FORUM

Rechtsanwalt Prof. Rainer Kirchdörfer und Dr. Gisela Meister-Scheufelen*

Internationale Erfahrungen mit Sunset-Klauseln

Die zunehmende Regelungsdichte und die damit verbundenen Bürokratielasten werfen die Frage auf, wie nicht mehr erforderliche oder unverhältnismäßig belastende Vorschriften systematisch überprüft und bereinigt werden können. Ein international eingesetztes Instrument sind Sunset-Klauseln. Matthias Kullas und Anja Hoffmann sind im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen der Frage nachgegangen, ob und unter welchen Voraussetzungen Sunset-Klauseln den Rechtsbestand wirksam begrenzen können.[1]

I. Ausgangslage

Zu unterscheiden ist zwischen Hard und Soft Sunset. Beim Hard Sunset tritt die Regelung zu einem festgelegten Zeitpunkt außer Kraft, sofern sie nicht ausdrücklich verlängert oder neu erlassen wird. Beim Soft Sunset besteht demgegenüber eine Evaluierungspflicht, ohne dass ein automatisches Außerkrafttreten vorgesehen ist. Hard-Sunset-Klauseln erzeugen damit einen höheren politischen und administrativen Rechtfertigungsdruck.[2]

Die deutsche Praxis zeigt allerdings, dass eine Befristung allein keinen wirksamen Bürokratieabbau gewährleistet. Erfahrungen etwa aus Hessen sowie mit befristeten Verwaltungsvorschriften in Baden-Württemberg belegen die Gefahr eines Verlängerungsautomatismus. Vorschriften werden fortgeführt, ohne ihren fortbestehenden Regelungsbedarf und ihre Wirkungen grundlegend neu zu bewerten oder einer Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen.[3]

Ähnliches gilt für Evaluierungen. Obwohl für wesentliche Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes seit 2013 eine Evaluierungspflicht besteht, werden die Evaluierungen bislang nicht flächendeckend durchgeführt; zudem gibt es Kritik an ihrer Qualität.[4] Die bestehenden Evaluierungsregime sind zu wirkungsschwach und nicht spezifisch auf den Bürokratieabbau ausgerichtet. Die entscheidende Frage ist daher weniger, ob evaluiert wird, sondern ob Evaluationsergebnisse tatsächlich politische und rechtliche Konsequenzen auslösen.[5]

II. Evaluation als Bestandteil des Regelungszyklus

Sunset-Klauseln wirken der „regulatorischen Trägheit“ entgegen, also der Tendenz, einmal erlassene Vorschriften unabhängig von ihrer fortbestehenden Erforderlichkeit beizubehalten. Die Befristung kann die Entscheidungsroutinen grundlegend verändern: Nicht die Aufhebung, sondern die Fortführung einer Vorschrift bedarf erneut der Rechtfertigung.[6]

Damit kann Evaluation zu einer institutionalisierten Lernschleife im Regelungszyklus werden, wenn Erfahrungen der Normadressaten und des Verwaltungsvollzugs systematisch in die Überprüfung einfließen. Evaluation darf sich deshalb nicht in einer nachträglichen Bestandsaufnahme erschöpfen, sondern muss auf die prüfbasierte Entscheidung über Beibehaltung, Änderung oder Aufhebung der Regelung ausgerichtet sein.

Allerdings birgt das Instrument auch Risiken. Interessengruppen können auf die Fortführung bestehender Regelungen hinwirken; Befristungen können Rechtsunsicherheit erzeugen und langfristige Investitionsentscheidungen erschweren. Eine zu große Zahl gleichzeitig anstehender Evaluierungen kann Verwaltung und Politik überfordern und gerade dadurch oberflächliche Evaluierungen und pauschale Verlängerungen begünstigen. Wie sich diese Risiken begrenzen lassen, zeigen die Erfahrungen in Idaho, Virginia, Südkorea und Australien.[7]

III. Internationale Erfahrungen

1. Idaho: Hard Sunset und Zero-Based Regulation

Idaho verfolgt das konsequenteste der untersuchten Modelle. Ausgangspunkt war 2019 ein regulatorischer Neustart, bei dem die im Verwaltungsgesetzbuch gebündelten Vorschriften aufgrund einer Sunset-Klausel außer Kraft traten.

* Prof. Rainer Kirchdörfer ist Vorstand der Stiftung Familienunternehmen und Partner der Sozietät Hennerkes, Kirchdörfer und Lorz. – Dr. Gisela Meister-Scheufelen ist Senior Advisor der Stiftung Familienunternehmen. Sie war von 2017 bis 2022 Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg.

1 Kullas/Hoffmann Mut zum Gesetz auf Zeit. Wie befristete Gesetze und wirksame Evaluierungen Bürokratie senken können, Kurzstudie 2/2026, hrsg. von der Stiftung Familienunternehmen.
2 Kullas/Hoffmann Mut zum Gesetz auf Zeit S. 5 f.
3 Meister-Scheufelen ZParl 2025, 178 (188); Bouffier ZfP 2012, 55.
4 Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.) Wirksam und praxisnah regieren durch Evaluierung und Praxischecks, 2026, S. 7.
5 Kullas/Hoffmann Mut zum Gesetz auf Zeit S. 4.
6 Kullas/Hoffmann Mut zum Gesetz auf Zeit S. 7.
7 Kullas/Hoffmann Mut zum Gesetz auf Zeit S. 7 ff.

Vorschriften, die neu erlassen werden sollten, mussten neu gerechtfertigt werden. Kern dieser „Zero-Based Regulation" ist damit eine Beweislastumkehr. Die harte Sunset-Regel wird durch standardisierte Kosten-Nutzen-Analysen, Regulierungsbudgets und quantitative Reduktionsziele unterstützt. Eine dem Gouverneur zugeordnete zentrale Stelle koordiniert und überwacht das System. Öffentliche Anerkennung erfolgreicher Deregulierung setzt zusätzliche Anreize. Nach Angaben des Gouverneurs sank der Umfang des Verwaltungsgesetzbuchs von 8.553 auf 5.318 Seiten, also um knapp 38 %.[8]

Die Erfolge sind allerdings umstritten, da quantitative Kennzahlen wie Wort- oder Regelungszahlen die materielle Entlastungswirkung nur eingeschränkt erfassen. Idaho verdeutlicht gleichwohl, dass Hard Sunset insbesondere im Zusammenspiel mit zentraler Steuerung, quantifizierten Zielen und politischer Priorisierung wirksam werden kann.

2. Virginia: Evaluation als Regulierungsmanagement

Virginia setzt überwiegend auf „Soft Sunset". Vorschriften werden alle vier Jahre überprüft, ohne automatisch außer Kraft zu treten. Eine zentrale Koordinierungsstelle, verbindliche Abbauziele, transparente Ergebnisse, standardisierte wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analysen und methodisch festgelegte Evaluierungen haben dazu geführt, dass rund 120.000 regulatorische Anforderungen, das heißt 35,7 %, abgeschafft oder verringert wurden. Virginia belegt damit vor allem die Bedeutung institutioneller Steuerung. Eine Evaluierungspflicht allein genügt nicht. Erforderlich sind zentrale Koordination, methodische Standards, überprüfbare Ziele und Transparenz.[9]

3. Südkorea: Beteiligung und externe Kontrolle

Südkorea verbindet Soft-Sunset-Klauseln mit partizipativen Elementen. Nach einem zunächst radikalen „Guillotine Approach", bei dem zahlreiche Vorschriften aufgehoben wurden, wurde ein dauerhaftes Evaluierungssystem etabliert. Verwaltungsvorschriften müssen mindestens alle fünf Jahre überprüft oder alternativ mit einem Verfallsdatum versehen werden.

Kennzeichnend ist die Einbeziehung von Wirtschaft und Öffentlichkeit. Die Evaluierung umfasst Kosten-Nutzen-Analysen, Alternativenprüfungen sowie Untersuchungen der Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und der Verwaltungskosten. Die zuständigen Behörden werden durch Ausschüsse begleitet, die mehrheitlich mit Mitgliedern aus dem privaten Sektor besetzt sind. Südkorea verbindet damit Top-down-Steuerung und Bottom-up-Beteiligung. Regulierungsbudgets ergänzen das System. Der besondere Erkenntniswert liegt in der funktionalen Unabhängigkeit der Kontrolle und der institutionalisierten Einbindung externen Sachverstands. Nach Angaben des Regulatory Reform Committee wurden durch die Anwendung der Sunset-Klauseln etwa 20 % der überprüften Regelungen abgeschafft oder gelockert.[10]

4. Australien: selektives Sunsetting und parlamentarische Kontrolle

Australien unterwirft seit 2005 grundsätzlich alle untergesetzlichen Rechtsinstrumente des Bundes einem Hard Sunset. Sie treten nach dem Legislation Act regelmäßig nach zehn Jahren außer Kraft, sofern sie nicht ausdrücklich vom Sunsetting ausgenommen sind. Für Parlamentsgesetze gilt dieses System dagegen nicht. Dort werden Sunset-Klauseln nur vereinzelt eingesetzt.[11]

Im Vordergrund stehen die Qualität der Evaluierung, Transparenz und parlamentarische Kontrolle. Das Office of Impact Analysis prüft die Qualität der Analysen und veröffentlicht auch behördliche Versäumnisse. Neu erlassene Ersatzinstrumente werden dem Parlament vorgelegt, das sie ablehnen kann. Seit 2003 wurden rund 60 % der Rechtsinstrumente aufgehoben oder durch neue ersetzt.

IV. Anforderungen an ein wirksames Evaluationssystem

Aus den internationalen Erfahrungen lassen sich mehrere strukturelle Voraussetzungen ableiten.[12]

Erstens bedarf es *verbindlicher Qualitäts- und Verfahrensstandards*. Evaluationen sollten Zielerreichung, Kosten und bürokratische Belastungen, Redundanzen, Regelungsalternativen und Vereinfachungsmöglichkeiten untersuchen. Betroffene Normadressaten und Verwaltungsvollzugsbehörden sind systematisch einzubeziehen. Voraussetzung hierfür ist eine belastbare Datengrundlage.

Zweitens muss die *Verhältnismäßigkeit des Evaluierungsaufwands* gewährleistet sein. Nicht jede Vorschrift rechtfertigt eine umfassende Untersuchung. Sachgerecht erscheint ein gestuftes Verfahren: Eine standardisierte Eingangsprüfung untersucht zunächst Zielerreichung, Belastungen, Redundanzen und Vereinfachungspotenziale. Nur bei entsprechendem Befund folgt eine vertiefte Evaluation, deren Umfang sich nach Bedeutung und Belastungswirkung der Regelung richtet.

Drittens ist eine *institutionelle Absicherung* erforderlich. Die internationalen Beispiele sprechen für eine politisch hoch angesiedelte zentrale Koordinierungsstelle und eine funktional unabhängige Qualitätskontrolle. Diese sollte Evaluierungsberichte überprüfen, Qualitätsdefizite öffentlich benennen und Handlungsempfehlungen formulieren können.

Viertens setzt Wirksamkeit Transparenz voraus. Ein öffentlich zugängliches Online-Dashboard sollte Evaluierungstermine, Bearbeitungsstände, Ergebnisse, Stellungnahmen der Kontrollinstanz und die ergriffenen Folgemaßnahmen dokumentieren. Damit wird sichtbar, wenn Evaluationsergebnisse ohne nachvollziehbare Begründung folgenlos bleiben.

Fünftens sollte *Bürokratieabbau selbst Evaluierungsgegenstand* sein. Eine ausschließlich auf die ursprüngliche Zielerreichung beschränkte Evaluation greift zu kurz. Zu unter-

8 Kullas/Hoffmann Mut zum Gesetz auf Zeit S. 9 ff.
9 Kullas/Hoffmann Mut zum Gesetz auf Zeit S. 11 ff.
10 Kullas/Hoffmann Mut zum Gesetz auf Zeit S. 13 ff.
11 Kullas/Hoffmann Mut zum Gesetz auf Zeit S. 14 ff.
12 Kullas/Hoffmann Mut zum Gesetz auf Zeit S. 18–21.

suchen ist stets auch, ob Informations-, Dokumentations- und Verfahrenspflichten noch erforderlich sind oder vereinfacht beziehungsweise aufgehoben werden können.

Schließlich müssen Sunset-Klauseln in eine *übergreifende Deregulierungsstrategie* eingebettet sein. Quantifizierte Abbauziele, Regulierungsbudgets und politische Priorisierung erhöhen den Umsetzungsdruck. Die vier untersuchten Modelle setzen dabei unterschiedliche Akzente: Idaho auf Hard Sunset und quantitative Steuerung, Virginia auf professionelles Regulierungsmanagement, Südkorea auf Beteiligung und externe Kontrolle, Australien auf Transparenz, parlamentarische Kontrolle und selektive Anwendung.

V. Schlussfolgerung

Sunset-Klauseln sind kein Selbstläufer. Ihre Wirksamkeit hängt davon ab, ob die Befristung einen tatsächlichen Überprüfungs- und Entscheidungsprozess auslöst. Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass nicht die konkrete Ausgestaltung als Hard oder Soft Sunset allein ausschlaggebend ist. Entscheidend sind vielmehr der politische Wille und die institutionelle Einbettung.

Für Deutschland folgt daraus, dass eine stärkere Befristung von Vorschriften nur dann einen nachhaltigen Beitrag zum Bürokratieabbau leisten kann, wenn zugleich die Evaluationskultur verbessert wird. Erforderlich sind verbindliche Qualitätsstandards, belastbare Daten, Kosten-Nutzen-Analysen, zentrale Koordination, funktional unabhängige Qualitätskontrolle und Transparenz. Vor allem aber muss der politische Wille bestehen, aus den Evaluierungsergebnissen Schlüsse zu ziehen, die dann auch umgesetzt werden. Erst dann wird Evaluation vom formalisierten Berichtswesen zum Steuerungsinstrument eines lernenden Staates.

Rechtsanwalt Prof. Dr. Christian Bochmann*

Mandelblüte 2027: Familienvermögen in Krisenzeiten

Vom 28. bis 30. Januar 2027 findet in der Motorworld Mallorca die „Mandelblüte 2027“ statt. Unter dem Generalthema „Familienvermögen in Krisenzeiten“ bringt die von der PlattesGroup veranstaltete Tagung Unternehmerfamilien, Vermögensinhaber sowie Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Beratung zusammen. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie unternehmerische und private Vermögen in einem zunehmend komplexen wirtschaftlichen, technologischen und regulatorischen Umfeld langfristig handlungsfähig und anpassungsfähig bleiben können. Das Programm verbindet hierzu Themen wie Cybersicherheit, Krypto-Compliance, Unternehmensnachfolge, Family-Office-Strukturen, internationale Standortentscheidungen und die wirtschaftliche Entwicklung Chinas.

I. Familienvermögen zwischen Resilienz und Gestaltungsfreiheit

Unternehmerfamilien stehen heute vor Herausforderungen, die weit über die klassische Unternehmens- und Vermögensnachfolge hinausreichen. Digitale Angriffe können unmittelbar die operative Handlungsfähigkeit eines Unternehmens betreffen. Neue Vermögensklassen und digitale Geschäftsmodelle werfen steuerliche und regulatorische Fragen auf. Zugleich gewinnen die internationale Mobilität von Familien und Vermögen, die Wahl geeigneter Standorte sowie grenzüberschreitende Unternehmens- und Vermögensstrukturen an Bedeutung.

Die „Mandelblüte 2027“ greift diese unterschiedlichen Themen unter einem gemeinsamen Gesichtspunkt auf: der Sicherung unternehmerischer Souveränität und strategischer Handlungsoptionen. Das Programm nimmt dabei sowohl Risiken für das operative Unternehmen als auch langfristige Strukturentscheidungen der Unternehmerfamilie in den Blick. Neben Cyberresilienz und Krypto-Compliance stehen insbesondere Nachfolgeplanung, Family Offices und internationale Standortstrategien auf der Agenda. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die wirtschaftliche und technologische Entwicklung Chinas und deren Bedeutung für europäische Unternehmen.

* Prof. Dr. Christian Bochmann, LL. M. (Cambridge), ist Rechtsanwalt und Partner der Sozietät Flick Gocke Schaumburg in Hamburg, geschäftsführender Direktor des Notarrechtlichen Zentrums Familienunternehmen der Bucerius Law School und Honorarprofessor an der Universität Leipzig. Er ist Mitherausgeber dieser Zeitschrift.