weitgehend den Anbietern.

Eine zentrale Rolle spielen hierbei die sogenannten harmonisierten Standards – von der Industrie entwickelte Normen, die den Anbietern Orientierung bieten sollen. Bereits vor Inkrafttreten der KIVerordnung hat die Europäische Kommission entsprechende Aufträge an die europäischen Normungsorganisationen CEN und CENELEC vergeben, um solche Standards zu entwickeln.

Das Problem liegt darin, dass die Standards horizontal entwickelt werden sollen. Das bedeutet, dass Vorgaben zur Datenqualität nicht sektorspezifisch, etwa für E-Recruiting oder die Medizin, ausgearbeitet werden, sondern für alle Sektoren gleichermaßen gelten sollen. Dadurch fehlt die notwendige Spezifität, um die erforderliche Rechtssicherheit zu gewährleisten, die Unternehmen für eine verlässliche Planung benötigen.

Nicolas Sonder:

Herr Voss, wir hätten gleich zwei Fragen an Sie. Als Mitglied der AI Working Group haben Sie eine besondere Perspektive auf die Vor- und Nachbereitung eines Regelungsinstrumentes wie der KIVerordnung.

Erstens: Wie beurteilen Sie im Rahmen dessen, was Sie sagen können, den Vergleich zwischen dem ursprünglichen Entwurf und der aktuellen Version der Verordnung? Wurden die Herausforderungen, die Sie gesehen haben, bewusst angegangen und gelöst, oder gibt es noch größere Baustellen?

Zweitens: Der Begriff ‚Basistechnologie‘ kam bereits zur Sprache. Angesichts der Komplexität von KI stellt sich die Frage, ob wir auf europäischer Ebene ausreichend Zeit und Ressourcen investieren, um die ökonomischen und technischen Implikationen neuer Technologien und Regelungsgegenstände zu erforschen, bevor wir sie regulieren. Haben wir hier aus Ihrer Sicht genügend verstanden, um zielgerichtet und effektiv regulieren zu können?

Axel Voss:

Ich versuche, beide Fragen zusammen zu beantworten. Ein grundlegendes Problem ist, dass viele Gesetzgeber – auch über Parteigrenzen hinweg – oft nur ein eingeschränktes Verständnis von bestehenden Regelungen wie der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) haben. Häufig herrscht die ideologische Überzeugung vor, dass die DSGVO auf keinen Fall geändert werden darf. Diese Haltung zeigt sich auch in anderen Gesetzen wie dem Digital Markets Act, dem Digital Services Act oder dem AI Act. Das Ergebnis ist eine Gesetzgebung, die oft nicht abgestimmt ist. Ein einfacherer Ansatz, wie etwa ein Zusatz in der DSGVO, der die Nutzung personenbezogener Daten für das Training von KI-Systemen ausdrücklich erlaubt, hätte viele aktuelle

Probleme entschärfen können – etwa die Notwendigkeit von Sandboxes oder Reallaboren. Stattdessen entstehen nun in den Mitgliedsstaaten zahlreiche parallele und unkoordinierte Initiativen, die oft denselben Zweck verfolgen, anstatt sektoral klar strukturierte Lösungen aufzubauen.

Ein zentraler Gedanke fehlte in den Fraktionen, die sich gegen Änderungen stellten, was die Verhandlungen erheblich erschwerte. Hinzu kam die Herausforderung, in einer Gemengelage von sieben Fraktionen eine Mehrheit zu finden, gepaart mit institutionellen Eigeninteressen. So haben beispielsweise Italien, Frankreich und Deutschland darauf bestanden, ihre KI-Unternehmen abzusichern. Aus Gründen der Gesichtswahrung wurden schließlich Kompromisse geschlossen, die teils wenig Sinn ergeben.

Dieses Vorgehen zeigt, wie wichtig ‚Better Lawmaking‘ ist. Es sollte mehr Wert auf Effizienz gelegt werden, etwa durch Verweise auf bestehende Regelungen oder eine bessere Integration mit anderen Rechtslagen. Stattdessen wurden unter Zeitdruck Regelungen verabschiedet, ohne sicherzustellen, dass sie mit bestehenden Richtlinien wie der DSGVO oder der Medizinprodukteverordnung übereinstimmen.

Nun liegt es an der Kommission, in der Übergangsphase klare Guidelines und praktikable Interpretationen zu schaffen. Ziel muss es sein, überschneidende oder widersprüchliche Gesetze zu reduzieren und eine kohärente Rechtslage zu gewährleisten.

Wir dürfen nicht den gleichen Fehler machen wie bei der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), wo die Interpretation vieler Vorschriften den Mitgliedsstaaten überlassen wurde, obwohl es sich um eine Verordnung handelt. Das hat zu einer uneinheitlichen Anwendung geführt, insbesondere weil das europäische Datenschutzgremium oft träge und einseitig agiert – mit einem reinen Fokus auf Datenschutz, ohne Wettbewerb und Ausgleich zu berücksichtigen.

Bei der KI-Verordnung wollten wir diese Probleme vermeiden. Das ist teilweise gelungen, aber nicht vollständig. Die Verordnung bleibt in Teilen zu komplex und risikobasiert, doch der Ansatz greift oft zu kurz. Die Regulierung richtet sich stark gegen große Tech-Unternehmen, ohne den Ausgleich zwischen Nutzen und Risiken ausreichend zu berücksichtigen. Hinzu kommen tiefergehende Diskussionen, insbesondere in Deutschland, die ursprünglich im Gesetzgebungsprozess gar nicht geführt wurden und häufig über das Ziel hinausschießen.

Am Ende stehen wir vor einer schwierigen Abwägung: Für die KIVerordnung sprechen viele Punkte, ebenso viele dagegen. Politischer Druck und die Angst vor einem Gesichtverlust der EU haben letztlich den Ausschlag dafür gegeben, dem Gesetz zuzustimmen.

Nach der Zustimmung zur KIVerordnung haben wir zehn zentrale Punkte ergänzt, um wichtige Leitlinien voranzutreiben. Dazu gehören europaweit einheitliche Interpretationen der Vorschriften, geringere Anforderungen für KMU im Vergleich zu großen Unternehmen und ein Konzept für branchenspezifische Reallabore. Ein solches Konzept fehlt bisher. Stattdessen konkurrieren auf Bundesebene Bayern und Baden-Württemberg oder auf europäischer Ebene Frankreich und Deutschland darum, wer schneller und besser agiert, anstatt ein einheitliches Vorgehen zu entwickeln.

Die neu eingerichtete Monitoring Group soll die Umsetzung und Implementierung des KI-Acts begleiten. Zwar hat die Kommission mit dem AI Office bereits Strukturen geschaffen, doch die Breite der Aufgaben – etwa Ausschreibungen für Experten – bleibt eine Herausforderung. Die Prozesse sind oft zu administrativ und wenig attraktiv für hochqualifizierte Fachkräfte. Um die besten Köpfe zu gewinnen, müssten solche Projekte deutlich spannender und ansprechender gestaltet werden.

Wir gestalten die Zukunft, aber aktuell läuft vieles noch zu schleppend. Die anfängliche Dynamik wurde nicht beibehalten. Der Fokus liegt nun darauf, das KI-Office weiter auszubauen, einschließlich der Advisory Group und der Expertengruppe als beratende Instanzen. Diese Strukturen werden eingerichtet und funktionieren. Meine Sorge ist jedoch, dass der geplante Code of Practice, der als zentrale Leitlinie dienen soll, nicht rechtzeitig fertiggestellt wird.

Die Unternehmen bereiten sich vor, doch eigentlich bräuchte es schon jetzt klare Vorgaben, um besser einschätzen zu können, wie damit umzugehen ist. Leider läuft der Prozess derzeit noch zu langsam. Ich wünsche mir, dass wir uns stärker auf diese Technologie konzentrieren, da sie ein entscheidendes Element der Zukunft ist. Unser Fokus muss darauf liegen, so schnell wie möglich die nötigen Strukturen und Richtlinien zu schaffen. Ich hoffe, damit Ihre Fragen beantwortet zu haben.

Nicolas Sonder:

Die erste Frage kann ich bejahen. Zur zweiten: Ob wir Technologien wie KI oder generell komplexe Regulierungsgegenstände in der transformativen Regulierungslandschaft ausreichend erforscht und verstanden haben – einschließlich ihrer Folgewirkungen –, bevor wir sie regulieren, bleibt eine offene Frage.

Tim Wybitul:

Ich glaube nicht, dass wir ausreichend vorbereitet sind. Vom Gesetzgeber erwarte ich jedoch eine flexiblere Struktur, die sich von der traditionellen Herangehensweise löst, bei der Gesetze für 20 Jahre Bestand haben. Stattdessen sollten innerhalb von drei Monaten demokratisch legitimierte Rahmen geschaffen werden können, um auf neue Probleme zu reagieren. Diese Notwendigkeit eines flexiblen Gesetzgebers, der auf die Digitalisierung abgestimmt ist, scheint noch nicht angekommen zu sein.

Ein Beispiel ist die Datenschutzgrundverordnung. Das Problem liegt weniger in der Verordnung selbst als in der Haltung der Verantwortlichen in der Kommission. Sie sehen den Status quo als ‚Goldstandard‘, an dem nicht gerüttelt werden darf, und ignorieren dabei bestehende Probleme. Diese Grundhaltung führt dazu, dass notwendige Anpassungen blockiert werden, was viel Energie kostet. Der Gesetzgeber – von der Kommission bis zur Parlamentsmehrheit – hat offenbar nicht verstanden, wie dringend flexible und forschungsbasierte Ansätze in der Regulierung heute sind.

Nein, das haben wir nicht. Ziel war es, zunächst einen Rahmen abzustecken. Jetzt geht es darum, diesen flexibel weiterzuentwickeln und sich kontinuierlich auf neue Herausforderungen einzustellen. Diese notwendige Flexibilität ist jedoch noch nicht überall angekommen.

Nicolas Sonder:

Vielen Dank, Herr Wybitul, für Ihre Eindrücke und Einschätzungen. Ein zentrales Thema, das im Plenum mehrfach angesprochen wurde, ist der Wunsch nach mehr Rechtssicherheit und klarer Guidance von der EU-Kommission. Doch es gibt die Sorge, die eine Geschäftspartnerin kürzlich als ‚Softlaw-Regulierungsinfarkt‘ bezeichnete: Die Gefahr, dass zu viele, teils widersprüchliche Guidelines entstehen.

Theoretisch könnten wir in einer Situation landen, in der die EU-Kommission, eine Working Group, ein nationales AI-Komitee und eine Konformitätsbehörde jeweils eigene Guidelines herausgeben. Zusätzlich könnten 16 LFDI-Guidelines von den Ländern folgen, was zu erheblicher Unsicherheit führen würde. Diese Fragmentierung macht es schwierig, eine einheitliche Linie zu finden – Unternehmen müssten womöglich mehrere Anwälte beauftragen, die dann unterschiedliche Interpretationen liefern, wie es bei anderen Themen schon vorgekommen ist.

Wie können wir diese Softlaw-Governance bündeln? Wie kann sichergestellt werden, dass es eine zentrale und verbindliche Guidance gibt, die klare Orientierung bietet, statt zusätzliche Komplexität zu schaffen?

Tim Wybitul:

Das ist ein sehr wichtiger Punkt, und ich würde sogar noch weiter gehen: Unser Problem liegt nicht nur in der Regulierung, sondern auch in der fehlenden Ressourcenverfügbarkeit. Mir ist keine Behörde bekannt – Herr Professor Roßnagel möge widersprechen –, die sagt, sie habe ausreichend Kapazitäten. Besonders im Bereich Datenschutz zeigt sich dieses Defizit.

Reallabore erfordern eine enge Einbindung der Datenschutzbehörden, doch viele Behörden lehnen Beratungsanfragen ab, da ihnen die Ressourcen fehlen – Hessen ist hier oft eine positive Ausnahme. Obwohl die fachliche Kompetenz vorhanden ist, mangelt es an Zeit und Kapazitäten. Dieses Problem zeigt sich auch im Vollzug: Viele von uns kennen Beispiele aus Unternehmen, die im Datenschutz nur das Nötigste umsetzen.

Die aktuelle Situation gleicht einer Datenhölle: Hohe Bußgelder stehen einem sehr begrenzten Maß an Durchsetzung gegenüber, was zu einem administrativen Vollzugsstau führt. Ob ein Verstoß geahndet wird, hängt oft vom Zufall ab – ob der Betroffene angezeigt wird und das Verfahren tatsächlich verfolgt wird.

Häufig enden Bußgeldverfahren in der Verjährung, geregelt durch § 31 Ordnungswidrigkeitengesetz. Drei Jahre nach Beendigung eines Dauerverstoßes verjährt dieser, sofern bis dahin keine Anhörung im Ermittlungsverfahren erfolgt ist. Diese rechtliche und administrative Komplexität behindert eine effektive Durchsetzung erheblich.

Beim Thema Soft Law muss man gelegentlich auch Behördenvertreter daran erinnern, dass sie Exekutive sind und nicht Gesetzgeber. Ihre Aufgabe ist die Ausführung und Vollziehung von Gesetzen, während die Interpretation den Gerichten vorbehalten bleibt.

Ein besserer Mechanismus ist hier dringend erforderlich, und wie Herr Voss betonte, hat die Kommission eine zentrale Rolle. Ein Beispiel dafür ist die Definition eines KI-Systems: Diese ist so unbestimmt, dass sie bei Juristen

Unbehagen auslöst. Begriffe wie ‚irgendein Grad der Autonomie‘ sind viel zu vage und können unterschiedlich interpretiert werden, was zu erheblicher Unsicherheit führt.

Für Juristen ist die unklare Definition in der KI-Verordnung eine Herausforderung. Dennoch bietet die Verordnung in den Artikeln 95 und 96 der Kommission die Möglichkeit, verbindliche Regelungen zu erlassen, was ich als sinnvoll erachte. Diese Machtkonzentration zugunsten der Kommission ist zwar stark, aber notwendig, um klare Leitlinien zu schaffen.

In der Praxis beobachten wir, dass viele Unternehmen versuchen, Bußgelder, Schadensersatzansprüche und Produkthaftungsprobleme zu vermeiden. Sie gehen das Thema oft ‚von hinten‘ an, indem sie sich auf die Vermeidung von Risiken konzentrieren. Dabei nutzen sie Erfahrungen aus der Datenschutzgrundverordnung und den anderen Digital Acts der EU, um zu analysieren, wo die KI-Verordnung konkreter werden sollte. Ziel ist es, die Verordnung so zu gestalten, dass sie kein Innovationshemmnis wird. Diese Möglichkeit zur Weiterentwicklung besteht aktuell noch.

Wenn man sich im Plenum umhört, scheint es nur wenige Unternehmen, Verbände oder Interessenvertreter zu geben, die sich aktiv dafür einsetzen, die Kommission auf wichtige Sollbruchstellen der KI-Verordnung hinzuweisen. Dabei gibt es einige in den 113 Artikeln, an denen dringend gearbeitet werden sollte – und jetzt wäre der richtige Zeitpunkt dafür.

Die Antwort auf Ihre Frage ist klar: Der Schlüssel liegt darin, die Kommission aktiv zu unterstützen, da sie die Kompetenz hat, verbindliche Regelungen zu erlassen. Anders als bei der Datenschutz-Grundverordnung, wo delegierte Rechtsakte oft begrenzt sind, liegt hier die Stärke in den Leitlinien, die direkt durch die Kommission gestaltet werden können.

Anders als bei der Datenschutz- Grundverordnung können nationale Behörden hier nicht eigenständig agieren. Zudem gibt es kein Pendant zum European Data Protection Board, was der Kommission eine noch stärkere Rolle in der Regulierung verleiht. In Deutschland wird diese Aufgabe künftig wahrscheinlich von der Bundesnetzagentur übernommen, soweit ich das richtig sehe.

Nach unserer Theorie der Gewaltenteilung könnte man sagen, dass die Kommission, insbesondere am Beispiel der KI-Verordnung, tatsächlich mehrere Gewaltenkompetenzen in sich vereint – nicht kritisch gemeint, aber durchaus bemerkenswert.

Dieses Phänomen ist in Europa generell zu beobachten, tritt jedoch hier besonders deutlich zutage. Was die Marktüberwachungsbehörde in Deutschland angeht, halte ich die Frage, wer diese Aufgabe übernimmt, für weniger entscheidend. Behördenvertreter äußern sich oft gelassen: Ob sie die Kompetenz dafür erhalten oder nicht, spielt keine große Rolle. Bei der Erfassung, Prüfung oder Interaktion mit personenbezogenen Daten sind die Datenschutzbehörden ohnehin involviert.

Die Datenschutzbehörden haben sich hier geschickt positioniert. Es ist nahezu unmöglich, KI-Systeme ohne Interaktionen zwischen Mensch und Maschine einzusetzen, wodurch immer personenbezogene Daten entstehen. Das führt zu einer Parallelregelung, die eine erhebliche Komplexität erzeugt – ähnlich wie bei der Datenschutzgrundverordnung.

Unsere Beratung umfasst die Umsetzung, aber unser Hauptgeschäftsmodell liegt in der Abwehr von Bußgeldern aus der DSGVO – bis hin zum Europäischen Gerichtshof und zurück zu den nationalen Gerichten. Alles, was wir bei der DSGVO erlebt haben, wird sich bei der KI-Verordnung wiederholen, jedoch mit noch höheren Bußgeldern und häufigeren Fällen aufgrund unvollständiger Informationen.

Nicolas Sonder:

Lassen Sie uns gerne ein wenig visionär werden: Wie viel Regulierungsapetit können wir uns mit den gesammelten Erfahrungen und besprochenen Herausforderungen künftig leisten? Und im Gegenzug, wie viel Risikoappetit – also Mut zur Regulierung trotz bestehender Risikolücken – halten Sie für notwendig? Vielleicht fassen wir uns dabei auf drei Kernaussagen pro Person.

Axel Voss:

Mut zur Lücke ist im digitalen Bereich essenziell, denn ohne diesen kommen wir nicht voran. Es geht darum, mehr auf Rahmenbedingungen und Prinzipien zu setzen, auch wenn deren Ausgestaltung nicht immer einfach ist. Dennoch sehe ich eine positive Entwicklung hin zu mehr Flexibilität in der Gesetzgebung, besonders in den Governance-Strukturen.

Gerade im Bereich Digitalisierung zeigt sich, dass unser föderales System an seine Grenzen stößt. Die derzeitigen Strukturen sind nicht mehr zeitgemäß, und es braucht dringend Anpassungen, um effizienter agieren zu können.

Nicht alles muss zentral geregelt werden, aber in manchen Bereichen fehlt es an Kohärenz. Insbesondere beim digitalen Binnenmarkt sollten wir prüfen, ob das nationale Zivilrecht, das aktuell in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt, nicht zu einer Fragmentierung führt, die letztlich den Binnenmarkt untergräbt.

Mehr Kohärenz und Logik in der Gestaltung einer europäischen Idee wären sinnvoll – weniger das starre Festhalten an traditionellen Kompetenzen. Das gilt sowohl auf nationaler Ebene für die Bundesrepublik als auch auf europäischer Ebene für die EU.

Nicolas Sonder:

Vielen Dank, Herr Voss. Herr Professor Roßnagel.

Alexander Roßnagel:

Wir sollten so viel Freiheit wie möglich gewähren, aber dort regulieren, wo es notwendig ist. Diese Notwendigkeit sehe ich vor allem aus zwei Gründen: Erstens, Rechtssicherheit. Fehlt eine Regelung trotz eines bestehenden Problems, entsteht Investitionsunsicherheit für Unternehmen. Ohne klare Vorgaben riskieren sie, falsche Entscheidungen zu treffen, was zu verlorenen Investitionen führen kann. Rechtssicherheit liegt daher im Interesse aller, die investieren möchten.

Zweitens, Innovation sollte nicht Selbstzweck sein, sondern gesellschaftlich nützlich. Sie sollte Freiheit fördern, die Gesundheit schützen und andere positive Ziele verfolgen. Eine gezielte Regulierung kann dazu beitragen, diese Werte zu sichern.

Der Einsatz von KI soll Fortschritte bringen, aber nicht zu Machtmissbrauch oder gravierenden Einschränkungen führen. Um diese Balance zu

wahren, benötigen wir klare Kriterien, die festlegen, welche Anwendungen gesellschaftlich akzeptabel sind und welche nicht. Es liegt an der Gesellschaft, diese Entscheidungen zu treffen.

Wie Herr Voss betont, muss die Gesetzgebung in einer Welt agiler Technologieentwicklung ebenfalls agil sein. Wir können nicht abwarten, bis ausreichend Erfahrungen gesammelt sind, da dies negative Folgen zu spät adressieren würde. Gleichzeitig fehlt uns das Erfahrungswissen für schnelle Regulierung, weshalb wir oft gezwungen sind, ‚auf Sicht‘ zu fahren.

Wir können übergreifende Kriterien und Prinzipien festlegen, müssen aber flexibel bleiben. Es ist wichtig zu akzeptieren, dass Regelungen nach zwei Jahren überarbeitet werden müssen, da neue Erfahrungen und Entwicklungen die ursprünglichen Annahmen oft überholen.

Ein Beispiel ist die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) und ihr Zusammenspiel mit der KI-Verordnung und anderen digitalen Gesetzen. Die Vorarbeiten zur DSGVO sind mittlerweile 15 Jahre alt – eine Ewigkeit angesichts der technologischen Fortschritte seitdem. Viele der Regelungen passen nicht mehr zu modernen Technologien. Dennoch hält die Europäische Kommission an der DSGVO als ‚Goldstandard‘ fest und erklärt sie zum Ende der Entwicklung. In der zweiten Evaluierung wird ausdrücklich gesagt, dass die DSGVO nicht geändert wird – eine Haltung, die auch die KIVerordnung prägt.

Die KI-Verordnung stellt die Grundsätze der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) vor enorme Herausforderungen, besonders bei der Umsetzung bestimmter Vorschriften. Ein Beispiel: Nach der DSGVO müssen Daten gelöscht werden, wenn sie unrechtmäßig verarbeitet wurden oder nicht mehr benötigt werden. Doch versuchen Sie einmal, Daten in einem großen Sprachmodell (LLM) zu löschen.



Die DSGVO basiert auf dem Konzept deterministischer Datenbanken, bei denen klar ist, welches Datum in welchem Feld gespeichert ist, und wo man diese gezielt überschreiben kann. In einem LLM jedoch bestehen die Daten aus Milliarden von Wahrscheinlichkeitsvektoren, die lose miteinander verknüpft sind. Man kann nicht eindeutig sagen, welches Datum gelöscht werden müsste, da die Ergebnisse dynamisch aus dem Zusammenspiel dieser Vektoren entstehen. Je nach Eingabe kann das System unterschiedliche Ergebnisse liefern, wodurch es oft unklar bleibt, was genau zu löschen wäre.

Wie gehen wir mit der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) um, wenn sie nicht angepasst wird, obwohl gerade die Verarbeitung und Löschung von Daten – zentrale Aspekte – durch neue Technologien wie KI massiv betroffen sind? Zu behaupten, die DSGVO sei das Beste, was uns je passiert ist, und müsse nicht überarbeitet werden, ignoriert diese Probleme.

Die nächste Evaluierung der DSGVO steht erst in vier Jahren an, und es ist absehbar, dass die Kommission erneut keine Änderungen vornehmen wird. Das stellt uns vor die Herausforderung, wie wir die Forderung nach agiler Rechtsetzung umsetzen sollen, wenn das zentrale Gesetz für die Digitalisierung unverändert bleibt.

Nicolas Sonder:

Vielen Dank. Nach Ihrem Plädoyer vorhin interessiert uns natürlich besonders: Wie sollte es Ihrer Meinung nach weitergehen?

Annika von Mutius:

Ich denke, wir könnten eine interessante Diskussion führen. Was mich jedoch etwas gestört hat, ist, dass oft davon die Rede war, wie Innovationen in der Zukunft möglicherweise behindert werden könnten. Dabei ist das bereits passiert. Ich kenne viele großartige Unternehmen, die in den letzten Monaten Insolvenz angemeldet haben oder ihre Geschäftsmodelle geändert haben – das ist Realität. Wir müssen uns nicht länger fragen, ob dies passieren wird, es ist bereits geschehen.

Wir müssen nicht mehr darüber nachdenken, wie wir das verhindern können – es ist bereits passiert. Die Wirtschaft hat sich verändert, und wir müssen nun damit umgehen. Ein weiterer Punkt, der mir am Herzen liegt: Es wurde viel über die Definition von KISystemen gesprochen, und in diesem Zusammenhang beziehe ich mich speziell auf den AI-Act.

Ich bin Mathematikerin und arbeite seit vielen Jahren in diesem Bereich. KISysteme, insbesondere Gen-AI, sind letztlich Statistik, wenn man es vereinfacht ausdrückt. Die Ursprünge der KI reichen bis in die 60er Jahre zurück, doch heute wird sie intensiv reguliert. Das eigentliche Problem ist nicht nur, dass wir etwas regulieren, dessen Erscheinungsbild wir nicht kennen, sondern etwas, von dem wir noch nicht einmal wissen, ob und wann wir es jemals erreichen.

Oft wurde über Entscheidungsinstanzen in KI-Systemen gesprochen. Ich habe gerade ein Paper zu den vier Levels von KI im Recruiting veröffentlicht. Aktuell befinden wir uns zwischen Level 0 und 1, während Level 4 bereits reguliert ist.

Ob das, was heute als Zukunftstechnologie reguliert wurde, jemals Realität wird, ist unklar. Trotzdem gibt es jetzt schon weitreichende Regulierungen. Wir als Unternehmen sind aktuell gut aufgestellt, aber diese Regulierung hat uns

auch geschadet. Vor allem kleinere Unternehmen ohne die finanziellen Mittel stehen vor noch größeren Herausforderungen.

Es geht nicht darum, jetzt erst zu überlegen, wie wir mit der Regulierung umgehen – der Schaden ist längst angerichtet. Aber Innovation funktioniert nicht, wenn wir warten, bis alles perfekt ist. Wir brauchen Mut zur Innovation. Wenn wir diesen Mut verlieren und stattdessen nur noch regulieren, stehen wir vor einem großen Problem. Ich bin optimistisch, dass wir noch eine Chance haben – aber nur, wenn wir ins Handeln kommen. Warten, regulieren und gleichzeitig auf Innovation hoffen? Das wird nicht funktionieren.

Nicolas Sonder:

Dann lassen Sie uns das Fazit ergänzen: Wie viel Risiko sollten wir eingehen? Mut zur Lücke und Risiko oder weiterhin die bisherigen Regulierungsansätze beibehalten?

Tim Wybitul:

Ich stelle die Gegenfrage, ob wir den Mut zur Regelungslücke haben sollten. Ich fasse meine Sicht so zusammen: Zunächst einmal danke ich im Namen meiner Kinder, wir alle tun viel für ihre Ausbildung. Aber zurück zur Frage: Mut zur Regelungslücke. Wir haben die Datenschutz-Grundverordnung, die KIVerordnung, die zum großen Teil auf der Marktüberwachungsverordnung basiert. Zudem gibt es den DMA, den DSA, den Data Act sowie zahlreiche weitere EU-Digitalpakete wie die Cyber-, Dora- und andere Regelungen.“

Ich beziehe mich nicht auf nationale Regelungen oder den deutschen Beschäftigtendatenschutz, der kürzlich durchgesichert ist. Daher sehe ich die Regelungslücke noch nicht ganz. Als Unternehmer bin ich darauf bedacht, Geschäftsmodelle zu nutzen, soweit es die mir zur Verfügung stehenden Ressourcen erlauben. Beim Digital Markets Act und Digital Services Act habe ich jedoch bewusst entschieden, dass diese nicht mit der KI-Verordnung oder der Datenschutzgrundverordnung kombiniert werden können. Die Komplexität und der Umfang sind einfach zu groß, um sie in einer Beratungsqualität zu bearbeiten, die wirklich nützlich ist.

Die KI-Verordnung betrifft letztlich alle, im Gegensatz zu vielen anderen Regelungen. Ich möchte auch einer Aussage widersprechen, dass sie nur die Entwickler betrifft. Wer sich Artikel 25 der KI-Verordnung anschaut, merkt schnell, wie leicht man vom Betreiber zum Entwickler wird – einfach, indem man seinen Namen hinzufügt, den Zweck ändert oder ähnliche Anpassungen vornimmt. So wird man schnell zum Entwickler und hat einen riesigen Katalog von Verpflichtungen, der wirklich enorm ist. Ich bin nicht dafür bekannt, bescheiden zu sein, sondern vertraue auf meine Fähigkeiten, besonders da ich bereits lange an der KI-Verordnung arbeite.“ Wenn mich jemand fragt, ob ich die KIVerordnung bisher vollständig verstanden habe – nach mehreren hundert Stunden damit, ist die ehrliche Antwort: Nein. Und wenn man diese Frage an Experten wie Herrn Voss oder Herrn Zenner stellt, erhält man oft die Antwort, dass das Ergebnis eher einem politischen Kompromiss entspricht und nicht wirklich nachvollziehbar ist. Vor diesem Hintergrund sehe ich die Regelungslücke als ein notwendiges Thema. Wir haben in der EU bereits eine massive Überregulierung im digitalen Bereich. Das verstehe ich einfach nicht.

Wir haben Experten, die sich intensiv mit dem Thema beschäftigen und dies auch weiterhin tun werden. Aber es ist eine Menge, die erst einmal verarbeitet werden muss. Um eine Überregulierung zu vermeiden, wie Herr Prof. Roßnagel richtig sagte, müssen auch die Behörden das zunächst verdauen und durcharbeiten, um die Umsetzung zu ermöglichen. Das ist sehr komplex. Daher lautet die Antwort: Nein.

Nicolas Sonder:

Das ist eine klare Aussage, vielen Dank. Herr Professor Ebers, Sie haben das Schlusswort des Panels.

Martin Ebers:

Ich stimme der Feststellung zu, dass es eine Überregulierung auf europäischer Ebene gibt. Das Büro von Herrn Voss hat einmal den lobenswerten Versuch unternommen, alle digitalen Rechtsakte der letzten acht bis neun Jahre zusammenzustellen. Ich empfehle, die Seite von Kai Zenner zu besuchen – er kommt auf über 100 Rechtsakte. Selbst wir, die uns intensiv mit Digitalrecht beschäftigen, sind oft überrascht, wie viele Rechtsakte es gibt.

Das Bewusstsein für diese Vielzahl muss beim Gesetzgeber geschärft werden. Wir haben bereits ein dichtes Regelungsnetz, und es ist notwendig, zunächst Klarheit zu schaffen, Überschneidungen zu vermeiden und ein kohärentes Regelungssystem zu entwickeln.

Zum anderen: Der AI-Act sieht viele Möglichkeiten vor, wie die Kommission flexibel reagieren kann. Sie hat nicht nur die Befugnis, Leitlinien zu erlassen, sondern auch sogenannte delegierte Rechtsakte.

Mit den delegierten Rechtsakten kann die Kommission beispielsweise den Anhang 3 der Hochrisiko-KI-Systeme aktualisieren oder auch entscheiden, dass ein KI-System, das als Hochrisiko eingestuft wurde, tatsächlich weniger riskant ist und daher aus der Liste gestrichen wird.

Als Fazit wünsche ich mir eine evidenzbasierte Regulierung, die die tatsächlichen Risiken berücksichtigt. Das wurde von der Kommission jedoch nicht gemacht. Artikel 7 der KIVerordnung beschreibt zwar Kriterien zur Definition von Hochrisiko-KISystemen, aber die Kommission hat nie erklärt, wie sie auf die Einstufungen im Anhang 3 gekommen ist. Ich hoffe, dass diese Erklärung zumindest noch nachgereicht wird.

Nicolas Sonder:

Vielen Dank für das Panel.

,„Redaktionell angepasst. Irrtümer vorbehalten.“

Frankfurt School of Finance & Management gGmbH

Frankfurt Competence Centre for German and Global Regulation (FCCR)

Adickesallee 32–34

60322 Frankfurt am Main

E-mail: fccr@fs.de

Telefon: +49 69 154008 - 571



[@frankfurtschool](https://twitter.com/frankfurtschool)



[@frankfurtschool](https://www.instagram.com/frankfurtschool)



facebook.com/FrankfurtSchool



youtube.com/FrankfurtSchoolLive



linkedin.com/company/frankfurtschool



xing.com/company/frankfurtschool



Frankfurt School