



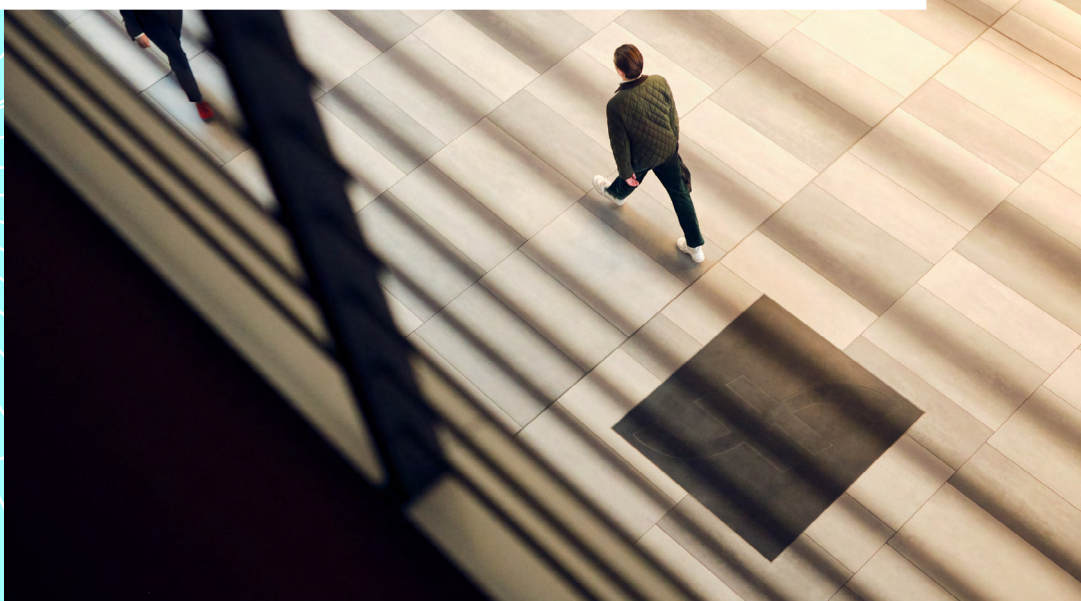
Frankfurt School
Frankfurt Competence Centre
for German and Global Regulation

REGULIERUNGS- KONFERENZ 2025 DOKUMENTATION

Zum 7. Mal fand am 29. Oktober 2025 die Frankfurter Regulierungskonferenz statt. Mit einer erneut gewachsenen Teilnehmerzahl konnten wir unser Ziel, Regulierungsexperten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung auf einer gemeinsamen Dialog-Plattform zu versammeln, nochmals besser erreichen. Dies war wohl auch der Anwesenheit des Bundesministers für Digitalisierung und Staatsmodernisierung geschuldet, der mit seinem Einführungsreferat und der Teilnahme an der Podiumsdiskussion den Ton setzte. „Ist Deregulierung ernst gemeint?“, so lautete das Motto der diesjährigen Konferenz. Das dies keine rein rhetorische Frage ist, zeigten uns die internationalen Beiträge. Mit Prof. Susan Dudley, der langjährigen Leiterin des Zentrums für Regulierungsfragen der George-Washington-Universität in Washington und Michael Hager, dem Kabinettschef des EU-„Regulierungskommissars“ Valdis Dombrovskis, konnten wir die turbulenten Diskussionen in den USA und die neuen Bestrebungen der Europäischen Kommission umfassend abbilden. So ergab sich eine sehr globale Expertise auf dem Podium. Das man in Brüssel das Wort „Deregulierung“ lieber vermeidet und von „Vereinfachung“ spricht, war dort ebenso bezeichnend wie die Beschreibung der radikalen Veränderungen in den USA unter Präsident Trump.

Wie in den vorherigen Konferenzen waren wir bestrebt, die abstrakte Diskussion über Regulierungsstrategien mit konkreten Schwerpunkten zu verbinden. Die Finanzmarktregulierung und das Thema Datenschutz waren in diesem Jahr unsere Schwerpunkte, ebenfalls mit prominenten Podien und der gelungenen Einordnung in das Generalthema. Nicht zuletzt konnten die FCCR-Professoren die wachsenden eigenen Forschungsaktivitäten präsentieren, bei denen neue Ansätze zum Regulierungs-Monitoring, möglichen Regulierungsinstrumenten und Reformdebatten ebenso eine Rolle spielten wie das öffentlich sehr beachtete Policy-Paper zur Finanzmarktregulierung.

Wir wurden nach der Konferenz sehr bestärkt, unseren Weg fortzusetzen und weiter an unserem Anspruch zu arbeiten, eine Plattform für allgemeine Regulierungsfragen in Deutschland und darüber hinaus zu werden.



INHALTSVERZEICHNIS

ERÖFFNUNG	4
KEYNOTE I	11
KEYNOTE II	17
PANEL I	21
FORSCHUNGSPRÄSENTATIONEN	30
KEYNOTE III	36
PANEL II	38
KEYNOTE IV	47
PANEL III	53
SCHLUSSWORT	61

SPONSOREN DER FRANKFURTER REGULIERUNGSKONFERENZ 2025

 schufa RWE Google

REGULIERUNGSKONFERENZ 2025



REGULIERUNGSKONFERENZ 2025

Eröffnung Prof. Dr. Julia Redenius– Hövermann, Direktorin, Frankfurt
Competence Centre for German and Global Regulation (FCCR),
Frankfurt School | Prof. Dr. h.c. Roland Koch, Direktor, FCCR

Prof. Dr. Julia Redenius–Hövermann:

Sehr geehrter Herr Minister, sehr geehrter Herr Präsident, dear Professor Susan Dudley, sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, auch ich freue mich sehr, Sie heute auch im Namen meines Co–Direktors Professor Roland Koch und dem gesamten FCCR–Team zur siebten Frankfurter Regulierungskonferenz und hat dem Generalthema Deregulierung ernst gemeint hier an der Frankfurt School begrüßen zu dürfen. Ich möchte dem Präsidenten ganz herzlich für seine einführenden Worte danken und auch dafür, dass er das FCCR seit seinen Anfängen so tatkräftig und entschlossen unterstützt. Im letzten Jahr ist am FCCR wieder viel passiert. Wir sind weiterhin sehr aktiv gewesen, was Fachtagungen und Veranstaltungen angeht, zum Beispiel zu den Themen AI, Reallabore, DORA oder wirtschaftliche Sicherheit. Hinzu kamen mehrere neue Folgen des Frankfurter Regulierungspodcast. Hören Sie unbedingt mal rein, es lohnt sich. Und last but not least, und das ist eine unserer Haupttätigkeiten und auch der Fokus unserer Arbeit, haben die verschiedenen Kollegen des FCCR eine Vielzahl an Beiträgen, Working Paper, Policy Paper, aber auch Kommentierungen veröffentlicht und hierzu wollen wir Ihnen gerne später noch berichten.

Es ist mir eine große Freude, heute so viele Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft willkommen zu heißen. Es ist erst die siebte Regulierungskonferenz und das Audimax ist sehr, sehr gut gefüllt. In Corona saßen Roland Koch und ich allein in einem der kleineren Harvard–Räume und haben das Ganze virtuell moderiert. Ihr Kommen zeigt, Regulierung ist und bleibt ein Kernthema für die Zukunft und die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft. Wenn wir auf das vergangene Jahr blicken, sehen wir, dass die Regulierungstätigkeit in Deutschland und Europa ungebrochen hoch ist. Allein in Deutschland hat der nationale Normenkontrollrat zu 88 Gesetzes– und Verordnungsvorhaben Stellung genommen. Diese Zahl verdeutlicht, Regulierung bleibt dynamisch und sie betrifft längst jedes Feld unseres wirtschaftlichen Handelns. Doch mehr Regulierung bedeutet nicht automatisch bessere Regulierung. Und genau deshalb ist es so wichtig, dass wir nicht nur über Regulierung, sondern auch über Deregulierung sprechen, also über die Kunst des Weglassens, des Vereinfachens und des Priorisierens. Europa und Deutschland stehen vor

der Herausforderung, Komplexität zu reduzieren, ohne Schutz, Stabilität und Vertrauen aufs Spiel zu setzen. Regulierung darf kein Selbstzweck sein. Sie soll ermöglichen und nicht behindern. Sie soll Innovation fördern und nicht in Bürokratie ersticken.

Ich möchte uns alle ermutigen, diese Diskussion heute offen zu führen. Nämlich wie viel Regulierung brauchen wir und wo haben wir bereits genug? Wie gelingt uns der Regulierung, die nicht den Schutz mindert, sondern die Effizienz stärkt? Und wie schaffen wir es, Vertrauen zu erhalten? Nicht durch mehr, sondern effizientere, klarere und verständlichere Regeln. Unsere Konferenz soll heute, wie schon in den vergangenen Jahren, eine Plattform für den offenen, konstruktiven und fachlich fundierten Dialog bieten. Es treffen ganz viele unterschiedliche Perspektiven aufeinander. Theoretische Ansätze, praktische Erfahrung und politische Weichenstellung. Und genau diese Mischung macht die Frankfurter Regulierungskonferenz so besonders und so wertvoll. Ich möchte allen danken, die diese Konferenz möglich machen. Unseren Sponsoren, unserem Organisationsteam, aber insbesondere unseren Referentinnen und Referenten, die ihre Expertise mit uns teilen und gemeinsam mit uns diskutieren. Ich wünsche uns allen einen inspirierenden, kontroversen Tag, neue Einsichten und vielleicht auch den einen oder anderen Perspektivwechsel. Lassen Sie uns gemeinsam daran arbeiten, Regulierung und Deregulierung neu auszubalancieren und Deregulierung tatsächlich ernst zu meinen. Vielen Dank.



Prof. Dr. h.c. Roland Koch:

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Thema, das wir heute mit einem Fragezeichen versehen haben, ist in der Einordnung, die Präsident Stieglitz vorgenommen hat, eine gute Wegmarke. Tatsächlich gibt es einen zunehmenden Konsens darüber, dass die bisherige Entwicklung nicht fortgesetzt werden kann. Zum ersten Mal findet eine Diskussion darüber statt, wie Veränderungen möglich sind. Das Wort Deregulierung ist in der politischen Öffentlichkeit noch nicht weit verbreitet, aber es gewinnt unter denjenigen, die sich mit gesellschaftlichen Realitäten beschäftigen, zunehmend an Bedeutung. Neben der Entbürokratisierung spielt Deregulierung plötzlich eine Rolle. Es ist daher notwendig, sich mit der Bedeutung und den Voraussetzungen dieses Begriffs auseinanderzusetzen.

Im Bund werden weiterhin mehr Gesetze erlassen als zurückgenommen. Die Europäische Kommission hat in einem Jahr 140 neue Gesetzesvorschläge dem Europäischen Parlament vorgelegt und ist bei 50 Gesetzen der Meinung, man könne sie ändern oder abschaffen. Das ist noch keine überwältigende Deregulierungstendenz. Es lohnt sich daher, intensiver darüber zu sprechen, was die Voraussetzungen für Deregulierung sind, denn es handelt sich um mehr als eine polemische Diskussion. Wenn wir uns immer daran abarbeiten, dass man von Bürokratie spricht und diese kritisiert, sind alle zufrieden, und der Chef eines neu geschaffenen Ressorts steht da und fragt sich, was er eigentlich tun soll. Dann reicht ein Spruch nicht mehr aus, sondern die Realität muss folgen. Diese ist kompliziert, denn der regulatorische Staat, den wir haben, ist das Normmodell moderner, wohlstandsstaatlich orientierter Demokratien. Das ist keine Randerscheinung, sondern eines der Kernelemente.

Historisch gesehen diente der Staat hauptsächlich dem Schutz vor Übergriffen. Er sorgte dafür, dass die Grenze sicher war, das Stadttor nachts geschlossen wurde und die Menschen sich möglichst nicht gegenseitig umbrachten. Heute ist der Staat, wenn der Bürger nach seiner Legitimation gefragt wird, im Wesentlichen eine umfangreiche Dienstleistungsorganisation. Vom Bürger wird extrem viel in unterschiedlichsten Formen erwartet. Aber der Staat ist aus der Sicht des Bürgers derjenige, der ihm dabei helfen, ihn schützen und alles organisieren muss. Alles, was mehr als zwei Menschen betrifft, muss irgendwann reguliert werden. Das ist die Erwartungshaltung bei uns, aber keineswegs überall so. Wer den Shutdown in den Vereinigten Staaten beobachtet, sieht eine gewisse Gelassenheit der Bevölkerung, die ich mir hierzulande kaum vorstellen könnte. Nach dem Motto: Wenn der Staat jetzt in Urlaub ist und uns nicht mehr stört, ist das auch nicht schlimm. Bei uns wäre die Position eher: Wie sollen wir noch leben, wenn der Staat uns nicht hilft?

Deshalb lohnt es sich und ist es für die politischen Entscheidungsträger notwendig, zu verstehen, dass sie seit Jahrzehnten unter dem Rechtfertigungszwang stehen, wenn sie einen Lebenssachverhalt, der einer Regelung bedarf, nicht regulieren. Jede Krise, jedes Chaos, jeder Unfall löst die Frage aus, was anders reguliert werden muss. Dieser Druck ist keineswegs entwichen. Bei jeder Diskussion über die Aufhebung einer Regulierung wird zunächst gefragt, wer dadurch gefährdet

wird. Wir erleben eine Umkehrung: Der alte Satz, dass alles, was nicht ausdrücklich verboten ist, erlaubt ist, mutiert langsam zu der Annahme, dass alles, was nicht ausdrücklich geregelt ist, wahrscheinlich mit unzumutbaren rechtlichen Risiken verbunden ist.

Die ökonomischen, technischen und sozialen Herausforderungen, mit denen der einzelne Staatsbürger konfrontiert ist, haben sich vervielfältigt. Wenn wir über Vernetzung und Digitalisierung sprechen, als wesentliche Elemente der Regulierung, dann stimmt das. Die künstliche Intelligenz kommt hinzu. Die Erwartungen an den Staat, alles zu managen und für den Bürger erträglich zu gestalten, sind mit diesem „alles beeinflusst mich, alles erkenne ich, vieles über schaue ich nicht“-Gefühl der Menschen nicht schwächer geworden. Deshalb ist die Frage, was Deregulierung bedeutet, auch eine Frage, die einer politischen Erklärung bedarf: Was will man damit eigentlich erreichen?

Die komplexe Struktur, die wir geschaffen haben, ist auch eine Schutzzone. Deshalb ist die Frage, die wir gestellt haben, richtig. Wir müssen definieren, wie wir den Schutz der Bürger im Prinzip aufrechterhalten. Vielleicht müssen wir auch beantworten, dass bei allem Respekt nicht jeder Wunsch der Bürger schützenswert ist. Und wir müssen dafür sorgen, dass Regulierungen wegfallen, damit Innovationen starten können, die die Gegenbegründung sind. Warum sollte ich auf einen Schutz verzichten? Doch nur, wenn ich erkenne, dass ein Abwägungsvorgang stattfindet und dieser Schutz mir gleichzeitig schadet. Wenn der Schutz mir nur nutzt, wird in einer Demokratie niemand bitten, den Schutz abzuschaffen. Politik muss die Nachweisfähigkeit erbringen. Das heißt, wir müssen Argumentationsmuster entwickeln, mit denen auch ein politischer Entscheider diese Abwägung darstellen kann.

Das lässt sich abstrakt schnell sagen und klingt schön, aber das ist Polemik. Daraus wird keine Verwaltungsanordnung. In der Gesetzgebung und Verwaltung ist es notwendig, zu erklären, warum man etwas tut. Es gibt unterschiedliche Kriterien. Das Kriterium der Freiheit: Warum muss ich dem Menschen etwas vorschreiben? Hat er nicht das Recht, in eine Falle zu tappen? Eine wichtige Frage beim Verbraucherschutz in der Finanzmarktregulierung, möglicherweise auch beim Schutz von Daten, die der Bürger ständig freigibt. Wo ist der Punkt, an dem Paternalismus in einem modernen, leistungsorientierten Staat korrekt ist, und wo muss man sagen, das dürfen die Menschen, selbst wenn es ihnen schadet? Das ist eine qualitative Frage, die diskutiert und entschieden werden muss.

Die andere Frage ist: Was verliert der Mensch dadurch? Es gibt eine Korrelation zwischen Regulierungsdichte und Wirtschaftswachstum. Je mehr Regulierung, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass vergleichbares Wachstum entsteht wie in Ländern mit weniger Regulierung. Da geht es nicht mehr um philosophische Fragen, sondern um handfeste Dinge: Krankenhäuser, Verteidigung, Sozialsysteme. Die Frage der Deregulierung ist also kein reines Bequemlichkeitsthema.

In Deutschland ist die Regulierung besonders ausgeprägt. Die Erfahrungen aus der Geschichte des nationalsozialistischen Regimes haben dazu geführt, dass unsere Verfassung Regelungen enthält, die das Risiko der Übergriffigkeit des Staates besonders begrenzen. Es gibt Instrumente wie den Vorbehalt des Gesetzes – der Staat darf gegenüber dem Bürger nur das tun, wozu das Parlament ihn ermächtigt hat. Die Bestimmtheit des Gesetzes – das Gesetz muss so präzise sein, dass das, was der Staat daraus ableitet, durch die parlamentarische Entscheidung legitimiert ist. Und eine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit mit einer großen Rechtsprechungstradition, die normzusetzenden Charakter hat. Daraus ist ein extrem stabiles Konstrukt geworden, das viele andere Länder so nicht kennen.

In den Niederlanden gibt es kein Verwaltungsgericht. In Italien sind das Spruchkammern, die zur ordentlichen Gerichtsbarkeit gehören. In Brüssel besteht das Risiko, dass der Delegated Act sich weit von der parlamentarisch beschlossenen Regulierung entfernt. In Deutschland ist die Frage, ob Reallabore überhaupt zulässig sind, ein großes Thema. In Amerika und Frankreich stehen Reallabore in der Verfassung. Die Amerikaner machen Waivers, sodass der Präsident der Vereinigten Staaten sagen kann, dass im Bundesstaat Wisconsin für acht Jahre die Sozialgesetzgebung des Bundes ausgesetzt ist. So entstand Wisconsin Works, die Sozialhilfeform, die später auch nach Deutschland kam. Undenkbar für unsere Systeme.

Juristen müssen mit anderen Fachleuten helfen, Deregulierung wirklich umzusetzen. Wenn man sie will, muss man sie auch machen. Müssen Gesetze anders aussehen? Muss im Gesetz stehen, dass die Beteiligten abweichen dürfen? Wie kann man das fassen? Deshalb ist die Frage, was Deregulierung ist, am Ende eine sehr harte fachliche Frage. Vielleicht braucht man keine Liefergesetzregulierung, weil wir die Welt nicht so schnell bekehren können und damit nur ökonomische Nachteile haben. Das ist eine politische Frage.

Aber wir haben uns in den einzelnen Regelungen eine Dichte angewöhnt, die wenig Toleranzonen ermöglicht. In Europa wird unter Deregulierung oft die Abschaffung von Berichtspflichten verstanden. Das ist nicht falsch, weil Berichtspflichten viel Arbeit und Geld kosten. Wer die Regulierung nicht abschafft, sondern die Berichtspflicht, unterstellt, dass sich entweder die Beteiligten nicht mehr an die Regelungen halten oder sich in Wahrheit nichts ändert. Rechtstreue entsteht nicht durch Berichtspflicht, sondern durch Einhaltung von Regulierung. Deregulierung ist die Aufhebung oder Entlastung von Normen. Dazu geschieht relativ wenig. In den Vereinigten Staaten werden tatsächlich Regelungen aufgehoben.

Ob wir das immer wollen, ob das Umweltschutz, Sozialgesetzgebung oder anderes betrifft, ist eine politische Diskussion. Aber klar muss sein: Wenn ich weiter detailliert regle, komme ich schnell an ökonomische Sachverhalte. Das



betrifft Energie, Löhne, Ausschreibungen im öffentlichen Dienst, Arbeitsschutzvorschriften und vieles mehr. Da kommt auch Polemik hinein: Wer hat es geschafft, eine Regulierung für die Drittschallisolierung von außenstehenden Balkonen in deutsche Rechtsformen zu schreiben? Aber das ist nur Polemik, solange man nicht darüber redet, wie frei Bauen sein kann. Wie viel Anspruch hat ein Bürger? Keine Wohnung gegen die Nordrichtung, Drittschallisolierung zwischen den Decken, lieber 26 Zentimeter als 14 im Beton, in Normen gegossen? Ist es das Bundesbaugesetz, die Baunutzungsverordnung, die Bauordnungsstruktur des Landes oder ein Normengeflecht, das wir zu einer verbindlichen Struktur gemacht haben, die nicht einfach mit einem Gesetz aufgehoben werden kann?

Ich möchte Sie nicht in alle Untiefen führen, aber ich will darauf hinweisen, dass wir an dieser Stelle Herausforderungen zu bewältigen haben, in denen wir auch aus der Sicht der Wissenschaft in der Diskussion mit Wirtschaft und Politik Handreichungen geben müssen. Wie kann man das überhaupt machen? Da ist für uns diese Reallabor-Diskussion, die im Deutschen Bundestag geführt wird und die Herr Minister Wildberger und sein Ministerium in der Beratung des Deutschen Bundestages sehr intensiv begleiten, von besonderer Bedeutung. Geht das nur für kleine Dinge, geht das für große? Muss man das in jedem Gesetz einzeln ändern? Oder gibt es eine Generalklausel? Wer ermutigt Beamte, das Risiko einzugehen? Auch diejenigen, die im öffentlichen Dienst tätig sind, tragen Risiken und müssen eine Gewissheit haben, dass sie mehr Risikofreude zeigen dürfen, ohne dass das am Ende bedeutet, dass sie vor dem Staatsanwalt stehen, weil behauptet worden ist, sie hätten ihr Ermessen überschritten. Diese Erfahrung machen Beamte ja. Auch an dieser Stelle sind wir verpflichtet, die geeigneten Formulierungen dafür zu finden. Und zum Teil werden wir Rechtsordnungen ein Stück weit neu mitdiskutieren müssen.

Heute Mittag ist der Datenschutz hier ein Thema. Das ist die

Frage, was reguliere ich im Vorhinein – nennen wir es ex ante – oder was reguliere ich, nachdem ich gesehen habe, wie sich die Landschaft entwickelt hat – ex post. Unsere amerikanischen Kollegen sind sehr strikt der Auffassung, dass man erst einmal die Entwicklung zulassen und dann regulieren sollte. Die Biden-Regierung hat gesagt, sie will es wenigstens wissen und entscheidet später, ob sie reguliert. Die Trump-Regierung hat entschieden, sie will es gar nicht mehr wissen und schaut später mal. Wir sagen, wir wissen es noch nicht, aber regulieren sollten wir es schon einmal. Das sind auch Kulturtraditionen, die unterschiedlich sind, und es ist eine Frage des Mutes. Es kann sein, dass man das in geschützten Räumen in einer gewissen Weise macht, aber auch da gilt wieder: Wir haben eine verfassungsrechtliche Grundsituation, die ein bisschen anders ist als anderswo. Wenn man sich fragt, warum unter der gleichen Datenschutzgrundverordnung – wie gut oder wie schlecht sie auch immer ist – in Estland seit zwanzig Jahren eine Patientennakte existiert und wir zwanzig Jahre gebraucht haben, sie datenschutzfähig zu machen, dann sieht man, wie unterschiedlich die Interaktion zwischen Staat und Bürger in vielen Ländern Europas inzwischen funktioniert und was bei uns alles nicht geht. Das ist nicht nur Dummheit von Beamten, sondern es sind andere Kriterien, die zum Beispiel durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1983 aufgestellt worden sind, in dem zu den Grundrechten unseres Grundrechtskatalogs faktisch ein weiteres Grundrecht, das der informationellen Selbstbestimmung, hinzugefügt worden ist. Und wir gehen wieder, aus der Erfahrung der Geschichte und dem Schutz des Bürgers, davon aus, dass diese sogenannten Abwehrrechte ein enormes, gegen andere Rechte und Interessen abwägbares Gut sind.

Jetzt ist das aus der Sicht des Bürgers aber kein Abwehrrecht. Daten sind heute in sehr komplexer Weise für die Betroffenen nützlich. Sie sind nicht nur eine mögliche Bedrohung im Sinne von „Was wissen die Leute über mich?“, sondern sie sind ein Wirtschaftsgut, über das derjenige, der solche Daten erhebt, verfügt und das er anderen anbieten kann, die damit etwas Weiteres machen, was möglicherweise eine wirtschaftliche Aktivität ist. Und vor allem ist es ein Convenience-Produkt. Wir haben hier vor drei oder vier Jahren schon einmal diskutiert, und Google sitzt heute Mittag mit auf dem Podium. Wir haben die ulkige Entwicklung, dass wir in Deutschland fast keine Google-Street-View-Erneuerung mehr bekommen, denn nirgends auf der Welt gibt es mehr Einsprüche gegen die Abbildung des eigenen Hauses. Aber für den Google-Markt des Euros ist Deutschland nach wie vor der intensivste Nutzer von Google Street View. Viele, die ihr Haus verpixeln wollen, wissen, wie das Restaurant aussieht, bevor sie hingehen.

Das heißt, die Frage, wie wir das eine oder das andere einordnen, ist schwierig. Das Bundesverfassungsgericht wusste 1983 weder, dass es das iPhone gibt, noch, was man mit künstlicher Intelligenz möglicherweise an Vereinfachung, Erleichterung, Verbesserung im Gesundheitswesen oder in anderen Bereichen erreichen kann. Diese Abwägung ist heute nicht mehr so einfach, denn das haben die damals

entschieden. Was auch immer man da tut, das zu interpretieren, wie man zu neuen Entscheidungen kommt, ob die noch richtig sind, wie man Bürger erlaubt, sich zu entwickeln, ist eine politische Frage, die nicht einfach unter dem Motto „Die sollen mal die Daten freigeben“ behandelt werden kann. Bis zu der Frage, ob man am Ende vielleicht das ungeschriebene Grundrecht irgendwann ins geschriebene Grundrecht überführt, damit man es wieder einhausen kann. Alles ist theoretisch möglich, aber wir müssen uns ernsthaft darauf verständigen, dass wir nicht darüber reden, wenn wir über Verwaltungsvereinfachung, Deregulierung und andere Fragen sprechen, dass es darum geht, dass ein paar über-aggressive oder überaktive Leute irgendetwas irgendwo hingemalt haben, sondern es geht deutlich um etwas anderes. Es geht um eine handwerkliche Arbeit in der Rechtsordnung, um die Abwägung von Interessen und um die Übersetzung von Abwägungen wirtschaftlicher und persönlicher Art in eine neue Balance. Deregulierung ist eine neue Balance, vielleicht weil Regulierung die alte Balance aus den anderen gehoben hat. Aber darum wird es am Ende gehen.

Und da wird die Europäische Union entscheiden müssen, wie viel Einheitlichkeit wir in Europa herstellen wollen, bevor wir das einen einheitlichen Markt nennen. Es gibt eine einfache Alternative: Ich kann sagen, der Schalter muss in allen europäischen Ländern gleich sein, oder ich kann sagen, alle europäischen Länder müssen alle Schalter aus anderen europäischen Ländern als gleichwertig akzeptieren. Ich kann mehrere Stecker haben, um einen Computer anzuschließen, oder die Länder können beschließen, es darf nur noch einen Stecker in Europa geben. Für beides kann es immer Gründe geben, aber es hat jeweils Folgen, die in der einen oder anderen Weise ausfallen. Ich kann entscheiden, dass ich ohne ein Risikoassessment keine großen Sprachmodelle weiterentwickeln darf. Ich kann auch entscheiden, dass ich ein Risikoassessment nicht vom Betreiber selbst, sondern von einem Dritten machen lasse. Ich muss nur wissen, dazwischen liegt ein Jahr. Wir werden uns in dieser Fragestellung herausnehmen müssen aus der Sache, es gibt jeweils keinen anderen Regelungsansatz, es gibt immer eine Alternative.

Und diese Alternativen sind über lange Jahre nicht mehr vernünftig erörtert und am Ende realisiert worden. Deshalb ist der Satz „Ist Regulierung wichtig und ist Deregulierung ernst gemeint?“ der Versuch, so reißerisch der Satz auch klingen mag, aus dieser Welt ein Stück herauszuführen und zu sagen: Lasst uns über konkrete Projekte reden. Über die Frage, wie misst man das? Sie werden heute Mittag von meinem Kollegen Max Jager hören, wie wir versuchen, einen Regulierungsindex für Deutschland wissenschaftlich zu entwickeln, mit Hilfe von künstlicher Intelligenz, der vielleicht ein anderer Maßstab ist als das relativ ulkige Kriterium der Normkosten, die bestenfalls etwas darüber aussagen können, wie viel zusätzliche Arbeitskraft ich brauche, um die Zettel auszufüllen, aber überhaupt nichts darüber aussagen, wie viele Innovationen ich im Lande verliere, wenn ich das nicht mehr mache, weil ich der Regulierung nicht folgen kann. Das muss man anders berechnen. Also müssen wir darüber reden, wie kann man das tun an einer bestimmten

Stelle. Wir müssen über die Frage reden, wie geht das mit den Reallaboren? Wir müssen über die Frage reden, ist Datennutzung ein zusätzliches Kriterium? Wir müssen über die Frage reden, muss man Behörden andere Zielsetzungen geben? Ein Vorschlag, den wir hier gemacht haben, ist eben zu sagen, da müssen die Finanzregulierungsbehörden unter dem Ziel von Finanzstabilität und Wettbewerbsfähigkeit Ermessensentscheidungen treffen. Heute sind sie gezwungen, die Entscheidungen nur unter dem Gesichtspunkt von Finanzstabilität zu treffen.

Das kann man ändern. Wenn man den Streit zwischen der alten Notenbankstruktur Europas, die ausschließlich auf Geldwertstabilität ausgerichtet ist, und der amerikanischen Notenbank, die Geldwertstabilität und den Arbeitsmarkt als Ziele hat, dann weiß man, das ist legitim, Spannungsziele zum Auftrag einer Agentur zu machen. Das können wir tun. Der Beschluss ist im Vergleich zu vielem anderen, was wir da machen, relativ einfach. Das kann das Europäische Parlament beschließen. Es ist aber eine Entscheidung, bei der man sich fragen muss: Um Gottes Willen, da ist ja möglicherweise etwas finanzinstabil, weil es wettbewerbsfähig ist, und dann sind wir auf dem Niveau der Amerikaner. Oder man kann sagen, das Niveau der Amerikaner reicht vielleicht auch aus. Aber wir müssen zurück zu der Frage, wer über Deregulierung redet, ob wir das wirklich meinen.

Und Entbürokratisierung ist ein unfaires Wort, weil es davon ausgeht, dass der ausführende Beamte das Problem ist. Das ist er nicht, das kann ich nach einem langen Leben zwischen öffentlichem Dienst und privater Wirtschaft sagen. Das ist er gelegentlich auch, so wie jeder Abteilungsleiter in einem Unternehmen ein Problem sein kann. Aber er arbeitet nach Regeln und verstößt nicht täglich gegen Regeln, sondern in aller Regel wendet er sie an. Und wenn das sperrig ist, wenn das falsch ist, wenn das nicht wettbewerbsfähig ist, dann müssen wir ihm andere Regeln geben. Wenn er nur nach einem Kriterium abwägt, ist er nicht böse, wenn er das andere ignoriert. Wenn ich ihm die andere Aufgabe gebe, hat er eine Chance, sich dieser Aufgabe zu stellen, und es ist eine andere Diskussion.

Und diese Regulierungsdebatte, die haben wir nötig. Die

werden wir nie in großen Zeitungen führen. Das müssen wir auch nicht. Aber sie muss unter denen, die wissen, worüber sie reden, mit denen, die das entscheiden, eine solide Debatte darüber werden. Und wir würden uns sehr freuen, wenn das in dieser Diskussion möglich ist. Herr Minister Wildberger, es ist eine Ehre und Vergnügen, dass Sie gesagt haben, ich lasse mich darauf ein. Sie haben sich ja schon auf viel eingelassen. Bis zu dieser Stelle, glaube ich, werden Sie sich auch gelegentlich überlegen, auf was habe ich mich da eingelassen? Weil es eben genau in diesem Spannungsfeld Ihrer Arbeit ist. Auf der einen Seite Dinge in Ordnung zu bringen, Digitalisierung, das ist immer einfach langsam und schlecht, das kann man besser machen. Aber die Staatsmodernisierung ist genau diese Frage: Was wollen wir in einem Staat haben? Und wenn wir einmal unterstellen, dass wir darüber eine Einigkeit haben, wie macht man das eigentlich? Und darüber ist extrem lange nicht diskutiert worden. Deshalb sind Sie sozusagen eigentlich in der Aufgabe, erst einmal ein Stück aufzuwecken, zu sagen: Pass mal auf, das kann man so und so machen, aber wir müssen jetzt mal darüber reden, ob wir es so und so machen. Und verdammt nochmal, dann müssen wir es auch machen. Dabei würden wir Sie gerne unterstützen. Und deshalb freuen wir uns, dass Sie da sind, auch dass Sie sich so viel Zeit nehmen, nachher bei uns im Podium weiter in Diskussion zu sein. Das ist, will ich einmal sagen, für Minister aus meiner Lebenserfahrung alles andere als selbstverständlich.

DEREGULIERUNG – ERNST GEMEINT?

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.



Dr. Karsten Wildberger

Bundesminister für Digitales und Staatsmodernisierung



Prof. Dr. Susan E. Dudley

Founder of the George Washington University Regulatory Studies Center and distinguished professor of practice in the Trachtenberg School of Public Policy and Public Administration



Dr. Reinhard Göhner

Mitglied des Nationalen Normenkontrollrates, Staatssekretär a.D.



Dr. Ole Schröder

Vorstandsmitglied, SCHUFA Holding AG



Michael Hager

Head of Cabinet, Valdis Dombrovski, Vice-President EU Commission



Prof. Dr. Boris Paal

Professor für Law and Regulation of the Digital Transformation, TU München

**Prof. Dr. Rolf Schwartmann**

Kölner Forschungsstelle für
Medienrecht TH Köln

**Sabine Frank**

Head of Government Affairs
and Public Policy DACH,
Google

**Birgit Dietl-Benzin**

Vorstandsmitglied,
DekaBank

**Sabine Lautenschläger**

Aufsichtsratsmitglied,
Commerzbank AG, Mitglied
des EZB Direktoriums a.D.

**Prof. Dr. Patrick Glauner**

Professor für Künstliche
Intelligenz, TH Deggendorf

**Dr. Marcus Chromik**

Chief Risk Officer,
Vorstandsmitglied,
Deutsche Bank AG

KEYNOTE I

DR. KARSTEN WILDBERGER, BUNDESMINISTER FÜR DIGITALES UND STAATSMODERNISIERUNG

Sehr geehrter Herr Präsident Stieglitz, sehr geehrte Frau Prof. Redenius-Hövermann, sehr geehrter Prof. Koch, sehr geehrte Frau Prof. Dudley und sehr geehrte Damen und Herren der Frankfurter Regulierungskonferenz.

Ersteinmal ganz herzlichen Dank für die freundliche Einladung. Ich freue mich sehr, heute hier sein zu können. Es ist vielleicht Zufall, vielleicht auch ein schönes Symbol, dass ich heute Vormittag auf der Regulierungskonferenz hier in Frankfurt spreche und heute Nachmittag bei der AI Week in Frankfurt dabei bin. Und beide Themen scheinen auf den ersten Blick etwas auseinander zu liegen.

Hier die Paragraphen und dort die Algorithmen. Aber im Kern geht es in vielen Bereichen auch um dasselbe: Wie schaffen wir Freiräume, damit Neues entstehen kann, damit Innovation entstehen kann, damit Wachstum entstehen kann, ohne das Fundament unseres Rechtsstaats und unserer Werte zu verlieren? Ob bei Regeln oder beim Maschinenlernen – zu viel Kontrolle lähmt, zu wenig gefährdet. Die Kunst liegt darin, das richtige Maß zu finden.

Ich möchte im ersten Teil kurz eher etwas Allgemeines sagen und – auch ein bisschen provokant – Dinge zugespitzt formulieren, denn mich beschäftigt, ob wir aktuell wirklich die richtigen Fragen nach vorne stellen.

Ich möchte mit dem ersten Thema beginnen: Wir verkennen, dass sich um jede Regel ein System bildet – es geht also nie nur um die Regeln alleine. Mit jeder Regel wird eine neue Behörde eingeführt, die Dinge kontrolliert. Die Regeln, die wir geschaffen haben, führen also zu einem bestimmten System. Und da muss man natürlich die Frage stellen: Wie ändere ich in diesem System diese Regel? Oder wie muss ich gegebenenfalls das System anpassen, ohne die Fundamentalfrage zu stellen? Und ist ein System aus sich selbst heraus dazu überhaupt in der Lage? Letztere Fragen höre ich höchst selten. Und in Ihrem Thesenpapier zur Konferenz sprechen Sie, liebe Frau Redenius-Hövermann und Sie, lieber Herr Koch, und Ihr Team vom „Regulierungsinfarkt“. Ich habe dazu neulich – ein bisschen profaner – im Bundestag gesagt, Deutschland habe sich verknottet. Aber beide Formulierungen greifen denselben Gedanken auf: Unser Staat hat sich mit seiner Verwaltung in einem Dickicht von Vorschriften, Verfahren, Regeln, Sonderregeln verfangen. Wir blockieren uns selbst. Und wir haben uns so sehr in Vorschriften verheddert, dass wir oft gar nicht mehr sehen,

wo die Linie zwischen sinnvoller Regulierung und administrativer Last verläuft.

Und diese Verknottung erzeugt Frust und Unzufriedenheit, lähmt unsere Wirtschaft. Nicht nur Frust auch mit einzelnen Behörden, sondern mit dem Staat als Ganzem. Und wenn demokratische Gesellschaften das Gefühl bekommen, die Verwaltung und der Staat funktionieren nicht, dann wackelt das Fundament dieser Demokratie.

Es gibt ein Zitat von Albert Einstein, bei dem leider nicht bekannt ist, ob er es wirklich gesagt hat. Es wird ihm allerdings zugeschrieben, und ich finde es hervorragend: „Insanity is doing the same thing over and over again and expecting different results.“ Oder auf Deutsch: „Die Definition von Wahnsinn ist, immer wieder das Gleiche zu tun und andere Ergebnisse zu erwarten.“ Und – wie gesagt zugespitzt formuliert – so erlebe ich in etwa die Debatte. Jede Woche. Einerseits bin ich deswegen dankbar für den neuen Bericht. Aber andererseits bin ich immer noch unsicher: Liegt es daran, dass wir zu doof sind – oder ist irgendwas anderes im System? Liegt es nur am Willen – oder gibt es ein anderes Thema, über das wir eigentlich diskutieren sollten?

Dazu lassen sich vier Thesen oder vier „erste Prinzipien“ formulieren, denn wenn etwas mal so gar nicht funktioniert, dann ist es immer wichtig und sinnvoll, zurückzugehen auf solche ersten Prinzipien. Das habe ich in meiner Ausbildung gelernt und auch in dem, was ich bisher getan habe, beherzigt – und das werde ich auch nicht ablegen.

Erstens: Meine „ersten Prinzipien“ beinhalten, dass ich zunächst andere Fragen stelle. Denn hinter einer Regulierung steht natürlich ein Glaubenssatz, ein Mindset. Da müssen wir uns brutal ehrlich machen: Wir haben in diesem Land und in Europa nicht alle das gleiche Mindset. Die Frage ist: Wie viel vertrauen wir dem Einzelnen, dem Menschen, der Wirtschaft, eigenverantwortlich das Richtige zu tun? Ich bin im Team Kreativität: Ich glaube an die kreative Kraft von Menschen. Ich vertraue darauf, dass wir auch kollektiv das Richtige tun. Es gibt aber auch andere Teams, die sagen: Wir vertrauen dir nicht. Wir müssen dir Dinge vorschreiben, weil sonst nichts passiert. Das geht also an die Grundfesten dessen, wie wir miteinander umgehen wollen.

Das zweite Grundprinzip ist der Dreiklang um den es geht, wenn Sie etwas Sinnhaftes umsetzen wollen. Auf Englisch lautet der: „Clarity, Accountability and Measurement“. Also: Klarheit, wo will ich eigentlich hin? Habe ich ein Zielbild? Das fehlt uns in vielen Bereichen. Wo ist unser Zehn-, Fünfzehn- oder Zwanzigjahresplan? Accountability: Wir haben das

Ressortprinzip – jeder schön in seinem Silo, immer schön Klein-Klein. Ich beschreibe es wieder bewusst provokant: Wir haben Verantwortung atomisiert. Und zum Thema „Measurement“: Wir messen auch nicht so richtig gerne. Transparenz, Clarity, Accountability, Measurement.

Das dritte erste Prinzip, von dem ich nicht sicher bin, ob es wirklich ein „Prinzip“ oder zunächst eher eine Feststellung ist, betrifft nicht nur Staat und Verwaltung, sondern auch die Wirtschaft: Wenn Sie so erfolgreich waren oder sind wie Deutschland und Europa, und plötzlich verändert sich die Welt, dann wollen Sie alle diesen Erfolg festhalten. Dann gehen Sie zurück und fragen: „Was hat uns eigentlich so erfolgreich gemacht?“ Dann schauen Sie in den Rückspiegel. Sie fangen dann an, um das, was Sie für den Grund Ihres bisherigen Erfolgs halten, einen Prozess zu konstruieren. Sie institutionalisieren damit den vergangenen Erfolg – und höhlen damit den Inhalt aus. Deshalb sage ich: Wir haben es geschafft, Prozesse zu bauen, die superkomplex, aber in vielen Bereichen inhaltsleer sind. Das dritte Grundprinzip lautet deswegen „Content First, Process Second“. Es geht immer um Output, um Inhalt. Der Prozess ist nur dazu da, um besser an den Inhalt zu kommen.

Und für die Beschreibung des vierten Grundprinzips zum Thema Veränderung nehme ich immer ein Bild: Sie haben ein System, und als Bild nehmen wir mal einen Kreis. Veränderung findet immer an der Peripherie dieses Kreises statt, immer am Rand. Das ist anstrengend. Das System versucht, Sie reinzuziehen, das erlebe ich selbst. Sie müssen aber, wenn Sie das System wirklich verändern wollen, einen Fuß im Kreis haben und einen außerhalb. Wenn Sie beide Füße draußen haben, dann haben Sie die Verbindung zum System verloren und sind zynisch. Dann können Sie auch nicht wirklich verändern. Und dann ist die Frage: Sind die Debatten, die wir führen, im Kreis, oder sind sie an der Peripherie des Kreises? Und ich sage: Die immer wiederkehrenden „Wir müssen dies oder jenes tun“-Debatten drehen sich um Fragen, die aus der Mitte des Kreises gestellt werden. Diese Debatten beschäftigen sich zu wenig damit, wie wir es denn jetzt wirklich umgesetzt und verändert bekommen. Da liegt aus meiner Sicht die eigentliche Krux. Neben der Frage, ob wir eigentlich das gleiche Verständnis von staatlichen Aufgaben haben, oder davon, was wir den Menschen, was wir den Unternehmen zutrauen.

Und letzter Punkt: Sind wir dynamisch genug im System, um zu verstehen, dass sich fundamentale Dinge verändert haben? Nehmen Sie den Faktor Zeit: Wenn Sie ein chinesisches Unternehmen fragen, mit welcher Geschwindigkeit es unterwegs ist, wenn Sie die Amerikaner fragen, mit welcher Geschwindigkeit sie unterwegs sind, und wenn wir dann demgegenüber alle Zeit der Welt zu haben scheinen – dann haben wir keine Übereinkunft, wie stark sich der Faktor Zeit verändert hat. Das ist ein ganz wichtiger Teil des Contents und nicht nur eine Frage des Prozesses.

So, jetzt war das der allgemeine Teil. Was heißt das konkret für das neue Ministerium für Digitalisierung und Staatsmodernisierung? Zwei Kofferbegriffe, zwei Riesenthemen. Wir arbeiten vor allen Dingen im Querschnitt. Wir können das nicht alleine und wir versuchen, mit den Silos zusammenzuarbeiten. In der Wirtschaft heißt das „Matrix-Organisation“.

Manche Dinge machen wir selber federführend, aber im wesentlichen Teil sind wir die Spinne im Netz, die auch dafür accountable ist, dass etwas passiert im System. Und wir versuchen, uns innerhalb des Systems – soweit es geht – möglichst immer am Rand zu bewegen. Ein Bein drin, ein Bein draußen.

Und ich werde mich jetzt heute hier fokussieren auf das Thema Staatsmodernisierung. Zum Thema Digitalisierung sage ich später noch einige Dinge konkret zu KI. Vielleicht noch ein Satz vorweg: Wir haben im neuen Ministerium ein Zielbild entwickelt. Wir arbeiten sehr stark in messbaren Umsetzungsprojekten. Wir nennen sie die „internen Durchbruchprojekte“. Das heißt, wir wollen hier auch konkret lernen, vom Output kommend – also contentbasiert – zu arbeiten. Ich bin da meinem gesamten Team, meiner Staatssekretärin und meinen Staatssekretären, sehr dankbar, dass da alle wirklich wunderbar mitziehen. Und ich kann nur bestätigen, was Professor Koch gesagt hat über die Menschen in den Ministerien, die auch wollen, die auch Bock haben, etwas zu verändern.

Was machen wir konkret beim Thema Staatsmodernisierung? Ich hatte eingangs gesagt: Wenn man immer dasselbe tut, aber einen anderen Ausgang erwartet, dann nennt man das Wahnsinn. Also versuchen wir tatsächlich auch, andere Arbeitsweisen in der Regierung zu etablieren. Wir reden jede Woche. Reden heißt nicht nur Kaffee trinken. Das heißt wirklich „reden“ – und zwar hart in der Sache zu den Themen: „Wie kriegen wir Bürokratie zurückgebaut?“ und „Wie machen wir Dinge einfacher?“. Ganz konkret am Kabinetts-tisch. Wir reden dort auch zu Dingen, die nicht geeint sind. Das war so bisher nicht üblich. Wir sind jeden Tag im Austausch mit den verschiedenen Häusern und arbeiten uns durch die schwerfällige Materie, jeden Tag, jede Woche. In viele Einzelgesprächen, auch auf Ministerebene dann mit meiner Person, arbeiten wir daran, Themen voranzubringen.

Was hat das bisher gebracht? Wir haben vor ein paar Wochen eine Regierungsklausur gehabt, in deren Rahmen wir die sogenannte Modernisierungsagenda Bund verabschiedet haben. Jetzt kann man sagen „wieder ein Papierchen“. Ja, das ist ein Papier, aber da stehen sehr konkrete Dinge drin, auf die wir uns auch committen.

Dieses Papier betrifft fünf konkret benannte Handlungsfelder für einen leistungsfähigen Staat: Wie kommen wir in die Umsetzung, um spürbaren Bürokratierückbau zu erzielen? Also zu weniger Vorschriften, zu weniger Belastungen? Und da haben wir uns darauf verständigt, die Bürokratiekosten um 16 Milliarden Euro zu senken. Das ist hinterlegt nach einzelnen Ressorts. Dahinter gibt es auch einen messbaren Plan, und wir haben jede Woche ein Monitoring. Dazu habe ich regelmäßig auch in Kabinettsitzungen einen Umschlag dabei. Da sind Übersichten drin, und die verteile ich – manchmal berichte ich eher darüber, wo stehen, und manchmal werbe ich für mehr Unterstützung.

Das zweite wichtige Handlungsfeld der Modernisierungsagenda ist der Bereich „Bessere Rechtsetzung“. Insbesondere in der jüngeren Vergangenheit haben wir viele Gesetze erlebt, die handwerklich wirklich schlecht gemacht waren. Und wir müssen einfach an die Umsetzung denken von einem Gesetz, auch an die Querverbindung zu anderen

Gesetzen und Vorschriften. Hier gibt es oft Widersprüche. Das fängt schon bei Definitionen an. Und natürlich müssen auch Gesetze heute automatisierbar, digitalisierbar, in einen Code überführbar sein. Dazu brauchen wir auch ein bisschen mehr Zeit, um beispielsweise die Kommunen mit einzubinden. Von dort benötigen wir Feedback – denn in den Kommunen müssen die Gesetze umgesetzt werden, und dort werden sie am Ende für die Bürger auch spürbar.

Das dritte große Handlungsfeld haben wir bezeichnet mit „Bürger- und unternehmenszentrierter Service“. Dahinter steht das Thema „Verwaltungsdigitalisierung“, und da haben wir alleine – Stand heute – vier große Projekte in der Umsetzung, und wir kommen Stück für Stück voran. Ich sage Ihnen jetzt schon: Am Ende der Legislatur wird diese Welt bei uns noch nicht digital fantastisch sein. Aber ich bin zuversichtlich, dass hoffentlich viele Menschen sagen werden: „Naja, geht schon voran, viele Dinge klappen besser.“ Und vor allen Dingen bauen wir jetzt ein Momentum auf, das uns dann hoffentlich weiterträgt.

Und das vierte Handlungsfeld haben wir „Zukunftsgerichtete Personalentwicklung“ genannt. Wir können es auch ein „Betriebssystem-Update für die Verwaltung“ nennen. Wie machen wir das System durchlässiger, wie schaffen wir Anreize, wie sieht Führung aus, wie führe ich Menschen in einem solchen System, gebe ihnen mehr Freiraum, gebe ihnen auch ein Zielbild, und traue ihnen auch mehr zu, dass sie sich auch manchmal – oder idealerweise häufig – am Rand des Kreises bewegen? Also neue Wege im öffentlichen Dienst. Und da ist Alexander Dobrindt mit dem Innenministerium dabei, diese Regeln gerade nicht nur zu entwickeln, sondern sie dann scharf zu stellen.

Und das letzte Handlungsfeld für einen leistungsfähigen Staat, das in der Modernisierungsagenda genannt wird, lautet „Effiziente Bundesverwaltung“. Wir müssen auch mal ins Gym und ein bisschen abspecken. Da haben wir uns zumindest mal als ein KPI 8 Prozent weniger Personal gesetzt. Und wir arbeiten auch am Wegfall von Doppelstrukturen. Und natürlich auch an nachgelagerten Behörden. Wir haben ungefähr 960 davon. Wie kriegen wir diese Anzahl reduziert? Auch da müssen wir uns ehrlich machen: Wenn wir das tun, dann werden wir auch einen Aufschrei haben, nach dem Motto „Das geht aber nicht, weil...“. Auch das ist also ein Prozess, und auch dieser Prozess erfordert das Mittun von vielen. Aber daran arbeiten wir.

Wir haben in der „Modernisierungsagenda Bund“ nicht nur diese Handlungsfelder formuliert und auch quantifiziert, wir haben auch eine Projektstruktur angekündigt. Alle Häuser haben jetzt geliefert, um aktuell – das ist eine dynamische Liste – 23 wichtige Vorhaben auf die Straße zu bringen. Vorhaben, bei denen die Bürgerinnen und Bürger auch spüren, da passiert etwas. Ich nenne beispielsweise die digitale Fahrzeugzulassung, i-Kfz. Das sind 10 Millionen Vorgänge pro Jahr. Wir werden die Fahrzeugzulassung jetzt nicht mehr über 430 Kraftfahrtämter mit 430 Portalen und anderen Prozessen laufen haben, sondern wir werden es vereinheitlichen. Ich hoffe, dass wir das in anderthalb Jahren schaffen. Das ist sportlich – nicht, weil die Technik nicht da wäre, sondern weil wir die behördlichen Strukturen inklusive Flensburg auch anpassen müssen. Das machen wir in toller

Zusammenarbeit mit meinem Kollegen Patrick Schnieder aus dem Verkehrsministerium.

Wir haben uns auch darauf verständigt, die schnellere Unternehmensgründung hinzubekommen. Ich bin da zuversichtlich, dass wir das schaffen. Wir haben dazu schon mit der Notarkammer abgestimmt, dass z.B. die notarielle Beurkundung der Unternehmensgründung auch automatisiert wird. Ich bin hoffnungsvoll, dass uns auch dieses Projekt gelingt. Und viele unserer Vorhaben – übrigens auch von den anderen Häusern – sind KI-basiert. Wir fragen uns also konkret: Wie nutzen wir Künstliche Intelligenz, Technologie, um durch diesen Dschungel der Regulierung durchzukommen? Wie hilft uns Technologie dabei?

Noch zwei Sätze zu Staatsmodernisierung. Der nächste Haltepunkt ist am 5. November. An diesem Tag haben wir eine Kabinettsitzung, bei der wir uns nur mit Entlastung beschäftigen. Darüber ist auch schon geschrieben worden. Der Prozess geht noch bis Freitag und ich bin sicher, dass wir weißen Rauch hinbekommen. Das heißt, wir werden auch was entscheiden. Wir werden vor allen Dingen Vorhaben entscheiden – ich hoffe, dass große Vorhaben dabei sind. In Eckpunkten. Und die werden wir so scharf stellen, dass klar ist, was jetzt gemacht wird und auch bis wann. Jetzt kann man natürlich fragen „Warum legt ihr noch kein Gesetz vor“? Ich hatte eben über bessere Gesetzgebung gesprochen. Bei der Entlastung geht es nun schon um komplexe Dinge – und die können wir nicht einfach so, ich sag’s mal flapsig, hinhunzen. Und wir strecken uns schon, aber mit diesen Eckpunkten haben wir es so belastbar hinbekommen, dass wir das dann auch zeitnah durch die Tür bekommen. Und ich hoffe, dass da schon was zusammenkommt, sodass auch die Öffentlichkeit sagt: „Respekt“. Dazu haben wir neben den Eckpunkten auch einige Gesetzesvorhaben, die an dem Tag verabschiedet werden. Insgesamt also eine bunte Mischung aus verschiedenen Bereichen.

Dann wird wieder der geneigte Kritiker sagen: „Das ist aber kleinteilig!“ Ja, wenn man 20 Jahre Beton ausbringt, dann wird die Aufgabe, ihn abzutragen, sehr kleinteilig werden. Und da müssen wir jetzt auch durch. Es gibt eben nicht den einen Schalter, den man umlegen muss. Insofern bin ich da zuversichtlich, ich will aber auch sagen, dass das ein echt anstrengender Prozess ist. Und an alle, die glauben, dass dieser Prozess mal „eben so“ gemacht wäre: Wir müssen ehrlich sein und sagen, dass er etwas länger braucht. Das heißt nicht, dass man ihn nicht mit Entschiedenheit und Entschlossenheit angeht, und dass man nicht alles dafür gibt. Aber das ist ein dickes Brett – und Teil dieses Bretts ist eben auch, die Kultur durch das, was man tut, zu verändern.

Und gleichzeitig haben wir natürlich den Bund, wir haben die Länder und Kommunen. Wir arbeiten auch an der Modernisierungsagenda Föderal. Die soll Anfang Dezember auf der Ministerpräsidentenkonferenz mit dem Bundeskanzler scharf gestellt werden. Da geht es um die Beantwortung vieler Fragen, u.a. eben auch dazu, was die Länder – neben und mit dem Bund – tun können, um zu entlasten und zu vereinfachen. Ich glaube, da ist schon sehr viel Mutiges in Arbeit gerade. Der Austausch mit den Ministerpräsidenten ist sehr gut.

Ich habe auch ein paar Hobby-Fragen, die mich echt umtreiben. Wenn wir zum Beispiel einen Datenschutz europäisch regeln – warum müssen wir diese europäischen Regeln in Deutschland dann noch 17-mal interpretieren? Das ist mir echt ein Rätsel. Und dann wird auch bei solchen Fragen natürlich zu klären sein, wie wir von einer abstrakten Übereinstimmung à la „wir sollen, wir wollen, wir müssen“ dahinkommen, dass wir das dann jetzt auch machen. Ich glaube, in einigen Bereichen wird uns was gelingen – aber ich bin mir auch sicher, dass wir in einigen Bereichen feststellen werden, dass wir noch Arbeit vor uns haben. Aber wir arbeiten dran und ich bin auch sicher, dass diese Modernisierungsagenda Föderal schon etwas ist, was wir so in diesem Land seit langem nicht mehr hatten.

Erlauben Sie mir noch zwei Punkte. Zunächst nochmal zu Europa. Es ist klar: Wir haben nicht nur Bund, Länder und Kommunen, wir haben auch Europa. Und wir müssen erstmal bei uns national aufhören mit der Vergoldung dessen, was wir aus Europa bekommen, dem sogenannten Goldplating. Wir sollten EU-Vorhaben einfach schlank umsetzen. Mein Haus ist jetzt gerade in der nationalen Umsetzung von vielen Acts, Data Governance Act etc. Das machen wir so schlank es irgendwie geht, und so, dass es trotzdem natürlich sinnvoll für die Unternehmen und für die Betroffenen ist. Würde ich das selber so machen wollen, was wir da umsetzen? Nein. Auch da arbeiten wir im engen Austausch mit Europa. Und mit Bundeskanzler Friedrich Merz haben wir jetzt als Deutschland wieder eine laute und deutliche Stimme, die sagt, dass es so nicht weitergehen kann. Ich kann Ihnen versichern: Ich habe selbst auch schon zehn persönliche Treffen mit den entsprechenden Kommissaren gehabt. Wir wollen gemeinsam darauf hinarbeiten, auch im Austausch mit europäischen Kollegen, dass wir etwa bei Fragen der KI-Regulierung, bei Data Act und auch der GDPR, viel mehr Pragmatismus hineinbekommen.

Aber, das möchte ich betonen, das heißt nicht, dass wir die Risiken nicht adressieren. Die Risiken sind da. Wir müssen allerdings aufhören, immer zu polarisieren. Also wenn ich sage, dass wir es pragmatisch machen müssen, habe ich damit nicht zugleich gesagt, dass wir Risiken nicht adressieren müssen. Ich habe damit gesagt, dass wir sie eben anders adressieren müssen. Gebe ich Innovation eine Chance und reguliere dann, wenn ich ein Produkt habe? Oder würge ich das Ganze von Anfang an ab und bin hinterher Kunde von einem Produkt von anderen – so, wie wir es die letzten Jahre gemacht haben? Und wir haben auch noch fast 2.000 delegierte Rechtsakte und über 4.000 Durchführungsrechtsakte in der Pipeline. Da sind wir auch dran. Mit diesem Widerspruch, mit dieser Herausforderung müssen wir aktuell leben. Das ist mir auch bewusst. Aber wir arbeiten sehr eng mit der Kommission zusammen, denn ich bin natürlich glühender Verfechter von Europa.



Ich sehe aber selbstverständlich die große Gefahr: Je weiter man weg ist von den Kundinnen und Kunden, sprich Bürgerinnen und Bürgern, desto mehr verselbstständigen sich auch Systeme. Und wir wollen natürlich nicht, dass das Ansehen Europas weiter Schaden nimmt bei den Bürgerinnen und Bürgern. Und deshalb muss Europa zum Ermöglicher werden und darf nicht mehr nur Verhinderer und Überregulierer bleiben. Das ist noch ein weiter Weg, insbesondere im Parlament. Sie haben es gesehen beim Lieferketten-Sorgfaltspflichtengesetz.

Künstliche Intelligenz zum Abschluss. Das habe ich Ihnen jetzt am Anfang erzählt, dass ich nachher noch bei der Frankfurter AI Week bin. Lassen Sie mich nur sagen: Künstliche Intelligenz ist nicht nur irgendeine Form der Digitalisierung, nur irgendeine neue Innovation. Es ist die größte Innovation, die die Menschheit je gesehen hat, die schneller das Leben von allen beeinflussen wird, als wir es uns vorstellen können. Es wird alle Lebensbereiche betreffen. Und deshalb ist es absolut notwendig, dass wir auch als Führungsnation technologisch dabei sind – und nicht nur Kunde von den Produzenten dieser Produkte. Und diese Reise wird mit Hochdruck aus China kommend in den USA vorangetrieben, und wir haben nicht mehr zwei Jahre Zeit. Das passiert alles jetzt. Und das Gute ist, wir haben eigentlich die Voraussetzungen, auch intellektuell: Wir haben tolle universitäre Einrichtungen, wir haben auch super Ökosysteme und wir können das. Aber wir müssen gerade auch im Regulierungsbereich zumindest die Rahmenbedingungen so verändern, dass wir Innovation und Entwicklungsmöglichkeit ganz voranstellen – und dann, wenn Produkte fertig sind, natürlich regulieren und auch genau hinschauen. Die gute Nachricht ist: Es ist uns gelungen, in der Bundesregierung zwischen CDU, CSU und SPD zu der KI-Verordnung und auch zur GDPR eine Position hinzubekommen, die

ambitioniert ist und weit über den Koalitionsvertrag hinausgeht. Das ist wirklich ein großer Erfolg. Das heißt, es war jetzt auch für uns und für mich möglich, eine Position nach Brüssel zu übermitteln in dem digitalen Omnibus-Prozess, die die geeinte Sicht der Bundesregierung darstellt und nicht nur sozusagen die Meinung eines Hauses oder auch die Meinung des Kanzlers ist. Das ist, glaube ich, ein wichtiger Schritt. Wissen wir, was am 19. November von der Kommission vorgelegt wird? Noch nicht. Wissen wir, was das Parlament macht? Noch nicht. Aber was wir wissen, ist, dass wir in jedem Fall mit Nachdruck genau für die Dinge, die ich gerade beschrieben habe, weiterkämpfen werden. Und wie gesagt: Das ist ein Prozess und ich bin immer ein optimistischer Mensch. Und wenn man Menschen mitnimmt und das regelmäßig macht, auch regelmäßig vor die Wand rennt, dann wackelt irgendwann die Wand. Und dann kommt man vielleicht auch durch.

Meine Damen und Herren, zum Abschluss: Ob Regulierungsinfarkt oder festgezurrtter Knoten – es steht fest, dass wir uns mit zu vielen Vorschriften, Verfahren und Regeln selbst gefesselt haben. Es steht fest, dass wir uns daraus selbst ein System geschaffen haben, was außerordentlich sperrig ist. Und genauso steht fest, dass wir uns auch selbst daraus befreien können. Ich habe Ihnen einen Eindruck vermittelt, was dieses neue Ministerium macht, im Schulterschluss mit den anderen Ministerien. Und lassen Sie mich deshalb nochmal mit drei Gedanken schließen:

Erstens: Deregulierung heißt nicht, dass wir jede Regelung oder unsere Werte abschaffen. Es bedeutet, die richtigen Regelungen zu behalten, das richtige Maß zu finden – und die überflüssigen Regelungen loszulassen. Es heißt auch, sich auf das Grundprinzip von Vertrauen zu fokussieren: Was trauen wir den Menschen zu, wo ermöglichen wir Freiheit – und was ist die Aufgabe von Staat?

Zweitens: Debattieren wir die Frage, wie wir das System reformieren müssen, und ob das System in der aktuellen Form in der notwendigen Geschwindigkeit agieren kann, in ausreichender Form? Und mit „System“ meine ich natürlich nicht die Frage, ob Demokratie und Freiheit. Ich möchte in Demokratie und Freiheit leben, und wir können auch dankbar dafür sein, dass wir so leben dürfen. Wir müssen aber auch offen dafür sein, dass auch ein gutes System mal ein Update braucht; dass auch ein gutes System mal eine Veränderung braucht, damit es eben auch kraftvoll in die Zukunft blicken kann. Und das sehe ich natürlich aktuell schon mit etwas Sorge. Und diese Frage müssen wir neben der Frage, was zu tun ist, auch häufiger mal stellen.

Und drittens: Wie können wir trotzdem im System – weil wir natürlich nicht alles auf einmal verändern können – die richtigen Antworten finden? Das ist ja gerade der Ansatz, den ich versucht habe, zu beschreiben. Das ist die erste Phase unseres neuen Hauses, in der wir für die Bundesregierung Dinge anders angehen. Und das ist für uns ein ganz wichtiges Anliegen – und da kämpfen wir mit aller Kraft für.

Also, Deregulierung ist natürlich kein Selbstzweck. Sie ist Ausdruck eines starken Staates in einem starken Europa, der sich selbst ernst nimmt. Eines Staates, der seiner Verantwortung für die Zukunft gerecht wird.

Nochmals herzlichen Dank, heute hier sein zu dürfen. Ich freue mich auf die Diskussion mit Ihnen.

Vielen Dank!

KEYNOTE II

PROF. DR. SUSAN E. DUDLEY, FOUNDER OF THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY REGULATORY STUDIES CENTER AND DISTINGUISHED PROFESSOR OF PRACTICE IN THE TRACHTENBERG SCHOOL OF PUBLIC POLICY AND PUBLIC ADMINISTRATION

Thank you so much. I apologize that I'm going to be speaking to you in English. I had a wonderful simultaneous translator up there, so I really appreciated all of your remarks. I know I'm going to learn so much today. I'm Susan Dudley. I founded the George Washington University Regulatory Studies Center, which has a lot of parallels with FCCR. If you're interested, I can talk to you more about that.

Before I did, I was the head of an office that oversees the regulations of the United States. So I have kind of a cross-cutting perspective on how regulation works, and what Roland has asked me to talk to you about today is what is happening in the United States.

My agenda for the next half an hour is to just go over some history and some milestones to take you to where we are today. Then talk to you what's going on with President Trump which could take us all day, but I will try to keep that brief. And then I ask the question that you are asking here, is deregulation in the United States serious. And then what broader lessons we can learn for reform. And that is where I think I am going to learn a lot from you.

All right, so this is a graph of our Federal Register. Every day, the U.S. government publishes Federal Register that lists all the new regulatory activity. It includes proposed and final rules, and each agency's explanation behind them. So it's not a perfect measure of regulation (and this afternoon we're going to learn a lot more about different measures of regulation), but I like it because it goes back to 1940. It gives me a background to show you some milestones.

The first milestone I want to talk about is our Administrative Procedure Act. Congress passed it in 1946, a point in the United States when there was significant concern about the role of executive branch agencies, and whether they, rather than our legislative branch, should be able to write laws. Did that violate the U.S. constitution?

On the one hand, people argued that life is just too complex and we can't possibly expect our legislators to answer these difficult questions. We need the experts. On the other hand, the experts are not accountable to the people the way the legislature is. The Administrative Procedure Act attempted

to balance the concerns. It did three things. First, it said that agencies cannot issue regulations unless congress has delegated them that authority. Because under our constitution congress writes all laws, congress must direct the agency to regulate.

Second, before issuing a regulation, agencies need to put a draft of it out for public review and comment. And that is what the Federal Register is. So, proposed rules have to go out for a public notice and public has the opportunity to file comments.

And third, agencies have to base their final regulation on their record that they developed both in preparing the regulation and the public's comments. And that anybody who thinks they did not, can take the agencies to court. Thus, it clarified the courts' role in evaluating whether the regulation was consistent with our constitution and with the legislative authority that congress gave.

One question I always ask my students is, what do you think is going on in that big uptick [in Federal Register pages]? One answer that I never get is that that was a period in the US of deregulation, but it was. Prior to that point, regulation was largely aimed at regulating prices and service, for example of rails, airlines, electricity, and telecommunications. By the early 1970s, we had reached a point where both the academic research but also the policy entrepreneurs were realizing that this kind of regulation was actually harmful. We thought we were protecting consumers from monopoly power, from market power, but in fact that type of economic regulation ends up protecting the incumbents, harming consumers and stifling innovation, issues we have been talking a lot about here.

But obviously, something else was going on, because at the same time we created a lot of new regulatory agencies. But their focus was different. They were less concerned with rates that could be charged and more with protecting health, safety, and environmental concerns. You probably don't know all these acronyms, but its housing, transportation, environmental protection, occupational safety, consumer product safety, energy. While there was widespread agreement that economic regulation tended to be harmful and we should just deregulate, there was not (and is not) the same feeling about this type of regulation. Instead, there was a concern that agencies are when agencies are solely focused on the risk they're trying to protect, they're not aware of the cost they're imposing and the unintended consequences of their regulation.

So the third milestone in the US system is the requirement to do an analysis before issuing a regulation. This is the ex-ante regulation impact analysis, similar to the impact assessments used in the EU. President Jimmy Carter in the 70s first required agencies to do that analysis. President Reagan in 1981 really formalized it. Instead of just saying, look at the cost and effectiveness of regulations, he said, start with a question that I think I heard a lot earlier this morning. Roland in particular highlighted that we need to ask, what can citizens do on their own and where is the government necessary? So where is it that markets and citizens operating in civil society aren't able to solve the problem? And then it's also, of course, what are the benefits, what are the costs, and who bears the benefits and costs?

And President Clinton reinforced those requirements and issued a new order. Executive orders, by the way, are something that—as you probably know, because Trump likes them so much, with his big signature and a thick, felt pen—a president can just issue unilaterally. But then the next president can immediately reverse them. An executive order can only guide the agencies. It cannot bind parties outside the government but can direct the agencies to act in certain ways. President Clinton's executive order, which built on Reagans, is still in effect today. And that's something that's actually quite unusual in the US, to have an executive order that has lasted through such different presidents.

The other thing that both the Reagan and the Clinton order did was set up an office that has cross-cutting perspective across the agencies. It is part of the Office of Management and Budget, which is in the Executive Office of the President in that White House complex. This Office of Information and Regulatory Affairs is my fourth milestone. They review regulations both before they get published as a proposal and again before they get published as a final rule. They evaluate the agencies' analysis. They provide interagency reviews, so that other agencies are also involved in the review, providing coordination across the executive branch. And also, as part of the Executive Office of the President, OIRA gives the elected president a little more control over what the agencies are doing.

I have a question mark on my last milestone, which is regulatory budgeting. In his first term, President Trump had a rule that for every new regulation, agencies had to get rid of two rules and they had to offset the cost of the new regulation one-for-one. President Biden reversed that on his very first day, and of course Trump has come back with more.

What's going on today? Regulatory practice is in flux.

We have had four very different presidencies. If you look at President Trump's official portrait in his first term and this current term, even he is a very different president now than he was before. This has resulted in a pendulum swing. This has been a concern for a while, but especially with several four term presidents, these swings are dramatic. And I don't know what to expect going forward.

There have been some recent Supreme Court decisions that, on the one hand, may reduce those swings. Several have raised the "major questions" doctrine, and last year's Loper-Bright decision directed courts to defer less to

agencies' interpretations of their statutory authority. In the mid 1980s, the Supreme Court said if a statute is ambiguous about what authority it is giving to an agency, the agency's interpretation of their statute is what rules, and that courts should defer to the agency. The 2024 Loper-Bright decision said, no, that's not what our constitution says, that's not what the Administrative Procedure Act says. Going forward, if there is ambiguity, courts should determine the clearest meaning of the language. The hope there, and in the majority opinion it was explicit, was that this would lead to fewer policy swings, because every president could no longer come in and reinterpret his authority to require the opposite of what the previous president said it required. We'll see whether that does it.

On the other hand, President Trump, to put it mildly, takes a very muscular view of what the president can do. The Supreme Court in this term is going to be facing a lot of litigation against his policies, and how it decides those decisions could lead us to either violent swings or it could deny some of President Trump's assertions of his authority. In fact, next week, they will hear a case on tariffs, whether he really has the authority under the IEEPA (International Emergency Economic Powers Act) statute to be issuing tariffs the way he is. And I think how the Court decides that will affect this pendulum swing.

So, I think you know a lot about these Trump administration actions [on this slide]. DOGE, his Department of Government Efficiency, really came in like a wrecking-ball. Elon Musk would have a chainsaw for his photo-ops. Its mandate was both cutting agencies' staffing, and reducing regulations. On his first day in office, Trump reversed a lot of what Biden had done through executive order, just as Biden had reversed what Trump had done through executive order four years earlier.

As I said, he has reinstituted a regulatory budget, but 2-for-1 wasn't enough. This time it's 10-for-1. And he's also fast-tracking deregulatory procedures and one thing they're doing is using AI. I actually haven't seen any evidence of that so far. A memo was recently leaked, and the Washington Post shared it. It described a plan to use AI to identify which regulations either were not consistent with their statutory authority, focusing on these recent court cases, or were went beyond their statutory authority. The plan is to move very quickly to identify these, write proposed rules, get public comment, and finish them with the goal of eliminating 25% of federal regulations by January 2026, his first anniversary in office. In a recent article in Forbes, I am skeptical that that can be achieved. There also seems to be a reduced emphasis of regulatory impact analysis. And perhaps a shortening of some of the procedures we have, like shorter public comment periods. There was a memo released just last week by the Office of Management and Budget that said for deregulation actions OMB does not need to take as long to review them. Instead of the standard 90-days for review, it commits to just two weeks for a deregulatory action. The memo also called for less analysis to support a deregulatory action. I was on a panel with someone who had been DOGE's general counsel, just a couple weeks ago, and he articulated the deregulatory perspective very well. His point was that if the government is removing restrictions on



people, it shouldn't have to explain itself as much as when it is putting restrictions on people. Whether the courts see it that way or not is another question.

The administration is obviously exerting greater control over staffing, including a lot of firing. As you heard, our Agency for International Development was completely abolished, and everybody let go in their very first days of the administration. The U.S. has long had independent regulatory agencies as well as executive branch agencies. The distinction has always been a little fuzzy. A lot of our financial agencies are independent. I won't go there unless you care more about that. But the president is firing some of the appointees that had been appointed for fixed terms, and now requires that their rules be reviewed by my old office (OIRA) for the first time. The administration is also firing career civil service staff, who have long been thought to have tenure and job security.

So, now to the question of the day. Is deregulation serious and will Trump achieve his stated goal? I've enjoyed talking to Professor Koch over these last two days. And I think you're rather optimistic that in three years we will see a more streamlined, smaller US government with fewer regulations. Let's start with Trump's first term. He talked about deregulating and cutting the regulatory code – which, stacked, would tower over a human being and takes up shelves and shelves of shelf space – back to 1960 levels. He did not come close to that. But what he did do, was slow the pace of new regulations. And there was an advantage of that. Small businesses felt more willing to hire and to invest because they weren't worried about what new regulations is coming. I think they've learned from the first term how long things take, and they want to move forward very, very fast, but whether they will succeed it is another question.

We're also getting conflicting signals. You need staff to de-regulate, and if we are cutting employees, we won't have the staff to do that. And, in conflict with the goal of smaller government, we're seeing a greater federal presence in cities, in universities, law firms. He's requiring companies to give the government an equity stake. Some of these things just seem to me to be in deep conflict with the idea of a smaller government and a market economy. And of course, tariffs and immigration are areas where he's doing much more than has been done in the past.

And then the real question that I have is will his deregulatory initiatives will survive. As I mentioned, our judicial branch gets to review these regulatory actions. And if they ignore the procedures, that alone is a reason for the courts to strike down the regulation. So, based on a case from the early 1980s, I think, involving State Farm, if you're interested, the courts said you have to follow the very same steps to deregulate as you follow to regulate. And these big rules often have thousands of pages of documentation justifying them. If this administration deregulates them with a simple statement, without any analysis of what the impact will be, and without public comments, it seems to me that the courts will send them back. Affected parties will sue because when regulation is in place, there are always constituencies for it. It provides a competitive advantage for incumbents, and they are going to fight to keep it.

I am also concerned about the number of things he's asserting the president has the power to do unilaterally. For example, he used an executive order to tell the Department of Energy (DOE) to eliminate a regulation on showers. He joked about it in his press conference, saying that his beautiful hair needed a strong shower and DOE rules reduced the flow to a trickle so they should eliminate them. If he succeeds in being able to do such things, the next president, who has the reverse authority, could succeed just by executive order telling agencies to go forth and issue new regulations. I think that's the challenge.

My overarching lessons for reform are that good regulatory practices are important. I believe in regulatory impact analysis. I believe in agencies, like Minister Wildberger and Michael Hager's office, that provide a cross-cutting perspective to balance agencies, which tend to have tunnel vision and focus on particular risks while being less aware of the likely consequences for other parts of the economy. So I think that coordination, oversight, and public engagement are very important. I think it's fair to say that the US led on regulatory impact analysis and coordination. But that's not sufficient, because as you've seen in the US, we still have increasing regulation, and we don't do a good job of looking at regulations once they're in effect. And I think we could learn a lot from Europe in that regard.

I would like to also like agencies to spend more time first on the question that both the minister and Prof. Koch talked about, asking where the government needs to be involved and where we can trust the citizens. I would also like to see more attention paid to competition. Competition can be the best regulator and economic freedom brings great benefits. And this gets to another one of your points, Minister, that what has made Europe, what has made the Western world

great, it is economic freedom and we shouldn't lose sight of that. To this end, agencies look at the effects of their regulation on competition. We don't do that very well in the US.

I would also like to see a greater focus on learning. I heard a new word from you this week, Reallabore. We need sandboxes. We need to experiment. We need to focus on learning as we go. Ex-ante analysis is just a hypothesis of what the world will look like based on data we have. But once we put the regulation in place we move on to the next one. We don't learn from what we've done.

Rules need to incorporate greater flexibility so that we can adapt and learn, especially with new things like AI. I feel very strongly about better ex-post evaluation and more legislative accountability than we have in the US. So again, it gets to the minister's points about measurement. We need to be measuring as we go. And I also really liked your visual of the circle. Innovations happen at the periphery, and we can't just stand in the center and say, "This is the way we've always done things." We have to be out there so we can see that we learn and adapt.

PANEL I

Frankfurter Regulierungskonferenz 2025 des Frankfurt Competence
Centre for German and Global Regulation (FCCR)

THEMENFOKUS I: IST DEREGULIERUNG ERNST GEMEINT?

Impulsvorträge und Podiumsdiskussion mit:

- Prof. Dr. Susan E. Dudley, Founder of the George Washington University Regulatory Studies Center and distinguished professor of practice in the Trachtenberg School of Public Policy and Public Administration
- Prof. Dr. Patrick Glauner, Professor für Künstliche Intelligenz, TH Deggendorf
- Dr. Reinhard Göhner, Mitglied des Nationalen Normenkontrollrates, Staatssekretär a.D.
- Michael Hager, Head of Cabinet, Valdis Dombrovski, Vice-President EU-Commission
- Dr. Karsten Wildberger, Bundesminister für Digitales und Staatsmodernisierung
- Moderation: Benjamin Desalm, BCG

Prof. Dr. Roland Koch:

So, meine Damen und Herren, herzlich willkommen zu der nächsten Runde und zu unserem Panel. Ich hatte eingangs schon gesagt, es ist ein großes Vergnügen, dass Minister Wildberger entschieden hat, bei uns zu bleiben und Susan Dudley ebenfalls. Wir haben versucht, den Kreis des Diskutierens zu erweitern, um unterschiedliche Perspektiven. Die erste ist vielfach angesprochen, der weiße Elefant im Raum, Europa. Der weiße Elefant im Raum hat jetzt eine Figur bekommen, in Form von Michael Hager, dem Kabinettschef von Kommissar Dombrowski, dessen Portfolio die Frage der Deregulierung umfasst. Also wenn es einen gibt, der eigentlich wissen müsste, was das Kommissionsmitglied und Vizepräsident der Kommission vorschlagen wird, damit es beschlossen wird, dann sitzt er hier, sodass wir eine Chance haben, das zu diskutieren. Herzlich willkommen und vielen Dank dafür. Wir haben dabei einen, der schon lange da drauf schaut, aus den unterschiedlichen Perspektiven, die man haben kann, Dr. Reinhard Göhner, Abgeordneter, Staatssekretär, Chef der Deutschen Arbeitgeberverbände und heute Mitglied des Normenkontrollrates mit interessanten Portfolios, zu denen auch der Wirtschaftsbereich wiederum gehört und deshalb sagen kann, was Frustrations- und Erwartungsniveau miteinander zu tun haben können. Und ich freue mich sehr, dass Professor Glauner hinzugekommen ist, der aus der Erkenntnis der künstlichen Intelligenz und der Beschäftigung mit Verwaltung und Verwaltungsorganisationen versucht, die Schnittstellen ein Stück zu reichen. Einen solchen illustren Kreis zu

beherrschen, bedarf es eines guten Moderators. Ich freue mich sehr, dass Benjamin Desalm, einer der Partner von BCG – BCG ist einer der Partner von uns, die es ermöglichen, dass es ein solches Institut gibt – sich das Risiko angenommen hat, eine solche Diskussion zu moderieren. Dem will ich nicht weiter im Wege stehen. Er hat das Wort. Viel gute Erkenntnisse in der nächsten Stunde.

Benjamin Desalm:

Lieber Professor Koch, liebe Damen und Herren, sehr geehrter Herr Minister, ich freue mich sehr hier zu sein und ich nehme die Challenge an, in jetzt, würde man sagen, etwas mehr als 50 Minuten zu dem großen Thema Deregulierung zu sprechen. Vielleicht mal ganz kurz in eigener Sache. Wir als BCG haben natürlich vor allem den Blick der Wirtschaft und was wir tun, ist regelmäßig Umfragen zu machen, mit CEOs zu sprechen, was sind die Themen, die euch nachts wach halten, Topics that keep you awake at night. Da kommt natürlich an allererster Stelle das Thema KI, haben wir eben auch schon gehört im Vortrag von Minister Wildberger. Dann kommt das Thema Geopolitik, aber direkt danach auf Platz drei oder vier kommt die Frage, wie steht es eigentlich um Regulierung, um Deregulierung, um Planungssicherheit. Es ist auf jeden Fall etwas, das natürlich im größeren Kontext zu sehen ist, aber es ist längst kein Thema mehr für den Chief Risk Officer, es ist ein wichtiges Thema für die Wirtschaft, es ist ein CEO-Thema und deswegen freue ich mich sehr, heute hier zu sein.

Vielleicht, wenn ich darf, beginnen wir nochmal mit Ihnen, Herr Minister. Ich fand es eben super, dass Sie quasi nochmal das Problem so dekonstruiert haben mit dem Kreis, mit dem Bild. Und was wir natürlich auch immer versuchen, sich zu fragen, warum hat das denn nicht geklappt und was sind eigentlich die Root-Causes, die First Principles? Ich hatte Sie so verstanden, es geht natürlich zum einen in dem ganzen Kontext, Deregulierung ist ein schwieriges Wort, zum einen natürlich die Abschaffung von Berichtspflichten, Vereinfachungen, aber es geht eben auch wirklich die Abschaffung, die Reduzierung von Regulierungsansprüchen. Das ist ja so ein bisschen die große Frage hier.

Und da hatten Sie genannt, und vielleicht das ist die Frage Nummer eins, also sehen Sie das so. Und die zweite Frage, wenn es um diese, ich sage mal, Principles geht, Vertrauen in den Einzelnen, Vertrauen in das Kollektiv. Wenn das wirklich eins der Issues ist, wie kann man daran arbeiten? Was können Sie tun in der Bundesregierung, was können wir vielleicht

auch tun aus der Wirtschaft, an diesem Problem, an diesem Thema zu arbeiten, dafür, dass wir in Zukunft eine andere Regulierung haben.

Dr. Karsten Wildberger:

Vielen Dank. Erstmal sind das mehrere Fragen. Und wenn ich nur eine Antwort darauf hätte – ich würde es mal wie folgt sagen: Wenn Sie vor so einer Herausforderung stehen, dann müssen Sie jedes Problem ein Stück weit mehrgleisig angehen. Der erste Weg ist immer der pragmatische Ansatz. Ich glaube, das ist das, was wir jetzt in der Regierung machen: Dass wir sagen, innerhalb der Möglichkeiten treiben wir das System mit den Kolleginnen und Kollegen. Ich will auch noch einmal sagen, dass wir in der Regierung, Sie lesen sicherlich Zeitung, als Team schon gut zusammenarbeiten. Das ist jetzt nicht so dahingesagt, so empfinde ich das. Und trotzdem ist es harte Arbeit. Das ist kein Widerspruch. Also diesen Weg zu beschreiten, das, was pragmatisch geht, einfach machen. Warum ist das so wichtig? Weil am Ende verändern sie natürlich auch eine Kultur nur dadurch, dass Dinge sich verändern. Also seeing is believing. Sie müssen einfach Dinge tun. Parallel müssen wir aber dann trotzdem an den Punkten auch arbeiten, wo es wirklich hakt.

Wir müssen auch die Debatten noch einmal führen. Und das startet damit, dass wir uns fragen: „Was ist das erste Prinzip, an das wir glauben? An welche Ordnungspolitik glauben wir? Glauben wir an die Marktwirtschaft? Glauben wir an Freiraum?“ Und was uns eigentlich helfen müsste bei der Beantwortung dieser Fragen, ist, dass wir exogen von außen Druck haben ohne Ende. Wenn wir uns China angucken und die USA: Selbst wenn ich sage, wir haben in Europa nicht alle die gleichen Überzeugungen, aber wenn es uns nicht eint, dass wir Abhängigkeiten vermeiden müssen, und dass wir mehr Innovationen auf die Straße kriegen, dann weiß ich es auch nicht mehr. Das heißt, wir müssen eigentlich die jetzige herausfordernde Situation geopolitisch auch nutzen, diese Debatten weniger ideologisch zu führen. Und das, was mich natürlich am meisten auch noch umtreibt, systemisch: Wir sehen es in Europa, wir sehen es in Deutschland, dass es immer schwerer wird, in der Mitte Mehrheiten zu finden, die am Ende Dinge dann auch wirklich durchziehen können. Und das ist halt die Gefahr, vor der die Demokratie aus meiner Sicht aktuell steht: Dass die Ränder so groß werden, dass sie die Mitte verhindern. Und daran arbeiten wir natürlich mit Nachdruck. Und das treibt mich auch selbst an.

Also ich habe darauf nicht die eine Antwort, aber ich würde sagen: Immer pragmatisch das tun, was geht! Machen wir auch bei der Digitalisierung, aber eben auch an den ganz wichtigen Eckpunkten. Und nochmal zu Brüssel: Europa ist unsere Heimat, unsere Zukunft. Und gleichzeitig müssen wir mit Nachdruck an den Bereichen arbeiten, an denen sich vielleicht das System zu weit von den, ich sage immer Kundinnen und Kunden oder Bürgerinnen und Bürgern, darum geht es ja am Ende des Tages, ein bisschen entfernt hat. Je weiter man weg ist von dem Impact, desto schlechter ist es. So passiert das auch, so kann man das auch für eine Regierung sagen in Berlin. Darum gilt es auch da wirklich jetzt kraftvoll die Interessen der Menschen, der Bürgerinnen und Bürger wieder in den Vordergrund zu stellen. Also ich habe

nicht die eine Antwort, aber was wir gerade tun, ist an den Punkten, da, wo wir arbeiten können, auch zu arbeiten. Und zugleich eben auch die anderen Fragen sehr prominent in den Raum zu stellen, den sogenannten Elefanten.

Benjamin Desalm:

Vielen Dank, Herr Minister. Das ist quasi die Steilvorlage, glaube ich, für Herrn Hager, für die Sicht der Kommission. Wie Sie darauf blicken und vielleicht mal ein bisschen provokant gefragt, ich glaube vor einigen Wochen hatte die Kommissionspräsidentin noch mal Italien gesagt, dass es jetzt nicht primär um Deregulierung geht im Sinne von Regelungstiefe zu verringern, sondern es geht vor allen Dingen um Vereinfachungen. Gerne nochmal Ihre Sicht darauf, auch auf die Punkte von Herrn Dr. Wildberger.

Michael Hager:

Der Minister hat es ja gerade angesprochen. Ich glaube, wir brauchen diesen politischen Realitätscheck. Wenn wir sehen, welche Mehrheiten in den letzten fünf Jahren kleinteilige, überbordende Regulierung vorangetrieben haben, etwa beim Green Deal, dann ist es jetzt an der Zeit, Mehrheiten zu suchen und zu finden, um das Pendel, wie es so schön gesagt wurde vorher, wieder in eine vernünftige Position schwingen zu lassen. Und das ist enorm schwierig. In diesem Prozess, darum nennen wir es „Simplifizierung“, sollten wir nicht Widerstände befeuern. Mit der Bezeichnung „Deregulierung“ fahren wir schon gegen die erste Wand. Allein der Begriff ist toxisch. Deswegen machen wir Simplifizierung, und fassen den Begriff so weit wie möglich. Aber das Entscheidende ist, Mehrheiten zu finden.

Und bestes Beispiel: wir haben ja diesen ersten Omnibus auf den Weg gebracht, also eine Simplifizierungsagenda losgetreten – was die Kommission in den Jahren und Jahrzehnten vorher nie so gemacht hatte – wir haben also den ersten losfahren lassen, er fährt auch, aber nun müsste die „Betriebsgenehmigung“ von Rat und Parlament kommen. Der Rat hatte sich schnell, noch vor dem Sommer, geeinigt, das Parlament hängt immer noch und hat noch keinen Kompromiss gefunden, keinen Konsens. Wie geht man also damit um, wenn man offensichtlich sieht, die Regelungen gingen zu weit, sind überbordend, sind teilweise auch nicht implementierbar von den Unternehmen? Es braucht einen Konsens, den haben wir in diesem Parlament, Abgeordnete aus 27 Mitgliedstaaten, 200 Parteien, 8 Fraktionen, noch nicht gefunden. Und das ist frustrierend. Also Erkenntnisgewinn ist da. Da ist viel zu viel Regulierung. Irgendjemand hatte das vorher gesagt, wie viele Berichte es gibt mit Handlungsanleitungen zum Abbau von Bürokratie, wie viele Hinweise da Woche für Woche kommen, was wir eigentlich machen sollten.

Eine Freundin nennt das „Paralysis by Analysis“. Wir müssen etwas machen, dringend. Und dann haben wir zum ersten Mal eben einen solchen Omnibus auf die Spur gesetzt und wir laufen schon in die erste Sackgasse. Der äußere Druck reicht offensichtlich noch nicht. Die Arbeitsplatzverluste in Deutschland reichen noch nicht. Was braucht es noch, die

Parlamentarier, auf diesen Simplifizierungskurs zu bringen. Das ist manchmal frustrierend.

Benjamin Desalm:

Vielleicht könnte ich da Sie fragen, Frau Prof. Dudley, jetzt sind natürlich unsere politischen Systeme überhaupt nicht vergleichbar. Wir bekommen als BCG relativ viel mit aus den USA. Die Kollegen berichten doch, dass schon Aufbruchstimmung, das ist das falsche Wort, aber dass schon in der Industrie angekommen ist, quasi das, was jetzt an Deregulierung wirklich wöchentlich passiert, dass es durchaus die Hypothese gibt, dass es zusammen mit der Vereinfachung auch einen gewissen Effekt auf das Wirtschaftswachstum geben wird, so Einschätzung meiner Kollegen. Es ist eben ein anderes System und nicht vergleichbar. Und Professor Koch hat gesagt, bestimmte Dinge können wir uns wahrscheinlich auch politisch nicht vorstellen. Aber gibt es vielleicht nicht doch etwas, was wir lernen können aus den USA, gerade wenn es die Herausforderung geht, vor denen wir stehen, die die beiden Vorredner gerade genannt hatten.



Prof. Dr. Susan Dudley:

I would like to echo what Michael was saying, we still don't have agreement across the government that deregulation is a good thing. So, there's a part of the government, or, I mean, a part of the country that does, and a part that doesn't. And in terms of business, in my experience, especially after I was head of the office (I was someone who thought less regulation would be better and would allow individual flourishing), businessmen would come up to me after my speech and say, "I agree with you." I think you're absolutely

right, except for the case in my industry, where there are some fly-by-night regulations, and we need regulations to prevent them. So, there is even among the business community less confidence in deregulation. In part you often hear, especially from large companies, just give us regulatory certainty stop the changing. Smaller companies might actually like less regulation, but they also want us to stop the continuous changing if rules from one administration to the next. And it makes it harder for companies if they are uncertain whether these deregulatory activities will stick. Do you really stop complying or do you continue to comply to remain safe?



Benjamin Desalm

Vielen Dank. Ich kann mich Ihrer Aussage zur Sicherheit nur anschließen. In unseren Geschäftsgesprächen geht es natürlich um den regulatorischen Aufwand, aber Sicherheit an sich ist für Unternehmen hier und auf der anderen Seite des Atlantiks von großem Wert. Vielleicht könnten wir nun zu Ihnen Dr. Göhner übergehen, um Ihre Sichtweise vom Normenkontrollrat zu hören. Sie haben ja viele Dinge veröffentlicht gesagt, die, glaube ich, sehr gut passen zu dem, was der Minister eben schon geäußert hat, was der Plan des BMDS ist. Wie würden Sie darauf schauen? Wie können wir diese Problematik lösen? Es gab das Bild vor dem Kreis, es gab das, was Herr Hager ausgeführt hat, was so die Herausforderung im EU-Parlament ist. Was können Sie da noch mitgeben? Wie schaffen wir diesen Wandel hin zu der Regulierung?

Dr. Reinhard Göhner

Es gibt einen breiten Konsens in der Politik, in der Wirtschaft, in der Öffentlichkeit zum Bürokratieabbau. Allen ist bewusst, wir leben nur noch vom Vollzugsdefizit. Sowohl Behörden als auch die Normadressaten. Wenn wir alle Normen, die wir haben, ausführen würden, hätten wir den vollständigen Kollaps und nicht nur einen Infarkt. Und nicht nur eine Verknotung. Auf diesem Konsens jetzt abbauen zu betreiben, ist deshalb so mühsam, weil, meine Damen und Herren, das sollte man zunächst mal unterstellen, jede Norm, die man geschaffen hat, irgendeinen Grund hatte, irgendein Interesse hatte. Ich bin vorhin hier die Tiefgarage runtergefahren. Das hat mich daran erinnert, dass es in Deutschland 16 Garagenverordnungen gibt. In jedem Bundesland eine. Da haben wir gesagt, das braucht man doch eigentlich nicht. Dann kommt die Bauindustrie und sagt, da ist aber geregelt, wie der Krümmungsgrad der Auf- und Abfahrten sein muss. Das ermöglicht serielles Bauen von Tiefgaragen. Deshalb haben wir diese Regelung. Für jede scheinbar paradoxe Regelung, die wir haben, gibt es eigentlich einen Grund. Und deshalb bei jeder Regelung, die man aufheben will, auch Widerstand.

Wir sind beim Thema Bürokratieabbau bisher eigentlich, und das ist die Aufgabe des Normenkontrollrates, bei Verwaltungsvereinfachung plus Digitalisierung ein bisschen mehr. Mit Verwaltungsvereinfachung allein werden wir nicht Bürokratie vermindern können. Allerdings ist Verwaltungsvereinfachung auch Deregulierung. Das sage ich im Gegensatz zu dem Thesenpapier für diese Konferenz. Natürlich ist dann, wenn Sie so eine Kleinigkeit wie eine Schriftform für bestimmte Erklärungen abschaffen, die Abschaffung einer Rechtsnorm damit verbunden. Aber Verwaltungsvereinfachung allein wird es nicht bringen. Und wir arbeiten exakt auf allen Ebenen bisher nahezu ausschließlich an Vereinfachung.

Am nächsten Mittwoch wird die Bundesregierung ein Gesetz aufheben, vorschlagen, dem Bundestag vorschlagen, ein Gesetz aufzuheben, das Mail.de Gesetz. Das brauchen wir nicht mehr. Die erste Aufgabe besteht meines Erachtens darin, zu prüfen, welche Gesetze sind heute eigentlich wirklich überflüssig, weil sich die Situation geändert hat. Vor kurzem habe ich per Zufall vom Fernunterrichtsschutzgesetz etwas erfahren. Steht in der Koalitionsvereinbarung, sollen überarbeitet werden. Was geschieht da? 1977 hat man ein Gesetz gemacht zum Schutz von Verbrauchern, die einen Fernunterrichtslehrgang machen. Heute, das waren damals vielleicht 10.000, 20.000 Angebote, die es so in Deutschland gab. Heute gibt es aber Hunderttausende von Lehrgängen über online. Und wir haben ein Verbraucherschutzrecht im BGB, das es 1977, als man dies für den Fernunterricht einführte, noch nicht gab. Also Kündigungsrechte nach 3 Monaten, dass man sich schneller von Verträgen lösen kann, AGB-Gesetz und dergleichen mehr.

Dieses Gesetz ist eigentlich überflüssig. Es gibt eine eigene Behörde zur Überprüfung. Die Zentrale zur Genehmigung von Fernunterrichtslehrgängen. Das ist eine Landesbehörde, die sitzt in Köln. Die Länder haben einen Staatsvertrag, das ist dann ein Gesetz, müssen alle Landtage zustimmen. Wir haben also in Deutschland ein Gesetz zur Einrichtung dieser Behörde und dieses Fernunterrichtsschutzgesetz. Ich muss Ihnen sagen, bis Ende letzten Jahres war ich selbst

Vorsitzender eines Vereins, der machte nur Fernlehrgänge für Mitarbeiter von Arbeitgeberverbänden, Industrieverbänden und Kammern. Ich als BGB-Vorstand dieses Vereins wusste nicht, dass es so ein Gesetz gab. Mein Geschäftsführer und die anderen Mitglieder wussten es auch nicht. Ich bin ziemlich sicher, dass noch niemand von Ihnen von so einem Gesetz gehört hat, aber schon an Fernunterrichtslehrgängen teilgenommen hat. Dies ist ein Fall, wo wir jetzt antreten, wenn eine Behörde ja 30 Mitarbeiter hat, die bearbeiten alle entgeltpflichtigen Fernunterrichtslehrgänge, müssen eigentlich genehmigt werden. Davon gibt es, die Schätzung ist unterschiedlich zwischen 100.000 und 1000000 in Deutschland. 5.000 werden von dieser Behörde überprüft. Wir werden nächste Woche das im Normenkontrollrat beschließen, als eine Forderung mit einem Positionsbegriff.

Ich sage Ihnen, was passiert. Einige werden sagen, das ist eine großartige Einrichtung. Wir müssen doch überprüfen. Wir müssen die Teilnehmer dafür Geld zahlen, davor schützen, dass sie da nicht einen Fernlehrgang machen, der gar nicht vorher überprüft worden ist, wie sinnvoll der ist, ob der auch hinreichend was vermittelt, ob der wirklich dem entspricht, wie er adressiert wird. Ist auch nichts Europäisches, Herr Hager, sondern eine rein nationale Erfindung. So etwas in Frage zu stellen, wird, das sage ich Ihnen jetzt schon voraus, ein ziemlicher Kraftakt werden. Ich sehe schon die Ministerialbeamten aus Bund und Ländern, die erklären werden, dass aber doch da so eine Möglichkeit sein müsste, solche Lehrgänge zu überprüfen.

Ich sage Ihnen ein zweites Beispiel, das Problem deutlich zu machen. In meinem eigenen Betrieb müssen alle Mitarbeiter Sicherheitsschuhe tragen. Da lege ich selbst auch Wert drauf, dass sie das tun. Wenn sie einen Sicherheitsschuh, das sind solche Schuhe mit Stahlkappen zum Beispiel, kaufen, dann kriegen sie immer eine schriftliche gedruckte, mit einem riesigen Fallblatt mit, über die Verwendung dieses Schuhs und wie der zu pflegen ist, wie lange man den benutzen kann, wie viel Gewicht der abkann, damit der Fuß nicht verletzt wird. Diese Belehrung beruht auf einer europäischen Richtlinie, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, Rechtsvorschriften zu erlassen und was in einer solchen schriftlichen Belehrung drin stimmt. Die liest kein Mensch, also ich nicht als Betriebsleiter, meine Mitarbeiter nicht. Und jeder, der Sicherheitsschuhe trägt, seitdem ich davon weiß, frage ich, hast du eigentlich nicht damals? Nein, nie gesehen, weggeworfen. Natürlich würde es vollkommen ausreichen, einen Hinweis zu machen vielleicht, wo man irgendwo online nachgucken kann, sich nochmal abrufen kann, wie man die pflegt und wie lange man die und wobei man die benutzen kann. Wir machen daraus aber eine Formvorschrift, indem wir sagen, das muss in Papierform jedem Schuh beigelegt werden. Der Aufwand dafür, für diese Sache beträgt in Deutschland jedes Jahr 20 Millionen. Sie können sagen, das ist wenig, aber wenn Sie bedenken, für welchen Unsinn das ausgegeben wird, wird deutlich, dass wir solche Kraftakte unternehmen. Und jetzt sind wir losgegangen und haben gesagt, die Europäische Union, sagt natürlich die Bundesregierung, muss erst mal die Richtlinie ändern. Wir haben die Bundesregierung in die Gänge gekriegt, die sind nach Brüssel, haben gesagt, müssen wir jetzt ändern. Das läuft jetzt seit zwei Jahren. Man fragt sich, wieso in digitaler Zeit diese

ursprünglich vielleicht mal vernünftige Regelung, dass man das sofort nachlesen kann, wie man das in digitaler Zeit ersetzen kann.

Ich will Ihnen mit diesen lächerlichen Beispielen nur sagen, dass wir in jedem Einzelfall große Kämpfe haben. Es gibt aber große Themen, die wir haben und wo die zentrale These dieses Papiers für die heutige Regulierungskonferenz in die Zukunft weist, nämlich Aufgabenkritik. Ist es Aufgabe, alles Aufgabe des Staates, was wir da machen oder haben wir uns ständig damit überfordert? Der Bundeskanzler hat vor einigen Wochen auf einer Konferenz der Chemieindustrien mal gesagt, eigentlich ist es das Vorsorgeprinzip, das uns veranlasst, auf allen Ebenen vorsorglich Regelungen vorzuhalten, um die Menschen zu schützen. Alles gut gemeint, aber mit der Folge dieser gewaltigen Bürokratie. Und dieses Vorsorgeprinzip in Frage zu stellen, ist eine verdammt schwierige Angelegenheit, aber wir werden es tun müssen.

Wir reden über Planungs- und Genehmigungsverfahren. Da hat die Bundesregierung, die jetzige, mit dem Bauturbo, ein Paket von Vorschriften ermöglicht, auf bestimmte Bedingungen, die bisher bürokratisch gestellt werden, zu verzichten. Ich bin gespannt, wie stark das angewandt wird. Denn jetzt hängt es von den Kommunen ab, ob die zum Beispiel, ohne den Bebauungsplan zu haben oder ohne den Bebauungsplan zu ändern, dann, wenn die Stadt oder Kommune der Überzeugung ist, da sollte gebaut werden, können Sie nach diesem Bauturbo sagen, das geht, Plan brauchen, wir müssen jetzt nicht ein zweijähriges Verfahren zur Planänderung machen. Ich bin gespannt, ob das angewandt wird. Das ist sozusagen eine Art Fall von Reallabor, die wir hier in Deutschland jetzt probieren.

Bei Genehmigungsverfahren haben wir auch andere Fragen. Ein Problem besteht in unserem Lande darin, dass wir unser Rechtsstaatsprinzip überzeichnen. Wir leben in der Wahnvorstellung, dass die Gerechtigkeit mit der Vielzahl der Instanzen zunimmt. Deshalb können Sie gegen Emissionschutzgenehmigungen durch drei Instanzen klagen. Wenn es schnell gehen soll, müssen wir es so machen, wie selbst die Ampelregierung bei den LNG-Tanks in Wilhelmshaven das gemacht hat, per Gesetz ein solches Verfahren regeln und gleichzeitig bestimmen, es gibt nur eine Gerichtsinstanz. Haben wir übrigens bei Bundesstraßen in den neuen Ländern nach der Wende gemacht. Nur deshalb konnten die so schnell gebaut werden. Also die Frage zum Beispiel, nehmen wir auch im Blick, was von der Rechtsprechung an zusätzlichem Aufwand verursacht wird. Ich glaube, dass dies ein zusätzliches Thema ist, dem wir uns stellen müssen.



Benjamin Desalm

Vielen Dank, Herr Göhner, dem stimme ich voll zu. Nur eine Sache, wo Sie eben darüber gesprochen haben, also unser, ich sage mal, ganz klassischer Beraterglaubenssatz, wenn es darum geht, 25 Prozent Bürokratiekosten einzusparen. Das ist genau, wie Sie gesagt haben, aus unserer Erfahrung nach und nicht nur in Deutschland, das geht nicht, indem ich Prozesse vereinfache. Sondern wenn ich so ein Ambitionsniveau habe, muss ich an den Inhalt, muss ich quasi an die Aufgaben, an die Regulierung, da reicht es nicht einfach nur zu vereinfachen. Vielleicht kommen wir jetzt zu dir, Patrick, und vielleicht ist auch ein schöner Übergang. Du stehst natürlich für das Thema KI. Du hast dich auch durchaus kritisch geäußert zu dem AI-Act, hatte ich verstanden. Und das, was dich umtreibt, ist ja Wettbewerbsfähigkeit. Wie können wir diese Technologie, wie ich eben gesagt habe, ganz klar bei allen unseren Kunden oder fast allen Kunden auf Nummer eins steht gerade, wie schaffen wir das als Deutschland, als Europa natürlich, wie soll ich sagen, einen Rahmen zu geben, um negatives zu verhindern, aber gleichzeitig die Innovation nicht zu bremsen?

Prof. Dr. Patrick Glauner:

Ja, ich habe von Anfang an den AI-Act sehr kritisch gesehen. Ich hatte es auch durch parlamentarische Beratungen von Anfang an begleitet, als Sachverständiger in verschiedenen Ausschüssen. Es hieß immer KI sei völlig unreguliert und deshalb müsse man es regulieren. Man muss sich halt fragen, ist die Grundannahme richtig oder nicht, weil natürlich wenn ich KI in ein Auto einbaue, in ein Flugzeug, in ein Finanzprodukt, gibt es vertikale Regulierungen, weil wir wollen sichere Produkte und natürlich ist die KI diesen Anforderungen auch unterworfen. Deshalb Regelungslücke unklar und

das sollte man sich, glaube ich, vielmehr auch fragen, wenn ich neue Regulierungen einführe, wo ist eigentlich die Lücke und nicht noch Regulierung obendrauf, obendrauf. Ich war letzte Woche bei Meta im Headquarter im Menlo Park, da haben die uns ganz tolle Geräte gezeigt, zum Beispiel ganz tolle Smart Glasses, die zeichnen rund um die Uhr auf mit der Kamera, würden aber zum Beispiel blinden oder sehingeschränkten Menschen erlauben, Dinge zu sehen. Es gibt aber auch Menschen, die haben Probleme damit, Menschen wiederzuerkennen. Da können diese Smart Glasses auch helfen.

Nicht möglich aufgrund der Überregulierung des AI-Acts, Datenschutzgrundverordnung und vieles weitere. Ich habe nämlich früher immer gedacht durch den AI-Act, ja, das schwächt uns im internationalen Wettbewerb und das tut es auch. Aber mittlerweile sehe ich halt auch, dass die Konsumenten am Ende auch die sind, die leiden, die eben nicht den Stand der Technik bekommen, wie auf dem Rest der Welt. In dieser Gesprächsrunde in Menlo Park war auch der CTO von Meta mit dabei und er hat knallhart gesagt, wenn er Produkte baut für die USA, liebend gerne setzen wir die auf der ganzen Welt ein, aber in Europa lohnt es sich teilweise nicht. Da sind die Kosten für Anpassungen und Betrieb höher als der Return und entsprechend ist er da ganz schmerzlos und bietet dann halt die Produkte in Europa nicht an. Deshalb Deregulierung absolut überfällig im Digitalbereich. Es gab ja diese riesen Lawine an Digitalregulierung in den letzten Jahren. Es ist auch alles nicht aufeinander abgestimmt. Aber wir dürfen nicht immer nur von Deregulierung reden, sondern ich glaube, wir müssen zuerst mal auch ein Regulierungsmoratorium fordern und sagen, wir machen jetzt mal einen kompletten Freeze, fünf Jahre in der Digitalregulierung und bauen dann auch ab, weil sonst ist die Gefahr, wir bauen ab und ganz schnell kommt wieder was obendrauf.

Benjamin Desalm:

Ich glaube, das schreit natürlich danach, dass Sie vielleicht kurz was dazu sagen.

Michael Hager:

Ich glaube, es wurde vorher auch schon mal irgendwo angesprochen. Europa ist nicht risikoaffin, sondern risikoavers. Und unser Mindset, unser ganzes Herangehen, geht dahin, zu regulieren, zu strukturieren, zu framen, wir tun alles dafür, Schutz zu bieten. Und dieser Schutz ist überbordend. Die Entwicklung, die das Ganze genommen hat, der AI-Act ist natürlich da ein Beispiel, bringt uns eben dahin, zwar sehr sicher in unserer Blase Europa zu sitzen, aber wir verlieren den Anschluss. Wettbewerbsfähigkeit, andere Regionen der Welt mit etwas weniger Schutzreflexen erlauben mehr, treiben die Innovation, rennen vorneweg, probieren Dinge aus – natürlich auch mit gewissen Fehlern. Aber sie lassen viele Dinge zu und wir lassen sie von vornherein überhaupt nicht zu.

Es geht um mehr als den Unterschied zwischen Simplifizierung und Deregulierung. Es geht um Wettbewerbsfähigkeit. Ein wunderbarer Begriff, er taucht in jeder Sonntagsrede

irgendwo auf. Nur reden reicht nicht, wir müssen etwas tun. Diesen Wandel müssen wir politisch hinkriegen. Aber genau da fängt es dann wieder an, im europäischen Parlament mit über 700 Abgeordneten finden sich mehr als genug, die sagen, nein, nein, diese bösen großen Unternehmen, diese Kraken in den USA und so weiter, saugen uns aus. Wir müssen Wände hochziehen. Wir brauchen stattdessen ein Verständnis, dass wir als Europa nur in diesem Konzert mitspielen können, wenn wir auch wirklich bereit sind, mehr Risiken zu tragen, ob man das Sandbox oder wie auch immer nennt, also Innovationen zuzulassen – nur dann kriegen wir es hin, die Kehrtwende hinzukriegen, damit wir auch wieder mitspielen können.

Der AI-Act ist natürlich Ausfluss genau dieses Denkens. Also es muss irgendjemand mal diesen Druck aufbauen, diesen Drive reinkriegen. Wir müssen risikoaffiner werden.



Prof. Dr. Susan Dudley:

I'll just make a quick comparison to the United States based on your last two comments. I think there is more of a sense that our existing regulatory authorities are capable of handling the harms. For example, the Commodity Futures Trading Commission has ways of handling trading violations that use AI. And therefore, they are taking the approach that you both talked about, let's focus on the harm we are concerned about not the method. Then, identify gaps in authority. Then maybe we can create targeted regulation instead of one new type of AI regulation. I've been around for a long time, and that's how we focused on biotechnology back in the 70s and 80s. U.S. agencies focused on the harms associated with products, rather than on how those products were produced and found their existing authorities were largely sufficient to address potential product risks. And I think it did allow biotech to evolve and flourish in the U.S.

Benjamin Desalm:

Gut, vielen Dank. Wenn ich vielleicht fragen darf in Richtung Minister Wildberger, Sie haben ja einige Initiativen, was digitale Gesetzgebung angeht. Können Sie was zu dem Themenkomplex sagen?

Dr. Karsten Wildberger:

Ja, ich würde den Hinweis noch mal kurz aufgreifen. Ich hatte heute Morgen Gelegenheit, mich vor dem Beginn des Events mit Professor Dudley auszutauschen. Ich habe da eine Anregung mitgenommen, wie die Administration und auch die einzelnen Staaten in den USA KI nutzen, um überhaupt die Möglichkeiten dieses Dickichts der Widersprüche aufzudecken. Da machen wir ein Follow-up, denn ich möchte davon lernen. Ich halte das für einen wichtigen Inputfaktor. Das geht, glaube ich, so ein bisschen in die Richtung dessen, was Sie beschrieben haben. Ich hoffe, dass wir das dann auch vergabetechnisch gut hinkriegen, dass das schnell geht, aber das lösen wir eins nach dem anderen. Auch für das Team wäre eine technische Hilfestellung schon sinnvoll. Maschinen können das auch sehr, sehr gut.

Ich würde vielleicht nochmal zwei Aspekte in die Diskussion bringen. Zum einen das Beispiel „KI-Verordnung“ in Bezug auf Metas Brille. Sie brauchen nicht mal die KI-Verordnung, um die Meta-Brille hier nicht einzuführen. Das macht schon die Batterieverordnung. Jetzt nehmen wir mal die Ray-Ban außen weg, das ist ja nur eine Vorstufe. Aber in das Orion-Projekt, das dahintersteht und das Meta hat, hat Marc Zuckerberg über viele, viele Jahre jährlich 10 Milliarden Dollar gesteckt. Und das ist von der Materialwissenschaft her absolut top notch. Das ist halt so gebaut – sowohl aus technischen Gründen der Brille, aber auch aus Gründen der Anfälligkeit der anderen Technologie, die verbaut ist. Da kommen sie nun an die Batterie nicht ran. Und das geht natürlich nicht. Weil jemand sich überlegt hat, Duracell allerdings nicht: Aus einem schönen Plastikauto muss ich eine Batterie rausnehmen dürfen, also muss das überall so gehen. Die Problematik ist halt: Wenn man eine Regelung macht, dann muss man sich eigentlich auch accountable zeigen, die Zusammenhänge dieser Entscheidung zu verstehen, die unforeseen consequences. Und wenn man das nicht tut, dann haben wir diesen Salat. Wie würde man das normalerweise regeln? Der Konsument hat Anspruch darauf, dass das Ding funktioniert, dann habe ich entweder Gewährleistungsfrist, dann wird das Ding ausgetauscht oder der Hersteller muss reparieren, oder ich muss dann eine Versicherungsverlängerung machen. Also ich finde das auch unglaublich. Im Übrigen, wir haben auch noch nicht bei den neuen AirPods die Übersetzungsfunktion – auch hier, weil eine EU-Regulierung dazwischen hängt, die nämlich sagt: Diese Daten, die Apple verwendet, müssen sie auch an andere geben. Das ist halt nicht Teil des Geschäftsmodells. Das kann ich irgendwo nachvollziehen. Also wir sind, was Innovation angeht, auch noch übergriffig mit Regeln, die nicht verstanden werden in der Konsequenz.

Ich würde nur noch einen Aspekt bringen, und das will ich beispielhaft machen, denn Sie müssen jetzt gucken, wie kriegen wir Dinge konkret gestemmt? Sie haben es ja

wunderbar beschrieben: Diese Vorschriften – wie ist denn der Prozess, jetzt so etwas anzugehen? Sie sagen ja zu Recht: „Es dauert so lange.“ Ich gebe mal ein konkretes Beispiel, und ich denke, dahinter könnte eine systemische Antwort liegen. Ich erzähle jetzt mal aus der Kabinettsklausur, dafür muss ich etwas ausholen:

Habe ich schon gesagt, wie teuer es ist, bei uns Glasfaser zu verlegen im Vergleich zu europäischem Ausland? Wir zahlen gegenüber den Spaniern das Dreifache. Wir zahlen gegenüber anderen Ländern teils zweimal so viel oder 50 % mindestens mal mehr. Hat verschiedenste Gründe. Aber in jeder Wertschöpfungsstufe, das haben wir analysiert, sind wir an dem falschen Spektrum. Jetzt gehen Sie dann in ein Ministerium, zum Beispiel bei uns, und sagen, was machen wir jetzt? Ja, das können wir nicht alleine. Da ist das BMUKN dabei, da ist BMJ dabei, da sind alle möglichen beteiligt. Und ein Haus, wenn das schon merkt, Federführung ist verteilt, die müssen sich auf der Referatsleitungsebene abstimmen, da sagen die: „Nein, nein!“ Da kommt nichts. So, was heißt das? Wie würden Sie das in der Wirtschaft machen? Eine Organisation muss also manchmal eine Richtlinie bekommen, mal eine freundliche Ansage, was rauskommen soll. Und jetzt haben Sie verschiedene Abteilungen, die müssen zusammenarbeiten. Und ich habe mir also den Auftrag abgeholt. „Dafür haben wir dich doch, jetzt mach das doch mal, mach das doch mal billiger!“ Das ist ja alles klar. Ich habe jetzt meinerseits den Auftrag erteilt, dass wir alle Abteilungen aus den verschiedenen Häusern, die wir unbedingt brauchen, um ein Konzept zu finden, zusammenziehen. Und ich hoffe, bald, in den nächsten ein, zwei Wochen, habe ich all die Namen. Dann gehe ich wieder hin, Kanzler, Vizekanzler und sage: „Ich sollte machen – jetzt hier, wir setzen jetzt ein cross-funktionales Team auf! Das kommt in den Raum rein, lecker Brötchen, wir schließen ab, gibt noch was zu trinken – und wenn weißer Rauch aufsteigt, kommt alle wieder raus.“ Dann haben wir diese wahnsinnigen Abstimmungsrituale, bei denen man sich permanent verhakt, in einen Gemeinschaftsprozess überführt. Und ich glaube, wir müssen mehr solche übergreifenden Prozesse finden, wo die Menschen sagen, ihr habt eine gemeinsame Aufgabe mit dem Encouragement, mit der Anregung, freundliche Ansage, das ungefähr soll rauskommen. Also kommt mal raus. Ich sage noch einmal: Wir müssen in der Methodik etwas ändern. Das war jetzt nicht die richtige Antwort. Passt aber dann trotzdem.

Benjamin Desalm:

Vielleicht genau das aufgreifen. Wir haben ja eben gehört, was die Herausforderung in der Kommission ist, im Parlament und so weiter. Wäre das vielleicht ein Ansatz, wie man so Dinge längerfristig verändern könnte?

Michael Hager:

Also, es ist ja die erste Stufe dieses Prozesses und ich stimme da vollkommen zu. Wir machen das in der Kommission ähnlich: mein Chef ist sozusagen der „Chief Whip“ der Simplification. Er bringt die Dinge in Bewegung, er bringt die Dinge zusammen und die anderen müssen sich mitbewegen. Die Widerstände sind dazwischen in der Verwaltung. Natürlich

die Beamten, die in ihrem Bereich Regulierung entworfen, gestaltet, ausformuliert und durchverhandelt haben, die wollen die nicht ändern. Deswegen muss der politische Druck von oben kommen und zweites Element, bottom up, es muss der Input von den Unternehmen kommen, was müssen wir eigentlich wirklich ändern sollten, um Vereinfachung wirken zu lassen. Dass wir in der Blase Brüssel oder Blase Berlin besser wissen, was und wo es eigentlich den Unternehmen wehtut, das ist eine Illusion. Wir brauchen den Input, was eigentlich an diesen Regulierungen verändert werden muss. Aber das löst nicht Stufe zwei und drei, Rat und Parlament, da muss dieser Wille mitgetragen werden und da muss auch die Dringlichkeit verstanden werden.

Prof. Dr. Patrick Glauner:

Herr Hager, Sie haben ja mehrfach erwähnt, der Druck muss kommen. Jetzt die Frage, wie kommt der? Ich glaube, eine Person kann den Druck machen und das ist konkret Ihr Chef, Herr Bundesminister. Deutschland zahlt ja netto über 20 Milliarden in die EU ein und dafür gibt es auch gute Gründe. Aber können wir das eigentlich dauerhaft noch stemmen, wenn wir an Wettbewerbsfähigkeit verlieren? Und Ihr Chef könnte mal ganz klar im Europaparlament sagen, wir stellen diese 20 Milliarden in der Höhe zur Debatte, außer wir steigern jetzt die Wettbewerbsfähigkeit, weil wir es irgendwann auch schlichtweg nicht mehr zahlen können.

Dr. Karsten Wildberger:

Da muss ich mal was zu sagen, auch bei der öffentlichen Debatte. Wir hatten viele Chefs in der Vergangenheit in diesem Land. Also wenn man eins nach sechs Monate Regierung sagen kann: Wenn es einen Chef gibt, der so etwas von Klar-text redet, auch geboren aus einem tiefen Verständnis, was uns auch häufig gefehlt hat, dann ist das Friedrich Merz. Das sage ich jetzt hier nicht, weil ich jetzt seit sechs Monaten CDU-Mitglied bin. Ich arbeite jeden Tag mit Friedrich Merz zusammen. Dieses Ministerium gäbe es ohne ihn nicht, und ich habe auch volle Rückendeckung. Die Anzahl der Krisen, die da geschultert werden, aktuell außenpolitisch, wie wir wieder auftreten, das ist mal eine andere Liga. Und wenn Sie sich anschauen, wie er sich auch in Europa einbringt und Tacheles redet, dann kann jeder sehen, wie sehr ihn das antreibt.

Also da wünsche ich mir auch mal in der öffentlichen Berichterstattung, muss ich Ihnen ehrlich sagen, das sage ich nicht als CDU-Mitglied, etwas mehr Würdigung. Wir haben zum ersten Mal in dieser Form Führung, und dass das noch nicht immer auf fruchtbaren Boden stößt, ist klar. Aber ich kann Ihnen sagen: Nicht nur er – wir werden da alle weiterkämpfen.

Prof. Dr. Patrick Glauner:

Das wollte ich auch gar nicht kleinreden, Herr Minister.

Dr. Karsten Wildberger:

Sie haben mir aber die Gelegenheit gegeben, diesen Punkt zu machen. Dafür bin ich Ihnen sehr dankbar.

Dr. Reinhard Göhner:

Ich darf das vielleicht mit einer Bemerkung ergänzen. Ich glaube, dass der strukturelle Ansatz, der jetzt durch die jetzige Bundesregierung gewählt worden ist, zum Bürokratieabbau und zur Deregulierung riskant ist, aber der einzige Erfolgsversprechende. Nämlich erstens oben anzufangen mit einem Mengenerfordernis, 25 Prozent muss weg. Und zweitens, und das kann ich Ihnen hier sagen, da ist der Normenkontrollrat in Gänze, wir sind 10 Leute, kommen aus allen Parteien, schwer beeindruckt, wie Sie, Herr Minister, das angepackt haben in der Umsetzung, nämlich mit Vorgaben an die einzelnen Ressorts. Und bevor man Zeitungsartikel produziert, erst mal einen Kabinettsbeschluss zu fassen, was gehört zur Staatsmodernisierung und Entbürokratisierung dazu, was sind die Lieferpflichten aus den Ressorts? Also die Vorgängerregierung hatte auch prima Ziele. Und da war eigentlich im Grundsatz, wenn Sie da mit dem Kanzler sprachen, auch alles klar. Nur, es lieferte keiner. Der Justizminister war zuständig, saß da und wunderte sich, dass beispielsweise Herr Lauterbach gesagt hat, mache ich nicht. Ende aus. Genau dieses System zu durchbrechen aus den Egoismen, auch der Ressource, ist richtig.

Das Zweite, was ich sagen wollte, es gibt ein besonderes Problem in Deutschland. Das ist der Föderalismus. Gesetze werden in Deutschland durch die Länder durchgeführt. Wie großer Anhänger des Föderalismus. Ich meine historisch nur zu erklären, weil die Alliierten mal gesagt haben, es darf nicht einen starken Zentralstaat geben. Aber in der Praxis der Verwaltung, bei Verwaltungsvereinfachung, aber auch bei Überprüfung staatlicher Aufgaben, ist das jetzt ein Klotz am Bein, bei dem man jeweils 16-mal überzeugen muss, bevor man etwas umsetzen und etwas handeln kann. Deshalb glaube ich, dass der systematische Ansatz, zu dem alle sagen jawohl, ist richtig. Und ich möchte auch erwähnen, das weiß ich aus wirklich persönlichem Erleben, dass nicht nur der Bundeskanzler das in dieser Weise angegangen ist, sondern auch der Finanzminister. Das ist wichtig. Sonst lägen wir nämlich schon auf der Nase, weil es koalitionspolitisch nicht lief. Auch Klingbeil ist der Auffassung, das ist eine der Standortveränderungen, die wir in diesen Jahren, in dieser Legislaturperiode brauchen und durchführen müssen.

Benjamin Desalm:

Vielen Dank. Ich glaube, wir nähern uns schon ein klein bisschen dem Ende zu. Ich hätte jetzt noch mal, ich glaube, es sind bestimmt ganz viele Fragen aus dem Publikum noch, weil wir müssen, nur ein bisschen in den Zeitplan gebunden sind. Deswegen hätte ich jetzt vielleicht noch mal angeregt, dass Sie vielleicht alle noch mal sagen können, wenn wir uns jetzt die Legislatur vorstellen, wir haben jetzt sehr viel gehört, was geplant ist, was die Herausforderungen bei der Kommission sind in Deutschland, was Ihre Sicht ist. Was muss eigentlich aus Ihrer Sicht passiert sein am Ende der

Legislatur, wenn wir sagen, wir haben einen richtigen Schritt gemacht. Was sind die Dinge, die passiert sind in Bezug auf die Regulierung und auch Verwaltungsvereinfachung. Es gehört ja eben doch zusammen, Digitalisierung und wie kann ich das messen, weil what gets measured gets done. Das ist zumindest unsere Auffassung. Und vielleicht, wenn Sie von außen drauf blicken, auf Europa, auf Deutschland. Was könnte sich in den nächsten 4 Jahren ändern? Was ist da Ihre Perspektive? Wann sind wir eigentlich erfolgreich in unserem Modell? Schwierige Frage, wer möchte beginnen?

Prof. Dr. Susan Dudley:

I will start because I have less to say. One thing I would like to see but I don't expect to see is a focus on regulatory cooperation. I think that can help us all learn from each other and perhaps reduce our standards to levels that match each other. That's probably a pipe dream, but I would like to see that. And I don't expect it with the current US administration, but perhaps in three years we can start on that again.

Benjamin Desalm:

Wer möchte als nächstes?

Dr. Karsten Wildberger:

Versuche ich mal. Wenn Sie sagen: Jetzt dieser Haltepunkt – wie sieht das in dreieinhalb Jahren aus? Dann sage ich Ihnen: Mach es bewusst, fokussiere dich! Wir tun ja manchmal so, dass wir NVIDIA wären, wenn wir keine Regulierung hätten. Ist ja auch nicht so. Aber ich hätte ein Messkriterium. Haben wir in dreieinhalb Jahren in diesem Land ein anderes Momentum, was Innovationskraft angeht? Damit meine ich sowohl junge Unternehmen als auch die Frage, wie viele Mittelständler und auch große Unternehmen es schaffen, sich umzubauen. Und ein großer Faktor dabei wird sein, wie stark wir künstliche Intelligenz nutzen. Ich sage Ihnen, dreieinhalb Jahre in der künstlichen Intelligenz, auch im Aufbau von Geschäftsmodellen, ist eine verdammt lange Zeit. Das heißt, in diesem Zeitraum kann man einiges bewegen und ich bin da persönlich viel optimistischer, als diese Diskussion jetzt vermuten lässt. Warum sage ich das? Weil am Ende der Output entscheidend ist. Und wenn das gelingt, dann bin ich sicher, wird das auch begleitet von einer gewissen Vereinfachung. Haben wir dann noch viel zu tun? Ja klar, wir werden noch richtig viel zu tun haben. Aber das ist für mich eigentlich das Messkriterium. Wachstum, Innovationskraft und wirtschaftliches Momentum. Denn das geht normalerweise auch einher mit einem veränderten Mindset. Dr. Reinhard Göhner:

Die Frage nach Erfolgskriterium, wann ist das Erfolg, was wir machen. Für mich eine ganz eindeutige Antwort. Wenn Sie es in den Unternehmen merken. Wir haben Ende letzten Jahres in Deutschland noch von der Ampel-Koalition ein Entbürokratisierungsgesetz beschlossen. Das brachte eine Entlastung von 960 Millionen. Haben Sie was gemerkt? Das ist genau das Problem. Und dazu muss man ein paar Aufregerthemen aufgreifen, über die sich Leute aufregen, weil es abgeschafft wird. Sonst geht das nicht. Man muss nicht nur



auf die nackten Zahlen gucken, sondern einfach darauf, dass man in der Praxis des Betriebes, in dem Empfinden der Bürger die Situation schafft, da ist was passiert, das ist ja ungeheuerlich. Dafür hat der Normenkontrollrat ein paar Vorschläge gemacht. Ich sage Ihnen mal so ein ganz neben-sächliches Beispiel. Wir haben vorgeschlagen, für alle Genehmigungsverfahren nach dem BIMSCH-Gesetz künftig Online-Verfahren zu ermöglichen, statt Turnhallen zu bestellen. Das heißt, dass Anhörungen nicht mehr mündlich gemacht werden müssen, mit der Folge, dass wir für irgendeine Lackfabrik eine ganze Turnhalle anmieten müssen und die Leute aus ganz Deutschland kommen und dort ihre Einwendungen über NGOs vortragen lassen. Das kann man online machen.

Da gibt es ein Reallabor zu. In Münster hat man das gemacht im Regierungsbezirk. Und die sagen ganz toll erstens, wir können sofort erkennen, wer wirklich betroffener ist und was vorzubringen hat. Zweitens, die meisten anderen Stellungnahmen können wir geradezu formelhaft beantworten. Und drittens, ganz viele, die sonst in die Turnhalle kommen und trakelen, machen sich nicht die Mühe, eine Mail zu schreiben. Und wenn wir das machen, das einführen, bin ich sicher, werden die NGOs demonstrieren in Berlin. Und das ist in Ordnung. Also wir müssen ein paar Beispiele finden, wo die Leute sagen, das kann doch nicht wahr sein, das geht doch nicht. Ich höre übrigens zum Bauturbo, dass erste Ansätze dazu vorhanden sind. Wenn jetzt einer eine Baugenehmigung bekommt von der Gemeinde, ohne dass ein Bebauungsplan besteht, da kann man ja nicht mehr gegen protestieren im Verfahren. Und ich sehe kommen, dass wir solche Fälle jetzt demnächst haben werden. Das ist notwendig.

Also man muss es merken, man muss Beispiele haben. Diese Kleinigkeit mit der Abschaffung von Beauftragten in den

Betrieben. Also mittelständisches Unternehmen, kommt übrigens hier aus Hessen, hat ein Beispiel geliefert, die mussten bei 200 Leuten 47 Beauftragte bestellen, wenn sie das wirklich alles machen würden. Also der wirkliche Aufwand ist begrenzt. Also der berühmte Leiterbeauftragte, natürlich müssen Leitern von Zeit zu Zeit überprüft werden, von wem auch immer. Aber ob man dafür einen Beauftragten braucht, ist natürlich eine ganz andere Frage, ob man es nicht anders regeln kann. Und dass man einen Beauftragten dafür braucht, dass man in bestimmten Einsatzbereichen Fahrzeuge, die TÜV überprüft sind, noch jährlich nochmal durch einen Beauftragten im Betrieb überprüft. Also die abzusuchen, wird man merken. Und die Summe des Erfüllungsaufwandes, die der Statistische Bundesamt da schon zusammenkratzt, wird sehr begrenzt sein. Aber es sind Ärgernisse, wo der Unternehmer sagt, was soll ich in meinem 30-Mann-Laden einen Arbeitsschutzausschuss einrichten, der viermal im Jahr tagen muss. Das ist aber die geltende Rechtslage.

Und über solche Aufregerthemen müssen wir reden. Es ist nämlich auch ein emotionales Thema, Bürokratieabbruch. So, meine letzte Bemerkung, die ich gerne loswerden möchte, noch zu den zehn Geboten ganz kurz. Ich warne allerdings vor Übertreibung. Und eine könnte darin bestehen, dass man z.B. zehn Gebote hat, Gesetze auf nur Grundsätze reduziert und das Ganze der Rechtsprechung überlässt. Ich weiß nicht, ob Bayer Leverkusen nicht vielleicht ganz froh ist, dass es in Deutschland ein etwas genaueres Umweltrecht gibt, statt Entscheidungen von der Rechtsprechung zu bekommen, die dann über Milliarden Schadenersatz gehen und sie dann jahrelang in Rechtsstreit verwickeln. Also man muss auch wissen, dass gewisse Regelungen, die Bürokratie verursachen, Rechtssicherheit produzieren können, an dem auch Unternehmen Interesse haben.

Benjamin Desalm:

Vielen Dank. Patrick.

Prof. Dr. Patrick Glauner:

Ja, wir brauchen Wirtschaftswachstum. Alles, was wir wollen, Sozialstaat, Rente, das funktioniert nur, wenn die Wirtschaft weiterwächst. Aktuell stagniert sie im besten Fall und wir haben ja auch diese These gehört, Wirtschaftswachstum und Deregulierung, ob das korreliert. Ich würde mir wünschen, dass in dreieinhalb Jahren das BIP, sagen wir mal, 10 Prozent über dem liegt, wo wir heute sind. Das ist ambitioniert, aber zwingend notwendig, gerade auch mit Hinblick auf den demografischen Wandel. Und als ein Kriterium und das zweite Kriterium, ich würde mir wünschen, dass es in dreieinhalb Jahren nicht mehr das Fernunterrichtsschutzgesetz gibt. Herzlichen Dank.

Benjamin Desalm:

Vielen Dank. So, das letzte Wort hat die Kommission.



Michael Hager:

Nun, ich versuche das alles zusammenfassen. Erfolgsmaßstab muss sein: Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Ende der Frustration bei den Unternehmen. Investitionen in Europa finden kaum mehr statt. Das Kapital wandert raus. Das ist das Problem. Die Simplifizierung oder Deregulierung ist ja dann nur ein Teil der Lösung. Das Gesamtprogramm, das wir „Wettbewerbsfähigkeitskompass“ nennen in Europa, hat ja viele Elemente, die ineinandergreifen müssen.

Aber Simplifizierung ist genau das, womit man die Frustration bei den Unternehmen deutlich runterfahren kann. Wir haben in den ersten zehn Monaten des Mandats schon sechs dieser Omnibusse auf den Weg gebracht. Die Wirkung muss sich aber bei den Unternehmen auch entfalten. Bestes Beispiel ist das Thema Nachhaltigkeitsberichterstattung, dieser erste Omnibus. Er würde über 80 Prozent der Unternehmen aus dem Anwendungsbereich ausnehmen. Alle kleinen und mittleren Unternehmen wären raus. Wo sind die Entscheidungsträger in Rat und Parlament, die sagen, ja, das brauchen wir jetzt, so schnell wie möglich. Ab 01.01.26 sollten die Entlastungen greifen, die Unternehmen entlastet werden. Wenn dieses Verständnis nicht da ist, wird es schwierig.

Benjamin Desalm:

Ja, ganz herzlichen Dank. Nochmal bitte ich um Verständnis. Wir hatten, glaube ich, noch viele Fragen aus dem Publikum, leider begrenzte Zeit. Ich glaube, wir hätten auch noch länger weiterreden können. Herzlichen Dank an Sie alle für die Zeit und an Sie fürs engagierte Zuhören. Und vielleicht bietet sich ja noch in der Pause die Gelegenheit, das eine oder andere zu vertiefen.

FORSCHUNGS- PRÄSENTATIONEN I

FCCR – FORSCHUNGSPRÄSENTATIONEN

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

PROF. DR. MAXIMILIAN JAGER: „REGULATION INDEX – MEASUREMENT AND EFFECTS“

Vielen Dank, Roland. Vielen Dank an alle Vorredner. Ich habe jetzt die undankbare Aufgabe, nach einem Panel dieser Qualität direkt nachzufolgen und auch noch zwischen Ihnen und Ihrem Mittagessen zu stehen, aber ich werde versuchen, es einigermaßen kurzweilig und unterhaltsam zu gestalten. Ich habe jetzt hier schon einige Steilvorlagen bekommen. Ich hoffe, dass ich zumindest die ein oder andere davon auch verwandeln kann und Ihnen ein paar gute Impulse zum Thema Messung von Regulierung mitgeben kann.

Also worum geht es hier? Es geht um Quantifizierung von Regulierungsaufwand, Intensität und Komplexität. Es gibt viele Schlagworte, die hier in den Raum fliegen. Wir haben letztes Jahr angefangen darüber nachzudenken und diejenigen von Ihnen, die auch letztes Jahr hier schon auf der Konferenz waren, haben dann den Vortrag vom Kollegen Patrick McLaughlin aus den USA gehört, der seine Karriere darauf aufgebaut hat, in den USA Regulierung messbar zu machen. Wie hat er das gemacht? Er ist durch alle Gesetzestexte gegangen, die in den USA als Regulierungsrahmen vorliegen und hat Kernbegriffe wie *must*, *should*, *prohibited*, *may not* gezählt und ist dadurch auf einen Index gekommen, der in einer gewissen Weise die Regulierung messbar machen soll. Das klingt jetzt relativ simpel. Wir sollten dabei zwei Dinge im Auge behalten. Erstens hat Patrick McLaughlin damit zu einer Zeit angefangen, als KI-Methoden und überhaupt Rechnungsleistung noch nicht so war, wie sie jetzt im Jahr 2025 ist. Dementsprechend hat er nicht eine Entwicklung verschlafen, sondern war einfach *ahead of the curve*.

Zweitens haben McLaughlin und seine Co-Autoren bereits mit diesem simplen Maß einige Zusammenhänge herstellen können, dass mit Hilfe dieser Reduktion dieses Indexes, den er erstellt hat, Wirtschaftswachstum angekurbelt werden kann. Das hat er an konkreten Beispielen gezeigt, wo Patrick McLaughlin als Politikberater in zum Beispiel kanadischen Staaten aktiv war und man dort dann auch dieses Maß als Zielmaß eingeführt hat und man wollte es einen bestimmten Prozentsatz reduzieren und in der Umsetzung des Ganzen

hat man dann auch erfolgreich das Wirtschaftswachstum angekoppelt. Also bereits mit so simplen Maßen kann man offenbar etwas erreichen. Trotzdem stehen wir jetzt hier im Jahr 2025 und wollen ein bisschen mehr. Das heißt, wir wollen nicht einfach nur zählen, wie viele Worte gibt es, sondern in einem großen interdisziplinären Team, das aus Rechtswissenschaftlern besteht, aus mir, aus Patrick McLaughlin selbst und aus Co-Pierre Georg, dem Kollegen vom Frankfurt Blockchain Center, der ein Experte für AI-Methoden ist, versuchen wir diese Methodik signifikant weiterzuentwickeln. Das bedeutet, wir wollen nicht einfach nur messen, wie viele Worte gibt es da. Wir wollen Dinge messen wie die Komplexität der Reformen oder der Regulierung. Das heißt Komplexität der Sprache auf der einen Seite, aber auch Komplexität der Anforderungen, wenn wir sie in algorithmische Prozesse übersetzen.

Wir hatten vorher den Kollegen hier aus dem Bereich der Softwareentwicklung. Das sind Maßzahlen, die man auch auf Texte anwenden kann. Da sind wir 100 % auf derselben Linie. Es gibt Dinge wie Kreuzreferenzierungen zwischen Gesetzestexten, die Komplexität hervorrufen, die Intensität hervorrufen, obwohl dort vielleicht kein zusätzliches Wort *must* steht, steht dann da, das muss gemäß XY passieren. Und wenn XY eine Liste von zehn Gesetzestexten ist, ist das wahrscheinlich deutlich schwieriger umzusetzen, als wenn XY nur ein Gesetzestext wäre. Also hier wollen wir auf jeden Fall auf der Messungsseite einen Beitrag leisten und konkreter werden, komplexer werden in a positive sense of the word. Das heißt, wir wollen Komplexität besser messbar machen. Auf der anderen Seite haben wir in den EU-Daten eine tolle Möglichkeit, also wir fangen an, aktuell das über EU-Daten zu messen und dafür sehen Sie auch hier schon erste Grafiken im Hintergrund. Wir haben in den EU-Daten den Vorteil, dass die regulatorischen Werke bestimmten Industrien zuordenbar sind.

Das ist in den USA teilweise deutlich schwerer, das kann auch in bestimmten Fällen in Europa schwierig werden, wenn wir von horizontaler Regulierung sprechen, aber in vielen Fällen, eigentlich in allen Fällen, ist die Regulierung in der EU zuordenbar mit Hilfe von sogenannten Classifiers. Das ermöglicht zwei Dinge. Zum einen ermöglicht es uns, wenn wir über die Messbarkeit hinausgehen wollen und die Verknüpfung herstellen wollen zwischen regulatorischen Kennzahlen und ökonomischen Kennzahlen, dass wir mehr in die Granularität gehen können. Wir sehen möglicherweise, ob Regulierung im Finanzsektor andere Auswirkungen hat als Regulierung in der Agrarindustrie. Wir können aber auch daraus möglicherweise lernen, wie man gute Regulierung gestalten

kann, weil sie möglicherweise in bestimmten Sektoren besser stattfindet als in anderen.

Damit sind wir auch schon beim zweiten Punkt. Wir wollen nicht Regulierung einfach nur messbar machen. Wir wollen es verknüpfen mit Auswirkungen von Regulierung. Gute Regulierung, das wurde vorher auch schon gesagt, oder jede Regulierung, nicht nur gute, ist ja meistens nicht ohne Zweck erdacht worden. Das heißt, wir haben normalerweise immer einen Benefit, der im Raum steht. Beispielsweise Eigenkapitalvorschriften für Banken sollen dafür sorgen, dass wir Steuerzahler weniger Banken-Bailouts bezahlen müssen. Das ist ein Benefit und den kann man theoretisch auch messbar machen. Das wird zu wenig gemacht, hier können wir einen kleinen Beitrag leisten. Auf der anderen Seite der Medaille stehen aber zwei Arten von Kosten. Das eine sind die operativen Kosten und die hat Roland Koch ganz am Anfang in seinen Einführungsworten kurz erwähnt, dass Unternehmen so und so viele Personen anstellen müssen, IT-Ressourcen aufbauen müssen, Meldepflichten nachzukommen etc. Da gibt es einen Erfüllungsaufwand. Das ist operativ. Aber es gibt eine zweite Kostenart und die ist systemisch, die ist makroökonomisch. Möglicherweise verlieren wir Innovationskraft, möglicherweise verlieren wir an Wettbewerbsfähigkeit, die klassischen Schlagworte, die auch alle heute schon genannt worden sind. Das aber auch zu quantifizieren und das zusammenzubringen in den Cost-Benefit-Trade, auf den wir in Regulierung und regulatorischer Impact Analysis, die heute viel genannt worden ist, einbringen zu können, das ist zentral. Und das ist ein zweiter Aspekt, wo wir einen Beitrag leisten wollen. Wir wollen über die simple Korrelationsanalyse, die auf einer gesamten Staatsebene Deutschland oder USA stattfindet, hinausgehen. Und wir wollen reingehen in die Details, wie viel weniger Patente sehen wir in der Biotechnologieindustrie, weil im Jahr 2021 möglicherweise eine bestimmte Regulierung eingeführt wurde, die Stammzellenforschung schwieriger gemacht hat. Das ist jetzt ein wild gewähltes Beispiel, aber Sie verstehen den Zweck, der dahintersteckt. Das Dritte, was wir tun wollen, ist, wenn wir all diese Ziele erfüllt haben und wenn wir ein

Produkt entwickelt haben, das funktioniert und das auch ökonomische Erklärungskraft aufweist, ist, dass wir das Ganze auch in ein Public-Good umwandeln wollen. Das heißt, wir wollen die Daten, die wir erarbeiten und die wir mit Hilfe unserer künstlichen Intelligenzmethoden erstellen, wollen wir Ihnen zur Verfügung stellen, die wollen wir öffentlich machen und eben nicht nur in Form von Dashboards, wie Sie es hier sehen, wo man mal schnell ein bisschen rumklicken kann und dann irgendwelche Zahlen generieren kann für die nächste Keynote-Presentation, sondern auch tatsächlich die Rohdaten, die also Verbänden, Ministerien, jeglichen Forschungseinrichtungen die Möglichkeit geben, mit diesen Daten auch zu arbeiten.

Um dieses Public Good mal ein bisschen anzuteasen, möchte ich jetzt die letzten zwei, drei Minuten meiner Zeit noch schnell nutzen, Ihnen mal ein paar schnelle und simple Dinge zu zeigen. Zunächst mal, was Sie jetzt hier in dieser Grafik sehen, ist die Anzahl der gesamten in der EU existierenden Legislationen, die neu in einem bestimmten Jahr eingeführt wurden. Also das ist nicht kumulativ, sonst würde die Linie einfach immer weiter nach oben zeigen. Sie sehen, dass es auch manchmal nach unten geht. Sondern das sind die neuen Gesetzesakte, die gekommen sind. Und wenn wir jetzt beispielsweise einmal von 2005 bis 2025 vergleichen, in grün sehen Sie die Anzahl der Akte für die Agrarindustrie, in Blau sehen Sie die Anzahl der Akte für die Finanzindustrie, dann sehen wir ein Wachstum von ca. 300 bis 400 % der Anzahl an Akten, die jedes Jahr neu erlassen werden. Jetzt könnte man sagen, das ist vielleicht sinnvoll, denn in der Zeit ist ja auch die Wirtschaft gewachsen und die Technologie und es gibt ja so viele neue Dinge, die wir zu regulieren haben, nur wenn wir uns das Wirtschaftswachstum in der Zeit anschauen kumuliert, dann sprechen wir eher von 30%. Das heißt, wir haben hier einen Disconnect in der Größenordnung von zehn. Für jedes Prozent Wirtschaftswachstum machen wir 10% mehr Regulierungen jedes Jahr. Ist das unbedingt notwendig oder nicht, das ist schwer zu sagen. Das kann man jetzt allein von der Grafik nicht ablesen. Es ist aber auf jeden Fall zunächst mal etwas, was fraglich ist und wo wir auch zum Beispiel in der Grafik von Susan Dudley gesehen hatten, dass es in den USA eher stagniert ist über die letzten 20 Jahre. Das ist in Europa definitiv nicht der Fall.

Eine zweite Möglichkeit das Ganze zu analysieren ist jetzt den Maßstab von Patrick McLaughlin auf Europa anzuwenden. Also hier ist keine Innovation drin, das ist einfach das, was Patrick McLaughlin gemacht hat, nur jetzt mal für Europa, was vorher noch niemand genau sich angeguckt hat. Da sieht man jetzt also den Average of the so-called Reg Data Words, also must, should, prohibited, may not, in den jeweiligen Akten, die da rausgekommen sind. Das ist pro Dokument, das ist also nicht mehr davon beeinflusst, dass der Trend insgesamt nach oben geht. Die Frage war, ist das jetzt EU-Regulierung der Europäischen Union, Regulations and Directives oder was genau, oder in den europäischen Mitgliedstaaten 27?

Das sind ausschließlich in diesem Datensatz, den Sie jetzt hier sehen, sind das ausschließlich Akte, die von der EU-Ebene nach unten weitergereicht werden. Das sind keine individuellen BGB-Gesetzestexte, die in Deutschland seit 1873 existieren. Hier reden wir nur von EU-Regulierungsebenen.



Das ist aber grundsätzlich überhaupt kein Problem, die Metriken auch auf deutsche Gesetzestexte anzuwenden und das ist selbstverständlich auch Teil des größeren Projekts, nur wir fangen jetzt erst mal auf der europäischen Ebene an. Hier fragen wir uns jetzt, wie viele dieser Schlüsselworte, die in Amerika bereits als wichtiges Kriterium gesehen wurden, wie viele von denen gibt es in den jeweiligen Dokumenten? Wir sehen von einzelnen Ausreißern abgesehen, dass eigentlich zwischen 1975 und 2005 diese Anzahl relativ stabil war. Das heißt, nicht nur gab es zu dieser Zeit weniger Akte, sondern die Akte haben auch wesentlich weniger Aufgaben mitgegeben, den Unternehmen und den erfüllenden. Seit 2000 sind die Anzahl dieser Worte insbesondere in der Agrarindustrie und dann nach der Finanzkrise in der Finanzindustrie nahezu explodiert. Heutzutage hat ein Akt durchschnittlich 25 der musts and shalls and may nots. Im Jahr 2000 oder 1995 waren das zwei bis drei. Also die Art der Regulierung, die Art, wie die Texte geschrieben sind und wie viele Aufgaben sie den Erfüllenden mit an die Hand geben, sind auch noch mal extrem gewachsen.

Das letzte, was ich Ihnen zeigen möchte, und damit werden wir dann auch den Vortrag, wenn man ihn so nennen mag, beschließen, ist eine andere Metrik, die sich jetzt über das hinausbewegt, was Patrick McLaughlin gemacht hat. Und das sind sogenannte Readability Indices. Also wie gut verständlich ist denn eigentlich der Text, der da geschrieben wird? Hat der 17 Nebensätze, die über eineinhalb Seiten ausgebreitet werden, mit hochkomplexen Terminologien, die möglicherweise auch noch ambiguous sind. Oder reden wir von ganz klaren parataktischen Anweisungen, die sehr einfach umzusetzen sind. Und je höher der Readability-Score, desto besser, desto einfacher sind die Maßgaben zu verstehen für den Leser und für den Anwender. Wir sehen, da ist ein bisschen Fluktuation drin gewesen über die Jahre, aber auch hier sehen wir wieder seit dem Jahr 2000 eine klare Divergenz zwischen den beiden Industrien. Nochmal, in grün ist die Agrarindustrie, in blau ist die Finanzindustrie.

Während man in der Agrarindustrie mittlerweile Texte schreibt, die offenbar deutlich besser verständlich sind, besser lesbarer sind, hat man in der Finanzindustrie an Lesbarkeit massiv eingebüßt. Da reden wir mittlerweile von Texten, also wenn wir hier einen Readability-Score haben, der nahe null tendiert, dann ist das nur noch für absolute tiefen Experten lesbar. Ein Score von vier bis sechs wäre ein Zielwert, wo man sagt, das ist jemand, der in der Industrie arbeitet, der kann das lesen und verstehen ohne größere Umstände. Wenn wir von null bis zwei sprechen, sprechen wir von den Top 0, 1 % Experten und Professoren, die das vielleicht noch verstehen und natürlich Rechtswissenschaftler. Also hier in der Finanzindustrie sind wir definitiv an einem Punkt angelangt, wo es kritisch wird. Das nur ein kurzer Teaser, damit Sie sehen, Was kann man mit diesen Sachen alles machen? Wir können hier beliebige Metriken in der Dimension der Komplexität, der Kreuzreferenzen, der Software Algorithmic Complexity berechnen. Wir können verschiedene Industrien aufzeigen, wir könnten in die verschiedenen Länder reingehen. All das ist technologisch möglich und für diejenigen von Ihnen, die mit KI-Methoden arbeiten, können nachvollziehen, wenn man erstmal die Basis geschaffen hat, das Grundmodell trainiert hat, geht das

auch ziemlich schnell.

Dennoch ist das ganze Projekt langfristig angelegt, bis man da zu einer sinnvollen Verknüpfung und semi-kausalen Analyse mit Wirtschaftskennzahlen kommt, wird das noch ein bisschen dauern. Ich freue mich schon darauf, Ihnen im nächsten Jahr hoffentlich ein Update präsentieren zu können. Bis dahin bedanke ich mich ganz herzlich für Ihre Aufmerksamkeit. Vielen Dank.

PROF. DR. JULIA REDENIUS-HÖVERMANN: „AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN DER CORPORATE GOVERNANCE“

Im Rahmen meiner Tätigkeit als Direktorin des FCCR sowie des Corporate Governance Institute (CGI) an der Frankfurt School konzentriert sich meine Forschung auf unterschiedliche Aspekte der Corporate Governance. Dabei verfolge ich einen umfassenden Ansatz, der sowohl die Analyse regulatorischer Instrumente und rechtspolitischer Reformvorschläge als auch rechtsvergleichende und interdisziplinäre Perspektiven umfasst.

DCGK ALS REGULIERUNGSTRUMENT

Ein zentrales Element der Corporate Governance-Regulierung bleibt der Deutsche Corporate Governance Kodex (DCGK). Auch mehr als zwei Jahrzehnte nach seiner Einführung wirft der DCGK weiterhin grundlegende Fragen auf – sowohl innerhalb als auch außerhalb der Corporate-Governance-Community. Diskussionsgegenstand sind insbesondere seine Rechtsnatur, die Reichweite möglicher Sanktionen, das Verhältnis von Kodex und Gesetz sowie vereinzelt immer noch verfassungsrechtliche Aspekte. Unstrittig ist, dass sich der Kodex als wichtiges Steuerungsinstrument etabliert hat. Entgegen der ursprünglichen Ankündigung der Regierungskommission trägt er jedoch weniger zu einer Deregulierung als vielmehr zu einer Andersregulierung bei.

ORGANHAFTUNG

Ein Schwerpunkt meiner Forschung im vergangenen Jahr lag im Bereich der Organhaftung. Diese gehört seit Jahren zu den zentralen Themen der Corporate-Governance-Debatte, was nicht zuletzt das jüngste Urteil des Bundesgerichtshofs zum Haftungsvergleich im Fall Volkswagen bestätigt. Die Organhaftung erfüllt verschiedene Funktionen: Neben der Prävention und Kompensation von Schäden dient sie der Reduktion des Prinzipal-Agenten-Konflikts und stellt damit ein wesentliches Instrument zur Sicherstellung unternehmerischer Verantwortlichkeit dar.

Seit der ARAG-Garmenbeck-Entscheidung des Bundesgerichtshofs aus dem Jahr 1997, die den Aufsichtsrat grundsätzlich zur Geltendmachung der Schadensersatzansprüche verpflichtet, ist die Zahl der Haftungsfälle gestiegen. Gleichwohl zeigt die Praxis, dass die Anwendung der Organhaftung von hoher Subjektivität geprägt ist – insbesondere hinsichtlich der Frage, gegen wen Ansprüche tatsächlich geltend gemacht werden, in welcher Höhe sie verfolgt

werden und welche Vergleichsvereinbarungen getroffen werden. In der rechtswissenschaftlichen und rechtspolitischen Diskussion ist eine Verschiebung des Fokus erkennbar: weg von der konsequenten Anspruchsdurchsetzung durch den Aufsichtsrat hin zu Überlegungen, Organmitglieder – vor allem Vorstände – persönlich in die Pflicht zu nehmen.

Dabei werden vermehrt gesetzliche oder satzungsmäßige Haftungsbegrenzungen diskutiert, insbesondere vor dem Hintergrund potenziell existenzbedrohender Haftungssummen. Bereits der Deutsche Juristentag 2014 hat diese Problematik aufgegriffen. Kritisch zu prüfen ist, ob die Drohung mit ruinösen Schadenssummen Fehlanreize im Markt für Führungskräfte erzeugen könnte. Fälle wie Volkswagen zeigen jedoch, dass auch die gegenwärtige Ausgestaltung der Haftung – vor allem ihre Durchsetzung – Defizite aufweist. Insgesamt bleibt die Kompensations- und Präventionsfunktion der Organhaftung unzureichend, um eine effektive Interessenkongruenz zwischen Aktionären und Organmitgliedern sicherzustellen. Dies verdeutlicht den fortbestehenden Reformbedarf. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, frühere Reformvorschläge erneut aufzugreifen und ein Deregulierungskonzept zu entwickeln, das verhaltenssteuernde Wirkungen entfaltet.



VORSTANDSDOPPELMANDATE

Ein weiteres Forschungsthema betrifft die Vorstands Doppelmandate. Anlass bietet der Fall Volkswagen–Porsche, in dem sich beide Unternehmen bis Ende dieses Jahres einen gemeinsamen Vorstandsvorsitzenden teilen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs sind Vorstands Doppelmandate in Konzernstrukturen grundsätzlich zulässig. Gleichwohl entstehen Konfliktpotenziale, insbesondere hinsichtlich möglicher Interessenkonflikte sowie der zeitlichen Verfügbarkeit der Organmitglieder.

Da das Aktiengesetz keine ausdrücklichen Regelungen zu Doppelmandaten enthält, erscheint eine aktienrechtliche Intervention nicht sachgerecht. Es ist nicht Aufgabe des Aktiengesetzes, organisatorische Strukturen so detailliert zu regeln, dass unternehmerische Handlungsspielräume eingeschränkt werden. Stattdessen ist rechtspolitisch eine Empfehlung im DCGK zu fordern, da dort bislang eine Regelungslücke besteht, die insbesondere im Hinblick auf die bestehende Obergrenze für Aufsichtsratsmandate nicht nachvollziehbar ist.

FAZIT

Für eine wirksame Corporate Governance muss ein Rahmen geschaffen werden, der eine verantwortungsvolle Leitung und Kontrolle von Unternehmen ermöglicht, ohne unternehmerisches Ermessen unverhältnismäßig einzuschränken.

Ziel ist es nicht, stetig neue Regeln zu schaffen, sondern die richtigen Regeln zu etablieren. Überregulierung gefährdet den unternehmerische Ermessensspielraum, zu wenig Regulierung hingegen das Vertrauen in Unternehmensführung und –überwachung.

Ein ausgewogener Regelungsrahmen muss daher sowohl Überregulierung vermeiden als auch bestehende Regelungslücken schließen. Dies kann – je nach Kontext – Deregulierung oder Andersregulierung bedeuten.

PROF. DR. THOMAS WECK: „WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND STAATSMODERNISIERUNG“

Da ich der Letzte zwischen Ihnen und der Mittagspause bin, hatte ich mir zwei Aufregerthemen ausgesucht: Wettbewerbsfähigkeit und Staatsmodernisierung. Es hat sich allerdings herausgestellt, dass das auch recht große Themen sind. Im Interesse der Zeit werde ich es erstmal beim Thema Wettbewerbsfähigkeit belassen. Starten wir mit dem Auslöser der Aufregung, dem Draghi Report. Der Draghi Report wurde eigentlich allgemein begrüßt. Endlich sagte mal einer, wo die ganzen Probleme liegen, und schlug auch gleich Lösungen vor. Diese Lösungen sind auch nicht ungehört geblieben. Die Europäische Kommission hat einen Competitiveness Compass veröffentlicht, d.h. eine Mitteilung, in der sie einen Plan für die Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit vorgelegt und sich für einen neuen

regulatorischen Ansatz ausgesprochen hat. Dazu möchte ich Ihnen hier erst meine eigene Position darlegen. Anschließend möchte ich Sie zu einer Stellungnahme per Slido einladen. Es könnte interessant sein, ein Meinungsbild des Saals zu diesem Thema zu bekommen.

Ich möchte mich auf zwei Aussagen von dem Draghi-Report fokussieren. Der Report sagt recht deutlich: "This report proposes a new industrial strategy for Europe". Und an anderer Stelle heißt es: "To meet the objectives laid out in this report, a minimum annual additional investment of 750 to 800 billion Euros is needed." Also: Hier wird wirklich das große Rad gedreht. Das ist wichtig zu wissen, wenn man sieht, wie die Europäische Kommission darauf reagiert hat. Auf dieser Folie sehen Sie, was diesen neuen Regulierungsansatz umfasst. Wir haben in der linken Spalte schon bestehende Regulierung, die sich schon ziemlich gut in die neue Agenda des Competitiveness Compass eingliedert. In der Mitte haben wir angekündigte neue Rechtsakte und rechts weitere Strategien.

Das ist nicht gerade Deregulierung. Die Rechtsakte in der Mitte sind schon etwas kleiner gesetzt, damit sie überhaupt auf die Folie passen. Und das sind nicht einmal alle Rechtsakte, die im Competitiveness Compass genannt werden. Aber es ist eine Auswahl, die zeigt, dass es eigentlich gerade um die innovativen Sektoren geht. An diesen Rechtsakten wird, während wir hier diskutieren, gearbeitet. Wenn das nicht verhindert wird, werden die auch alle so kommen. Nun ist es aber auch die Frage, ob es verhindert werden sollte, denn natürlich ist alles eine sliding scale. Die EU-Verträge sehen als Wirtschaftsordnung für Europa die marktwirtschaftliche Ordnung vor. Das extreme Gegenbeispiel dazu wäre reine Planwirtschaft. Diese marktwirtschaftliche Ausrichtung ist nicht nur eine Herausforderung für die Wirtschaftsteilnehmer, sondern auch Verpflichtung für den europäischen Gesetzgeber.

Wie arbeitet der europäische Gesetzgeber, wenn er neue Rechtsakte erlässt? Er kann sich auf eine eher weite Binnenmarktkompetenz stützen. Diese erlaubt es ihm, zu harmonisieren, wo bestehendes mitgliedstaatliches Recht zur Marktfragmentierung führt oder wo eine solche Marktfragmentierung deshalb droht, weil Mitgliedstaaten im Begriff sind, Rechtsakte zu erlassen. Das ermöglicht dann relativ viel Gestaltung, einfach deshalb, weil andere Kompetenzen, die nicht so weit gehen und in europäischen Verträgen enthalten sind, mit diesem Binnenmarktsgedanken immer noch überwunden werden können. Das heißt, man kann auch beispielsweise einen Clean Industrial Deal, wie das die aktuelle Kommission verfolgt, umsetzen, der durchaus starke umweltpolitische Komponenten hat. Ausreichend ist, dass die Binnenmarktkompetenz neben dieser umweltpolitischen Kompetenz eingreift. Die Binnenmarktkompetenz reicht viel weiter als die umweltpolitische Kompetenz. Was nicht möglich ist, ist, dass man über die Rechtsangleichung hinausgeht. Die europäischen Verträge haben für bestimmte Sektoren, insbesondere Agrar- und Fischerei, Marktordnungen vorgesehen, die eben nicht mehr diesem marktwirtschaftlichen Ansatz folgen. Aber der Grundsatz ist eigentlich, wie gesagt, Marktwirtschaft und diese Marktordnung sind die absolute Ausnahme. Hier wird also die Herausforderung für die Kommission als vorschlagende Institution

von Rechtsakten darin liegen, dass ein Kompromiss zwischen Marktwirtschaft und diesen Marktordnungen gefunden wird. Wenn man sich allerdings diese Rechtsakte anschaut – das möchte ich als kritische Bemerkung da einflechten – dann sieht man, dass häufig gar keine oder fast keine mitgliedstaatliche Gesetzgebung vorhanden war, wo die Kommission dann beispielsweise einen CHIPS Act, einen Critical Raw Materials Act oder einen Net Zero Industry Act vorgeschlagen hat.



Ein weiterer Aspekt kommt neu hinzu, der die ganze Sache weiter verkompliziert. Es geht nämlich gar nicht um den Binnenmarkt bei dieser aktuellen Gesetzgebung. Es geht um Wettbewerbsfähigkeit. Das ist ein eigenes Ziel in den europäischen Verträgen. Also: Wenn man einen Clean Industrial Deal ausruft, dann heißt das, wir machen Binnenmarktharmonisierung, wir machen Umweltschutz und wir machen Industriepolitik. Die industriepolitische Kompetenz in Art. 173 AEUV ist außer Europa-Juristen wohl kaum jemandem bekannt. In der Vergangenheit hat sie auch fast keine Rolle gespielt. Sie hat allerdings den Nachteil für die aktuelle Politik, dass sie sehr eng formuliert ist. Es können danach nämlich nur notwendige Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie geschaffen werden. Sie gestattet keine direkten Maßnahmen, die unmittelbar die Wettbewerbsfähigkeit von Industrieunternehmen fördern. Wenn also beispielsweise im schon genannten CHIPS Act oder im Critical Raw Materials Act vorgesehen ist, dass bestimmte Industriesektoren von Unionsbeihilfen oder nationalen Beihilfen oder beschleunigten Genehmigungsverfahren profitieren sollen, dann stellt sich durchaus die Frage, ob da nicht direkt Industrie gefördert wird. Das wäre aber nach dem Art. 173 AEUV nicht ohne Weiteres zulässig. Außerdem ist die industriepolitische Kompetenz nur eine Basis für Maßnahmen zu der Anpassung an strukturelle Veränderungen. Es geht nicht eine Steuerung von Veränderungen. Beispielsweise der

Chips Act soll aber dazu dienen, dass eine neue europäische Chips-Industrie aufgebaut wird, nachdem die alte immer stärker in die Defensive gedrängt worden ist.

Außerdem ist diese industriepolitische Kompetenz eigentlich untergeordnet in dem Sinne, dass, wenn andere Kompetenzen greifen, Industriepolitik nur im Rahmen dieser Kompetenzen betrieben werden kann. Hier stellt sich die Frage, ich kann sie jetzt noch nicht abschließend beantworten, ob Maßnahmen, die im Competitiveness Compass niedergelegt sind, nicht in Wirklichkeit was völlig anderes machen, als gesagt wird. Es wird gesagt, es ist Harmonisierung mitgliedstaatlicher Regeln, mit ein bisschen Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, aber in Wirklichkeit dürfte der Schwerpunkt wohl doch eher bei der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit liegen.

Zuletzt bietet der industriepolitische Titel keine Grundlage dafür, dass die Union irgendeine Maßnahme einführt, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte. Die Rechtsakte, die jetzt vorgesehen sind, beziehen sich allerdings auf einzelne Sektoren und sind durchaus mit massiven Beihilfen verbunden. Denn genau das ist es ja, was auch der Draghi Report fordert. Damit also zum Schluss: Was ist Ihre Sicht auf den Draghi Report auf der Basis dessen, was ich Ihnen gerade an den Kopf geworfen habe? Vielen Dank.

Jetzt wäre nur noch die Frage, ob Sie das auch so gesehen hätten, bevor ich hier meinen Vortrag gehalten habe. Ja, ein wirklich interessantes Stimmungsbild. Vielleicht kurz eine ergänzende Bemerkung von meiner Seite aus: Ich bin Wettbewerbsrechtler und Wettbewerbsfähigkeit – das haben Sie schon gemerkt – ist nicht unbedingt das, was den Wettbewerbsrechtler sehr umtreibt. Hintergrund ist die Idee, dass am Ende der Wettbewerb sowieso alles zum Nutzen der Verbraucher regeln wird. Und uns interessieren nur die Verbraucher. Die Debatte um „Wettbewerbsfähigkeit“ dreht sich dagegen um die Sicht der Unternehmen als Anbieter. Das ist zwar auch eine legitime Perspektive, aber eben eine andere. Das erklärt, weswegen ich hier kritisch bin.

Könnte man aber eigentlich, wenn man einen strengen marktwirtschaftlichen Ansatz wählt, überhaupt etwas für die Wettbewerbsfähigkeit tun? Ja, ich denke durchaus. Denn was nicht ausgeschlossen ist, ist, dass man Regulierungslasten senkt und dass man beispielsweise die aktuellen Initiativen, die mit Blick auf China und USA gestartet worden sind, darauf ausrichtet, die Unternehmen nur außerhalb des Binnenmarkts zu unterstützen, während im Binnenmarkt der Wettbewerb erhalten bleibt. Vielen Dank.

KEYNOTE III

SABINE LAUTENSCHLÄGER, AUFSICHTSRATSMITGLIED, COMMERZBANK AG, MITGLIED DES EZB DIREKTORIUMS A.D.

Ja, zunächst einmal vielen Dank für die nette Einführung. Und stimmt, ich repräsentiere beide Seiten, aber ich bin heute gebeten worden, vor allen Dingen den Part des Aufsehers und Regulierers zu übernehmen. Das fällt mir nicht schwer, da ich das 30 Jahre lang war. Und vielen Dank für die Einladung, Herr Professor Koch. Also es freut mich hier zu sein und ich freue mich vor allen Dingen auf eine interessante und hoffentlich dann doch kontroverse Diskussion. Deregulierung ist in aller Munde, jeder wünscht sich Entbürokratisierung. Und jetzt nicht überrascht sein, fast jeder Aufseher auch. Es ist allerdings bedeutend einfacher, wissen wir alle, darüber zu reden, als es dann auch tatsächlich zu tun.

Und wenn ich mir jetzt so als Aufseher die Stand der Bankaufsichtsregulierung anschau oder mich frage, ob ich denn mit dem Maß an Regulierung und der Art der Regulierung zufrieden bin, dann bin ich mir ziemlich sicher, dass jeder andere Aufseher, so auch wie ich, das verneint. Jetzt könnte ich einen Scherz machen, ich möchte mehr. Dem ist nicht so.

Grundsätzlich befinden wir uns derzeit beim Regulierungs- und auch beim Aufsichtszyklus im Abwind oder besser gesagt im Fallwind; wir sind also auf dem Weg ins Tal der Tränen, wie ich das immer so schön sage. Die letzte Krise ist ja schon lange her. Und die Schmerzen aus der letzten Krise sind auch schon lange her und deswegen wird der Ruf nach Freiraum für die Banken, nach weniger Unabhängigkeit und stärkeren Einschränkungen für den Aufseher sowie nach weniger und vor allen Dingen schwächeren Regeln immer lauter.

Trotzdem ist es nicht so, dass ich zufrieden bin mit dem derzeitigen Regulierungszustand. Für mich ist er zu unübersichtlich, die Regulierungsdichte hat zu stark zugenommen. Die Banken-Regulierung ist zu detailliert, zu komplex, berücksichtigt hier und da die Wechselwirkung nicht ausreichend. Sie wird für mich zu schnell geschrieben; man nimmt sich nicht mehr die Zeit Vor- und Nachteile auszubalancieren und festzustellen, welche Auswirkungen die neuen Regeln haben könnten. Und die Regulierung ist zu einschränkend für den Aufseher meines Erachtens. Ich weiß, dass es vielen nationalen und europäischen Aufsehern genauso geht wie mir. Vor allem die Granularität und jetzt mache ich es ganz deutlich, meiner Meinung nach nicht die Strenge, sondern die

Granularität der Regulierung belasten Banken und Aufseher. Sie zwingen sie zu Box-Ticking-Exercises und halten sie vom Wesentlichen ab.

Wie kam es dazu? Wir können uns noch an die Finanzmarktkrise erinnern; als Folge daraus gab es nicht nur ein verstärktes Streben nach einem Level-Playing-Field, sondern auch eine Regulierung, die sehr detailliert ist mit allen Vor- und Nachteilen. Und jetzt sind wir mal ganz ehrlich und vielleicht wird es den einen oder anderen nicht passen, aber die Banken haben das ihre dazu getan. Denn ich kann mich sehr gut an alle möglichen Verbandstreffen erinnern, wo man mich darum gebeten hat, aber auch jeder kleinen individuellen Besonderheit durch irgendeine Regel nachzugehen. Also alles, was so an Risikomanagement-Prozessen, an Messungen und Steuerungsmethoden bei Banken vorlag, sollte doch bitte irgendwie anerkannt werden im Kapital. Wenn man das tut, dann hat man auch viele und komplexe Regeln. Also ich würde mal behaupten, da haben beide Seiten zu einer detaillierten Regulierung beigetragen.

Ich bin ein Kind der prinzipienorientierten Regulierung. Als ich in der Bankenaufsicht in 1995 angefangen habe, war die prinzipienorientierte Regulierung angesagt. Ich bin weiterhin davon überzeugt, dass das die richtige Herangehensweise ist. Für mich ist Detailregulierung immer eine Regelung, die nur scheinbar vorab Antworten auf alle Fragen gibt, meistens zu vergangenen Sachverhalten und weniger zu künftigen. Der Aufseher wird durch Detailregulierung eingeschränkt, ganz klar, weil er darf im Endeffekt nur auf die Risiken reagieren darf, die der Gesetzgeber vorher im Tatbestand ganz genau festgelegt hat. Alles, was eine Ableitung ist, alles was neu hinzukommt, da tut er sich in der Begründung aufsichtlicher Maßnahmen extrem schwer. Prinzipienorientierte Regulierung lässt im Regelfall bedeutende Freiheit für den Aufseher, für Anpassungen an geänderte Marktverhältnisse, an neuen Entwicklungen, Innovationen, an neue Erkenntnisse. Aus Sicht des Aufsehers, eines starken Aufsehers, gibt prinzipienorientierte Regulierung mehr Flexibilität, aber auch mehr Verantwortung, ganz klar. Und sie zwingt sehr viel mehr, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren, anstatt die Einhaltung 1000 kleinteiliger Regeln zu kontrollieren.

Ich erwarte aus den Erkenntnissen der letzten Jahre, dass es wenig Gegenwehr geben wird bei den meisten Aufsehern, wenn es um das Streichen granulare Anforderungen geht – einfach um Kapazitäten in den Banken, aber auch bei der Aufsicht freizusetzen. Und das fängt an bei den Kapitalpuffern, den vielen verschiedenen, und geht über in die

verschiedenen Kapitalarten hin zu vielen Detailregeln, beispielsweise den MaRisk. Gott, was waren die MaRisk, schlank. Aber damit prinzipienorientierte Regulierung funktioniert und auch langfristig Erfolg bringt, muss man schon ein paar Voraussetzungen erfüllen und die ein oder andere Voraussetzung wird Ihnen auch als Banker nicht gefallen.

Als Erstes braucht es Mut zum Risiko. Mut zum Risiko auch für den Gläubigerschutz und den Verbraucherschutz, denn es muss dann auch mal was schiefgehen dürfen. Dann braucht es meines Erachtens eine ausreichende Kapital- und Liquiditätsausstattung, einfach um einen Puffer zu geben für Fehleinschätzungen. Es braucht ganz sicherlich bei den Instituten gut aufgestellte interne Kontrollsysteme, eine gut aufgestellte Governance. Es braucht starke bankinterne Gremien, starke Vorstandsmitglieder, Aufsichtsratsmitglieder und starke Aufseher, wenn der Aufseher mehr Verantwortung übernehmen soll. Es braucht Disziplin und gute Kommunikation zwischen reguliertem Institut und der Aufsicht und es bedarf eines größeren Beurteilungs- und Ermessensspielraums für die Aufsicht.



Und hier würde ich gerne einen kleinen Einschub liefern. Natürlich sollen und dürfen Banken von der Aufsicht verlangen, dass diese ihr Ermessen begründet und darlegt, warum sie wie entscheidet. Aber wenn Banken von der Aufsicht erwarten, dass sie vorab für jeden möglichen Sachverhalt darlegt, welche Leitlinien dem aufsichtlichen Ermessen zugrunde liegen, dann darf man sich nicht wundern, wenn es hinterher ausufernde Rundschreiben gibt. Auch wenn ich für Transparenz bin – wenn eine Bank vorab genau wissen will, wie der Aufseher sich einschränkt in der Ermessensausübung, dann gibt es ausufernde Leitlinien, Rundschreiben und aufsichtliche Erwartungen. Was braucht es also zu einer

prinzipienorientierten Regulierung? Für eine weniger granulare Regulierung braucht es Vertrauen auf beiden Seiten. Aber wie wird es weitergehen?

Also ich gehe davon aus, dass nationale Aufseher und der SSM sich dem Aufsichtszyklus Abwind, Fallwind anpassen werden. Wäre dumm, wenn sie das nicht machen. Und die Aufsicht wird eben nicht nur ihre Prozesse, sondern auch die Inhalte ihrer aufsichtlichen Erwartungen verschlanken. Ich bin überzeugt, dass viele Aufseher sehr deutlich auch in der eigenen Arbeit merken, dass sie sich wieder reduzieren müssen in den Erwartungen. Sie können sehen, der SSM hat ja mit der Überarbeitung seines SREP-Prozesses im letzten Jahr schon ein Signal gesetzt. Gleichzeitig kann man aus den letzten Jahren bereits erkennen, dass der aufsichtliche Fokus sich auf Risikomanagement-Funktionen und Governance richten wird, und da geht es dann auch ein gutes Datenmanagement. Die nächsten zehn Jahre werden die Dekade der Governance, Risikomanagement und Datenmanagement.

Bisher habe ich sehr die Aufsichtsbrille angehabt und ich nehme wahr, dass Herr Koch natürlich auch die Sicht des Regulierers am Tisch haben will. Ich glaube, dass es beim Regulierer eine Änderung der Herangehensweise braucht, nämlich gerade vom Detail zur prinzipienorientierten Regulierung. Und dazu braucht es eine Änderung des Mindsets. Ich bin mir nicht ganz so sicher, wie weit die Kollegen da sind, und zwar, weil sie die Folgen einer detailreichen Regulierung in der täglichen Arbeit nicht ganz so spüren, wie dies bei den Banken oder dem Aufseher der Fall ist, der ja jede Detailregelung immer in der Einhaltung überprüfen muss.

Wenn wir aber unter Deregulierung nicht nur die Entschlackung der Regulierung verstehen, sondern eher den Wunsch damit verbinden, die derzeitigen Kapital- und Liquiditätslevels relevant zu senken oder auch bestimmte Kapitaleinführungen aus Basel III mehr oder minder nicht nur aufschieben, sondern aufgeben, dann sage ich Ihnen ganz offen: Ich glaube nicht daran, dass die Aufsicht das begrüßen würde. Ich würde es auch nicht begrüßen. Ich finde, dass uns der derzeitige Kapitallevel in den letzten Jahren, bei diesen krisenhaften Zuständen gut gedient hat. Und m.E. hat die Aufsicht national wie europäisch zu Recht darauf gepocht, dass dieser Level grundsätzlich erhalten bleibt, vor allem, wenn man die erhöhten geopolitischen Unsicherheiten bedenkt und wenn eine potenziell umfassende Arbeit an der Regulierungsdichte ansteht. Dann braucht man eben diesen Puffer. Was Basel III betrifft – manche nennen es Basel IV – halte ich es für sehr wahrscheinlich, dass die Aufsicht gerne an der Grundausrichtung von Basel III festhalten will. Die Diskussionen über Verschiebungen oder über einzelne Themen, die halte ich für möglich. Wenn Banken mit der Datenlage sehr deutlich beweisen können, dass die Kapitalausstattung für bestimmte Bereiche nicht adäquat, nämlich zu hoch ist – dann kann man immer über eine Änderung sprechen und sollte auch darüber sprechen. Man braucht ja auch für manche neue Regulierung einfach auch Erfahrung. Ob das, was man angenommen hat, tatsächlich auch so vorliegt in der Realität. Aber ich kann mir nicht vorstellen, dass irgendein Aufseher und dafür bin ich auch noch Aufseher genug, sich gerne in ein Race to the Bottom in der Regulierung begibt. Oder dass irgendeine Aufsicht oder ein Regulierer auf ein-

mal sagt, wir brauchen alles nicht mehr.

Ein Race to the bottom bringt kurzfristig Wettbewerbsvorteile. Das muss man auch berücksichtigen, da muss man darauf reagieren, aber ich würde mich trotzdem nicht daran beteiligen wollen. Dass die Aufsicht und dass der Regulierer Wettbewerbsbedingungen im globalen Umfeld mit im Auge behalten, ist eine Selbstverständlichkeit. Aber ist dem Level-Playing-Field-Gedanken alles, also auch die Finanzstabilität unterzuordnen? Damit habe ich meine Probleme. Deswegen halte ich auch nicht viel davon, dass man die Wettbewerbsfähigkeit als weiteres Ziel in der Finanzmarktregulierung miteinfügt. Für mich ist das überflüssig. Der Regulierer und auch der Aufseher müssen die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Banken bei dem Ziel, die Funktionsfähigkeit des europäischen Bankenmarkts zu stärken, so oder so berücksichtigen. Und bei jeder Regulierung muss der Gesetzgeber auch die Interessensabwägung zwischen der unternehmerischen Freiheit und der Frage, wie schützt man die Allgemeinheit vor destabilisierenden Finanzmärkten, durchführen. Und wenn man das richtig macht, dann reicht das auch aus. Dass die EU Wettbewerbsgedanken nicht einfach beiseiteschiebt, kann man ja auch sehr gut daran erkennen, dass die Einführung der neuen Marktrisikoregeln jetzt erst mal verschoben ist. Also es ist nie so, als würde die EU-Kommission da nicht durchaus sich bewusst sein, was das für den Wettbewerb bedeutet.

So, jetzt höre ich erst mal auf. Ich hoffe, ich habe ein bisschen was Kontroverses sagen können, damit wir dann eine schöne Diskussion haben. Und wenn jetzt jemand gehofft hat, ich bin absolut gegen Deregulierung, dann musste ich ihn halt enttäuschen.

PANEL II

THEMENFOKUS II: BANKEN – VERLIEREN DIE REGULIERER DIE ÜBERSICHT?

Podiumsdiskussion mit:

- Dr. Marcus Chromik, Chief Risk Officer, Vorstandsmitglied, Deutsche Bank AG
- Birgit Dietl-Benzin, Vorstandsmitglied, DekaBank
- Sabine Lautenschläger, Aufsichtsratsmitglied, Commerzbank AG, Mitglied des EZB Direktoriums a.D.
- Prof. Dr. Thomas Weck, FCCR
- Moderation: Dr. Detlef Fechtner, Börsen-Zeitung

Dr. Detlef Fechtner:

Ja, ganz herzlichen Dank, Frau Lautenschläger. Das war sehr konzise, das hat uns dahin geführt und Sie haben recht, auch ich habe an zwei, drei Stellen gesagt, das könnte sich jetzt zu einer kleinen Kontroverse entwickeln. Mal sehen, wie weit wir kommen. Ich bitte die Panelisten zu mir, dann fühle ich mich nicht so allein. Herr Professor Weck, Frau Dietl-Benzin, Herr Chromik. Mein Name ist Detlef Fechtner, ich bin Chefreporter der Börsen-Zeitung, und ich bin einer der wenigen hier im Raum, der erkennbar von Regulierung profitiert. Das macht mich hier zu einer kleinen Minderheit. Denn wenn viel reguliert wird, haben wir viel zu schreiben. Aber um das etwas versöhnlicher zu fassen, Deregulierung finden wir auch gut.

Über Omnibusse lassen sich ganze Zeitungen vollschreiben. Also, wir sind kleine gewissenlose Journalisten. Egal in welche Richtung das läuft, haben wir ein bisschen was zu tun. Das als kleiner Vorsatz und der zweite Housekeeping-Ansatz, wir wollen nicht vor Ihnen diskutieren, wir wollen mit Ihnen diskutieren. Wir werden die Diskussion sehr bald öffnen, also wenn Sie mit uns diskutieren wollen, herzlich gerne. Ich darf Ihnen ganz schnell sagen, wer mit mir hier vorne sitzt. Frau Dietl-Benzin, ich freue mich ganz besonders. Sie haben Bank gelernt und Sie haben Wirtschaftsingenieur studiert. Sie waren lange bei der UBS, und Ihre Themen sind Führung und Risiko und deswegen sind Sie jetzt auch im Führungsgremium der Deka-Bank für Risiko zuständig. Herzlich willkommen, schön, dass Sie mit uns diskutieren. Dann möchte ich gerne weitermachen, Herr Dr. Chromik. Sie haben Nuklearphysik studiert, wenn ich das richtig dem Internet entnommen habe. Noch dazu beneidenswerterweise an der LMU. Ihre Stationen waren die Postbank, die Commerzbank und Sie sind jetzt im Vorstand der Deutschen Bank. Herzlich willkommen, schön, dass Sie

mit uns diskutieren. Frau Lautenschläger, Sie wurden ja schon vorgestellt von Herrn Koch, deswegen darf ich Herrn Prof. Thomas Weck noch vorstellen, hier im Haus natürlich bekannt. Sie haben Recht studiert in Heidelberg und San Francisco. Sie haben in Kanzleien gearbeitet, in angelsächsischen, Sie waren bei der Monopolkommission, das ist sicherlich sehr spannend, auch für vieles hier. Und Sie sind hier als Associate Professor für öffentliches Recht, für Rechtssetzung oder Rechtsregelung, aber vor allem auch für Regulierungsrecht. Und da wird das spannend, Ihre Beurteilung zu hören. Herzlich willkommen.

Dann möchte ich eine schnelle Eingangsrunde machen, damit wir Ihre Sicht auf die Dinge kennenlernen. Frau Dietl-Benzin, wenn ich bei Ihnen beginnen darf. Teilen Sie denn die Diagnose, wir sind vor einem drohenden Infarkt? Oder wenn wir einfach das Motto nehmen, verlieren die Regulierer tatsächlich im Moment die Übersicht, wie ist Ihr Blick auf die Gesamtlage der Regulierung?

Birgit Dietl-Benzin:

Ich nehme mal Ihr Infarkt-Bild auf: Den Infarkt, den wir verhindern müssen, ist ein Bankausfall. Aber wir haben hier seit der globalen Finanzkrise in den vergangenen fast 20 Jahren durch Aufsicht und Regulierung viel bewegt, damit das nicht passiert. Die Banken stehen heute deutlich kapitalstärker da: Wir haben eine bessere Liquidsteuerung, eine deutlich bessere Datenauswertung und Reportingfähigkeiten. Wir sind resilienter, auch was Cyberangriffe angeht. Das ist eine sehr gute Ausgangsbasis. Schaut man aber auf die Gesamtlage, so sind die Regulierungsanforderungen enorm gewachsen. Wir haben tausende von Seiten an Regulierungsvorschriften. Bei uns in der Bank kommen im Monat im Schnitt 45 neue oder veränderte Satzungen an, die wir prüfen müssen. Da gibt es wirklich Spielraum für Verschlingung.

Wir müssen zugleich auch auf die Inhalte schauen. Sie sind oft sehr granular und an vielen Stellen passt der Aufwand nicht zu dem Schutzniveau, das man erreichen will. An dieser Stelle will ich aber nochmal deutlich betonen: Das, was in den letzten Regulierungsrunden zum Beispiel zu ESG und DORA kam, war vom der Ziel und vom Schutzniveau absolut richtig. Aber einige Anforderungen sind zu detailliert. Sie kreieren immensen Aufwand, zahlen aber kaum auf das Schutzniveau ein. Die Folge ist: Die Ressourcen fließen in die falschen Themen. Das gilt es zu ändern. Deswegen freue ich mich, dass wir heute alle hier sitzen, Aufsicht oder ehemals

Aufsicht mit ganz viel Erfahrung, wir aus der Praxis und der Forschung, um zu diskutieren, wie wir das System verbessern können, ohne das Schutzniveau zu verringern. Wir profitieren davon, auch im Wettbewerb, wenn wir über Lösungen diskutieren.

Und wenn ich drei Themen nennen darf, die mir am Herzen liegen, dann wäre es vor allem das Thema Folgenabschätzung. Das zweite ist Proportionalität oder eher individuelle Aufsicht, auch mit Entscheidungskompetenzen, welche Regeln wie anzuwenden sind. Und ich finde – da sind wir wahrscheinlich im Konsens – auch das Thema Wettbewerb wichtig. Das sollte in der Regulierung ein Kriterium sein, nicht in allen Aspekten, aber in vielen.

Dr. Detlef Fechtner:

Ganz herzlichen Dank, Frau Dietl-Benzin. Da haben Sie schon mal Ihre Sicht sehr klar gemacht. Frau Lautenschläger wird sich in vielen, das haben Sie auch selbst moderiert, wiederfinden. Aber Sie haben auch eine Kontroverse angedeutet beim Thema Wettbewerbsfähigkeit. Schauen wir mal, wie wir weiterkommen. Wir werden ganz sicher über das Thema Granularität und Ermessensspielräume noch reden. Sie haben es jetzt eben individuelle Betrachtung genannt. Aber davor, Herr Dr. Chromik, Ihr erster Blick aufs Thema Regulierungsinfarkt, bevorstehend, Überregulierung, sind alle überfordert?

Dr. Marcus Chromik:

Ja, wenn man durchzählt, kommt man auf ungefähr 95.500 Seiten Regulierung und 1.629 Dokumente. Wirtschaftsprüfer nutzen inzwischen künstliche Intelligenz (GenAI), um zu prüfen, ob die internen Richtlinien mit allen Regulierungen übereinstimmen. Das zeigt, dass die menschliche Intelligenz bereits kapituliert hat. Insofern sind wir, glaube ich, viel zu komplex unterwegs.

Diese Komplexität bremst Innovation und damit Wachstum in unserem Sektor – und ich glaube, da sind wir ein Spiegelbild für ganz Europa. Wir sehen das in vielen anderen Bereichen auch, wie heute Vormittag schon diskutiert wurde. Wichtige Marktbereiche werden deshalb von anderen Spielern übernommen. Ob das am Ende unsere Industrie und den Finanzplatz sicherer macht, ist noch offen. Wenn im Bereich Private Credit ein großer Markt entsteht, wissen wir noch gar nicht, ob diese Spieler unsere Wirtschaft durch eine Krise tragen könnten. Wir machen uns aber davon abhängig. Wenn man auf die Bemühungen schaut, das zu vereinfachen, glaube ich, wir müssen uns mehr Zeit lassen bei der Gesetzgebung oder evidenzbasierter arbeiten. Wenn zum Beispiel eine AMLA neue Regeln erlässt, sollte das Kriterium sein, dass sie nach zwei Jahren nachweislich mehr Verbrechen gefasst hat. Wenn nicht, war die Regulierung nicht nützlich – man sollte also sehr stark in eine Nutzenabwägung gehen.

Ein zweites Thema ist der Ermessensspielraum. Ich möchte den Punkt von Frau Lautenschläger. Ich würde mich in vielen Dingen lieber dem Ermessen meines JSTs unterwerfen, weil das Team meine Bank gut kennt. Insbesondere sollte Proportionalität in beide Richtungen gelten. Eine kleine Bank

muss man nicht so streng beaufsichtigen. Auf der anderen Seite ist ein Kredit von einer Million Euro an einen Firmenkunden für eine Volksbank ein Großkredit – für uns nicht. Ich würde für eine Regel plädieren, dass ich die Automatisierung im Null- oder Zwei-Augen-Prinzip hochheben kann, wenn ich eine Bilanzsumme von 500 Milliarden Euro oder mehr habe. Beim letzten Punkt, der Wettbewerbsfähigkeit, glaube ich, es täte der Entwicklung außerordentlich gut, die Wettbewerbsfähigkeit als Kriterium tatsächlich im Gesetz zu verankern. Da wäre ich bei diesem Punkt im Dissens, aus meinen persönlichen Erfahrungen.

Dr. Detlef Fechtner:

Ganz herzlichen Dank auch für diese erste Runde. Wir haben ja auch Studierende hier dabei, deswegen, ich weiß nicht, wie gewohnt sie mit Aufsichtsrecht sind: Hier wird geredet über RTS, also über regulatorische technische Standards, denn das sind Schmerzpunkte, die dann im Nachgang über Durchführungsverordnungen und eben regulatorische technische Standards entstehen. Herr Chromik hat JST genannt, da spricht man nicht über die Aufsicht, sondern über sein Joint Supervisory Team. Das sind die bösen Männer und Frauen, die einem das Leben schwermachen. Also wir sind mitten in der Bankenpraxis drin.

Dr. Marcus Chromik:

Danke für die Übersetzung. Man ist so im Thema, dass man manchmal vergisst, wie speziell die Begriffe sind.

Dr. Detlef Fechtner:

Ja, aber danke auch für die Einschätzung. Wir werden sicherlich auch von Ihren Punkten noch mal einige aufgreifen. Und Sie merken schon, Frankfurt schützt nicht davor. Also die AMLA ist zwar hier und trotzdem verlangen die Banken von ihr die gleiche Begründung für Regulierung wie für alles, was in Brüssel ist. Es geht also nicht gegen das fremde Brüssel, sondern es geht auch gegen das, was hier ist, der SSM, der AMLA, nicht gegen, aber im Austausch damit. Herr Professor Weck, Ihr erster Blick auf dieses Thema.

Prof. Dr. Thomas Weck:

Das Thema Regulierungsinfarkt kommt auch von unserem FCCR. Wir sehen, dass allmählich Grenzen erreicht werden. Es sind eben nicht nur Primärrecht, Sekundärrecht, Tertiärrecht, sondern Regulierungsstandards, nationale Umsetzungsakte, Leitlinien und so weiter. Hier spreche ich nicht als Marktteilnehmer, sondern wirklich als Akademiker, der es von außen betrachtet. Ich weiß natürlich, dass die Aufsichtsbehörden immer Ermessen haben, wie sie das Ganze im Einzelfall beurteilen werden. Aber für mich ist das ein Riesenglockenblock, den ich nicht mehr durchdringen kann. Ich frage mich deswegen auch, ob Marktteilnehmer das nicht genauso als Block wahrnehmen. Das würde bedeuten, dass das Ermessen, das theoretisch da ist, in der Praxis keine Rolle mehr

spielt, weil man mit allem compliant sein möchte.

Und darauf muss man dann letztlich eine Antwort finden. Umso mehr, wenn man bedenkt, dass die Märkte sich ja verändern. Wir haben, als diese Regulierung geschaffen wurde, schon viel diskutiert. Da waren Wettbewerbsfähigkeit oder Wettbewerb im Verhältnis zur Finanzmarktstabilität durchaus schon ein Thema. Dadurch habe ich bei der Monopolkommission auch Frau Lautenschläger als Gesprächspartnerin kennengelernt. Wir haben da tatsächlich auch erkannt, beide Seiten denke ich, dass man einen Ausgleich finden muss zwischen diesen unterschiedlichen Gesichtspunkten. Aber wir haben dann einen Regulierungszug gesehen, der immer stärker in eine bestimmte Richtung gefahren ist. Erst hatten wir eine Diskussion zu Schattenbanken, jetzt haben wir eine Diskussion zu Big Tech oder auch Lending-Anbietern. Dabei kommen gerade einige große Anbieter von außerhalb der EU, was durchaus auch damit zusammenhängt, wie reguliert hier alles ist. Denn die Märkte suchen sich ihre Wege und da muss man halt mit dem Markt auch mal mitgehen.

Allerdings werden nicht nur die Märkte komplexer, sondern auch das Drumherum. Wir haben Klimaschutz und Cybersicherheit als zusätzliche Ziele bekommen. Das ist jeweils übersetzt worden in Kategorien der Finanzmarktregulierung. Beim Ukraine-Krieg und ähnlichen Themen ist noch offen, wie sich das dann in der Finanzmarktregulierung niederschlagen wird. Aber wenn wir immer in diese Richtung gehen draufzusatteln, dann kann es auch nie weniger werden. Denn wir werden immer mehr Risiken abdecken müssen. Und da ist irgendwann die Machbarkeitsgrenze erreicht.



Dr. Detlef Fechtner:

Also, ganz herzlichen Dank. Auch hier ein paar Themen, die wir uns im weiteren Verlauf dieser Diskussion noch einmal vornehmen wollen. Ich würde jetzt mal beginnen, Frau Dietl-Benzin, Sie haben das Stichwort Impact Assessment genannt oder Folgenabschätzung. Wir haben ja in Brüssel die schöne Tradition, da wird ein Impact Assessment gemacht, wenn der Gesetzesentwurf mit 20 Seiten vorgelegt wird. Dann ist das Impact Assessment durch, dann hat er am Ende 60 Seiten, weil man noch ein bisschen was reingeschrieben hat und dann gibt es noch Level 2. Das wird alles nicht berücksichtigt und Sie müssen mit dem Impact Assessment leben, das ganz am Anfang stand. Was sind Ihre Vorstellungen von wirklichen Auswirkungsprüfungen?

Birgit Dietl-Benzin:

Das Impact Assessment oder auch Folgenabschätzung genannt, sollte anders in das Mandat der Aufsicht aufgenommen werden. Es ist wichtig, dass das im Vorfeld einer neuen Regulierung erfolgt – wie auch heute schon etabliert. Zudem sollte dieses Assessment auch nach Praxiserfahrung, beispielsweise nach einem Jahr, mit den Betroffenen hinsichtlich Aufwand versus Erreichung des Schutzniveaus kritisch diskutiert und überprüft werden. Dabei sollte es das Ziel sein, solche Vorschriften zu eliminieren oder zu ändern, die einen hohen Aufwand kreieren, aber wenig auf das zu erreichende Ziel einzahlen.

Da gibt es viele Beispiele. Nehmen wir DORA, da sind viele sinnvolle Vorgaben enthalten. Aber einige sind extrem aufwendig und stärken definitiv nicht die Resilienz. Zum Beispiel die Erfassung aller Subdienstleister unabhängig vom Grad der Relevanz. Solche Dinge sollten abgestellt werden. Aber das muss top-down kommen. Und wenn wir die Betroffenen teilhaben lassen, wenn wir also über Verbraucherschutz reden, dann muss man auch die Verbraucher fragen, ob angeordneten Vorgaben für sie wirklich von Nutzen sind.

Ein Beispiel: Sie gehen zu einer Bank und wollen ein neues Depot eröffnen und drei Fonds kaufen. Ich habe mein Team gefragt, wie viele Seiten wir ausstellen müssen. Da gibt es die Datenschutzerklärung, die Kontoeröffnung, das Basis-Informationsblatt, Produktinformationen und so weiter, insgesamt rund 140 Seiten. Da müssen wir einfach zukunfts-fähiger und effizienter werden. Deswegen ist eine Folgenabschätzung notwendig, von ganz oben durch die ganze Governance.

Dr. Detlef Fechtner:

Klar erklärt, gut verstanden. Frau Lautenschläger, wie ist Ihre Reaktion auf das, was Sie da gehört haben?

Sabine Lautenschläger:

Kann ich so nicht zustimmen. Also haben wir doch ein bisschen Kontroverse, ist doch wunderbar. Also grundsätzlich der Gedanke der Folgenabschätzung macht natürlich Sinn. Das, was ich gesehen habe an Folgenabschätzung hat nie

weitergeholfen. Wenn ich jetzt mal den Basler Ausschuss mir anschau, wie oft haben wir Quantitative Impact Studies gemacht? Was wir an Daten von den Banken geliefert bekommen, konnten wir am Ende nicht glauben. Banken zeigten bei der ersten Folgenabschätzungen enormen Bedarf an frischem Kapital. Als die Regulierung dann in Kraft trat, war der Kapitalbedarf nur noch gering. Dadurch verliert natürlich auch der Aufseher und der Regulierer das Vertrauen in die Folgenabschätzungen. Ich weiß heute noch nicht, wie die Banken das berechnen.

Wenn sich solche Diskrepanzen zwischen Folgenabschätzung und tatsächlichen Folgen auftun, dann fragt man sich doch, ob sich die unglaublich viele Arbeit bei Ihnen und bei uns lohnt. Also dann müsste man die Art, wie Folgenabschätzungen berechnen werden, ändern. Es gibt ja eine sehr abstrakte Folgenabschätzung, die man so oder so immer bei den EU-Regulierungen hat, die fiel mir extrem schwer. Ich fand, das war mir zu abstrakt. Wenn Sie sehr ins Granulare reingehen, kriegen Sie nie die Wahrheit von den Banken. Ich bin jetzt mal provokant.

Das zweite war noch mal, weil da war ich auch nicht einer Meinung.

Dr. Detlef Fechtner:

Aber lassen Sie doch gerade noch dazu Frau Dietl-Benzin direkt darauf reagieren und dann gehen wir auf das zweite Thema.

Birgit Dietl-Benzin:

Vielleicht muss man es anders machen, da bin ich bei Ihnen. Man muss aber auch die Bereitschaft haben, ins Entschlacken reinzugehen. Wie wäre es zum Beispiel, von jeder Bank einen Aspekt der Regulierung nennen zu lassen, der überbordend ist. Das kann ja mal ein anderer Weg sein. Und dann nehmen wir die Aufseher mit rein, die viele Insights über Sonderprüfungen haben. Wieso nehmen wir sie nicht mit ins Boot und sprechen gemeinschaftlich? Es sollte künftig mehr eine Diskussion mit den Aufsichtsbehörden geben, als ein reines Abfragen von Daten.

Sabine Lautenschläger:

Beim Basler Ausschuss haben wir das so gemacht. Da haben wir ganz eng mit den Banken zusammengearbeitet, weil wir waren ja auch erst mal erschrocken, was uns einige Institute an Folgen geliefert haben für den neuen Output-Floor etc. oder die neuen Regeln zum Marktrisiko.

Jetzt noch mal zu der Frage, wie verändert man denn den Mindset, die Herangehensweise? Weil ich glaube, da sind wir uns alle einig. Wir müssen es anders machen. Ich bin bisher nur nicht davon überzeugt, dass über eine Veränderung der Folgenabschätzung und eine gesetzlich als Ziel vorgeschriebene Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit den mind set ändern kann. Ich meine, dass auch die Aufsicht sehr deutlich mal dem Regulierer sagen muss, das kann auch die Aufsicht nicht mehr leisten. Diese Detailverliebtheit, die gibt

einem Scheingefühl der Sicherheit, die mitnichten dem eigentlichen Ziel dient. Weil man eben nicht mehr risikoorientiert ist. Wir schreiben in jedes Gesetz, auch der Regulierer schreibt in jedes Gesetz, man muss risikoorientiert rangehen. Aber dann darf man keine Detailregulierung haben. Das ist das Gegenteil. Für mich braucht es mehr als nur einfach „Ihr müsst auf den Wettbewerb achten“. Lassen Sie uns nicht vergessen, dass seit 40 Jahren Lobbyismus vom Feinsten bei der EU-Kommission gemacht wird. Also wenn da nicht der Wettbewerb jedes Mal erwähnt wird, global oder national, würde mich das wundern.

Dr. Detlef Fechtner:

Herr Dr. Chromik und Herr Prof. Weck, ich will Ihnen gerne die Chance geben, sich direkt da zu beteiligen. Wir haben von Frau Lautenschläger sehr stark den Impetus, mehr Ermessensspielraum für die Aufseher. Die Aufseher müssen den Regulierern sagen, dass sie zu granular sind, dann haben wir vielleicht eine Chance, uns da zu befreien. So habe ich Sie verstanden, unter anderem. Sie hatten vorhin eine ganze Liste. Sie haben auch gesagt, wir brauchen Puffer und eine starke Governance und so weiter. Das will ich nicht verschweigen. Aber ein wichtiger Punkt bei Ihnen ist ja mehr Ermessensspielraum der Aufsicht, das anzugehen. Während andere Punkte hat Frau Lautenschläger ja sozusagen gesagt, da glaubt sie nicht dran, dass die besonders wirkungsvoll sind. Wie ist Ihre Perspektive darauf, Herr Chromik, wenn Sie anfangen und Herr Prof. Weck, wenn Sie dann ergänzen.

Dr. Marcus Chromik:

Wenn wir auf die Wettbewerbsfähigkeit schauen, stellt sich die Frage, wo man zuerst ansetzen sollte. Wahrscheinlich bei der EBA, bei den technischen Standards, und als zweites beim SSM. Denn diese Standards schränken den SSM beziehungsweise mein Joint Supervisory Team tatsächlich ein. Gerade bei Themen, bei denen der Aufseher die Bank gut kennt – und das hat über die Jahre wirklich funktioniert –, können diese Teams sagen: Das ist keine große Gefahr für euch, das könnt ihr einfacher handhaben. Diese Möglichkeit würde enorm helfen. Aber wir müssen uns bewusst sein, dass dieser Prozess aus Brüssel kommt.

Auch die großen Banken haben unterschiedliche Interessen, wenn wir auf Basel III schauen. In Europa gibt es wahrscheinlich nur noch zwei bis drei vollwertige Investmentbanken mit großem Handelsbuch. Alle anderen haben schon vorausseilend viel abgebaut, was für den Markt nicht gut ist und eine Abhängigkeit von US-Banken schafft. Es gibt Banken mit starken Geschäftsmodellen in Südamerika – für die ist Basel ein Geschenk, weil sich die Kredite mit risikoärmeren Heimatmärkten ausgleichen. Banken, die sich auf die deutsche Wirtschaft und den Mittelstand konzentrieren – dazu gehört auch mein Institut –, leiden darunter, dass nicht-geratete Firmen bestraft werden. Hier entsteht durch Basel ein echter Wettbewerbsnachteil.

Gleichzeitig sehen wir, dass in den USA durch kleine Maßnahmen bei den großen vier, fünf Banken 200 Milliarden

Kapital freigesetzt werden. Das entspricht gemessen am Kapital und Bilanzsumme drei Großbanken in Europa, die sozusagen mal eben so aus dem Markt entstehen. Das ist ein klarer Wettbewerbsnachteil.

Wir haben bereits eine technologische Abhängigkeit von den USA und müssen überlegen, ob wir noch mehr Bankenabhängigkeit wollen oder ob wir nicht aus deutscher und europäischer Sicht die Art, wie wir wirtschaften, stärken wollen. Gerade wenn wir unser Land reformieren müssen – Infrastruktur, lange Laufzeiten, das ist unter Basel schwierig.

Wir wollen den Handel voranbringen – lange Laufzeiten für Kredit-LCs sind unter Basel schlecht. Wir wollen unsere Rüstungsindustrie schnell modernisieren. Das bedeutet für alle Zulieferer der großen Rüstungsunternehmen: Sie sind alle nicht geratet, haben lange Lieferverträge, sieben oder mehr Jahre – auch das ist schlecht für eine Bankenbilanz.

Wir müssen prüfen, ob man die Übergangsregelungen, die zeigen, dass nichtgeratete kleine deutsche Mittelständler eigentlich eine gute Risikoklasse sind, weiterführt. Das sollten wir nicht abstrafen. Hier müssen wir uns wirklich auseinandersetzen.



Dr. Detlef Fechtner:

Vielen Dank. Thomas Weck, bitte.

Prof. Dr. Thomas Weck:

Ich denke, es wäre erst einmal ganz gut, sich einzugestehen, dass wir stehen, wo wir stehen, weil wir alle daran kräftig mitgearbeitet haben. Nicht nur der Regulierer ist schuld. Natürlich ist Regulierung auch eine Marktzutrittsbarriere,

und deswegen gab es immer Anreize für die Marktteilnehmer, Regulierung mit zu fördern. Und je nach Marktumfeld ist das vielleicht auch sinnvoll gewesen. aber jetzt hat sich der Markt geändert, und es ist wichtig, in die Zukunft zu schauen. Wenn wir aber in die Zukunft schauen, dann sind sehr viele unterschiedliche Risiken. Aus akademischer Perspektive wäre dann sinnvoll, dass man dennoch nicht die Ziele vermisch, sondern Finanzmarktstabilität als Hauptaufgabe begreift. Klimaschutz und Cybersicherheit sind Themen, mit denen sich andere Regulierer befassen können, aber nicht unbedingt auch noch der Finanzmarktregulierer. Dieser kann sich ja auch einfach abstimmen mit den anderen, passenden Behörden und Regulierern. Wünschenswert wäre also, dass man sozusagen zurück zu den Wurzeln geht.

Es gab ja den sogenannten Lamfalussy-Prozess, wonach auf der ersten Ebene der Regulierung wesentliche Grundsätze festgelegt werden, auf einer zweiten Ebene dann die Durchführung geregelt wird, die man braucht, um das zu implementieren, was als wesentlicher Grundsatz festgelegt wurde. Und darunter gibt es eine dritte Ebene für die aufsichtsbehördliche Durchsetzung und dann noch die Compliance-Maßnahmen auf Ebene der Banken selber. Davon scheint man aber doch etwas abgerückt zu sein bzw. das hat sich verselbstständigt. Wir haben jetzt letztlich selbst auf der untersten Ebene praktisch verbindliche Vorgaben in Form von Leitlinien. Merkblätter werden in der Praxis letztlich wie Rechtsakte behandelt. Es wäre gut, dass man das entzerrt. Das würde auch in ihre Richtung gehen, Frau Lautenschläger, wenn man, wie Sie sagten, mehr pauschalisieren würde. Man muss dann aber eigentlich schon auf der ersten Ebene anfangen und sich überlegen, was wirklich zu regeln ist. Denn schon auf dieser Ebene finden sich viele Granularregelungen, die dann auf tieferer Ebene noch weiter ausgearbeitet werden.

Das heißt also: Ganz oben starten, pauschaler regulieren und dann den Willen zu zusätzlicher Regulierung zurücknehmen auf den tieferen Ebenen: Es geht darum, wirklich das zu machen, wofür der Lamfalussy-Prozess ursprünglich eingerichtet wurde. Das sind zwar keine festen Grenzen, aber das wäre eine Marschrichtung, die für viel mehr Klarheit sorgen sollte.

Dr. Detlef Fechtner:

Also, wieder stärker zurück zu Lamfalussy. Herzlichen Dank. Ich habe Ihnen versprochen, dass wir Sie gerne mit in die Diskussion einbringen. Wer hat eine Frage, wer hat eine Anmerkung, einen sachdienlichen Hinweis? Das scheint jetzt im Moment nicht der Fall zu sein, aber wir haben hier vorne noch zwei Themen, die ich auf dem Zettel habe, und vielleicht steigen sie ja gleich noch ein. Ein ganz wichtiger ist, den überschreibe ich mal mit dem Stichwort und sie bewegt sich doch. Wir haben ja, Herr Hager hat das heute Morgen auch ein bisschen präsentiert, wir haben jetzt den Versuch des Regulierers in Brüssel selbst zurückzubauen. Er hat gesagt, wir nennen das nicht die Deregulierung, weil es im Parlament dann gegen die Wand fahren würden. Aber es gibt ja den erklärten Versuch, die Omnibusse fahren, bewegen sich zumindest Richtung Ziel. Wir sind aufgehalten worden, mal gucken, wie das weitergeht. Wie wirksam, wie zuversichtlich

sind Sie, dass davon etwas tatsächlich bei Ihnen ankommt, dass das funktioniert? Herr Weck, Sie reichen das Mikrophon gleich weiter. Ich dachte, Sie greifen es für sich selbst. Aber Frau Dietl-Benzin, starten Sie bitte.

Birgit Dietl-Benzin:

Ich hoffe, es kommt etwas für uns an. Grundsätzlich finde ich es sinnvoll, dass es das gibt, denn wir ersticken in Meldeanforderungen. Wir haben zum Beispiel Nachhaltigkeitsberichte an die Aufsicht zu liefern, zum Teil 200 bis 300 Seiten mit Tabellen, die komplett auszufüllen sind. Hier wäre es wichtig, auf immaterielle Punkte zu verzichten. Es wäre richtig und wichtig, sich auf die Risikopunkte zu fokussieren und nicht zu tief ins Detail gehen. Ich kann nicht beurteilen, ob der Weg zum Erfolg führen wird, aber meine Hoffnung ist da.



Dr. Detlef Fechner:

Aber Sie spielen ja an, dass möglicherweise die Banken in eine Sandwich-Position geraten, wenn die Bankenaufsicht weiter sehr granulare Anforderungen an Banken stellt, was die Kreditgeber angeht. Und die Kreditgeber wiederum sagen können, wir sind nicht mehr verpflichtet, wir machen es nicht mehr, je nachdem, ob Sie es sich erlauben können. Herr Weck bitte.

Prof. Dr. Thomas Weck:

Den Punkt wollte ich gerade aufgreifen. Deswegen bin ich eher skeptisch, zumindest was die bisherigen Maßnahmen

betrifft. Die Omnibus-Regulierung hat ja gerade mit ESG-Themen angefangen, wo viele neue Berichts- und Nachweispflichten eingeführt werden sollten. Derzeit sind aber die Banken schon ein Hebel, mit dem die ESG-Regulierung in den Markt sozusagen gebracht wird, über die Kreditvergabe. Wenn man jetzt also bestimmte Reportingpflichten, Dokumentationspflichten usw. in der Realwirtschaft dann nicht mehr verlangt, aber die Banken weiter ihre Nachweispflichten gegenüber der Aufsicht behalten, dann ist im Grunde ja nicht viel gewonnen. Deshalb bin ich bisher nicht so optimistisch. Natürlich, es ist erst einmal nur ein Omnibus, der fährt. Wir werden sehen, in welche Richtung das weitergeht. Aber dieser unvollständige erste Aufschlag war schon etwas verwunderlich. Man hatte ja gerade diesen Ansatz gewählt, die Kreditvergabe über Banken in die ESG-Regulierung einzubeziehen. Dennoch hat man das bei dem Omnibus nicht berücksichtigt.

Dr. Detlef Fechner:

Herr Chromik und Frau Lautenschläger, vielleicht auch in Ihrer Aufsichtsratsrolle, wie schauen Sie darauf? Ist das ein neues Denken in Brüssel oder ist das einfach Rhetorik?

Dr. Marcus Chromik:

Ich glaube, darin steckt tatsächlich ein Stück neues Denken – oder zumindest die Erkenntnis, dass ein neues Denken notwendig ist. Hier geht es im Kern um die Wettbewerbsfähigkeit Europas und darum, dass wir es als Kontinent und Wirtschaftsraum schaffen, uns selbst zu behaupten. Wir haben uns von einer Sozialen Marktwirtschaft immer weiter in eine regelgetriebene, fast schon reine Regelmärkte entwickelt. Das müssen wir unbedingt wieder zurückdrehen.

Die Kraft, die wir in diesem Land haben, um Veränderungen zu bewirken, liegt im Mittelstand.

Wenn man dem Mittelstand sagt, dass CO₂-Emissionen künftig einen Preis haben, dann werden die Unternehmen das so optimieren, dass weniger ausgestoßen wird – sie optimieren ohnehin ständig ihre Prozesse. Ein kleiner Regelungsimpuls reicht oft aus. Wir haben jedoch ein riesiges Regelwerk geschaffen, etwa mit der Taxonomie, das auch uns Banken betrifft und Probleme verursacht.

Bei den Banken ist es ähnlich. Für mich als CRO ist es das Ziel, meine Bank sicher zu machen – das ist mein Mantra. Ich habe in meiner Bank viele Regeln eingeführt, damit alles ordentlich läuft – ein umfassendes Regelwerk. Ich habe aber weiterhin die Freiheit, zu sagen: Wenn ich erkenne, dass eine Regel für einen bestimmten Fall nicht passt, kann ich gemeinsam mit dem Gesamtvorstand entscheiden, es anders zu machen. Wir müssen wieder zu dieser unternehmerischen Freiheit zurückfinden, die uns Banken eigentlich steuern sollte.

2009 hatte ich die Aufgabe, bei der Integration der Dresdner Bank und der Commerzbank – ich darf mal aus dem Nähkästchen plaudern – zwei Marktrisikomodelle zusammenzuführen. Ohne die absolut pragmatische Unterstützung der

Bundesbank und der BaFin hätte ich das nie geschafft. Ein Aufseher sagte damals: „Herr Chromik, ich glaube Ihnen, dass das Loch in der Wand noch ein Fenster werden soll. Wir machen das jetzt so: Sie nutzen die Modelle weiter, migrieren nach und nach die Trades, und wenn das eine Modell abgeschaltet werden kann, sagen Sie uns Bescheid, dann kommen wir zur Prüfung.“ Ich glaube nicht, dass heute einer meiner Kollegen – und ich spreche viel mit anderen CROs in Europa – bei einer Bankenfusion noch diese Handhabe hätte, so pragmatisch zu agieren. Das ist aber dringend notwendig.

Dr. Detlef Fechner:

Danke, Frau Lautenschläger.

Sabine Lautenschläger:

Also ich glaube schon, dass sich was tut, weil der Druck auch groß ist und weil es weh tut. Anreizstrukturen helfen bei jedem, auch bei Regulierern. Wenn es weh tut, dann bewegt sich was. Ich bin allerdings noch nicht zufrieden – gerade im Bereich ESG, Omnibus, also das ist für mich noch nicht ausreichend genug. Ich gehe davon aus, dass wir noch ein, zwei Jahre daran arbeiten müssen, um wirklich eine Änderung des Mindsets zu sehen – und eben nicht nur ein Abarbeiten von der einen oder anderen Idee zu entschlacken. Es sollte ja nicht nur um kleine low hanging fruits gehen, sondern um eine grundlegende Veränderung der Struktur. Ich kenne den Lamfalussy-Prozess, aber ich weiß nicht, wie dieser idealerweise aussehen sollte und ob man mit diesem Prozess einer prinzipienorientierten Regulierung annähern kann, insbesondere wenn verschiedenste Behörden mitarbeiten.

Erlauben Sie mir das, weil ich ja hier für die Kontroverse zuständig bin. Ich halte gar nichts davon, dass man neue Behörden schafft für jedes neue Risiko. Denn das macht wieder die Abstimmung, die Schnittstellen, die Zahl der Fragen und Widersprüche viel, viel größer. Und für mich wäre der große Wurf anzuerkennen, dass Cyber Risk und ESG Risk auch schon zu bekannten Risikokategorien gehören. Cyber Risk ist Op Risk. Und irgendwann verwandelt sich es natürlich in Finanzrisiko; ESG Risk ist Credit Risk. Und ja, wenn ich prinzipienorientiert bin, ist das also auch nichts anderes als das, was wir vor 20 Jahren gemacht haben, nur halt mit ein paar neueren Daten und KI verbunden.

Dr. Detlef Fechner:

Herzlichen Dank. Bitte, Herr Weck, Sie sind angesprochen worden.

Prof. Dr. Thomas Weck:

Nur auf den einen Punkt. Das war wahrscheinlich missverständlich formuliert. Ich bin auch nicht für neue Behörden, aber wir müssen tatsächlich auch sehen, dass zum Beispiel im Bereich Cyber-Sicherheit ja schon Behörden vorhanden sind und da jetzt Doppelungen stattfinden und in anderen Bereichen vielleicht eben auch Sachen einfach der privaten

Durchsetzung überlassen werden können. Also ich denke, da können wir einen gemeinsamen Grund finden.

Sabine Lautenschläger:

Aber haben Sie sich schon mal angeschaut, wie viele Leute bei DORA zusammenarbeiten müssen, zu irgendeinem Ergebnis zu kommen? Also als ich das gelesen habe, habe ich mir nur gedacht, das wird schwierig.

Prof. Dr. Thomas Weck:

Genau das ist der Grund, weswegen ich sagen würde: Das Thema sollte man definitiv beim BSI lassen und nicht auch noch die Bafin mit hineinziehen.

Dr. Detlef Fechner:

Gut, wäre eine Variante. Also für DORA, für die operativen Risiken durch Cyberangriffe, da wollen wir das nicht noch granular vertiefen. Herr Koch, erlauben Sie eine Schlussfrage? Wir sind jetzt sozusagen am Ende, aber wir haben eine kleine Verspätung angefangen, wenn ich die zwei Minuten Nachspielzeit nehmen dürfte. Danke. Dann würde ich noch mal gerne eine, aus journalistischer Sicht, Lackmus-Frage stellen. Wie ist das bei Regulierung, die eigentlich befreit? Wir haben im Moment Verbriefungsregeln in Brüssel. Wenn die kommen, haben Sie mehr Spielräume, weil da werden, wie auch immer, Kapitalanforderungen eher gesenkt. Wir haben ja auch Vertreter des TSI. Ich will mich nicht zu weit aus dem Fenster hängen. Man ist nicht mit allem zufrieden, aber auf jeden Fall stimmt die Richtung. Wir haben eine Fida gerade am Laufen. Die würde, Herr Chromik hat es gesagt, Innovation unterstützen, würde vielen FinTechs helfen, was zu machen, den Banken allerdings das Leben viel, viel schwerer machen und sie mit noch dazu sehr großem Aufwand belegen. Wie gehen Sie mit solchen Themen um, wenn Regulierung jetzt nicht da ist, Ihnen das Leben schwerer zu machen, sondern vielleicht an einigen Stellen nehmen wir vielleicht diese beiden Beispiele oder greifen sich eines raus, auf was Sie reagieren wollen. Wir müssen auch nicht alle jetzt reagieren, aber Herr Weck, ich sehe, dass Sie da schon eine Antwort hätten.

Prof. Dr. Thomas Weck:

Der Grundansatz, dass man mit Regulierung Märkte auch befördern kann, ist spannend. Aber er impliziert nach meinem Eindruck besonders hohe Anforderungen an die Regulierung. FIDA beispielsweise ist vom Grundansatz her absolut nachvollziehbar. Diese Regulierung soll alle Arten von Finanzdienstleistern verpflichten, die Daten, die sie haben, zur Verfügung zu stellen, wenn Kunden andere Finanzdienstleistungen in Anspruch nehmen wollen und die Daten dafür hilfreich sein könnten. Aber da stellen sich auch direkt viele Fragen. Man muss zwar auf der einen Seite das Potenzial sehen. Wir haben FinTechs, die dadurch in den Markt kämen. Es gibt aber auch Big Techs, die in den Markt kommen können darüber. Und das würde sehr das Level Playing Field

verändern. Wir haben zudem einerseits die Verbraucher mit ihren legitimen Interessen und andererseits die Dateneinhaber, die jetzigen Banken, die die Hauptansprechpartner sein werden und für die das implementatorisch ein hoher Aufwand ist. Das heißt also, die Umsetzung einer guten Grundidee zur Marktförderung ist schwierig. Ob FIDA das schon in vollem Umfang erreicht, das würde über diese Diskussion hinausgehen.

Dr. Detlef Fechtner:

Herzlichen Dank. Gibt es jemanden, der noch darauf, Herr Dr. Chromik, wenn Sie noch darauf reagieren wollen?

Dr. Marcus Chromik:

Ein schönes Beispiel ist die PSD2. Rückblickend hat sie Innovation ermöglicht. Ich kann heute bestimmte Risikomodelle besser bauen, weil ich die Schnittstellen nutzen kann. Natürlich hat PSD2 auch Probleme gebracht, aber sie schafft Raum für Innovation. Deshalb sollte man offen auf FIDA schauen. Wenn ich beispielsweise wieder Zugriff auf die PayPal-Daten meiner Kunden hätte, könnten wir darüber reden. Wichtig ist, dass im Datenaustausch klar geregelt ist, wer in welchem Schritt verantwortlich ist, wie die Daten genutzt und gesichert werden. Das muss sauber geklärt werden. Wenn der Kunde zustimmt, dass man auf die Daten zugreift, und dazu verpflichtet ist, kann das Innovation voranbringen. Ich könnte mir vorstellen, dass, wenn ich schnell sehe, wo der Kunde seine Lebensversicherung hat, das Underwriting für eine Baufinanzierung schon wieder eine Stunde schneller geht.

Es gibt Möglichkeiten, dass nicht nur Fintechs, sondern auch Banken profitieren – aber das muss mit Augenmaß und nicht zu kompliziert gebaut werden, vor allem wirklich europäisch. Wir dürfen nicht am Ende 20 verschiedene Umsetzungen haben, die in jedem Land anders programmiert werden müssen. Es braucht einen Standard, der in jedem Land gleich gilt.

Dr. Detlef Fechtner:

Ich glaube, er hat Ihnen ein bisschen aus der Seele gesprochen.

Birgit Dietl-Benzin:

Hat er absolut: FIDA bietet Potenziale und für uns Banken ist es auch gut, wenn wir standardisierte APIs haben. Aber es sollte dann so implementiert werden, dass wir nicht 1000 Datenschnittstellen bauen müssen, sondern dass es gestuft und vertretbar ist. Und das zweite, was ich wichtig finde, ist der Schutz der Betroffenen. Wir reden darüber, dass wir wirklich sensible Kundendaten übermitteln, was das Risiko von Betrugsmaschinen und neuen Phishing-Mustern birgt. Das muss bedacht implementiert werden und sollte dieselben Schutzanforderungen für Banken als auch Drittanbieter, wie zum Beispiel Fintechs, haben.

Dr. Detlef Fechtner:

Ganz herzlichen Dank. Das letzte Wort hat Sabine Lautenschläger.

Sabine Lautenschläger:

Also ich würde auch die Reziprozität anbringen und sehr gern noch ein bekanntes Prinzip nennen; nämlich „Same Business, same risk, same rules“. Wenn ich die Value Chain der Finanzdienstleistungen so aufsplittle, dass ich im Endeffekt nur eine ganz, ganz kleine Bankeinheit habe und der große Rest drum herum nicht reguliert ist und ich zudem das Ganze dann noch mit den Daten von Banken verknüpfe, dann fahre ich ein besonderes Risiko. Und da ist für mich Europa noch nicht weit genug, dies auszubalancieren. Sicher kann man den Schritt zur FIDA oder früher zur PSD2 gehen. Aber den Gegenschritt, also die Balance zu den neuen großen Nichtbanken als Wettbewerber im Finanzsektor, die ist noch nicht da. Und wenn, dann muss beides gleichzeitig geregelt werden, weil ansonsten eine Seite große Wettbewerbsvorteile einstreicht.

Dr. Detlef Fechtner:

Ganz herzlichen Dank. Sie sehen, wir kommen immer wieder zu dem Thema nicht regulierte Institute, regulierte Institute, Banken. Da machen wir dann nächstes Jahr hier eine Stunde Diskussion zu. Das brechen wir aber jetzt hier ab. Ich möchte mich ganz herzlich bedanken bei Ihnen. Nicht nur, dass Sie ein bisschen Kontroverse geliefert haben, das ist großartig gewesen, nicht nur, dass Sie auch trotzdem konstruktiv nach vorne geblickt haben, was da werden könnte. Und was mir besonders gefallen hat, dass Sie kein Bashing gemacht haben, ich bin als Brüsseler leidgeprüft, dass Sie immer wieder auch darauf hingewiesen haben, dass es nicht irgendein Regulierer war. Vor allem haben Sie konzise auf Fragen geantwortet. Das ist für Journalisten ein ganz tolles Erlebnis. Herzlichen Dank dafür. Ihnen herzlichen Dank für die tolle Diskussion.

KEYNOTE IV

Prof. Dr. Boris Paal, Professor für Law and Regulation of the Digital Transformation, TU München (vom Redner nicht durchgesehen)

Vielen Dank für die freundliche Einladung und Begrüßung, lieber Herr Koch, liebe Frau Redenius-Hövermann. Ich kann und will die Bundesdatenschutzbeauftragte nicht ersetzen, das würde ich mir auch gar nicht zum Ziel setzen. Aber es hat vielleicht einen Vorzug, ich bin etwas freier in dem, was ich sagen darf und kann. Zugleich kann ich Ihnen versichern, dass ich erst unlängst mit Louisa Specht-Riemenschneider bei einer großen internationalen Konferenz in Berlin zu diesem und anderen Themen gesprochen habe. In den zentralen Fragen sind wir uns einig oder jedenfalls weitgehend auf einer Linie. Sie kann mir natürlich überall widersprechen, wo sie mag. Aber ich glaube, wir teilen die Kernanliegen.

Herr Koch hat es bereits angesprochen: Es gäbe vieles zu sagen, etwa zur Frage, wie viele Aufsichtsbehörden wir eigentlich brauchen oder ob weitere Kompetenzen zentral bei der Bundesdatenschutzbeauftragten gebündelt werden sollten. Das ist eine große Diskussion. Ich möchte mich heute jedoch vor allem auf das materielle Recht konzentrieren. Die Überschrift des Themas haben Sie mir vorgegeben: Deregulierung der Datenwirtschaft. Dafür würde ich auch plädieren wollen, oder noch einfacher es zu erreichen, indem wir die Rechtsanwendung modifizieren.

Ich konnte die gesamte Konferenz leider nicht verfolgen, habe aber gehört, dass der risikobasierte Ansatz bereits angesprochen wurde. Dieser spielt auch im Kontext der Datenschutz-Grundverordnung eine zentrale Rolle. Am Ende des Tages geht es um das Verhältnis von Datenschutz und Datennutzung: Was sind die Vorgaben der DSGVO? Was kriegen wir mit Auslegung in den Griff und was müssen wir anders lösen?

Klar ist: Ein zentrales Thema unserer Zeit ist die künstliche Intelligenz. Für KI benötigen wir große Mengen hochwertiger und rechtmäßig verfügbarer Daten, wie es jetzt gerade im Bankenrecht auch die Diskussion gewesen ist. Eine große Rechtsstreitigkeiten aktuell ist, wo bekommen Open AI und andere Daten her und ist das rechtmäßig? Wie ist der Zugang zu diesen Daten? Wo kommen die her? Auf europäischer Ebene gibt es dazu Strategien, eine Datenstrategie, eine KI-Strategie. Zugleich lässt sich bereits jetzt sagen: Diese Regelwerke greifen nicht immer kohärent ineinander. Wir haben eine Vielzahl digitalrechtlicher Rechtsakte: den DSA, den DMA, den DGA, den Data Act, die KI-Verordnung und weitere. Das führt zu einer institutionellen und materiellen Fragmentierung. Die zentrale Frage lautet daher: Welche Rahmenbedingungen brauchen wir für Innovation, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in der Europäischen Union?

Die sogenannte „blaue Wand“ verdeutlicht diese

Entwicklung: über 130 Rechtsakte im Digitalbereich, bestehend, geplant oder angekündigt. Die Herausforderung ist offensichtlich: Wie soll das compliance-mäßig umgesetzt werden? Wie soll das kohärent funktionieren? Das betrifft Unternehmen ebenso wie Behörden. Auch die EU-Kommission hat dies erkannt und aktuell einen Call for Evidence zur Data Union Strategy gestartet. Die zentrale Erkenntnis lautet: Wir brauchen mehr Zugang zu Daten, aber das allein reicht nicht. Es geht ebenso um Talente, Rechenkapazitäten und Kapital. Zugleich haben wir einen komplexen Mix aus allgemeinen und speziellen Regelungen, dessen Zusammenspiel häufig schwer verständlich ist. Das führt zu Rechtsunsicherheit und mangelnder Vorhersehbarkeit – kein guter Befund. Und nichtsdestotrotz, so die EU-Kommission, ist es nicht unbedingt hilfreich, wenn die Mitgliedstaaten dann noch die Möglichkeit haben, im Mitgliedstaatlichen Recht abweichende Regelungen zu schaffen. Das sind sogenannte Outklauseln, also rechtliches Mehrebenensystem in den Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene.

Damit stellt sich die Frage, wie wir eine einheitliche Rechtsanwendung innerhalb der EU erreichen wollen, insbesondere für transnational agierende Unternehmen. Unterschiedliche Regelungen an unterschiedlichen Standorten beeinträchtigen die Wettbewerbsgleichheit – und damit die Wettbewerbsfähigkeit insgesamt. Diese Problematik ist nicht neu, sie findet sich etwa auch im Draghi-Report 2024. Regulierung und Innovation stehen dabei nicht zwangsläufig im Widerspruch. Entscheidend ist die Qualität der Regulierung. Es geht darum, die richtigen Leitplanken zu setzen, um Europa als Wettbewerbs- und Technologiestandort zu stärken. Das kann durch Deregulierung geschehen, aber ebenso durch eine innovationsfreundliche Auslegung des geltenden Rechts, ohne Modifikation der Texte selbst.

Die europäische Datenstrategie zielt seit fünf Jahren auf einen Binnenmarkt für Daten. Verbesserter Datenzugang und verantwortungsvolle Datennutzung sind die Kernziele. Gleichzeitig zeigt sich hier ein Spannungsfeld zur DSGVO, die auf Datenschutz und Datenminimierung ausgerichtet ist. Wie passt das zusammen? Das ist eine der zentralen Fragen, die wir derzeit beantworten müssen. Wir müssen uns aber auch klar machen, dass diese neuen Digitalrechtsakte auf europäischer Ebene ja davon ausgehen, dass wir ein Datenwirtschaftsrecht haben. Also es ist auch vom Gesetzgeber gewollt, dass Datenzugang, Datennutzung ermöglicht wird. Nach meinem Dafürhalten muss die DSGVO deswegen im Lichte dieser neueren, jüngeren Digitalrechtsakte gelesen und ausgelegt werden. Zahlreiche Reports kommen zu demselben Befund: Wettbewerbsfähigkeit ohne

funktionierendes Datenrecht ist nicht erreichbar.

Kurz zur KI-Strategie: Ihr sichtbarstes Produkt ist die KI-Verordnung. Ob sie gelungen ist oder nicht, wird intensiv diskutiert. Ziel ist ein menschenzentriertes, grundrechtsbasiertes und vertrauenswürdiges KI-Ökosystem. Auch die angekündigte Data Union Strategy verfolgt unstreitige Ziele: bessere Datenverfügbarkeit, Wettbewerbsposition, mehr Innovation, und Bürokratieabbau. Entscheidend ist die Umsetzung – und dafür brauchen Unternehmen Rechtssicherheit.

Die Datenschutz-Grundverordnung ist seit 2018 der Grundpfeiler des europäischen Datenschutzrechts. Sie verfolgt zwei gleichrangige Ziele: den Schutz personenbezogener Daten und den freien Verkehr dieser Daten. Während das erste Ziel stark betont wird, ist das zweite in der Rechtsanwendung bislang unterrepräsentiert. Hier besteht aus meiner Sicht ein Ungleichgewicht und das lässt sich durch Auslegung korrigieren, ohne das Recht zu ändern.

Besonders deutlich wird das im Zusammenspiel von DSGVO und KI. Die DSGVO folgt dem Prinzip des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt. Sie brauchen immer einen Erlaubnistatbestand, um personenbezogene Daten rechtskonform verarbeiten zu können. Gerade Artikel 9 zu sensiblen Daten stellt beim KI-Training mit großen Datensätzen erhebliche praktische Herausforderungen dar. Neuere Rechtsakte wie der Data Governance Act oder der Data Act ändern daran wenig, da sie die DSGVO ausdrücklich unberührt lassen. Der Data Governance Act behandelt keine eigenen Zugangsrechte, hat aber die Idee, dass Datenintermediäre geschaffen werden sollen und Datendatentrismus, also freies Datenteilen gefördert wird. Aber wenn es unberührt bleibt, dann brauchen Sie weiterhin Erlaubnistatbestand, was nicht wirklich einen großen Anreiz darstellt, Daten zu teilen. Gleiches gilt für den Data Act. In der Praxis ist der Anreiz zur Datennutzung daher gering.

Ich möchte drei Themenkomplexe hervorheben: Erstens das Spannungsfeld zwischen DSGVO und KI. DSGVO verlangt Datenminimierung, KI benötigt große Datenmengen. Die KI-Verordnung löst dieses Problem nicht. Häufig bleibt nur die Interessenabwägung nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f, mit erheblichen Rechtsunsicherheiten und der Vornahme von Einzelfallprüfungen.

Ich plädiere für eine KI-freundliche Anwendung des geltenden Rechts. Die Datenschutz-Grundverordnung ist nicht mit Blick auf KI konzipiert worden; weder 2018 noch in den Jahren der Entstehung spielte KI in der heutigen Form eine Rolle. Mittlerweile haben sich jedoch die Zielsetzungen verändert, und es sind neue Digitalrechtsakte hinzugekommen. Vor diesem Hintergrund halte ich es für erforderlich, die Auslegung der DSGVO zumindest teilweise anzupassen. Ein zentrales Problem ist dabei Artikel 9 zu sensiblen Daten, deren Anwendungsbereich sehr weit ist. Bereits scheinbar banale Informationen können als gesundheitsbezogene Daten qualifiziert werden. Beim Training von KI-Systemen stellt sich daher die Frage, wie mit solchen Daten umzugehen ist. Grundsätzlich ist ihre Verarbeitung verboten, es sei denn, es liegt eine ausdrückliche Einwilligung vor, die Daten wurden von der betroffenen Person selbst offenkundig öffentlich gemacht oder es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse, wobei gerade letzteres je nach Kontext sehr

unterschiedlich bewertet wird.

Das OLG Köln hat in einem Eilverfahren versucht, dieses Spannungsfeld praktisch aufzulösen, indem es Artikel 9 nur dann für einschlägig hält, wenn sich die betroffene Person aktiv meldet und widerspricht. Diese Lösung mag pragmatisch erscheinen, findet jedoch im Gesetzeswortlaut keine ausdrückliche Grundlage und lässt sich systematisch nur schwer begründen. Auch ein Rückgriff auf die KI-Verordnung hilft nur begrenzt weiter, da Artikel 10 lediglich eng begrenzte Ausnahmen für Hochrisikosysteme vorsieht. Statt von einer planwidrigen Regelungslücke auszugehen oder auf eine gesetzliche Änderung zu warten, die erhebliche Zeit in Anspruch nehmen würde, erscheint eine teleologische Reduktion vorzugswürdig. Dabei wären die mit der Datenverarbeitung verbundenen Risiken anhand eines risikobasierten Ansatzes zu bewerten und gegen die potenziellen Vorteile abzuwägen. Eine solche Auslegung würde es ermöglichen, KI-Anwendungen zu fördern, ohne den Datenschutz grundsätzlich in Frage zu stellen.

Ich hatte angekündigt, drei Themen anzusprechen. Das zweite betrifft das Zusammenspiel von Data Act und DSGVO. Beide Regelwerke verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen: Die DSGVO ist auf Datenminimierung und Erlaubnistatbestände ausgerichtet, während der Data Act den Zugang zu Daten stärken soll, insbesondere im Kontext des Internet of Things. Zugleich stellt der Data Act ausdrücklich klar, dass die DSGVO unberührt bleibt und das Datenschutzniveau nicht abgesenkt wird. Die praktischen Spannungen lassen sich gut an einem Beispiel verdeutlichen: Ein Fahrzeughersteller ist Dateninhaber, ein Flottenbetreiber Nutzer, und ein Dritter begehrt Zugang zu den durch die Nutzung generierten Daten. Ist der Nutzer zugleich die betroffene Person, ist die Situation unproblematisch. Schwieriger wird es jedoch, wenn ein Dritter – etwa ein Familienmitglied – Zugang zu den Daten verlangt. In diesen Fällen greift die DSGVO, und eine Datenweitergabe ist nur zulässig, wenn ein entsprechender Erlaubnistatbestand vorliegt. In der Praxis sind Einwilligungen häufig nicht verfügbar oder nicht freiwillig, vertragliche Grundlagen fehlen oft, und auch gesetzliche Verpflichtungen greifen nicht. Regelmäßig bleibt nur eine Interessenabwägung, deren Ergebnis jedoch kaum vorhersehbar ist. Das führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit. Hinzu kommt, dass sich die Rolle der DSGVO verschiebt: Während bislang häufig versucht wurde, ihren Anwendungsbereich zu vermeiden, kann sie im Kontext des Data Act künftig als Abwehrinstrument gegen Datenzugangsansprüche dienen. In diesem Sinne wird bereits von einer „Flucht in die DSGVO“ gesprochen.

Der dritte Themenkomplex betrifft eine Regelung im Data Act, wonach nicht-personenbezogene Daten teilweise nur auf vertraglicher Grundlage genutzt werden dürfen. Damit sind nicht-personenbezogene Daten in bestimmten Konstellationen faktisch stärker geschützt als personenbezogene Daten, für die neben Einwilligung und Vertrag auch eine Interessenabwägung möglich ist. Dies führt zu einem neuen Marktdesign, das in der Praxis zahlreiche Vertragsabschlüsse erforderlich macht und ökonomisch nicht unproblematisch ist.

Und damit komme ich tatsächlich auch innerhalb der Zeit

noch zu meiner Zusammenfassung und einem kurzen Ausblick. Zunächst einmal die Zusammenfassung: Wir stehen vor erheblichen Compliance-Herausforderungen, offenen Kohärenzfragen und weitreichender Rechtsunsicherheit im europäischen Datenrecht. Auch durch neue Digitalrechtsakte werden bestehende Spannungsfelder nicht aufgelöst, sondern teilweise sogar verschärft. Die zentrale Frage nach dem Verhältnis von Datenschutz und Datennutzung wird daher zunächst durch Auslegung, Rechtsprechung und wissenschaftliche Diskussion zu klären sein – ein Prozess, der Jahre dauern kann, Zeit, die wir möglicherweise nicht haben.

Unstreitig ist, dass Grund- und Datenschutz gewährleistet bleiben müssen. Zugleich bedarf es jedoch einer Vereinfachung und Entbürokratisierung des Rechtsrahmens. Erforderlich sind mehr praktische Konkordanz, mehr Verhältnismäßigkeit und vor allem mehr Kohärenz zwischen den mittlerweile über 130 europäischen Digitalrechtsakten. Ziel muss es sein, für Rechtsanwender nachvollziehbare und rechtssichere Rahmenbedingungen zu schaffen.

Dabei sollte der risikobasierte Ansatz, der in der DSGVO bereits angelegt ist, konsequenter zur Anwendung kommen. Es geht darum, Risiken, potenzielle Schäden und deren Eintrittswahrscheinlichkeit realistisch zu bewerten und in die Entscheidung über Datennutzung einzubeziehen. Zudem sollte geprüft werden, ob nicht-kommerzielle Zwecke wie Forschung, Wissenschaft und gesellschaftliche Partizipation stärker privilegiert werden können.

Schließlich stellt sich auch die Frage nach einer europäischen internationalen Datenstrategie: Wie wollen wir mit Datenimporten und -exporten umgehen, die ein zentrales Wirtschaftsgut darstellen? Und nicht zuletzt ist auch selbstkritisch zu fragen, ob bestehende Regelungen den technischen und technologischen Umsetzungsrealitäten hinreichend Rechnung tragen. Hier besteht weiterer Verbesserungsbedarf.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit. Ich freue mich auf die Diskussion.



PANEL III

THEMENFOKUS II: BANKEN – VERLIEREN DIE REGULIERER DIE ÜBERSICHT?

Podiumsdiskussion mit:

- Sabine Frank, Head of Government Affairs and Public Policy DACH, Google
- Dr. Ole Schröder, Vorstandsmitglied, SCHUFA Holding AG
- Prof. Dr. Rolf Schwartmann, Kölner Forschungsstelle für Medienrecht, TH Köln
- Prof. Dr. Boris Paal, Professor für Law and Regulation of the Digital Transformation, TU München
- Moderation: Dr. Christoph Bausewein, Berufsverband der Datenschutzbeauftragten Deutschlands (BvD) e.V.

Dr. Christoph Bausewein:

Ja, herzlich willkommen. Ich will vielleicht so einsteigen. Sie fragen sich vielleicht, warum der Veranstalter den Titel gewählt hat, Opfer der Regulierung. Ich denke, die Antwort hat gerade Professor Paal gegeben, weil wir nicht nur die blaue Wand gesehen haben, sondern einen fulminanten Ritt durch die diversen Regulierungen erlebt haben, der in keiner Weise trivial ist und tatsächlich auch die juristische Zunft fordert. Nun haben wir hier auf diesem Panel nur Juristen sitzen. Dementsprechend wollen wir uns ein bisschen in die Tiefen begeben der Regulierung und wollen uns anschauen, ob es tatsächlich so ist. Wir wollen Daten als Wirtschaftsgut nutzen. Das ist eben auch klar geworden. Professor Pahl hat von Datenwirtschaftsrecht gesprochen. Zu Recht, weil das ist auch der Ansatz des Gesetzgebers. Die digitale Transformation ist überall en vogue und auf dieser Basis ist es nur konsequent, dass in gewisser Weise einige Regularien an der Stelle gekommen sind. Es stellt sich aber die Frage, inwieweit diese EU-Digitalrechtsakte tatsächlich hilfreich sind oder nicht doch ein Hindernis darstellen für gerade große Technologieunternehmen wie Google. Deswegen meine Frage, Frau Frank, an Sie, welche Kommentierungen Sie zu der blauen Wand, manche nennen sie auch die Welle oder vielleicht sogar Wahnsinn, sagen würden.

SABINE FRANK:

Also erst einmal herzlichen Dank für die Einladung. Das ist ein wirklich super relevantes, total aktuelles Thema – natürlich auch, weil wir gerade vor dem digitalen Omnibus stehen. Also das heißt: Nicht nur für, die Wirtschaft – wir haben es den ganzen Tag gehört, ist das Thema Simplifizierung oder

Deregulierung ein ganz großes Thema, sondern auch für die Welt der Aufsicht und der Regulierer. Es wird Sie vielleicht verwundern, wenn ich sage, wir als Unternehmen, Google, sind nicht grundsätzlich gegen Regulierung. Ein sinnvoller Regulierungsrahmen ermöglicht Innovation. Das haben wir vorher auch schon gehört und daran glauben wir auch. Unser CEO hat vor einigen Jahren schon gesagt, KI ist auch viel zu wichtig, um sie nicht zu regulieren, aber sie ist eben auch zu wichtig, um schlecht reguliert zu werden.

Nun ist die Frage: Ist die KI-Verordnung eine gute oder schlechte Regulierung? Da streiten sich ja die Geister. Es gibt ja auch nicht nur die KI-Verordnung, sondern es gibt jetzt auch ein Selbstregulierungsinstrument. Und wir haben uns im Gegensatz zu anderen US-Tech-Unternehmen entschlossen, dies zu zeichnen, weil wir auch ein Signal senden wollen, auch an unsere Kunden, dass wir uns in dem europäischen Regulierungswerk zu Hause fühlen und das weiter mitgestalten wollen.

Ich glaube, es gibt trotzdem aber Bereiche, wo wir deutliche Überregulierung sehen, nicht nur in der Art des geschriebenen Gesetzes, sondern auch in der Art der Umsetzung. Wir haben nicht nur 130 Regulierungswerke, wir haben auch noch 270 Aufsichtsbehörden. Und diese 270 Aufsichtsbehörden, die regeln oder interpretieren diese Regulierung sehr, sehr unterschiedlich. Das heißt, dieser einheitliche digitale Binnenmarkt, von dem wir immer ausgehen und der ein großes Plus für Europa wäre, ist mehr Fiktion als Realität. Das ist in der Tat für uns eine große Herausforderung, mit vielen dieser Sachen umzugehen – aber nicht nur für uns als großes Unternehmen. Wir haben eine relativ große juristische Abteilung. Ich denke, insbesondere an kleine und mittelständische Unternehmen. Denn viele dieser Regulierungen gelten ja nicht nur für die großen Unternehmen, sondern eben auch für andere. Und wir sollten uns die Auswirkungen anschauen, zum Beispiel den Digital Markets Act: Das ist eine Wettbewerbsregulierung, dazu gibt es ergänzend auch noch mal eine eigene deutsche Regulierung mit dem Paragraph 19a GWB.

Da fragt man sich schon: Brauchen wir tatsächlich ergänzende deutsche Regulierung zur europäischen Regulierung? Die Auswirkung ist nicht das, was intendiert wurde. Intendiert wurde, dass man einen Wettbewerbsrahmen schafft, so dass andere Unternehmen in diesen Märkten aktiv sein können. Was aber eine tatsächliche Auswirkung ist, zum Beispiel im Bereich der Suche, ist, dass wir bei Hotelunternehmen, Gastronomieunternehmen, bei Fluggesellschaften sehr deutliche Rückgänge in der direkten Auffindbarkeit und

damit in ihrem Umsatz sehen, weil wir Intermediäre dazwischenschalten sollen. Und ich glaube, das muss man sich überlegen: Wen trifft solche Regulierung sekundär. Primär ist sie für uns gedacht, aber sekundär trifft sie auch den deutschen Mittelstand.



Dr. Christoph Bausewein:

Ja, herzlichen Dank. Professor Schwartmann, ich möchte gleich die Frage weitergeben, um nochmal eine andere Sichtweise zu bekommen. Wir haben bei Google ein hoch reguliertes Unternehmen, auch mit Blick auf den DMA, wozu wir jetzt noch die Wissenschaftsseite hören wollen. Haben wir noch einen fairen Wettbewerb durch die Vielzahl an Regularien? Und was mich natürlich auch interessiert, wir haben ganz viel eben über die DSGVO gehört, es ist in aller Munde, dass der Datenschutz alles behindert an unserer Stelle. Ist Innovation auf Basis dieser Regularien überhaupt noch möglich?

Prof. Dr. Rolf Schwartmann:

Also fairer Wettbewerb wird aus meiner Sicht nicht speziell durch die DSGVO verhindert. Wir haben es ja mit einer Vielzahl von Regulierungsakten zu tun und diese Regulierungsakte, die überlappen sich und wir haben viele unterschiedliche Probleme, die entstehen. Wie kann man fairen Wettbewerb erzeugen? Das kommt so ein bisschen darauf an, wen man gegeneinander antreten lässt. Wenn man in den Bereich KI guckt, haben wir ganz neue Gatekeeper. Wir haben mit OpenAI ein Unternehmen, das einen Browser an den Markt gebracht hat und das bedeutet, man hat jetzt eine Direttissima zwischen dem Anbieter OpenAI und dem

Kunden. Die Browser von Google, Apple und so weiter in diesem Kontext nicht mehr erforderlich. Man muss sich klar machen, das ist jetzt der Bottleneck der Bottlenecks, denn wir kaufen möglicherweise künftig über den Browser von Open AI demnächst ein und haben viel unseres Medienkonsums darüber.

Und das ist jetzt für meine Begriffe schon etwas ganz Neues für einen Wettbewerb. Und wenn man sich das anschaut, da wird man so ein bisschen melancholisch, wenn man sich die Frage stellt, was kann man denn bei der DSGVO noch retten. Und wir haben es ansonsten, wenn man das Verhältnis DSGVO und KI-Verordnung mal anschaut, natürlich mit so konfligierenden Rechtsakten zu tun. Das eine, die DSGVO reguliert den Schutz personenbezogener Daten und die KI-Verordnung, die regelt die Entwicklung und den Betrieb von KI-Modellen und KI-Systemen. Das eine reguliert ein Werkzeug, sprich ein Produkt und das andere reguliert den Schutz vor Rechtsverletzungen im Bereich Privatsphäre. Hätte man in KI-Verordnung alle möglichen Türen zur Regelung des Datenschutzes aufmachen können und den kompletten Datenschutz da jetzt irgendwie einpreisen können. Das hat sinnvollerweise nicht gemacht hat.

Also wir haben eine DSGVO und die ist eben gemacht für den Schutz personenbezogener Daten und die stellt man dann neben die anderen Rechtsakte. Aus der KI-Verordnung kann man für meine Begriffe sehr viel Gutes machen. Sie erlaubt ganz viel, sie verbietet ganz wenig und ein paar Sachen sind halt in hochriskant und dafür muss man eben besondere Regularien einhalten. Das ist ja wie beim Röntgengerät, das stellt man sich ja auch nicht ins Wohnzimmer, nur weil man auf einen Knopf drücken kann und dann guckt man mal, was der Beinbruch macht. Man geht in eine Spezialpraxis, wo ein Gerät für hochriskante Zwecke betrieben wird. Man kann von Chat-GPT „medizinische Diagnosen“ stellen, aber das ist so nicht vorgesehen und die Anbieter warnen deutlich davor. Und beim Wettbewerbsthema sehe ich, was am Anfang angesprochen wurde, schon sehr deutlich durch einen neuen Gatekeeper unter den Tech-Giganten, wo auch h Google gucken muss, wie man sich positioniert.



Dr. Christoph Bausewein:

Bevor ich gleich zu Dr. Schröder komme, will ich kurz ins Publikum den Hinweis geben, dass – Fragen gerne gestellt werden, dass wir sie berücksichtigen können. Aber bislang habe ich jetzt noch gar nicht so richtig bestätigt bekommen, dass wir wirklich Opfer der Regulierung sind. Wir haben eigentlich mit etwas kritischen Stimmen trotzdem eine Bestätigung bekommen, dass wir die Regulierung brauchen in dem Bereich. Herr Dr. Schröder, jetzt wäre meine Frage an Sie. Und jetzt will ich nicht unerwähnt lassen, dass Sie an regulierender Stelle zu der Zeit, als auch die Datenschutz Grundverordnung mitdiskutiert worden ist und in Kraft gekommen ist, in Amt und Würden waren. Jetzt mit einem Perspektivwechsel aus der Wirtschaft heraus, wie sehen Sie das? Ist der Datenschutz kritisch zu sehen? Und gerade, wir haben es gehört, 270 Aufsichtsbehörden, die auch unterschiedlich interpretieren. Und wir haben neben den Aufsichtsbehörden auch noch eine Rechtsprechung. Wie sieht es in diesem Mix der verschiedenen Player aus?

Dr. Ole Schröder:

Ich habe in der Tat die Datenschutz-Grundverordnung als parlamentarischer Staatssekretär im Innenministerium, wir waren damals federführend, mitverhandeln dürfen. Wir haben die Punkte, die sich jetzt leider erfüllt haben, damals bereits angesprochen. Es war schon 2015, vor zehn Jahren völlig klar, dass die DSGVO eine Regulierung aus der analogen Welt ist. Die materiellen Regelungen entsprechen im Wesentlichen denen der alten Richtlinie, nur dass zusätzlich Verfahrensregelungen obendrauf gepackt wurden. Es war damals schon klar, dass die DSGVO eine Grundverordnung ist und keine Verordnung, die alles regeln kann; und für alle neuen Innovationen wie KI, damals haben wir eher über Big Data Anwendungen gesprochen, geeignet ist. Bundesminister Wildberger hat kürzlich beim Bitkom gesagt, dass das Datenschutzrecht unsere Innovation blockt. Es blockiert unsere Innovation. Das ist in der Tat so.

So wie wir zurzeit aufgestellt sind mit der Datenschutzgrundverordnung und den bereichsspezifischen Regulierungen, die noch dazu kommen sind wir momentan nicht wettbewerbsfähig. Ich möchte Ihnen einen Einblick in die Praxis geben: Zurzeit ist es so, dass der Gesetzgeber aus guten Gründen immer mehr Datenerhebung einfordert. Im Bereich der Geldwäscheprävention, im Bereich ESG. Ganz konkret derzeit bei der nationalen Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie, die ganz klar besagt, für jeden Kredit, sobald ein Bezahldienstleister dazwischengeschaltet ist, Stichwort „buy now, pay later“, bedarf es einer Bonitätsprüfung. Es wird richtigerweise genau reguliert, welche Daten nicht verarbeitet werden dürfen, zum Beispiel keine Daten aus Social Media. Es fehlt jedoch eine Regelung, die festlegt nach welcher Rechtsgrundlage, zu welchem Zweck welche Daten verarbeitet werden dürfen. Hierzu wird nur ganz lapidar auf die Datenschutzgrundverordnung verwiesen. So steht der Anwender da und stellt fest: „Ich muss jetzt Daten erheben, um die gesetzlich verpflichtende Bonitätsprüfung durchzuführen. Nach welcher Rechtsgrundlage soll ich die Daten denn jetzt erheben?“ Bei der Datenschutzgrundverordnung haben wir es mit unfassbar weiten Rechtsbegriffen

zu tun, die dann irgendwann von den Gerichten ausgelegt werden, in dem Fall vom Europäischen Gerichtshof. Ich kenne kein Urteil, das sich für die Datenverarbeitung ausspricht. Wir sehen überwiegend Urteile, die Datenverarbeitung für unrechtmäßig erklären.

- Der Vertrag als Rechtsgrundlage wird extrem eng ausgelegt. Als wir die Datenschutzgrundverordnung verhandelt haben, haben wir gesagt, Dritte können unter die vertragliche Norm mit herangezogen werden und mit davon profitieren, in dem Fall auch eine Auskunft.
- Das berechnete Interesse wird immer enger ausgelegt.
- Dann kommen wir zur Einwilligung. Die Einwilligung, hat Professor Härting einmal gesagt, ist der Fetisch des Datenschutzes. Die großen Unternehmen bekommen die Einwilligung, die kleinen Unternehmen bekommen sie nicht. Und wenn sie dann am Ende feststellen, die Datenverarbeitung war doch rechtswidrig, dann sehen sie sich mit erheblichen Schadensersatzforderungen konfrontiert, auch für immaterielle Schäden ohne Verschulden.

Dies ist natürlich eine Regulierung, bei der oben ganz dick drübersteht „Bitte keine Daten in Europa verarbeiten.“ Und wie Bundesminister Wildberger gesagt hat, blockiert dieser Zustand die Innovationskraft und macht uns am Ende nicht mehr wettbewerbsfähig. Deshalb plädieren wir dafür, dass wir klare Regelungen brauchen; nicht nur dafür, welche Datenverarbeitungen verboten sind, sondern auch welche Verarbeitungen zu welchem Zweck erlaubt sind. Ansonsten werden wir aus dieser Situation nicht herauskommen.

Dr. Christoph Bausewein:

Prof. Paal, damit sind Sie das Zünglein an der Waage. Ich würde sagen, es steht jetzt 2:1. Wir haben von Dr. Wildberger heute Morgen gehört, dass wir „ins Gym“ müssen. Wir müssen, was Regulierung und Deregulierung anbelangt, an uns arbeiten, um den Staatsapparat wieder in Form zu bringen. Jetzt ist eben auch die Diskussion darauf gekommen, dass die DSGVO Anpassungsbedarf hat. Können wir ein 2:2 draus machen?

Prof. Dr. Boris Paal:

Ich habe die vorangegangene Diskussion nicht in ihrer gesamten Länge mitverfolgen können. Wenn die Frage jedoch darauf abzielt, ob wir das zukunftsfähig ausgestalten und weiterentwickeln können, würde ich dies grundsätzlich bejahen. Ich würde zunächst ansetzen bei dem, was bereits gesagt worden ist: Wir sind uns einig, dass Daten ein Wirtschaftsgut mit erheblichen Potenzialen sind. Nicht zu Unrecht wird es im Wettbewerbsrecht adressiert. Auf der anderen Seite sind wir m. E. auch einig, dass Daten derzeit nicht in dem Umfang genutzt werden, wie es möglich wäre. Wenn das unser Befund ist, führt das schnell zur Frage nach der DSGVO und der Einschätzung, sie wirke als Innovationsbremse.

Ich habe die Worte heute Morgen von Minister Wildberger nicht gehört, aber das ist ja das, warum wir am Ende des Tages auch zusammensitzen. Für die Zukunft, angeknüpft an Herrn Schröder, meine ich: Das eine ist das Recht, das

andere seine Auslegung. Wir beobachten eine gewisse Pfadabhängigkeit. Der EuGH und auch die Aufsichtsbehörden legen die DSGVO in einer sehr restriktiven, auf den Datenschutz fokussierten Weise aus, die andere Interessen, Grundrechte, Grundfreiheiten, etwas unterbelichtet lässt. Deswegen denke ich, dass eine Auslegung, die sich am Wortlaut des Gesetzes orientiert, zugleich aber andere Zielsetzungen in den Blick nimmt, zu einem ausgewogeneren Verhältnis führen könnte. Ob das realistisch ist und ob der EuGH seine Rechtsprechungslinie ändert, bleibt allerdings fraglich.

Wenn sich daran nichts ändert und man mit dem Ergebnis nicht zufrieden ist, braucht es meines Erachtens gesetzgeberische Impulse, um das klarzustellen, was beim Drafting des Gesetzes bereits vorausgesetzt wurde. Die damalige EU-Kommissarin Viviane Reding hatte ja einen risikobasierten Ansatz in der DSGVO betont. Die Frage bleibt, warum dieser Ansatz in der Praxis nicht stärker zur Anwendung kommt. Unabhängig von möglichen Erklärungen halte ich es für erforderlich, diese Perspektive in der DSGVO stärker zu akzentuieren.

An vielen Stellen kann angesetzt werden; ich will nur eine übergreifende Thematik herausgreifen. Die DSGVO sollte prominenter den risikobasierten Ansatz, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die praktische Konkordanz verankern. Das bedeutet nicht: weniger Datenschutz. Es bedeutet vielmehr: Datenschutz im Ausgleich mit anderen Grundrechten, Grundfreiheiten und Zielen – etwa Innovation, wirtschaftlichen Interessen und gesamtgesellschaftlichen Aufgaben wie der medizinischen Forschung.

Wenn Daten in Europa nicht verarbeitet werden, geschieht dies anderswo – mit anderen Risiken, aber auch mit der Möglichkeit, die Daten zu nutzen. Das verschärft unseren Wettbewerbsdruck. Verstehen Sie mich bitte richtig: Ich plädiere nicht dafür, über den Datenschutz hinwegzugehen. Vielmehr müssen wir nach Verhältnismäßigkeit fragen: Welche Risiken sind relevant, welche Ziele wollen wir erreichen und welche Risiken sind gesellschaftlich vertretbar? Die DSGVO verfolgt keinen Null-Risk-Ansatz.

Wir müssen uns zudem fragen, wie wir geeignete Leitplanken und Leitlinien schaffen: Wie verhindern wir Missbrauch? Wie definieren wir klar, was verboten und was erlaubt ist – etwa durch Blacklists und Whitelists? Auch in diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Reichweite der DSGVO, etwa mit Blick auf Artikel 22 und automatisierte Entscheidungen wie beim Credit Scoring. Eine ausdrückliche Regelung in dieser Form findet sich dort nicht. Das führt in der Praxis zu nicht immer überzeugenden Ergebnissen: Wenn einerseits Credit- oder Financial-Scoring-Verfahren aus ökonomischen Gründen erwünscht sind, andererseits ihre Zulässigkeit in der gegenwärtigen Auslegung der DSGVO in Frage gestellt wird, überzeugt dieses Ergebnis weder materiell-rechtlich noch rechtsökonomisch.

Dr. Christoph Bausewein:

Augenscheinlich haben wir jetzt sehr konträre Positionen. Ich habe auch schon von den Reaktionen der Körpersprache direkt gemerkt, ich glaube, dass die Diskussion jetzt in

Gang kommt. Und da würde ich jetzt tatsächlich auf das, was Herr Dr. Schröder gesagt hat, eingehen wollen. Herr Paal, Sie haben in Ihren Ausführungen den Grundrechtsschutz – insbesondere in seiner tatsächlichen Bedeutung und praktischen Umsetzung – zugunsten eines eher wirtschaftlich geprägten Fokus angemahnt. Ist es so, dass die DSGVO tatsächlich an dem Grundrechtsschutz vorbeigeht, den sie leisten soll, und übertreibt einfach nur geschmacklos?

Sabine Frank:

Ja, ich würde eigentlich auch nur sagen, ich glaube, wir sind jetzt bei drei zu eins. Mein Petitum war tatsächlich auch, dass ich glaube, dass wir uns in einer zu viel regulierten Welt befinden. Dass wir Leitplanken brauchen, das ist richtig. Aber wir brauchen andere Arten von Auslegungen. Dass in der Tat das Verhältnismäßigkeitsprinzip sehr deutlich in die DSGVO aufgenommen werden muss. Wir müssen auch sehen: Neben dem Data Act sind andere Regulierungsakte wie der DMA – deshalb habe ich ihn angesprochen – letztlich auch gemacht worden, um Datenregulierungsthemen mit aufzugreifen. Und da gibt es einfach viel zu viel überlappende Regulierung, und das ist für den Rechtsanwender überhaupt nicht nachvollziehbar. Eine Verschlankung brauchen wir, eine Simplifizierung brauchen wir. Und ich sehe Sie auch nicken, dann sind wir vielleicht sogar bei vier zu null, was wir alle als Opfer von Regulierung sehen. Das heißt aber nicht, dass wir Regulierung aufheben müssen, sondern in der Tat sehen müssen: Wie geht das Ganze auch pragmatisch? Und ich glaube, wie Herr Paal angesprochen hat, da gibt es relativ einfache Lösungen, das jetzt zu machen. Wir wollen und müssen als Europa nach vorne kommen, denn in der Tat wird in anderen Ecken der Welt sehr viel schneller geforscht, entwickelt und investiert. Also in den USA werden gerade zum Thema AI hunderte Milliarden Dollar pro Jahr investiert. In Deutschland sind wir bei zwei. Das hat auch mit dem regulatorischen Umfeld zu tun, da müssen wir uns gar nichts vormachen. Das hat aber auch mit Möglichkeiten des einheitlichen Finanzmarktes zu tun. Das heißt, wir müssen ganz



dringend handeln. Das wollte ich nur, weil ich mich offensichtlich nicht deutlich genug ausgedrückt habe, noch mal sehr viel deutlicher sagen.

Dr. Christoph Bausewein:

Ich glaube, das liegt in der Profession und in Ihrer Rolle. Insofern ist das vollkommen okay, dass es vielleicht manchmal in beide Richtungen ausgelegt werden kann. Professor Schwartmann, ich will das zuspitzen. Wir haben ja auch dieses Thema. Überall wird darauf verwiesen, die DSGVO als heilige Kuh bleibt unberührt. Wie kriegen wir das zusammen und wie kriegen wir das auch unter einen Hut mit dem Grundrechtsschutz?

Prof. Dr. Rolf Schwartmann:

Also erst mal gut, dass es den Kölner Keller gibt und der Videoassistent seinen Platz hat. Das ist ein eindeutiges vier zu null, was wir hier haben. Ich habe nicht gemeint, dass die DSGVO nicht verändert werden soll. Sondern ich meine, wenn man es systematisch angeht, das Gegenteil. Das müsste man das jetzt auf europäischer Ebene angehen. Und da ist für meine Begriffe auch viel zu tun an der DSGVO. Das wäre der Weg, der systematisch richtig wäre.

Und jetzt stellt sich die Frage, wie geht man hier damit um? Wo kann man helfen, wenn man die DSGVO konkret anwendet? Wir reden viel von Datennutzung, und leider ist die BfDI nicht da. Was hätte ich sie gefragt, wenn sie hier gewesen wäre? Wie man bei der Datennutzung konkret hilft? Denn das ist Ihre künftige Amtsaufgabe. Wir haben ein Verfahren beim Verwaltungsgericht Köln erlebt. Da ging es um die Frage, ob die Bundesregierung eine Facebook-Fanpage betreiben darf. Und das ist jetzt natürlich ein Vorgang, von dem man nicht sagen kann, er sei skandalös. Dafür muss man eine datennutzungsrechtliche Lösung geben. Was macht denn der Innenminister im Katastrophenfall, wenn ein Hub-Schrauber über meinem Haus kreist, und ich mich nicht rausgehen, weil ich befürchte, dass Gefahr droht außer mir per Facebook zu sagen, kannst rausgehen, dass ich beruhigt aus dem Haus gehen kann. Social Media sind wichtig für den Informationsauftrag des Staates und darauf hat sich die Bundesregierung natürlich völlig zu Recht berufen. Die BfDI hat sich auf den EuGH berufen und ist von einer sogenannten gemeinsamen Verantwortlichkeit zu tun zwischen dem Fanpagebetreiber und Meta ausgegangen. Das kann man auch mit guten Gründen anders sehen, weil die Bundesregierung die sogenannten Insights ausgeschaltet hat, so dass sie nicht gemeinsam verantwortlich ist.

Diese goldene Brücke war da und da ist die BfDI nicht darauf eingegangen. Und dann ging es halt um die nächste Frage, ob man da noch in eine Berufung geht und das hat die BfDI jetzt auch gemacht. Die Bundesregierung hat jetzt die rechtlich stabilste Fanpage in ganz Deutschland, weil sie unter dem Schutz des Rechtsmittels steht. Aber auf der anderen Seite ist es natürlich auch so, dass man das im Europäischen Datenschutzausschuss klären könnte. Vor dem Hintergrund, dass die Fanpage da hat man das gescheut, und das ist für meine Begriffe ein großes Problem, dass die

Einheitlichkeit der Datenschutzaufsicht an ihrer mangelnden Einstimmung zerbricht. Darunter leidet die DSGVO und die Wirtschaft. Und das könnte auf der Vollzugsebene viel in Richtung Einheitlichkeit ändern, wenn man dazu bereit wäre. Das OLG Köln, Boris Paal hat ja eben angesprochen hat, eine unkonventionelle, aber rechtlich für meine Begriffe durchaus diskutabile Entscheidung getroffen im Eilverfahren unter Berücksichtigung einer EUGH-Entscheidung, die für meine Begriffe stabiler ist als vieles, was ich zur Verarbeitung von sensiblen Daten von der Aufsichtsbehörde beim KI-Training gehört habe. Und insofern muss man erstmal akzeptieren, dass ein OLG den Mumm hat und eine Entscheidung trifft, an der man sich mal abarbeiten kann. Die Gerichte, das betrifft das VG Köln und das OLG Köln, werden souveräner, wenn es um die Frage des Umgangs mit Positionen der Aufsicht geht.

Und das wäre so ein bisschen mein Petition, dass wie mit dem Recht das wir haben vernünftig umgehen, und damit meine ich Datenschutz mit Augenmaß. Es ist ja nicht so, dass Datenschutz ein absolutes Grundrecht wäre, sondern es geht darum, dass man das in Ausgleich zu bringen hat, damit die Wirtschaft leben kann und damit der Grundrechtsschutz natürlich auch leben kann. Das ist die Idee und da liegt das Problem der DSGVO und deswegen ist das für meine Begriffe ein vier zu null gewesen.

Dr. Christoph Bausewein:

Wunderbar. Wir reden über Daten als Wirtschaftsgut, Herr Schröder. In dem Zusammenhang würde mich interessieren, auch nach dem deutschen Plädoyer, das Sie dafür gemacht haben, an welcher Schraube müssten wir drehen, um die Datenökonomie zu stärken in Europa?

Dr. Ole Schröder:

Das Wichtigste ist, dass wir Rechtssicherheit bekommen. Und diese Rechtssicherheit bekommen wir eben nicht über die Aufsichtsbehörden. Es ist eine Chimäre zu behaupten, dass die Aufsichtsbehörden zentralisiert werden sollen und mehr Entscheidungen treffen sollen. Wir haben als Auskunft die Situation, dass wir einen Code of Conduct mit den Aufsichtsbehörden vereinbart haben. Wir haben von dem Goldstandard der Selbstregulierung in der Datenschutzgrundverordnung Gebrauch gemacht, als eine der ganz wenigen Branchen. Wir haben einen Verwaltungsakt der zuständigen Aufsichtsbehörde. Der hessische Datenschutzbeauftragte hat diesen Code of Conduct mit drei Jahren Speicherfrist für erledigte Zahlungsstörungen genehmigt. Die deutsche Datenschutskonferenz war damit auch einverstanden und hat dem Code of Conduct einstimmig zugestimmt. Dennoch hat das OLG Köln im April dieses Jahres die Verarbeitung der erledigten Zahlungsstörungen für unrechtmäßig erklärt. Das OLG Köln ignoriert den von der Aufsicht durch einen Verwaltungsakt genehmigten Code of Conduct völlig.

Das ist ungefähr so, als wenn Sie ein Haus bauen, bekommen eine entsprechende Baugenehmigung: Grenzabstand zu ihrem Nachbarn drei Meter. Sie bauen fröhlich, das Haus ist fertig, nach zwei Jahren sagt ihr Nachbar „Nee, nix drei



Meter, ich brauch sechs Meter, um mich wirklich ausleben zu können und ich fühle mich von Ihnen beobachtet“. Und dann geht der Nachbar zum Zivilgericht und das Zivilgericht sagt: „Ja, Sie haben recht, nicht das, was in der Baugenehmigung steht, gilt; drei Meter, interessiert mich gar nicht als Zivilgericht, sondern sechs Meter“. Dann ist es aber nicht damit getan, das Haus zurückbauen, sondern sie müssen zusätzlich noch nachträglich für die Jahre immateriellen Schadensersatz an Ihren Nachbarn zahlen. Und genau diese Situation haben wir momentan im Datenschutzrecht. Das ist rechtsstaatlich auch ein unhaltbarer Zustand. Deshalb brauchen wir dringend auch eine Stärkung der Aufsichten, das wäre das Mindeste. Wenn die Unternehmen einen Verwaltungsakt von der Aufsicht erhalten, wenn eine Selbstregulierung genehmigt wird, sollte das die Unternehmen zumindest vor Schadensersatzansprüchen schützen. Eine Zentralisierung würde sicherlich vor allem für die Unternehmen Vorteile bringen, die ganz viele Standorte haben. Wir sind im guten Einvernehmen mit unserer Aufsicht und im guten Austausch. Eine Zentralisierung der Datenaufsicht wird nicht die wirklichen Probleme lösen.

Dr. Christoph Bausewein:

Eine Frage aus dem Publikum, Professor Koch.

Prof. Dr. Roland Koch:

Ich muss ja den Titel mit rechtfertigen, deshalb will ich nur mal fragen, so viel wie die bis zu vier-null Einigung kommen kann. Wenn ich das richtig sehe, sagen Medizinanbieter wie ein Siemens Health Center, ich kann in Europa kein Datenpaket zusammenpacken für meine Ärzte, ich nehme lieber ein

chinesisches, dass ich denen anbiete. Das ist ersichtlich schlecht. Was müssen wir tun, damit sich das Ändern wird? Ist das die Unfähigkeit einer Datenschutzbehörde oder ein falsches Recht und wo muss man das ändern? Ich sehe, dass Mitspieler von Google und auch Google, wenn ich das richtig sehe, bei Anwendungen, die in den Vereinigten Staaten standardisiert dem Kunden zugutekommen, die Anwendung in Europa jedenfalls verzögert ist, es immer mehr Hinweise gibt, dass es einige gibt, die vielleicht auch nicht kommen, Ohrenübersetzung, weil die datenrechtlichen Vorschriften das in Europa nicht zulassen. Was müssen wir ändern, das zu erreichen? Und wenn ich das alles geklärt habe, haben wir immer noch wahrscheinlich die Frage mit der Souveränität bzw. dem Privacy Act und der Frage, dass wir nach wie vor in der irren Situation sind, dass eben eine deutsche Behörde mit mir nicht über Teams telefonieren kann, sondern was anderes nimmt, weil sie glauben, das sei besser. An dieser Stelle, das will ich gar nicht ansprechen, weil das, wie kann man das ändern, ist noch mal kompliziert. Aber ich will zeigen, wie kompliziert es insgesamt ist und würde mal wenigstens Stufe 1 oder Stufe 2, also der Rettung des Menschenlebens und die Freiheit des Konsumenten, irgendwie fragen, das muss doch damit was zu tun haben.

Dr. Christoph Bausewein:

Prof. Paal, ich glaube, das ist nicht ganz überraschend, wenn ich hier anknüpfen darf. Wenn wir uns die Entwicklung der DSGVO anschauen – entstanden aus der Datenschutzrichtlinie und geprägt durch die damaligen Stellungnahmen der Artikel-29-Datenschutzgruppe, etwa zur Einwilligung – dann sehen wir, dass die Einwilligung im Grunde genommen bereits im Rahmen der DSGVO weitgehend aufgegeben beziehungsweise „beerdigt“ wurde. Steht zwar immer noch in den Rechtfertigungsgründen an erster Stelle, ist aber eigentlich, was da auch das Individuum für sich entscheiden möchte, gar nicht mehr wirklich der Standard. Gepaart mit der Frage würde mich interessieren, ob wir im Datenschutz nicht einfach zu paternalistisch sind und dass Individuum vor sich selbst schützen wollen. Und ist das nicht eventuell ein Regulierungsansatz oder Deregulierungsansatz, den wir verfolgen sollten?

Prof. Dr. Boris Paal:

In Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit möchte ich mich um eine kurze Antwort auf eine sehr komplexe Frage bemühen. Ich halte es für einen Irrweg, den zuvor angesprochenen „Einwilligungsfokus“ weiterhin in den Mittelpunkt zu stellen. Die Datenschutz-Grundverordnung sieht im Übrigen keine Abstufung der Erlaubnistatbestände vor; diese sind im Gesetz gleichwertig ausgestaltet. In der praktischen Anwendung stellt sich die Situation jedoch anders dar. Damit ist zugleich Ihre Frage, Herr Koch, angesprochen.

Wir teilen den Befund, dass der derzeitige Zustand so nicht bestehen bleiben kann. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was geändert werden muss und welche Möglichkeiten bestehen, um voranzukommen. Aus meiner Sicht kann zunächst eine Veränderung der Gesetzesauslegung angestrebt werden. Ich bin nicht der Auffassung, dass die

gegenwärtige Anwendung der DSGVO zwingend durch den Gesetzeswortlaut vorgegeben ist. Die neuen Digitalrechtsakte zeigen deutlich, in welche Richtung sich auch die Europäische Kommission bewegt: mehr Daten zu teilen, mehr Daten zu nutzen und bestehende Potenziale zu heben. Dem steht die derzeitige Anwendung der DSGVO in der Praxis jedoch häufig entgegen.

Erforderlich ist daher eine veränderte Auslegung, die dem risikobasierten Ansatz Rechnung trägt. Da eine solche Entwicklung nicht ohne Weiteres zu erwarten ist, halte ich ergänzend einen gesetzgeberischen Impuls für notwendig, der diese Zielsetzung klarer verdeutlicht. Es geht dabei nicht darum, weitere neue Regelungen zu schaffen, die erneut ausgelegt werden müssen. Ebenso wenig muss die Regelung grundlegend neu konzipiert werden. Vielmehr erscheint es erforderlich, die bestehenden Parameter so zu verschieben, dass eine ausgewogenere Balance erreicht wird.

Das wäre mein Petition: die Datenschutz-Grundverordnung punktuell klarzustellen, nicht zu modifizieren, sondern klarstellend zu ergänzen, insbesondere im Hinblick auf Balance, Aus-gleich, Verhältnismäßigkeit und den risikobasierten Ansatz. Wenn man dabei zügig zu Ergebnissen kommen möchte, ist der Einwand berechtigt, dass gerichtliche Klärungen erneut Jahre in Anspruch nehmen können. Wahrscheinlich bedarf es daher begleitend auch klarer Abgrenzungen, etwa in Form von Blacklists und Whitelists sowie eindeutiger Erlaubnis- und Verbotsregelungen, auf die wir uns einigen können. Da wird es einen Graubereich geben, den wir besser ausleuchten müssen. Umso wichtiger ist es, klarere Leitplanken zu schaffen, die so ausgestaltet sind, dass sie Innovation, Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum ermöglichen. Nach meinem Dafürhalten liegt das zentrale Problem derzeit in der Auslegung der DSGVO.

Dr. Christoph Bausewein:

Frau Frank, die Einwilligung habe ich gerade als das Opfer einer langfristigen Regulation gesehen. Wie sieht das Google?

Sabine Frank:

Genau, ich würde mich bei der DSGVO Professor Paal anschließen. Ich glaube, das wären sehr konkrete Schritte, die es aber auch braucht. In der Tat glaube ich auch nicht, dass es ohne ein gesetzgeberisches Handeln geht, weil wir zu viele Auslegungsproblematiken haben. In der Tat ist es gerade im Datenschutz so, da müssen wir europäisch denken. Nicht nur innerhalb von Deutschland haben wir unterschiedliche Auslegungen, sondern die verschiedenen Datenschutzbehörden Europas sehen das jeweils auch sehr unterschiedlich. Zu Siemens kann ich nur das bestätigen, dass ich das auch gehört habe. Das ist aber nicht nur der Datenschutz, sondern es ist auch das Thema AI Act und Unsicherheiten, wie dort Themen auszulegen sind. Der Code of Conduct ist in vielen Sachen ja auch schwammig und wie das später durch die nationalen Aufsichtsbehörden ausgelegt wird. Da können wir nur hoffen, dass es sehr pragmatisch passiert, sonst werden wir nämlich das nächste Problem haben.

Was Sie gehört haben, ist richtig. Wir, wie auch einige andere Unternehmen, rollen tatsächlich Produkte in Europa deutlich später aus. Die jüngsten Produkte sind jetzt mit einem halben Jahr Verzögerung gekommen, also AI-Mode als Beispiel, ein neues Feature letztlich der Suche, eine AI-basierte Suche. Und das ist schlecht für den europäischen Wirtschaftsraum. Das ist also nicht nur ungünstig für Google als Unternehmen. Letztlich ist es nämlich so, dass wir mit den Tools, die wir anbieten, spürbar zum Wirtschaftswachstum Deutschlands und zur Produktivität beitragen. Wir haben das mal ausrechnen lassen: 1,5 Prozent der gesamten Bruttowertschöpfung unserer Wirtschaft beruht auf dem Einsatz unserer Tools in hiesigen Unternehmen. Das ist also sehr erheblich.

Ich glaube, es geht nicht nur um die Datenschutzgrundverordnung, die man definitiv schärfen muss. Es geht auch die Frage, wie wird der AI Act am Ende umgesetzt und ausgelegt wird. Das ist noch völlig unklar aus meiner Sicht, ob das pragmatisch umgesetzt wird. Wir haben ja Mistral schon gehört, die auch schon gesagt haben: Wir wissen gar nicht, wie wir, ob wir weiter in Europa trainieren können oder ob wir das auch woanders machen müssen. Und Professor Schwartmann hat es am Anfang gesagt, gerade das AI-Thema, da ist ein riesiger Wettbewerb und ein riesiger Markt. Es wird alles noch mal komplett auf den Kopf gestellt, auch weil ich viel weniger Daten tatsächlich brauche, als ich früher gebraucht habe, um Modelle zu trainieren. Also DeepSeek hat mit einem Bruchteil der Daten tatsächlich ihre AI zu einem sehr, sehr guten Produkt gemacht, wie das, was wir trainiert haben, wie das, was Open AI trainiert hat. Da werden wir sehr viele Modelle sehen, die gar nicht so viel Daten brauchen werden.

Dr. Christoph Bausewein:

Herr Schröder, Sie haben noch eine Frage.

Dr. Ole Schröder:

Ich plädiere erstmal für eine ehrliche Diskussion, was uns der Datenschutz wirklich kosten darf und was er uns wert ist. Deshalb ist das segenswert, was hier am FCCR gemacht wird. Es ist wichtig auch wirklich zu messen, was uns Regulierung und Datenschutz kosten. Die eine Milliarde, die der Normenkontrollrat gemessen hat, die die DSGVO jährlich kostet, ist nur die Messung an reinen zusätzlichen Aufwänden in den Unternehmen, misst aber eben nicht, was uns an Innovationskraft verloren geht.

Ich plädiere ganz klar dafür, dass der Gesetzgeber an dieser Stelle entscheiden muss. Es handelt sich hier um normative Fragen: Wie viel Datenschutz wollen wir und wie viel Freiheit wollen wir? Das ist eine klassische Wertentscheidung des Gesetzgebers. Da kann sich der Gesetzgeber auch nicht raushalten und auf die Aufsichtsbehörden verweisen. Wir brauchen sektorspezifische Regelungen, die klar regeln, wie viel Freiheit und wie viel Einschränkung wir wollen.

Beispielsweise wird man den Datenschutz im

Gesundheitswesen anders regeln als in der Finanzwirtschaft oder in der Werbung. Wir brauchen eine große Menge an Daten für die Forschung im Gesundheitsbereich. Jeder möchte, dass bestimmte Krankheiten besiegt werden. Um eine aussagekräftige und faire Kreditwürdigkeitsprüfung zu erstellen, ist die Nutzung von statistisch relevanten Informationen aus einem Kreis von Finanzdaten unerlässlich. Wie viele Daten wir verarbeiten wollen, ist eine höchst normative Frage, die in der Gesellschaft zu diskutieren ist und dann im Parlament – und nicht von den Aufsichtsbehörden – zu entscheiden ist.

Dr. Christoph Bausewein:

Ich würde das tatsächlich gerne als Schlusswort mitnehmen, Dr. Schröder. Ich denke, das hat viel widergespiegelt, was wir jetzt hier besprochen haben. Also ich bedauere, dass die Diskussion nicht länger geht, weil wir haben es ja gerade schon angesprochen, die Komplexität der Themen, die wir hier abwägen und nichts Triviales sind, mehr Zeit beanspruchen. Im Zusammenhang mit Daten und Digitales dürfen wir eines nicht außer Acht lassen: Am Ende geht es um Grundrechtsschutz. Deshalb kann dieser Aspekt nicht vollständig ausgeklammert werden. Es gibt große Einigkeit – auch mit Professor Paal – dass die Datenschutzgrundprinzipien als solche schlicht nicht angefasst werden können, auch wenn wir die DSGVO grundlegend reformieren wollen.

Deswegen muss es, – so glaube ich – Themen wie die Stärkung der Rechtssicherheit, mehr Vertrauen in das System, Vertrauen in die Aufsicht stärken in den Fokus rücken. Hier brauchen wir mehr Konsistenz. Die entscheidende Zukunftsfraße wird daher sein, wie sich dieses System künftig aufstellen lässt. Das betrifft unseren Föderalismus. Das betrifft aber – so glaube ich – auch ganz Europa, weil auch hier haben wir ein großes Gefälle mit sehr unterschiedlichen Auslegungen und wir brauchen hier mehr Einheit – und in diesem Sinne freuen wir uns schon auf die nächste Regulierungskonferenz, Herr Koch. Damit würde ich das Wort an Sie zurückgeben und danke allen herzlich für die Wortbeiträge.



SCHLUSSWORT

Prof. Dr. Roland Koch:

Herzlichen Dank an das Podium. Ich möchte besonders hervorheben, dass Susan Dudley den gesamten Tag anwesend war und aufmerksam zugehört hat – das ist selbst bei internationalen Konferenzen eine Seltenheit. Wir freuen uns sehr über dieses Interesse und hoffen, dass unsere Zusammenarbeit auch nach heute fortgesetzt wird.

Mein Dank gilt allen, die bis zum Schluss geblieben sind, sowie jenen, die die Konferenz vorbereitet und organisiert haben. Besonders erwähnen möchte ich Erkan Wisler, unseren Operations-Direktor, und sein Team von jungen Mitarbeiterinnen, die für die reibungslose Organisation gesorgt haben. Die Konferenz war hervorragend organisiert und verdient besonderen Applaus. Vielen Dank für Ihren Einsatz.

Ein ausdrücklicher Dank geht auch an unsere Sponsoren. Sie sehen hier, wer dazu beigetragen hat, dass unser Institut und diese Veranstaltung möglich sind. Als private Hochschule – wie Präsident Stieglitz heute Morgen betont hat – müssen wir stets dafür sorgen, dass alles funktioniert. Wenn niemand mehr unser Tun für wichtig hält und sich dafür interessiert, gäbe es weder unsere akademische Ausbildung noch unsere wissenschaftliche Arbeit. Wir hoffen, dass beides weiterhin Bestand hat.

Ich denke, diese Konferenz war für unsere Ansprüche besonders spannend. Mit Herrn Wildberger und Susan Dudley haben wir heute Morgen die Regulierung zunächst aus einer übergeordneten Perspektive betrachtet und sind am Nachmittag in die praktische Umsetzung eingestiegen. Regulierung ist beides: Sie ist gesellschaftlich geprägt und unterscheidet sich je nach Land. Deshalb muss zunächst geklärt werden, warum wir regulieren. Zweitens erfordert Regulierung eine präzise Gesetzgebung, die sich an den jeweiligen Rahmenbedingungen orientiert – wie etwa in Deutschland, wo bestimmte Vorgaben nicht einfach geändert werden können, ähnlich wie bei der Datenschutzgrundverordnung, die an europäische Verträge und Gerichte gebunden ist.

Letztlich ist Regulierung das Handwerk von Ökonomen und Juristen, die dafür sorgen, dass Gesetze wirksam sind. Denn am Ende geht es darum, dass Menschen glücklich und zufrieden leben, Wohlstand und soziale Sicherheit genießen, in einer friedlichen Umgebung und auf einem sauberen Planeten. Diese Ziele können durch Regulierung erreicht werden – nicht allein durch gemeinschaftliches Handeln. Die Schnittstelle zwischen verschiedenen Fachgebieten war Anlass für die Gründung unseres Zentrums. Sie lässt sich nicht lösen,

indem man nur Experte für Energie, Daten, Gesundheit oder Finanzen ist. Vielmehr braucht es eine Ordnung, die nach einheitlichen Kriterien fragt, warum und wie reguliert wird, und das Verhältnis zwischen Staat und Bürger klärt. Diese Verhältnisse sind die Grundlage unserer Gesellschaft. Manchmal handeln wir dabei nicht optimal, weil wir Entwicklungen ignorieren, zu spät oder falsch reagieren. Das kann richtig oder falsch sein, hat aber immer Auswirkungen – auf das friedliche Zusammenleben und den wirtschaftlichen Wohlstand.

Ein weiterer Aspekt ist die handwerkliche Qualität der Gesetzgebung. Fehler können dazu führen, dass Unsicherheit entsteht, wie wir es eben diskutiert haben. Wenn ein Gesetz so kompliziert ist, dass es viel Interpretationsspielraum und wirtschaftliche Risiken schafft, muss es präziser formuliert werden. Oder es regelt Dinge falsch, weil es den heutigen Anforderungen nicht genügt. Diese Fragen lassen sich klären, aber sie sind immer auch politische Fragen – egal, ob in den USA oder bei uns. Deshalb sind bei unseren Gesprächen zwischen Juristen und Ökonomen auch immer Politikwissenschaftler dabei, denn die Entstehung von Macht und die Beantwortung dieser Fragen sind Teil der politischen Prozesse.

Dieses Zusammenspiel der Disziplinen ist notwendig, und wir glauben, dass es sinnvoll ist, diesen Versuch zu unternehmen. Die heutige Veranstaltung ist ein solcher Versuch, ebenso wie viele der akademischen Projekte, die wir vorgestellt haben. Wir sind nicht besser im Energierecht oder Finanzrecht als andere, aber wir bringen Experten und Akteure zusammen, damit sie sich austauschen und reflektieren, was sie tun. Das ist heute an den verschiedenen Programmpunkten deutlich geworden. Natürlich lösen wir diese Fragen nicht an einem Tag, sondern bewegen uns Schritt für Schritt in einem Erkenntnisprozess weiter. Ziel ist, dass jeder mit neuen Impulsen und Erkenntnissen nach Hause geht. Für uns ist das auch ein Anstoß für die Arbeit im nächsten Jahr: Wir wollen weiterhin Menschen mit unterschiedlichen Positionen zusammenbringen, wissenschaftliche Ansätze entwickeln und mehr empirische Daten sammeln, um unsere Annahmen zu überprüfen.

Das ist unsere Aufgabe. Sie haben uns heute dabei begleitet, und viele von Ihnen begleiten uns schon seit Jahren – dafür danke ich Ihnen herzlich. Wenn unsere Konferenzen weniger besucht würden, hätte das Auswirkungen auf unsere Arbeit und möglicherweise auch auf die Dialogkultur in Deutschland. Die heutige Teilnehmerzahl und die Bereitschaft unserer Gäste, zum Teil von weit her zu

kommen und lange zu bleiben, zeigen, dass unsere Arbeit geschätzt wird, und motivieren uns, weiterzumachen.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen allen einen guten Nachhauseweg, bedanke mich herzlich und hoffe, Sie im nächsten

Jahr wieder bei der Regulierungskonferenz begrüßen zu dürfen – und dass wir dann auch von positiven Entwicklungen berichten können. Einen schönen Abend und alles Gute. Dankeschön.

Das FCCR-Team bedankt sich herzlich bei allen Mitwirkenden und Teilnehmenden der Regulierungskonferenz und freut sich auf den weiteren Austausch bei der 8. Frankfurter Regulierungskonferenz am 28. Oktober 2026.



Nicht im Bild: Prof. Dr. Max Jäger



**Frankfurt School of Finance
& Management gGmbH**

Frankfurt Competence Centre for German and Global Regulation
Adickesallee 32–34
60322 Frankfurt am Main

E: fccr@fs

W: +49 69 154008 – 571

 @frankfurtschool

 facebook.com/FrankfurtSchool

 youtube.com/FrankfurtSchoolLive

 linkedin.com/company/frankfurtschool

 @frankfurtschool

