

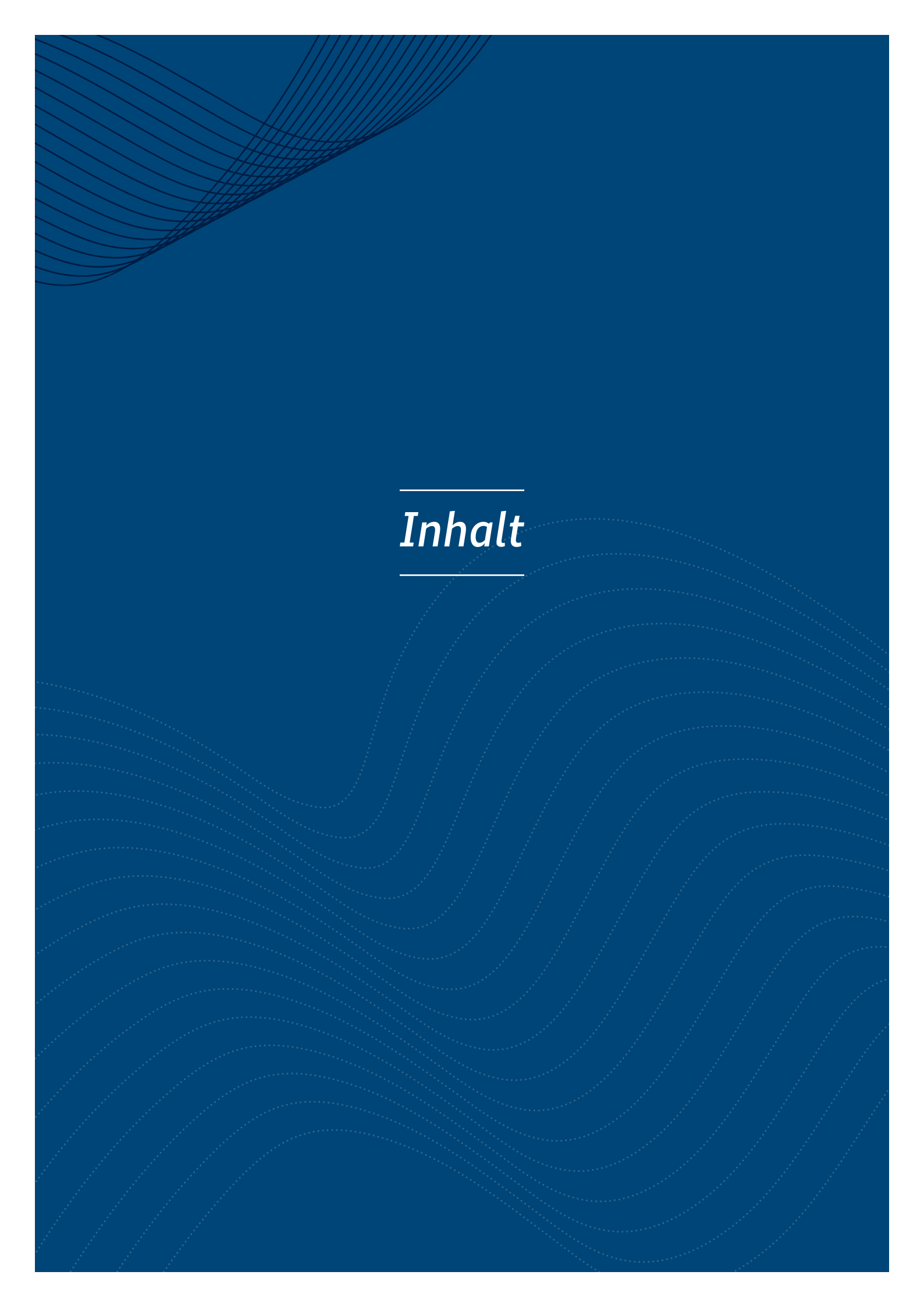
Wirksam und praxisnah regieren durch Evaluierung und Praxischecks



Nationaler
Normenkontrollrat

prognos

*Wirksam und
praxisnah regieren
durch Evaluierung
und Praxischecks*



Inhalt

Vorwort.....	4
Kernbotschaften	7
1 Einleitung.....	10
1.1 Evaluierungen und Praxischecks: Zwei Generationen Instrumente Besserer Rechtsetzung	11
1.2 Praxis- und Wirkungsorientierung als Leitgedanke der Staats- und Verwaltungsmodernisierung.....	12
1.3 Evaluierungen und Praxischecks im Regulierungskreislauf	12
1.4 Gegenstand des Gutachtens: Praxischecks und Evaluierungen auf dem Prüfstand	14
2 Gesetzesevaluierung in der Praxis	15
2.1 Aufbau und Methodik der vorliegenden Evaluierungsberichte.....	16
2.2 Handlungsempfehlungen und Nutzung der Evaluierung.....	21
2.3 Evaluierungsprozess.....	27
3 Praxischecks in der Anwendung	30
3.1 Ziele und Untersuchungsgegenstände.....	31
3.2 Erstellungsprozess.....	33
3.3 Ergebnisse und Qualität	37
3.4 Nutzung der Ergebnisse der Praxischecks.....	38
4 Lessons Learned und Einordnung.....	40
4.1 Evaluierung und Praxischeck im Vergleich – Lessons Learned	41
4.2 Einordnung in bestehende Forschungsergebnisse	46
5 Handlungsempfehlungen.....	48
Anhang: Datengrundlage und Methodik	52



Vorwort



Mit dem Anspruch „Gute Gesetze“ setzt sich der NKR nicht erst in seinem Jubiläumsjahr für die Steigerung der Qualität der Gesetzgebung und der Gesetze ein. Bereits vor 20 Jahren hieß es in der Begründung zum Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates: „Der Nationale Normenkontrollrat wird durch Gesetz errichtet. Damit wird verdeutlicht, dass die Verbesserung der Qualität von Gesetzen ein wichtiges Anliegen des Gesetzgebers selbst ist.“ Dieser Anspruch ist heute aktueller denn je.

Seither wurden vom NKR rund 8 000 Vorhaben geprüft. Spätestens durch die Einführung struktureller, auf die Qualität der Gesetzgebung zugeschnittener Maßnahmen (Evaluierungskonzepte und -pflichten, Erweiterung des NKR-Prüfmandats um den Aspekt der Digitaltauglichkeit, Entwicklung von Praxischecks) rückt die Qualität von Gesetzen immer weiter in den Vordergrund. Im Koalitionsvertrag von 2025 kündigt die aktuelle Bundesregierung an, sich gegen immer neue Regulierung einzusetzen. Sie stellt die Einführung neuer Gesetze grundsätzlich unter den Vorbehalt der Notwendigkeit und will bestehende Gesetze abschaffen, sofern sie ihren Zweck nicht (mehr) erfüllen. Damit trifft sie den Puls der Zeit. Unter dem Eindruck multipler Krisen wächst der Unmut über eine rückläufige Handlungsfähigkeit

des Staates, fehlende Praxisnähe von Gesetzen und den Digitalisierungsrückstand der öffentlichen Verwaltung. Das Vertrauen in staatliche Institutionen sinkt. Schlecht gemachte Gesetze, Verwaltungsengpässe und praxisuntaugliches Recht wirken negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit. Andersherum sind gute Gesetze und wirksame Regulierungen unverzichtbar, um neue gesellschaftliche Herausforderungen zu meistern und die Legitimität staatlichen Handelns zu sichern.

Der NKR begrüßt daher nicht nur das Anliegen der Bundesregierung, Gesetze, die keine oder eine nur unverhältnismäßig geringe Wirkung zeitigen, abzuschaffen. Vielmehr hat der NKR mit der Forderung, das Fernunterrichtsschutzgesetz abzuschaffen, bereits einen ersten konkreten Vorschlag unterbreitet. Bei der Untersuchung der Wirksamkeit von Gesetzen geht es um den Zielerreichungsgrad. Anhand von klaren Kriterien wird ein Soll-Ist-Vergleich vorgenommen, der evidenzbasiert und datengestützt erfolgt. Ein gutes Gesetz ist demnach ein wirkungsvolles Gesetz, welches die beabsichtigten Ziele anhand von überprüfbaren Kriterien erreicht, ohne unnötige Aufwände zu begründen.

Laut Beschluss des Staatssekretärsausschusses von 2013 sollen die Ziele, Zwecke und die tatsächlich erzielten Wirkungen aller wesentlichen Regelungsvorhaben herausgearbeitet werden. Durch die nachrichtliche Beteiligung des NKR hat sich hierzu inzwischen eine ressortübergreifende Evaluierungspraxis etabliert. Unklar ist jedoch, inwiefern die Ergebnisse tatsächlich Eingang in neue Gesetze finden und wie es um die Qualität und Umsetzung dieser Praxis bestellt ist. Dies gilt insbesondere für das Zusammenspiel mit dem neuen Instrument des Praxischecks, das methodisch bislang wenig entwickelt ist. Der Fokus liegt hierbei auf der Vollzugstauglichkeit, die eine wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit eines Gesetzes bildet.

Der NKR hat dies zum Anlass genommen, dieses Gutachten erstellen zu lassen. Es basiert auf einer empirischen Untersuchung von Evaluierungen und Praxischecks in der deutschen Bundesverwaltung. Neben Interviews mit Evaluierungsbeteiligten wurde erstmals auch eine Befragung von Legistinnen und Legisten durchgeführt. Ziel ist es, Stärken und Schwächen der bestehenden Instrumente zu identifizieren und konkrete Vorschläge zu ihrer Weiterentwicklung zu unterbreiten.

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass sich die Evaluierungspraxis zwar etabliert hat und dass Evaluierungen in einer beträchtlichen Zahl von Fällen auch tatsächlich zu gesetzlichen Anpassungen führen, wodurch ihr Nutzen und ihr Einfluss offensichtlich werden. Zugleich wird aber auch deutlich, dass das Potenzial sowohl von Evaluierungen als auch von Praxischecks noch längst nicht ausgeschöpft ist. Einerseits sollte das Kosten-Nutzen-Verhältnis optimiert werden – dies betrifft vor allem Evaluierungen. Andererseits sollten bei den Praxischecks der Grad der Verbindlichkeit und die methodische Fundierung verbessert werden.

Die Bundesregierung ist nun aufgefordert, die vorhandenen evaluativen Instrumente (Wirksamkeitsanalyse und Praxischecks) noch systematischer auf Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau auszurichten und damit ihren Nutzen zu steigern. Beispielsweise wird im Gutachten vorgeschlagen, Evaluierungen organisatorisch und personell umzustrukturieren, um Skalen- und Verbundeffekte zu erzielen: Zukünftig sollten durch den gebündelten Ressourceneinsatz – etwa durch eine zentrale Stelle pro Ressort – nicht nur die Belastung der Fachreferate durch Evaluierungsprojekte reduziert, sondern auch die Qualität und der tatsächliche Nutzen der Evaluierungsergebnisse erhöht werden. Zudem wird angeregt, Evaluierungen noch gezielter für wirksame Gesetzgebung und Bürokratierückbau einzusetzen, indem ihre

Anwendung differenzierter, zielgerichteter und ressourcenschonender erfolgt. Es wird vorgeschlagen, stärker standardisierte und aufwandsarme Regelevaluierungen – sogenannte „evaluations light“ – als Frühwarnsystem einzuführen. „Evaluations light“ haben weniger methodischen „Tiefgang“ und geringeren Datenerhebungsaufwand. Sie können dafür aber zu einem frühen Zeitpunkt auf pragmatische Weise in den Rechtsetzungsalltag integriert werden. Weiterhin – allerdings in geringerer Anzahl – sollen „full fledged evaluations“ (Vollevaluierungen) als groß angelegte, konzeptionell und methodisch elaborierte Evaluierungsvorhaben bei politisch bedeutsamen und /oder komplexen (überlappenden, wirkungsunsicheren etc.) Regelungsbereichen zur Anwendung kommen. Die Praxischecks erfüllen dabei als flankierende evaluative Instrumente den Zweck eines Seismografen im Hinblick auf Vollziehbarkeit, Umsetzungslogik und Aufwand einer Regelung sowohl in der Frühphase der Gesetzgebung (ex-ante) als auch bei bereits geltenden Regelungen (ex-post). Sie stehen dabei in enger Beziehung zur jeweiligen Evaluierung, da ohne die Vollzugs- und Praxis-tauglichkeit auch keine zielgenaue Wirksamkeit von Gesetzen möglich ist.

Um diesen Zusammenhang herzustellen und mehr Verbindlichkeit in das evaluative Gesamtarsenal der bundesdeutschen Gesetzgebung zu bringen, bedarf es eines neuen, kraftvollen Beschlusses der Bundesregierung. Dieser sollte sich von den Maximen der Praxistauglichkeit und Vereinfachung sowie der Wirksamkeit und Evidenzbasierung leiten lassen. Schließlich gilt es jetzt mehr denn je, die Instrumente von Evaluierung und Praxischecks als Hebel für wirksame Gesetze und Bürokratieabbau auszuschöpfen.

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
Stellvertretende Vorsitzende des NKR
Februar 2026



Kernbotschaften

1. Die Erfolgskontrolle von Gesetzen findet statt: Über 120 Evaluierungen und 40 Praxischecks zeigen, ob und wie Regeln in der Praxis wirken.

Gesetzesevaluierungen sind ein Element der systematischen Erfolgskontrolle von Regulierung. Gegenstand des Gutachtens sind 128 Evaluierungsprozesse und Dokumentationen, die seit 2013 durchgeführt wurden. In der vergangenen Legislaturperiode wurden zusätzlich Praxischecks als Instrument der Besseren Rechtsetzung etabliert, von denen seit ihrer Einführung im Jahr 2023 rund 40 durchgeführt wurden. Rund ein Drittel der durchgeführten Evaluierungen führte zu einer Veränderung der Rechtslage, aber auch mehr als die Hälfte der internen Evaluierungen empfahl keine Änderung der Rechtslage.

2. Praxischecks und Gesetzesevaluierungen gezielt nutzen, um unnötige Bürokratie zu vermeiden und die Wirksamkeit von Gesetzen zu überprüfen.

Praxischecks ersetzen keine Evaluierungen. Sie dienen insbesondere dazu, einen gesetzlich geregelten Verwaltungsprozess aus der Nutzensicht zu vereinfachen und zu verbessern und somit auch zum Rückbau unnötiger Bürokratie beizutragen. Ihr Mehrwert liegt in der unmittelbaren Rückmeldung aus der Praxis, nicht jedoch in der Bewertung der Wirkungen von Regelungen. Dies leisten hingegen Evaluierungen, die einen fundierten Blick auf die Zweckerreichung und potenzielle Nebenwirkungen einer Regulierung ermöglichen.

3. „Verwendungspfade“ für Evaluierungsergebnisse von Beginn an mitdenken.

Die Wirksamkeit von Evaluierungen und Praxischecks hängt maßgeblich davon ab, ob und wie ihre Ergebnisse (politisch) weiterverarbeitet und genutzt werden. Ein zentraler Erfolgsfaktor ist das Vorhandensein klarer „Verwendungspfade“, also eines klaren Plans, wie die Empfehlungen in den politischen Prozess eingespeist, verarbeitet und in die Praxis überführt werden sollen. Diese Verwendungspfade sollten vor Beginn einer Evaluierung oder eines Praxischecks definiert sein.

4. Zentrale Serviceeinheiten helfen, Gesetze zu evaluieren und entlasten die Fachreferate.

Qualitativ hochwertige Evaluierungen und Praxischecks benötigen spezifisches Prozess- und Methodenwissen. Viele Fachreferate führen jedoch nur selten Evaluierungen oder Praxischecks durch, der erfahrungsbasierte Aufbau der notwendigen Expertise kann so nicht nachhaltig gelingen. Das Gutachten empfiehlt, ergänzend an den Beschluss des Staatssekretärsausschusses *Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau* von 2019, den Aufbau von dauerhaftem Prozess- und Methodenwissen an zentraler Stelle in den Ressorts, wie es einige Ressorts bereits praktizieren. Dies ermöglicht einen schnelleren Kompetenzaufbau, reduziert den Evaluationsaufwand für die betroffenen Referate und trägt zu einer strukturierten Koordination der Evaluierungsvorhaben bei.

5. Evaluierungsberichte sollen klare Handlungsempfehlungen enthalten, damit sie Gesetze tatsächlich verbessern.

Die durchgeführten Gesetzesevaluierungen erfüllen grundlegende Qualitätsstandards. In der Aufbereitung und Vermittlung von Handlungswissen besteht hingegen noch deutlicher Verbesserungsbedarf. Häufig fehlen kompakte inhaltliche Handlungsempfehlungen, klare Priorisierungen und eine adressatengerechte Darstellung der zentralen Ergebnisse. Dadurch wird das Potenzial für die Verwendung von Evaluierungsergebnissen reduziert. Als Basis sollten zudem die Wirkungszusammenhänge einer Regulierung transparenter analysiert und dargestellt werden.

6. Die Gesetzesevaluierung soll durch Differenzierung effizienter werden: Regelmäßige kurze Prüfungen, gezielte ausführliche Bewertungen in Ausnahmefällen.

Die gegenwärtige Praxis zur Durchführung von Evaluierungen ist aufwendig. Gleichzeitig ergibt sich aus der Untersuchung, dass nur etwa ein Drittel der Evaluierungen zu einer Veränderung der Rechtslage beiträgt. Darum gilt es, einerseits das Verhältnis von Aufwand und Nutzen zu verbessern, indem die vorhandenen Evaluierungsressourcen auf wenige, politisch prioritäre Regelungsbereiche konzentriert werden. Andererseits muss sichergestellt werden, dass Regelungsvorhaben und ihre Wirkung breit reflektiert werden. Zu diesem Zweck wird die Entwicklung einer standardisierten und aufwandsarmen Kurzevaluierung („Evaluation light“) empfohlen.

7. Im Rahmen von Vollevaluierungen Regelungszusammenhänge unter die Lupe nehmen.

Nur in der Betrachtung breiter Untersuchungsgegenstände lassen sich Wechselwirkungen und Komplexität von Regulierungen erfassen. Dies ist die Stärke der Praxischecks, die sich in der Regel an Lebenslagen orientieren. Anstatt nur einzelne geänderte Vorgaben zu evaluieren, sollten daher im Rahmen einer Vollevaluierung Regelungszusammenhänge in die Betrachtung miteinbezogen werden. Teil dieser Regelungszusammenhänge können Regulierungen sein, die das Potenzial haben, die intendierten Wirkungen abzuschwächen oder zu verstärken, oder die für die jeweilige Lebenslage der Regelungsadressaten besondere Relevanz haben.

8. Praxischecks politisch verankern und methodisch zielgerichtet für den Bürokratierückbau einsetzen.

Ex-post-Praxischecks haben sich als wirksames Instrument zur Identifikation bürokratischer Hemmnisse erwiesen und sollten stärker zu diesem Zweck genutzt werden. Bei einer Ausweitung ist zwingend die politische Verankerung für die Nutzung der Ergebnisse sicherzustellen und ein klares Ergebnismonitoring durchzuführen. Basis sollte ein Methodenbaukasten sein, der die Einhaltung der methodischen Essenz der Praxischecks sicherstellt, aber weiterhin Agilität im Einsatz des Instrumentes ermöglicht. Im ex-ante-Einsatz kann in den Praxischecks nicht auf bereits vorhandenes Erfahrungswissen der Teilnehmenden mit der zu prüfenden Regulierung zurückgegriffen werden. Hier ist bei entsprechendem Einsatz eine Anpassung und Weiterentwicklung der Methodik notwendig.

9. Transparenz über die Ergebnisse erhöhen und ein Wissensmanagement verankern.

Transparenz über durchgeführte, laufende und geplante Evaluierungsvorhaben schafft Aufmerksamkeit für Evaluierungsergebnisse und ermöglicht es, aus bestehenden Evaluierungen zu lernen. Um die Transparenz zu erhöhen und das Wissensmanagement zu verbessern, sollte die zentrale Evaluierungsplattform der Bundesregierung – wie bereits 2019 per Beschluss des Staatssekretärsausschusses vereinbart – zügig eingerichtet werden.



1

Einleitung

1.1 Evaluierungen und Praxischecks: Zwei Generationen Instrumente Besserer Rechtsetzung

Seit 2013 gibt es in der Bundesregierung einen verbindlichen Rahmen zur Überprüfung der Wirkung von Gesetzen und Rechtsverordnungen.¹ Ausgehend von am Erfüllungsaufwand orientierten Schwellenwerten² hat sich die Bundesregierung verpflichtet, alle wesentlichen Gesetze und Rechtsverordnungen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Geprüft werden soll, ob die mit der Regulierung verfolgten Ziele erreicht, und welche sonstigen intendierten und nicht-intendierten Ergebnisse und Wirkungen eingetreten sind. Der ursprüngliche Beschluss³ sah keine Festlegung hinsichtlich der Tiefe, der Methodik und des Umfangs einer Evaluierung vor, mit dem Folgebeschluss 2019⁴ wurde jedoch die Erstellung einer Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung initiiert, die seit 2022 vorliegt und methodische Hilfestellung für die Erstellung von Evaluierungen gibt.⁵ Die Ergebnisse der Evaluierungen werden u. a. dem Nationalen Normenkontrollrat zur Kenntnis gegeben. Seit Inkrafttreten der Regelungen wurden dem Normenkontrollrat knapp 130 Dokumente vorgelegt. Daneben gab und gibt es ein weites Feld weiterer Evaluierungsaktivitäten, entweder als anlassbezogene Evaluierungen spezifischer Politiken und Maßnahmen, oder als Teil der nach Bundeshaushaltsordnung (§ 7 Abs. 2 BHO) vorgeschriebenen

Erfolgskontrolle von Fördermaßnahmen. Gegenstand dieses Gutachtens sind jedoch nur die Evaluierungen von Regelungsvorhaben.

Während die Evaluierung von Regelungsvorhaben seit über zehn Jahren unter bestimmten Bedingungen verpflichtend ist, stellen Praxischecks ein neues Instrument der Besseren Rechtsetzung dar.⁶ Das Instrument geht auf den im Koalitionsvertrag der Ampelregierung⁷ verankerten Auftrag zurück, „ein systematisches Verfahren zur Überprüfung des bürokratischen Aufwands von Gesetzen und Regelungen [zu] entwickeln, das eine regelmäßige Einbeziehung der Stakeholder vorsieht“. Praxischecks, die für bestehende Rechtslagen (ex-post) oder auch für neue Regelungen durchgeführt werden können (ex-ante), sollen dabei helfen, bürokratische Hemmnisse zu identifizieren und staatliche Regulierung praxistauglicher, verständlicher und einfacher zu gestalten.⁸ Die Idee des Praxischecks basiert auf der Annahme, dass diejenigen, die von Regelungen unmittelbar betroffen sind oder diese vollziehen, unmittelbar erfahrungsbasierte Hinweise zu bürokratischen Hürden geben können. Damit ist als innovativer Ansatz ein Perspektivwechsel zu einer nutzendenzentrierten Betrachtung von Regulierung verbunden.

¹ Staatssekretärsausschuss *Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau* (2013): Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben, Beschluss vom 23.01.2013.

² Mittlerweile liegt der Schwellenwert bei einem zusätzlichen Erfüllungsaufwand von 5 Mio. Euro für Wirtschaft oder Verwaltung oder Sachkosten für von 5 Mio. Euro oder 500 000 Stunden Aufwand für Bürgerinnen und Bürger.

³ Staatssekretärsausschuss *Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau* (2013): Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben, Beschluss vom 23.01.2013.

⁴ Staatssekretärsausschuss *Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau* (2019): Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung, Beschluss vom 26.11.2019.

⁵ Statistisches Bundesamt Hrsg. (2022): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung.

⁶ Evaluierungen als Vorgehen reichen allerdings weit über diesen Zeitraum hinaus, vgl. Grohs (2025), S. 191–197.

⁷ Koalitionsvertrag (2021): Mehr Fortschritt wagen Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit Koalitionsvertrag SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP, 20. Legislaturperiode.

⁸ Zur Geschichte des Praxischecks vgl. Holz et al. (2025).

1.2 Praxis- und Wirkungsorientierung als Leitgedanke der Staats- und Verwaltungsmodernisierung

Die Stärkung der Wirkungsorientierung von Gesetzgebung und Verwaltungshandeln ist eines der Leitmotive für die Staats- und Verwaltungsreform in der 21. Legislaturperiode. Sowohl der Koalitionsvertrag⁹ als auch die im Oktober 2025 beschlossene Modernisierungsagenda des Bundes¹⁰ betonen die Bedeutung eines wirkungsorientierten Regierungshandelns. Wirkungsorientierung wird hier in einem breiten Verständnis genutzt, der Begriff umfasst Elemente von der Ziel- und Wirkungssteuerung über einen verstärkten Fokus auf die Implementierung bis hin zu Evaluierungen und Bürokratieabbau.¹¹

Dieses Ziel hat insbesondere Eingang in das Handlungsfeld „Bessere Rechtsetzung“ der Modernisierungsagenda gefunden.¹²

Neben der Entwicklung neuer Vorgehensweisen im Gesetzgebungsprozess, wie der strukturierter Frühphase sowie der kritischen Reflexion etablierter ex-ante-Instrumente im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses, sollen auch die Voraussetzungen für die ex-post-Wirkungsbewertung im Rahmen von Evaluierungen verbessert werden. Dies umfasst eine klarere Zielformulierung von Gesetzen, die Definition von Erfolgsindikatoren sowie die Schaffung von Kompetenzen und Kapazitäten in der Bundesregierung. Zugleich sollen auch Praxischecks gestärkt werden. Ihr Einsatz ist sowohl ex-ante als auch ex-post vorgesehen.¹³ Zielsetzung ist hier die Identifikation bürokratischer Lasten, aber auch die Praxischecks werden in eine breit verstandene Stärkung der Wirkungsorientierung eingebettet.

1.3 Evaluierungen und Praxischecks im Regulierungskreislauf

Um zu verstehen, wie Evaluierungen und Praxischecks zu Besserer Rechtsetzung beitragen, ist eine Einordnung in den Evaluierungskreislauf sinnvoll. Evaluierungen und Praxischecks beruhen auf der Grundidee eines rationalen Policy-Prozesses: In dieser Vorstellung kommt der Politikevaluierung eine Schlüsselrolle in der (Re-)Formulierung von Politik zu. Evaluierungen sollen aufzeigen, ob eine Maßnahme wirkt, wo Verbesserungen sinnvoll sind oder ob eine Politik beendet werden sollte.¹⁴ Ein Element dieser Phase kann eine förmliche interne oder externe

Evaluierung sein. Die grundlegende Annahme lautet: Eine bessere Wissensbasis führt zu besseren politischen Entscheidungen. Das gilt auch für ex-ante-Instrumente, die bereits während der Formulierung von Politik dazu beitragen sollen, Entscheidungen fundierter zu gestalten.

Gleichzeitig ist in der PolicyForschung seit Langem bekannt, dass politische Prozesse in der Realität oft deutlich weniger linear und zweckrational verlaufen, als dieses hilfreiche Modell nahelegt.¹⁵ Das hat direkte Auswirkungen darauf,

⁹ Koalitionsvertrag (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode.

¹⁰ BMDS (2025): Modernisierungsagenda – für Staat und Verwaltung (Bund), Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS), Berlin.

¹¹ Vgl. auch Grohs (2025), S. 191–197.

¹² BMDS (2025), S. 19–21.

¹³ Koalitionsvertrag (2025), S. 43; 58; 61.

¹⁴ Vgl. Jann und Wegrich (2009).

¹⁵ Ebd.

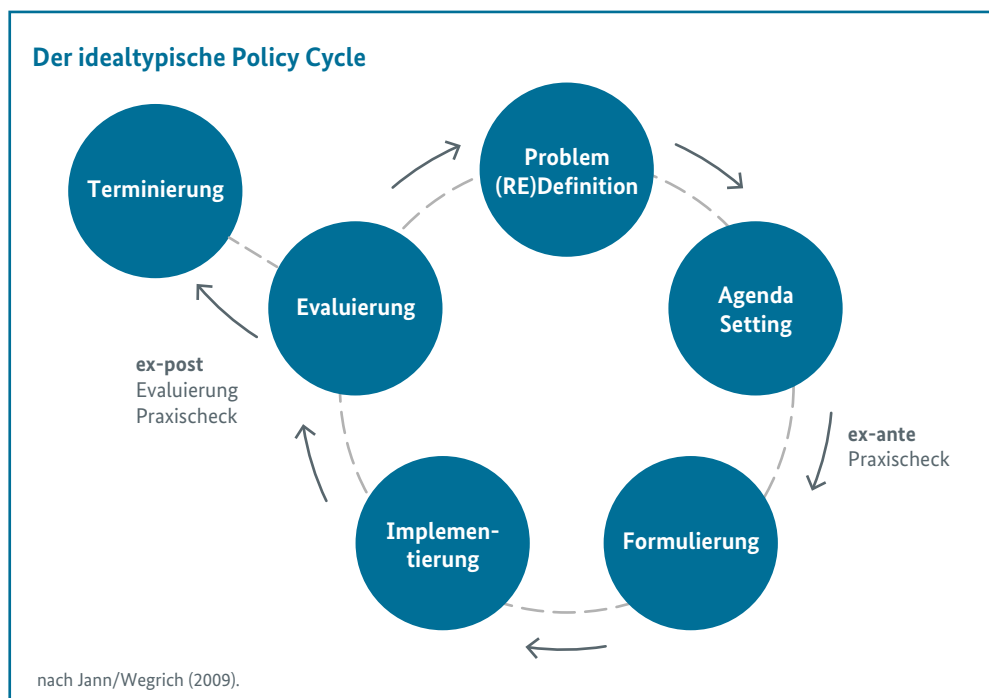
welchen Nutzen Evaluierungen tatsächlich haben und wie sie genutzt werden können. Die folgenden Faktoren beeinflussen die Wirksamkeit von Evaluierungen in politischen Entscheidungsprozessen:¹⁶

- Evaluierungen folgen meist einer fachlich-inhaltlichen Logik, während **politische Entscheidungen** häufig durch Faktoren wie Einfluss, Macht oder öffentliche Sichtbarkeit geprägt sind. Dadurch können selbst gut belegte Empfehlungen in der politischen Praxis unberücksichtigt bleiben.
- Die **Verantwortung für Evaluierungen** liegt meist beim zuständigen Fachressort, das ein Interesse an einer positiven Bewertung der eigenen Politikansätze hat.
- Wird externer wissenschaftlicher Sachverstand einbezogen, entstehen erhebliche

Übersetzungsbedarfe, um aus Evidenz konkrete Handlungsimpulse abzuleiten.

- **Evaluierungs- und Analysezyklen** dauern häufig länger, als politische Entscheidungen Zeit lassen. Dadurch erreichen Ergebnisse wichtige Entscheidungen oft zu spät.
- Die geringe **gesellschaftliche Fehlertoleranz** erschwert offene Analysen und begrenzt die Bereitschaft, Wirkungsdefizite klar zu benennen.

Diese bekannten Grenzen von Evaluierungen in ihrer unterschiedlichen Form gilt es bei der Analyse und der Einschätzung der Nutzung sowie der Nützlichkeit von Evaluierungen im Blick zu behalten.



¹⁶ Vgl. Wollmann (2014) und Sager et al. (2021).

1.4 Gegenstand des Gutachtens: Praxischecks und Evaluierungen auf dem Prüfstand

Das vorliegende empirische Kurzgutachten des Nationalen Normenkontrollrates analysiert die gegenwärtige Ausgestaltung sowie die Erfahrungen mit Gesetzesevaluierungen und Praxischecks und zeigt die Potenziale dieser beiden Instrumente für die Weiterentwicklung der besseren Rechtsetzung auf. Im Kern der Analyse stehen die Ergebnisse der Gesetzesevaluierungen und Praxischecks, bevor der Erstellungsprozess und die Nutzung diskutiert werden. Das Ziel des Gutachtens besteht darin, die Stärken und Schwächen der gegenwärtigen Praxis von Evaluierungen und Praxischecks herauszustellen, um Handlungsempfehlungen zu formulieren und so den Nutzen der Instrumente für eine Bessere Rechtsetzung zu steigern.

Der Erstellung des Gutachtens liegt ein Mixed-Methods-Ansatz zu Grunde, der sich auf vier zentrale Erkenntnisquellen stützt:¹⁷

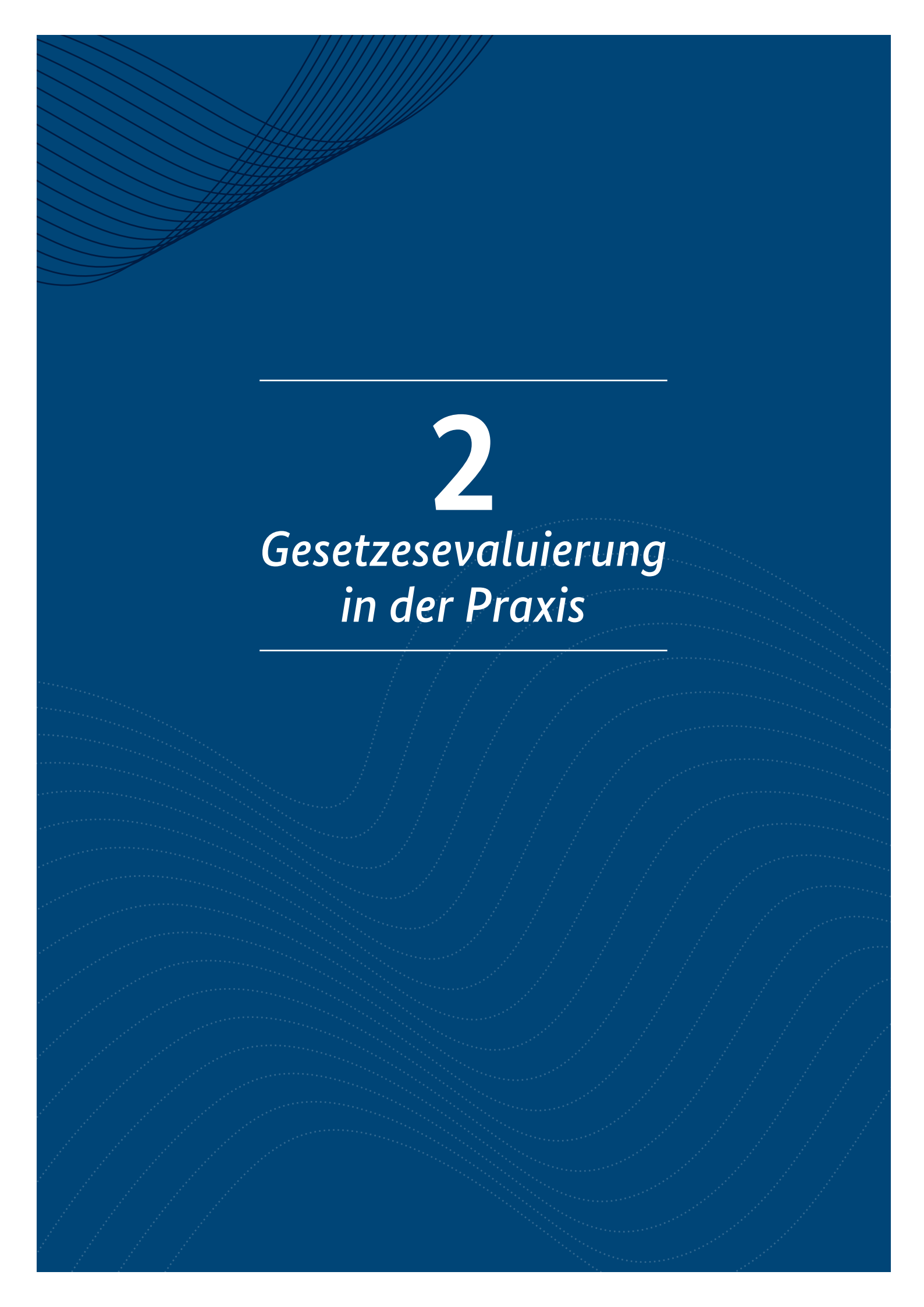
1. eine KI-unterstützte **inhaltsanalytische Auswertung** der dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) vorgelegten Unterlagen zu insgesamt 128 Evaluierungsprozessen sowie zu insgesamt acht Praxischecks;
2. eine **Online-Befragung der Fachreferate in den Ressorts**, die für die Durchführung der Gesetzesevaluierungen zuständig sind oder waren (59 Teilnehmende);
3. insgesamt **zwölf Fachgespräche** mit Expertinnen und Experten zum Thema Evaluierung und Praxischeck aus der Bundesregierung, dem Normenkontrollrat sowie dem Statistischen Bundesamt;
4. eine **Sichtung** einschlägiger Literatur zur Umsetzung und Wirkung von Praxischecks und Evaluierungen

Die Methoden wurden entlang eines strukturierten Analyserasters eingesetzt. Das Analyseraster basiert auf bekannten Evaluierungsstandards¹⁸ sowie der Analyse der einschlägigen Literatur zur Verwendung von Evaluierungsergebnissen und übersetzt diese in konkrete Untersuchungskriterien. Ziel des Analyserasters ist es, jene zentralen Faktoren zu identifizieren, die für eine qualitativ hochwertige und potenziell wirkungsvolle Evaluierung erforderlich sind. Da eine direkte Messung der tatsächlichen Nutzung und Wirkung der Evaluierungen nicht möglich und auch nicht Ziel des vorliegenden Gutachtens ist, fokussiert sich das Raster auf idealtypische Qualitätsmerkmale, die als notwendige Voraussetzung für eine Nutzung der Evaluierungsergebnisse gelten (siehe Anhang I).

Mit der Befragung und den Fachgesprächen wurden im Gutachten die Legistinnen und Legisten aus mehreren Ressorts direkt einbezogen. Diese bewusste Integration der Praxisperspektive macht Vorgehen, Nutzung und Hürden von Evaluierungen und Praxischecks aus der Sicht der handelnden Akteure sichtbar. Das Gutachten gliedert sich in fünf Kapitel. In Kapitel 2 und 3 werden die Ergebnisse der empirischen Analysen von Evaluierungen und Praxischecks vorgestellt. In Kapitel 4 werden die Ergebnisse zusammenfassend reflektiert, zentrale Schlussfolgerungen (Lessons Learned) zusammengefasst und eine Einordnung der Ergebnisse in bisherige Erkenntnisse der Forschung vorgenommen. Der Bericht schließt mit Empfehlungen für eine Stärkung von Evaluierungen und Praxischecks als Instrumente der Besseren Rechtsetzung.

¹⁷ Eine detaillierte Darstellung der Methodik findet sich in Anhang I.

¹⁸ Statistisches Bundesamt Hrsg. (2024): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung; DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. Hrsg. (2017): Standards für Evaluation.



2

Gesetzesevaluierung in der Praxis

2.1 Aufbau und Methodik der vorliegenden Evaluierungsberichte

Heterogene Struktur und Umfang der beim NKR eingereichten Gesetzesevaluierungen

Seit der Einführung der verpflichtenden Evaluierung im Jahr 2013 hat der NKR Unterlagen zu insgesamt 128 Evaluierungsprozessen erhalten. Die Dokumente sind dabei heterogen. Die vom NKR vorgenommene Einordnung (Evaluierungsberichte, Vermerke, Monitoringberichte und Sonstige) zeigt, dass es sich in nur rund zwei Dritteln (68 %) der Fälle um klassische Evaluierungsberichte handelt. **In rund einem Drittel der Fälle (32 %) haben die Ressorts hingegen andere Berichtsarten als Evaluierungsnachweis** eingereicht. In 11 % der Fälle wurden die Ergebnisse in (kurzen) Vermerken übermittelt, in rund 8 % der Fälle sind die Evaluierungen Teil von Monitoringberichten und in rund 13 % der Fälle entfällt die Einstufung auf die Kategorie „Sonstiges“ (z. B. Pressemitteilungen). Mit 66 % betrifft die überwiegende Mehrheit der Evaluierungsberichte ganze Gesetze und Verordnungen, rund 20 % entfallen auf Teilbereiche eines

Gesetzes oder einer Verordnung. Der Rest der Berichte entfällt auf Pakete von Vorhaben oder sonstige Evaluierungsgegenstände.

Die meisten Evaluierungen wurden vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgelegt, gefolgt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE vormals BMWK) und dem Bundesministerium des Innern (BMI) (siehe Abbildung 1). Mit 16 bzw. 13 Evaluierungsprozessen liegen das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN, vormals BMUV) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) an vierter und fünfter Stelle.

Die ausgewiesene Heterogenität zeigt sich sowohl in Umfang als auch Struktur und Gestaltung der Dokumente. Die in der Dokumentenanalyse untersuchten Berichte, Vermerke und sonstigen Dokumenttypen variieren stark im Umfang (2 bis 682 Seiten; siehe Abbildung 2).

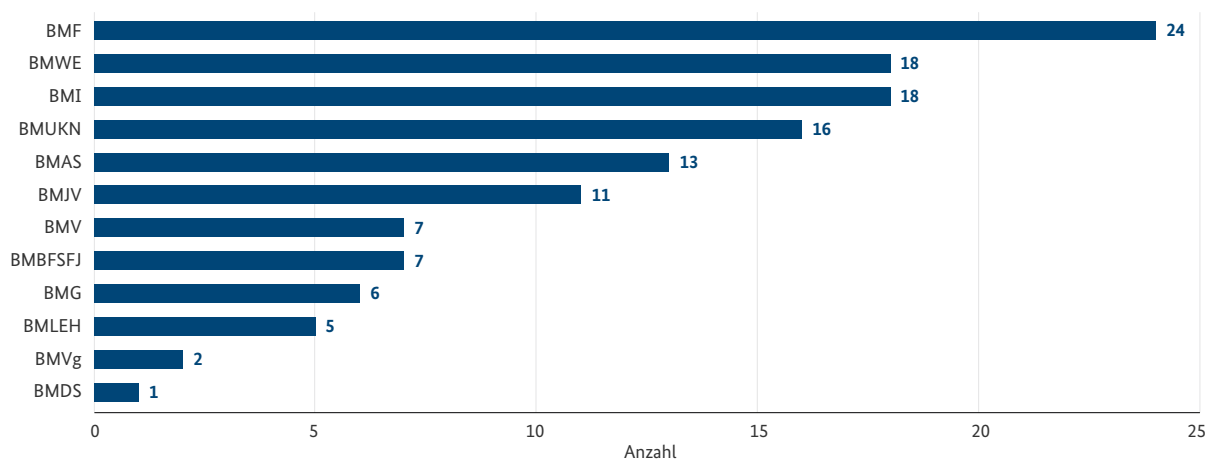


Abbildung 1 Anzahl der Gesetzesevaluierungen nach Ressort (aktuelle Bezeichnung)

Quelle: Dokumentenanalyse

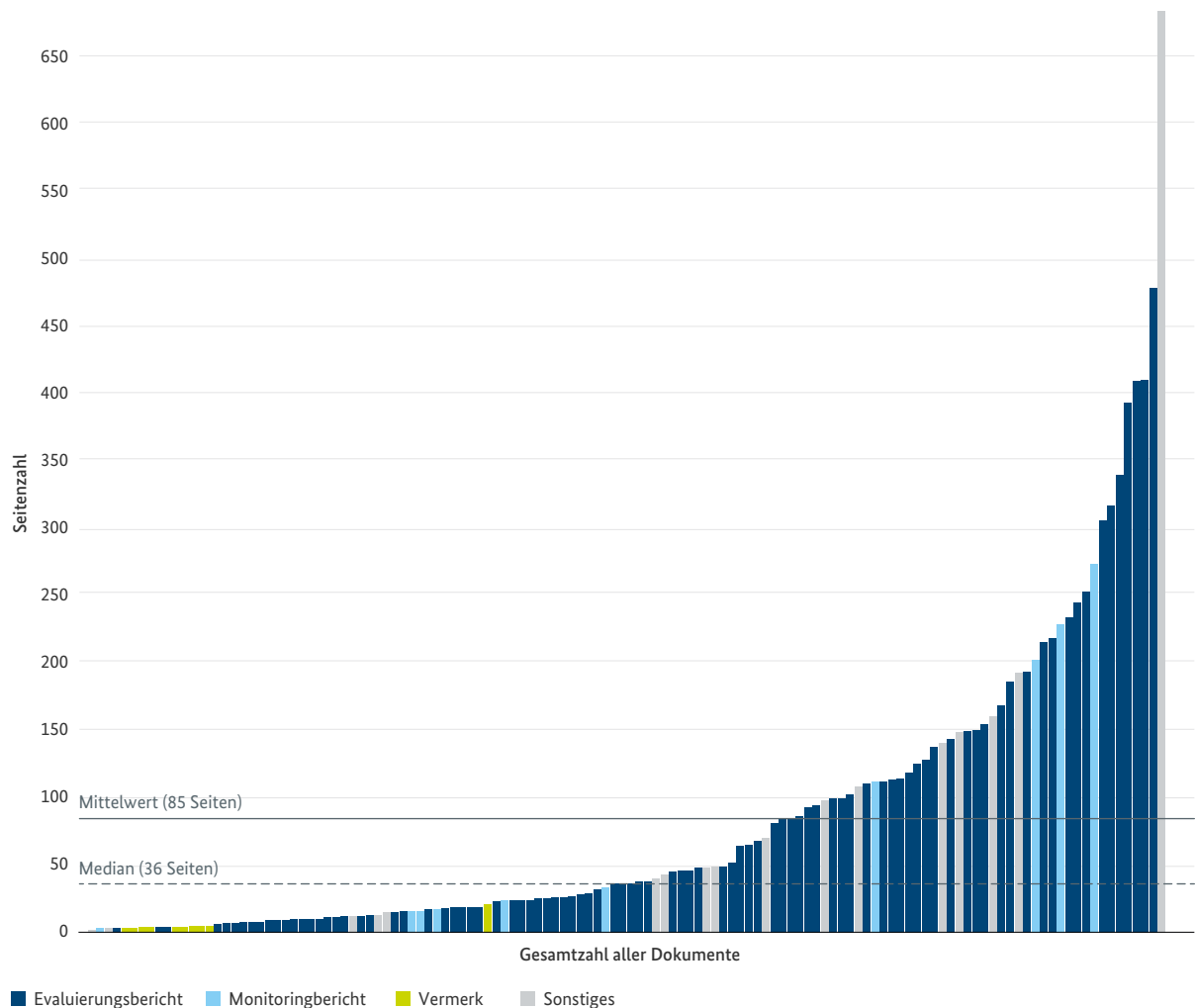


Abbildung 2 Seitenzahl aller untersuchten Dokumente

Quelle: Dokumentenanalyse

Diese Spannweite spiegelt unterschiedliche Formen der Ergebnisaufbereitung wider: Von sehr kurzen, zusammenfassenden Darstellungen ohne berichtstypische Elemente bis hin zu umfangreichen Berichten mit detaillierter Wirkungsmessung und Methodendarstellung. Die Dokumente (Evaluierungs- und Monitoringberichte) folgen dabei häufig einem klassischen Aufbau und umfassen meist rund 90–100 Seiten.

Neben den Evaluierungsberichten finden sich im Untersuchungsmaterial auch Monitoring- und Tätigkeitsberichte in denen Evaluierungen häufig nur

einen Teilaspekt darstellen oder mehrere Evaluierungsprozesse gebündelt abgebildet sind. Daneben wurden 14 sogenannte Evaluierungsvermerke identifiziert. Diese sind stark standardisierte, kurze Darstellungen von Evaluierungsprozessen (durchschnittlich sieben Seiten), die einen kompakten Überblick bieten, jedoch in der Regel keine vertiefenden Informationen enthalten. Die nachfolgenden Analysen beziehen sich ausschließlich auf die 87 als „Evaluierungsberichte“ klassifizierten Dokumente. Dadurch wird die Vergleichbarkeit der Ergebnisse sichergestellt und Verzerrungen durch unterschiedliche Berichtstypen vermieden.

Gut die Hälfte der Evaluierungen wurden ressortintern durchgeführt

Grundsätzlich können Evaluierungen intern durch das zuständige Ressort oder auch durch die Beauftragung Externer erfolgen, in der Praxis werden etwas mehr als die Hälfte der Evaluierungen ressortintern durchgeführt (Dokumentenanalyse 55 %, Befragung 57 %).¹⁹ Ressortintern schließt dabei die Evaluierung durch das zuständige Referat, andere Referate im Ministerium aber auch durch nachgeordnete Behörden und Einrichtungen im Geschäftsbereich des Ressorts mit ein.

Der relativ hohe Anteil ressortinterner Evaluierungen kann einerseits die Nähe zum Regelungsgegenstand sichern, indem bspw. auf das hohe Fachwissen der Referate bzw. Ressorts zurückgegriffen werden kann, Empfehlungen schneller umsetzbar sind oder bereits während des Evaluierungsprozesses Änderungen am Regelungsgegenstand vorgenommen werden können. Andererseits – so berichten es auch die interviewten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner – sind damit auch Nachteile verknüpft:

Dazu gehören Tendenzen zur Bestätigung der eigenen Regulierungen bzw. Annahmen, ein hoher personeller Aufwand in den Fachreferaten sowie oft fehlendes Methoden- und Prozesswissen.

In der Konsequenz bestehen Herausforderungen die Objektivität und Glaubwürdigkeit der Evaluierungsergebnisse sicherzustellen. Bei der Durchführung durch andere Referate im Haus oder nachgeordnete Behörden kann das Risiko der übermäßigen Einflussnahme der verantwortlichen Fachreferate – so die Ausführungen aus den Interviews – reduziert werden, indem quasi-externe Evaluierungsergebnisse erzeugt würden.

Ein systematischer Vergleich zwischen internen und externen Evaluierungen zeigt nur in wenigen Kategorien deutliche Unterschiede. Auffällige Differenzen gibt es vor allem bei der Aufbereitung der Ergebnisse: Extern durchgeführte Evaluierungen enthalten häufiger Executive Summaries, visualisieren zentrale Befunde stärker und binden Normadressatinnen und -adressaten tendenziell systematischer ein. Diese Aspekte werden in den nachfolgenden Kapiteln detaillierter betrachtet.

Wer hat die Evaluierung durchgeführt?
(N = 59)

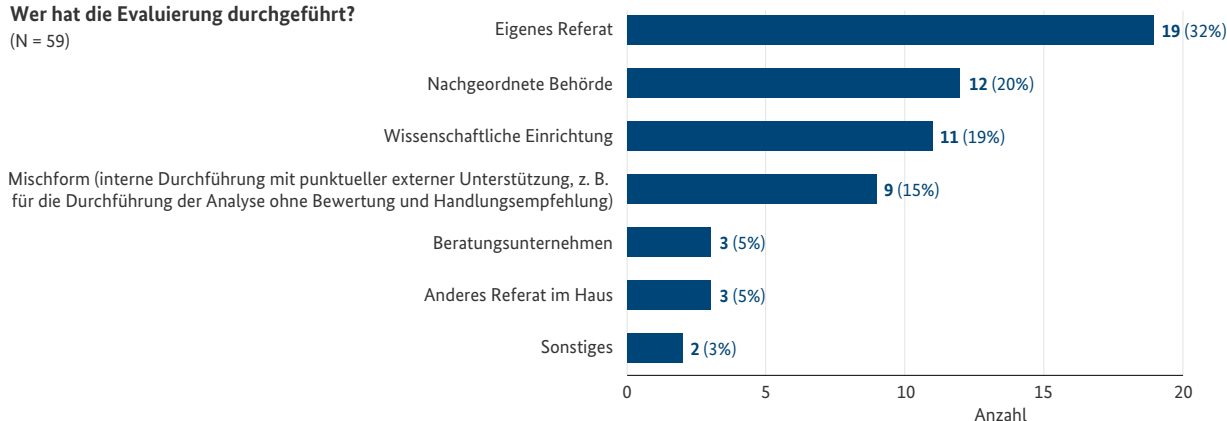


Abbildung 3 Federführung bei der Evaluierung

Quelle: Befragung

¹⁹ Klassifizierung durch den NKR.

Die Evaluierungen erfüllen in der Regel wesentliche Qualitätsstandards – Verbesserungsbedarf in der Aufbereitung von Wirkungszusammenhängen und Vermittlung von Handlungswissen und -empfehlungen

Es gibt kein idealtypisches methodisches Vorgehen für Evaluierungen. Vielmehr sollten Vor- und Nachteile der verschiedenen Methoden gegeneinander abgewogen werden und gleichzeitig idealerweise mehrere Erhebungsverfahren miteinander kombiniert werden. Es sollen also bspw. neben eigenen Erhebungen (Primärdaten) auch Sekundärdaten (z. B. amtliche Statistiken) verwendet werden.²⁰

Die methodische Fundierung der untersuchten Evaluierungsberichte ist solide. In 90 % der Berichte waren das methodische Vorgehen und die entsprechenden Erhebungsverfahren benannt. Von diesen verwenden wiederum 84 % einen Methodenmix aus Sekundär- und Primärdatennutzung. Die am häufigsten eingesetzte Erhebungsmethode waren Befragungen (bei 74 % angewandt, bspw. mithilfe von Online-Fragebögen), gefolgt von Interviews mit 43 % Anwendungsquote. Amtliche Statistiken als Sekundärdaten wurden in 67 % der Evaluierungen als Quelle angegeben. Systematische Unterschiede in der methodischen Fundierung zwischen internen und externen Evaluierungen sind dabei nicht erkennbar.

Für die Nutzung der Evaluierungsergebnisse wird die methodische Fundierung häufig als zentrale Voraussetzung bewertet. Dies erhöhte einerseits die Validität und Verlässlichkeit der Ergebnisse, andererseits die Legitimation und

Glaubwürdigkeit. Transparenz und methodische Standards werden auch in der Literatur als zentrale Voraussetzungen für evidenzbasierte Politik deklariert.

„Wichtigstes Evaluierungskriterium ist die Zielerreichung“, so der Beschluss des Staatssekretärsausschusses 2013.²¹ Damit Evaluierungen intendierte Wirkungen identifizieren können, brauchen sie einen messbaren Bezugspunkt für die evaluierte Rechtsnorm, eine klare Zielformulierung. Diese sollten in der evaluierten Regelung formuliert sein.

In 89 % der untersuchten Evaluierungsberichte ist die Zieldefinition der Rechtsnormen eindeutig dargestellt. Entsprechend ist der Ausgangspunkt für die Entwicklung einer Wirkungslogik überwiegend gegeben. Da die Rechtsnormen in der Regel nicht als SMART-Ziele²² oder in anderweitig konkret messbaren Formen formuliert sind,²³ sind für die Evaluierungen die Ziele der Rechtsnorm in konkrete Wirkmodelle oder Untersuchungsdesigns zur Wirkungsmessung zu übersetzen.

Die Analyse der Evaluierungsberichte zeigt hierbei deutliche Verbesserungspotenziale. Die grundsätzliche Evaluierungsplanung (Detaillierungsgrad, die Einbindung von Betroffenen, ein geeigneter Zeitplan und die Identifikation von geeigneten Datenquellen) ist bei 85 % der untersuchten Evaluierungsberichte nachvollziehbar dargelegt. Hingegen verfügen nur rd. 13 % über ein explizites Wirkmodell. Abbildung 4 zeigt exemplarisch ein idealtypisches Wirkmodell aus einem vorliegenden Evaluierungsbericht.

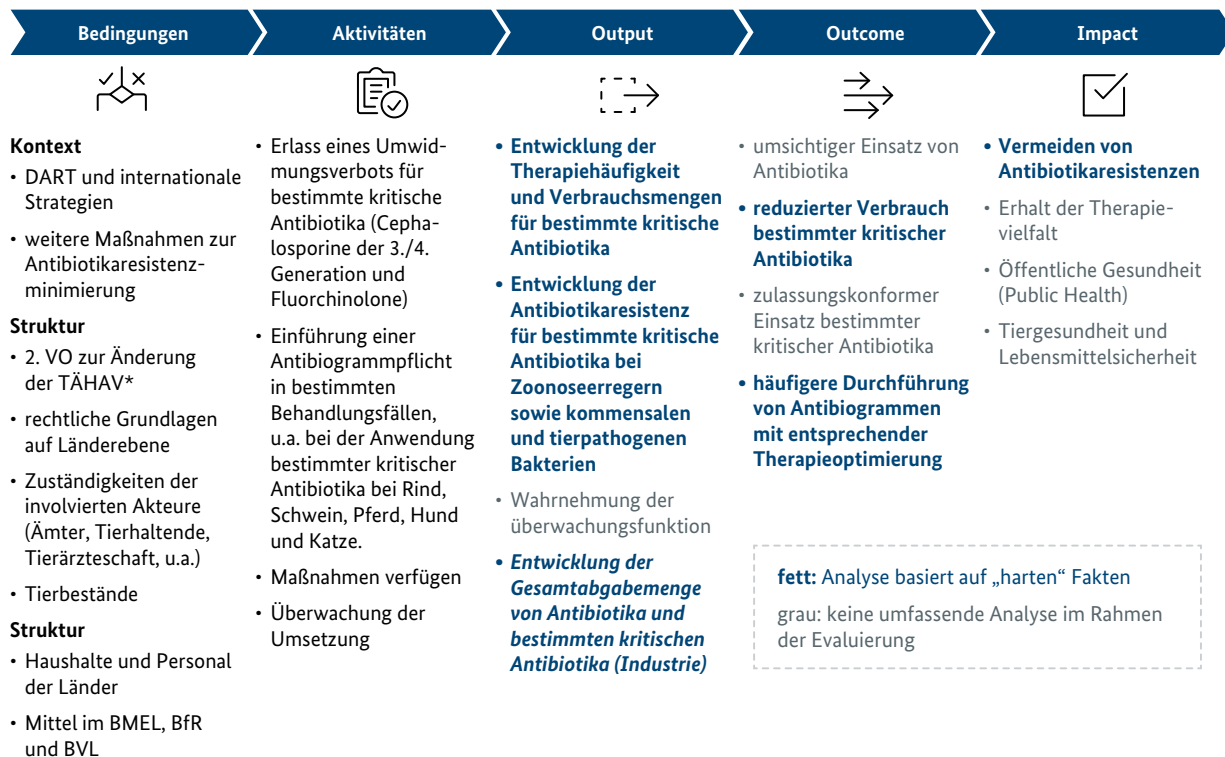
²⁰ Statistisches Bundesamt Hrsg. (2024): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung.

²¹ Staatssekretärsausschuss *Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau* (2013).

²² SMART: spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und terminiert.

²³ Eine Ausnahme bildet hier exemplarisch der „Bericht zur Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020 – Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten gemäß § 12 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz“, in der die Ziele der Rechtsnorm als objektive Kriterien formuliert sind.

Darstellung eines Wirkmodells mit 5 Phasen zur Wirkungsmessung



*Verordnung über tierärztliche Hausapotheken (Tierärztliche-Hausapothekenverordnung - TÄHAV)

Abbildung 4 Idealtypisches Wirkmodell

Quelle: BMEL (2023): „Bericht des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft über die Evaluierung der Zweiten Verordnung zur Änderung der Verordnung über tierärztliche Hausapotheken“.

Während das Wirkmodell die theoretischen Wirkzusammenhänge einer Rechtsnorm und ihre erwarteten Effekte beschreibt, legt das Untersuchungsdesign fest, mit welchen methodischen Vergleichs- und Erhebungsansätzen diese Wirkannahmen empirisch überprüft werden können und sollen. Ein Untersuchungsdesign mit einem entsprechenden Modell (z. B. Soll-Ist-Vergleich, Vorher-Nachher-Vergleich) ist bei 67 % der untersuchten Dokumente vorhanden. In rd. 30 % der Evaluierungen sind weder Wirkmodell noch Untersuchungsdesign beschrieben. Entsprechend schwierig ist es, die Nachvollziehbarkeit der Wirkungsmessung der Evaluierungen zu bewerten.

Externe Evaluierungen sorgen für verständlichere Ergebnisse

Gemäß dem Standard für Evaluation der DeGEval ist bei der Erstellung von Evaluierungen auf die Darstellung aller wesentlichen Informationen zu achten. Dabei sollen die Evaluierungen gleichzeitig adressatengerecht, verständlich sowie nachvollziehbar formuliert sein. Außerdem sollen die Evaluierungen dazu ermutigen, die Ergebnisse zu nutzen.²⁴ Dies setzt eine adressatengerechte Berichtsstruktur und Aufbereitung der Ergebnisse mithilfe von verständlichen Abbildungen (Grafiken und Tabellen) voraus.

²⁴ DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. Hrsg. (2017): Standards für Evaluation, S. 18 f.

Nur rund die Hälfte aller untersuchten Evaluierungsberichte verfügte über eine zusammenfassende Bewertung bzw. eine Executive Summary. Hier unterscheiden sich interne und externe Evaluierungen deutlich: Während 62 % der externen Evaluierungen über eine solche inhaltliche Zusammenfassung verfügen, sind es bei den internen Evaluierungen nur 38 %.

In Anbetracht der dargestellten Heterogenität und insbesondere des Umfangs der Evaluierungsdokumente wird das Vorhandensein einer Executive Summary als förderliches Kriterium für die Nutzung durch politische Entscheiderinnen und Entscheider verstanden: Eine pointierte Darstellung der Kernergebnisse ermöglicht die direkte Kenntnisnahme und Einordnung der wichtigsten Ergebnisse.

Auch in Hinblick auf visuelle Darstellungen in den Berichten zeigen sich Unterschiede für die Bewertung der Nutzbarkeit. Rund **zwei Drittel der Evaluierungsberichte enthalten Abbildungen**, rund ein Drittel sind reine Fließtexte. Auch hier zeigt sich, dass externe Evaluierungen stärker auf die Verständlich- und Anschlussfähigkeit der Ergebnisse Wert legen: bei 80 % der externen Evaluierungen werden Abbildungen als unterstützendes Element genutzt, bei internen Evaluierungen sind es nur 55 %. Dieser Befund deckt sich mit Schilderungen der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, die internen Evaluierungen gewisse Mängel bei der visuellen Gestaltung und Aufbereitung der Ergebnisse attestieren.

2.2 Handlungsempfehlungen und Nutzung der Evaluation

Nur drei Viertel der Evaluierungen enthalten konkrete Handlungsempfehlungen

Gesetzesevaluierungen vergleichen Ziel und Zweck einer Regelung mit den tatsächlich erreichten Wirkungen und den dafür eingesetzten Ressourcen und bewerten so die Zielerreichung und ggf. Effizienz dieser Regelung. Idealerweise enthalten sie zudem fundierte Empfehlungen, ob eine Regelung fortgesetzt oder beendet werden sollte, oder wie die Wirksamkeit gesteigert werden kann.

Diese Empfehlungen sollten im Evaluierungsbericht ausdrücklich benannt werden. Damit sie eine tatsächliche Wirkung entfalten können, ist eine transparente Dokumentation erforderlich. Nur so wird sichergestellt, dass die betroffenen

Ressorts die Empfehlungen mindestens im Hinblick auf ihre Umsetzbarkeit prüfen und gegebenenfalls in den Gesetzgebungs- oder Vollzugsprozess integrieren können.²⁵ Eine entsprechend wichtige Rolle spielen die Handlungsempfehlungen für die Weiterverwendung im Policy-Prozess.

Trotzdem enthalten nur rund drei Viertel (77 %) der untersuchten Evaluierungsberichte konkrete Handlungsempfehlungen zur Veränderung oder Nicht-Anpassung des Evaluierungsgegenstands. Umgekehrt stellen 23 % nur Ergebnisse der Erhebungen (z. B. als Meinungsbild von Expertinnen und Experten) dar, ohne eine Einschätzung bzw. Empfehlungen abzugeben. Hier besteht die Gefahr, dass die Evaluation rein „diagnostisch“ bleibt. Die Bereitschaft, Handlungsempfehlungen zu formulieren, unterscheidet sich bei den

²⁵ Statistisches Bundesamt Hrsg. (2024): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung, S. 30 ff.

Befragungsergebnissen der Evaluierungsberichte nicht nennenswert zwischen internen und externen Evaluierungen (78 % bzw. 76 %).

Dabei ist zwischen keinen Empfehlungen und Empfehlungen zur Nicht-Änderung bzw. Beibehaltung der bestehenden Regeln zu unterscheiden. Hier liefert die Befragung interessante Einsichten: Über die Hälfte der extern durchgeführten Evaluierungen (66 %) spricht eine Empfehlung zur Änderung der Rechtsnormen aus, während dies bei internen Evaluierungen nur in 44 % der Fälle erfolgt (vgl. Abbildung 5), wenngleich die Fallzahlen der externen Evaluierungen hier klein sind.

Diese Rückmeldungen lassen auf unterschiedliche Ansätze schließen: Externe Evaluierungen scheinen stärker auf Reformimpulse ausgerichtet zu sein, während interne Evaluierungen eine Tendenz zur Stabilisierung bestehender

Regelungen aufweisen. Letzteres könnte mit der institutionalisierten Nähe und geringen Distanz zum Regelungsgegenstand zusammenhängen. Die Evaluierungsergebnisse sind zum großen Teil veröffentlicht, ihre aktive Verbreitung erfolgt jedoch überwiegend intern.

Die Veröffentlichung von und Zugänglichkeit zu Evaluierungen ist eine Grundvoraussetzung für die Transparenz des Verfahrens und eine wichtige Voraussetzung für die Nutzung der Evaluierungsergebnisse. Veröffentlichte Evaluierungen verbessern die Anschlussfähigkeit für Parlament, Wissenschaft und Zivilgesellschaft und stärken die evidenzbasierte Weiterentwicklung von Rechtsetzung.²⁶ Auch entsprechend der „Standards für Evaluation“ der DeGEval sind Evaluierungsergebnisse und -berichte allen Beteiligten und Betroffenen so weit wie möglich zugänglich zu machen.²⁷

Empfiehl die Evaluation eine Veränderung der untersuchten Rechtsnorm(en)? (n = 59)

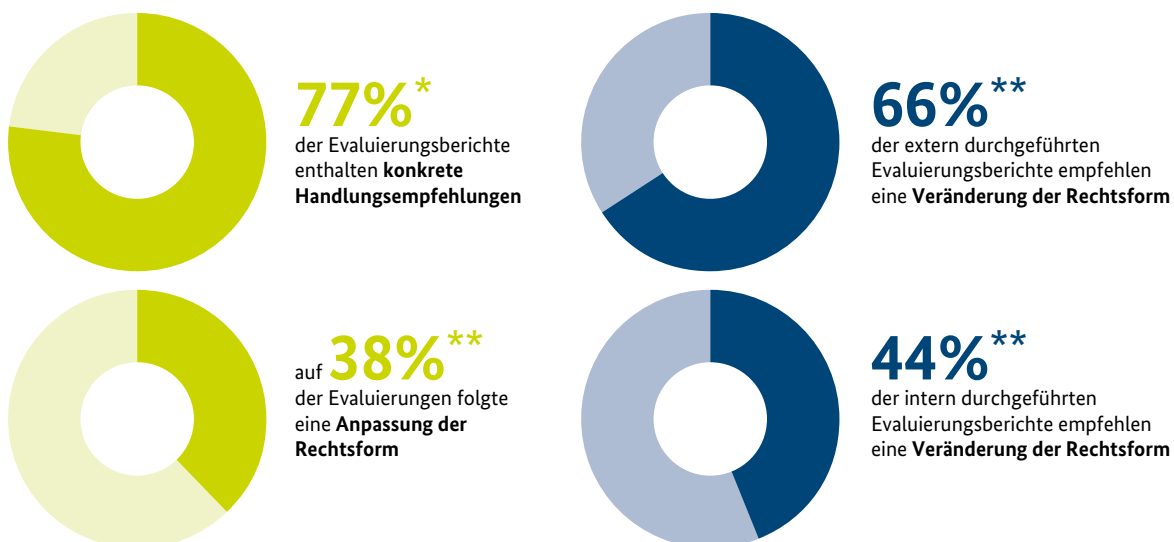


Abbildung 5 (Handlungs-)Empfehlungen und Umsetzung

*Quelle: Dokumentenanalyse (n=128) **Quelle: Befragung (n=59)

²⁶ Nationaler Normenkontrollrat (2024): Jahresbericht 2024 – Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie, S. 49 ff.

²⁷ DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. Hrsg. (2017): Standards für Evaluation, S. 20.

Rund 66 % der untersuchten Dokumente sind öffentlich zugänglich. Die Auswertung nach weiteren Parametern (z. B. intern/extern oder Evaluationsart) weist keine Auffälligkeiten auf.

Auch die Ergebnisse der Onlineumfrage bestätigen die Praxis, Evaluierungen mehrheitlich zu veröffentlichen (siehe Abbildung 6). Die Möglichkeit zur Verwendung und Anschlussfähigkeit für Parlament, Wissenschaft und Zivilgesellschaft ist damit mehrheitlich gegeben. Gleichzeitig bestehen Potenziale zur Steigerung der Transparenz und Zugänglichkeit.

Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, die im Rahmen des Gutachtens interviewt wurden, weisen auf einen wesentlichen Wirkungsfaktor hin: Die Ergebnisse der Evaluierungen (und Praxischecks) müssen der Hausleitung zugänglich gemacht werden. Ohne einen Anschlussprozess nach Fertigstellung der Evaluierung bleiben diese – die teilweise unter erheblichem Aufwand erstellt wurden – mit geringer Wirkung. Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass in 81 % der Fälle die Hausleitung die Ergebnisse der Evaluierung nach Abschluss erhielt. Weitere Adressaten wurden seltener einbezogen (siehe Abbildung 6).

Die Einbindung der Hausleitung sichert zwar die unmittelbare Ergebnissrückkopplung in die Ressortleitung, doch die begrenzte Befassung parlamentarischer Gremien und externer Stakeholder reduziert die Wahrscheinlichkeit für eine breitere Nutzung oder auch politische Aufmerksamkeit der Ergebnisse.

Die politische und öffentliche Resonanz fällt trotz Veröffentlichung und Einbindung von Stakeholdern eher gering aus. Lediglich 12 % der Befragten geben an, dass Evaluierungsergebnisse hohe oder sehr hohe Aufmerksamkeit erzeugt haben. Knapp die Hälfte (49 %) attestiert den Evaluierungsergebnissen eine (sehr) geringe Aufmerksamkeit. Hieraus lassen sich jedoch keine grundsätzlichen Schlüsse ziehen, welchen Einfluss eine Evaluierung auf die Ausgestaltung von Rechtsnormen hat.

Die politische und öffentliche Aufmerksamkeit kann sowohl als Katalysator für Veränderungen wirken als auch Veränderungsbereitschaft und -geschwindigkeit hemmen, wenn sie zu starker Politisierung führt. Politische und öffentliche Aufmerksamkeit kann ein Thema sichtbar und relevant machen, wodurch ein Legitimations- und Handlungsdruck für Entscheidungsträgerinnen und -träger entsteht, um Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Ebenso besteht die Gefahr der Politisierung, wodurch eine Polarisierung resultieren kann und sachorientierte Debatten in den Hintergrund treten.

Die politische und öffentliche Aufmerksamkeit für Ergebnisse von extern durchgeführten Evaluierungen wird von 15 % der Onlinebefragten als (sehr) hoch eingeschätzt, während dies bei internen Evaluierungen nur bei 7,5 % der Fall ist. Bei intern durchgeführten Evaluierungen wird vielmehr in über der Hälfte der Fälle die Aufmerksamkeit als (sehr) gering bewertet (siehe Abbildung 6).

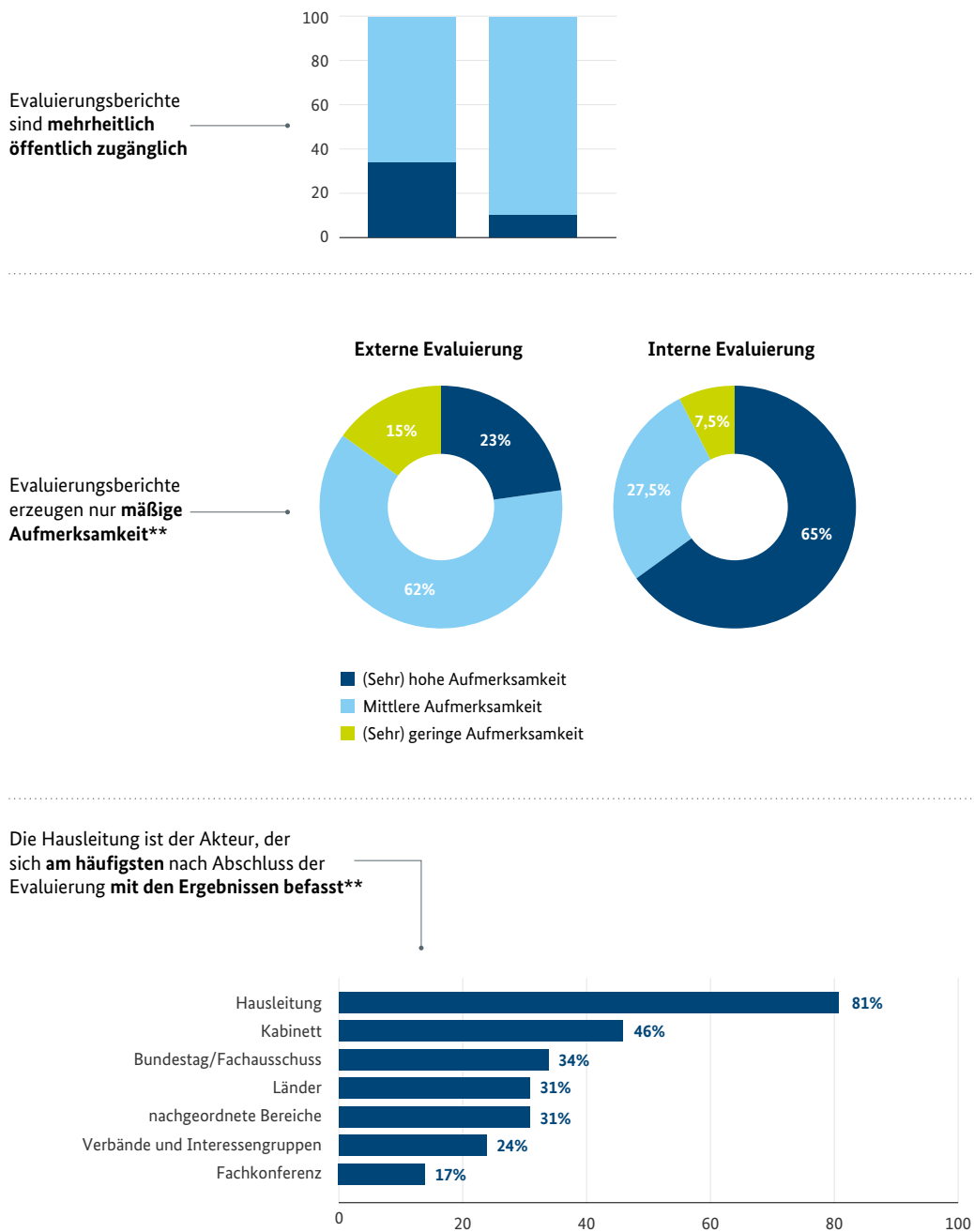


Abbildung 6 Evaluierungen: Veröffentlichung und Aufmerksamkeit

*Quelle: Dokumentenanalyse (n=128) **Quelle: Befragung (n=59)

In rund einem Drittel der Fälle erfolgte eine Veränderung von Rechtsnormen aufgrund einer Evaluierung

Damit Rechtsnormen wirksam weiterentwickelt werden können, müssen Evaluierungen zunächst einen Änderungsbedarf feststellen. Ausgangspunkt hierfür ist stets die bewertete Wirksamkeit der Regelung.

Die Befragung zeigt, dass nur rund die Hälfte der Evaluierungen eine Veränderung der untersuchten Rechtsnorm empfiehlt (siehe Abbildung 5). Darüber hinaus schätzen die Befragten den **ausgesprochenen Veränderungsbedarf** – für die Evaluierungen, die eine Veränderungsempfehlung aussprechen – als **mittel (48 %) bis gering (26 %)** ein. Ein hoher Veränderungsbedarf wurde in 11 % empfohlen, ein sehr geringer in 7 %.²⁸ Aus der Befragung geht also hervor, dass Evaluierungen durchaus für die inhaltliche Weiterentwicklung der Regulierungen genutzt werden, Häufigkeit und Veränderungsintensität aber eher gering ausgeprägt sind.

Während fast die Hälfte der Evaluierungen eine Anpassung der untersuchten Rechtsnorm empfiehlt, wurde nur in etwa einem Drittel eine Änderung vorgenommen (siehe Abbildung 5). Gleicht man die Ergebnisse der Frage ab, ob Empfehlungen für Veränderungen gegeben wurden, ergibt sich eine nicht zu vernachlässigende Differenz.

Auffallend ist jedoch, dass sich die empfohlenen Änderungen unterschiedlich stark in tatsächlichen Änderungen niederschlagen. Während fast

alle empfohlenen Änderungen aus intern durchgeführten Evaluierungen zu einer Änderung der evaluierten Rechtsnormen führten, war dies bei extern durchgeführten Evaluierungen nur in der Hälfte der Fälle der Fall. Demnach ist die Bedeutung intern durchgeführter Evaluierungen im Hinblick auf die tatsächliche Umsetzung höher. Dennoch bleibt der Einfluss auf die Änderung der Rechtslage – zumindest bei den internen Evaluierungen – gering. Bei intern durchgeführten Evaluierungen haben über die Hälfte (57 %) höchstens einen mittleren Einfluss^{29,30} Diese Befunde deuten darauf hin, dass interne Evaluierungsverfahren eine höhere Anschlussfähigkeit an politische Entscheidungsprozesse besitzen, möglicherweise durch die institutionalisierte Nähe und/oder operative Umsetzungsfähigkeit der Empfehlungen.

Für vorgenommene Änderungen geben die Befragten an, dass die Evaluierung einen überwiegend (sehr) hohen Einfluss hatte: 21 % der Befragten gaben an, die Evaluierung hatte einen sehr hohen Einfluss, 26 % sahen einen hohen Einfluss, 32 % noch einen mittleren Einfluss. Der Rest der Antworten entfiel auf geringen (5 %) und keinen Einfluss (16 %).³¹

Die differenzierte Betrachtung, wann Empfehlungen gegeben werden, zeigt, dass bei Evaluierungen von gesamten Gesetzen oder Rechtsverordnungen **über die Hälfte** der Evaluierungen eine Veränderung empfehlen (57 %), während dieser Anteil bei Teilbereichen eines Gesetzes nur bei 38 % liegt.³² Im Hinblick auf den empfohlenen Veränderungsbedarf bestehen keine Unterschiede.

²⁸ Auf einer Skala 1 (hoher Veränderungsbedarf) bis 4 (sehr geringer Veränderungsbedarf). 7 % der Angaben entfielen auf die Kategorie „keine Angabe“ (n = 27).

²⁹ Auf einer Skala von 1 (keinen Einfluss) bis 5 (sehr hoher Einfluss).

³⁰ Die Ergebnisse für extern durchgeführte Evaluierungen sind aufgrund der geringen Fallzahl zu vernachlässigen.

³¹ Frage: Welchen Einfluss hatte die Evaluierung auf die Änderung der Rechtslage? (n = 19).

³² Frage: Empfiehlt die Evaluierung eine Veränderung der untersuchten Rechtsnorm(en)? (n = 49).

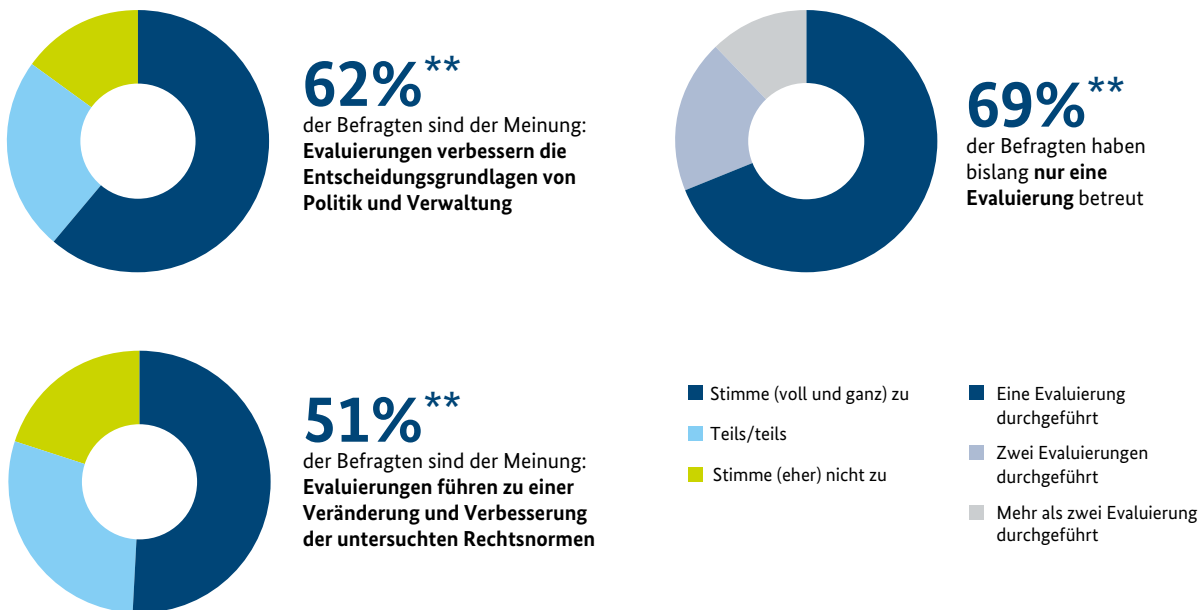


Abbildung 7 Evaluierungen: Durchführung und allgemeine Wirkung

**Quelle: Befragung (n=59)

Unterschiede zeigen sich im Hinblick auf die tatsächlichen Änderungen. Empfohlener Veränderungsbedarf bei gesamten Gesetzen bzw. Rechtsverordnungen führt eher zu tatsächlichen Änderungen als bei Teilbereichen: Bei gesamten Gesetzen bzw. Rechtsverordnungen wurde in 52 % der Fälle die Rechtslage geändert, bei Teilbereichen eines Gesetzes bzw. einer Verordnung wurden nur in 23 % der Fälle Änderungen an der evaluierten Rechtsnorm vorgenommen.³³

Auch der Einfluss der Evaluierung auf die Änderung wird bei gesamten Gesetzen bzw. Rechtsverordnungen als höher eingeschätzt. Die Befragung zeigt, dass Evaluierungen insbesondere dann Einfluss auf Änderungen der Rechtslage haben, wenn sie sich auf ein gesamtes Gesetz oder eine vollständige Rechtsverordnung beziehen. In diesem Bereich bewerten insgesamt 92 %

der Teilnehmenden den Einfluss als mittel bis sehr hoch: 25 % sehen einen sehr hohen, weitere 25 % einen hohen und 42 % einen mittleren Einfluss. Nur 8 % geben an, dass die Evaluierung keinen Einfluss hatte.³⁴

Unabhängig davon, ob die Ergebnisse zu Gesetzesänderungen geführt haben oder nicht, wird die Praxis der **Evaluierungen positiv bewertet**. Über die Hälfte der Befragten der Onlineumfrage stimmt (eher) zu, dass Evaluierungen die Entscheidungsgrundlagen von Politik und Verwaltung verbessern. Mit rund 40 % ist der Anteil derjenigen, die der Meinung sind, dass Evaluierungen zu einer Veränderung und Verbesserung der untersuchten Rechtsnormen führen, etwas geringer (siehe Abbildung 7).

³³ Frage: Erfolgte nach Abschluss der Evaluierung eine Änderung der evaluierten Rechtsnorm(en)? (n = 49).

³⁴ Frage: Welchen Einfluss hatte die Evaluierung auf die Änderung der Rechtslage? (n = 25). Für eine Bewertung einzelner Teilbereiche eines Gesetzes war die Fallzahl für eine aussagekräftige Einschätzung zu niedrig.

2.3 Evaluierungsprozess

Die Einbindung von betroffenen Stakeholdern hat sich etabliert

Die Perspektive der Betroffenen bzw. Stakeholder trägt zur Qualität der Analyse bei, kann aber auch die Akzeptanz von Evaluierungsergebnissen erhöhen. Die Adressatengruppen unterscheiden sich in der Regel (z. B. vollziehende Verwaltung, die eine Rechtsnorm umsetzt oder Wirtschaftsakteure, die Vorgaben befolgen müssen).³⁵ Die Normadressatinnen und -adressaten sollten frühzeitig ermittelt und in die Evaluierung einbezogen werden, um durch die Einbindung gegenseitiges Verständnis für Problemlagen sowie ein besseres Verständnis für die Ausgestaltung des jeweiligen Regelungsgegenstands und der beteiligten Interessenlagen zu erreichen.

Die Analyseergebnisse zeigen, dass diesem Aspekt überwiegend hohe Bedeutung beigemessen wird: In der Dokumentenanalyse sind in 67 % der Evaluierungen Hinweise auf die systematische Einbindung von Betroffenen/Stakeholdern zu finden. Deutlicher ist dieser Befund für externe Evaluierungen, hier werden in 74 % Stakeholder einbezogen. Mit 64 % ist die Einbindung bei internen Evaluierungen etwas geringer. Eingebundene Akteurinnen und Akteure sind dabei Behörden und öffentliche Stellen, Verbände und Interessenvertretungen sowie Unternehmen. Wichtig ist dabei aber festzuhalten, dass die Einbindung in der Regel nicht in Beteiligungs- oder Dialogformaten, die einen offenen Austausch ermöglichen, erfolgt, sondern eher als klassische empirische Erhebungen (Befragungen, Fachgespräche etc.).

Die für interne Evaluierungen erforderlichen Kompetenzen und Kapazitäten können nicht in den Fachreferaten vorgehalten werden

Unabhängig von der internen oder externen Durchführungsverantwortung binden Evaluierungsprozesse Zeit- und Arbeitsressourcen. Der Aufwand hängt dabei vom Untersuchungsgegenstand, der Methodik und der Durchführungsverantwortung ab. Wenn die Verantwortung bei externen Akteuren liegt, wird die Evaluierung durch das zuständige Referat ausgeschrieben und begleitet bzw. die Dienstleistung gesteuert. Bei internen Evaluierungen entsteht der Aufwand unmittelbar durch die Durchführung und wird laut Angaben der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner deutlich verstärkt, wenn methodische Kenntnisse fehlen oder keine bzw. sehr geringe Erfahrung für die Durchführung vorherrschen. Entweder muss diese Erfahrung (Prozess- und Methodenerfahrung) aufgebaut werden oder durch Unterstützung anderer Stellen (bspw. für Evaluierungen zuständige Referate) kompensiert werden. Dem nachhaltigen Aufbau von Prozess- und Methodenwissen für Evaluierungen steht aber entgegen, dass Fachreferate nur selten Gesetzesevaluierungen durchführen (siehe Abbildung 7). Um dem entgegenzuwirken, gibt es in einigen Ressorts wie dem BMF beratende Referate, die Fachreferate in der Durchführung von Evaluierungen unterstützen.

Ein darüber hinaus institutionalisiertes Wissensmanagement findet – so die Ergebnisse der Interviews – nicht statt. Evaluierungen bedeuten für die durchführenden Ressorts bzw. die Legistinnen und Legisten signifikante Aufwände und stehen damit in Konkurrenz zu anderen (Pflicht-)Aufgaben.

³⁵ Statistisches Bundesamt Hrsg. (2024): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung, S. 14.

Das richtige Timing bei der Durchführung von Evaluierungen ist weitgehend gegeben

Eine weitere Voraussetzung dafür, dass Evaluierungsergebnisse genutzt werden und Wirkung entfalten können, sind der Zeitpunkt der Evaluierung, der Zeitpunkt der Fertigstellung sowie die Dauer einer Evaluierung.

Der erste Aspekt betrifft die Messbarkeit von Wirkungen und Veränderungen. Erfolgt eine Evaluierung zu früh, besteht die Gefahr, dass erwünschte Gesetzesfolgen noch nicht bewertbar sind. Fast zwei Drittel der Befragten (63 %) sahen diese Gefahr jedoch nicht, und bewerteten den Zeitpunkt der Durchführung als „zur rechten Zeit“, sodass Wirkungen oder Veränderungen gut messbar waren. 20 % schätzen den Zeitpunkt hingegen als zu früh ein, um Wirkungen messen zu können. Ein weiterer Anteil von 17 % gab an, hierzu keine Einschätzung abgeben zu können. Insgesamt bestätigt die Mehrheit damit, dass der Zeitpunkt der Evaluierungen angemessen gewählt war. Das häufig diskutierte Risiko, Evaluierungen könnten zu früh oder zu spät stattfinden und damit ihre Aussagekraft verlieren, wird von den Befragten somit nicht bestätigt.³⁶

Hinsichtlich des zweiten Aspekts – dem Zeitpunkt, zu dem die Ergebnisse der Evaluierung vorliegen – zeigt die Befragung ein überwiegend positives Bild. Mehr als die Hälfte der Befragten (53 %) bewertete den Zeitpunkt als „zur rechten Zeit“ und damit als geeignet, um noch Einfluss auf politische Entscheidungen oder gesetzgeberische Anpassungen zu nehmen. 12 % empfanden den Zeitpunkt hingegen als zu früh, 5 % als zu spät. Ein vergleichsweise großer Anteil von 31 % gab an, hierzu keine Einschätzung treffen zu können. Insgesamt deutet dies darauf hin,

dass die meisten Evaluierungsergebnisse rechtzeitig vorlagen, auch wenn ein signifikanter Teil der Befragten hier keine Einschätzung geben konnte.³⁷

Abschließend lohnt ein Blick auf die Dauer der Evaluierung, und in welchem Verhältnis diese zu politischen Entscheidungszyklen stehen. Die Betrachtung der Evaluierungsdauer zeigt, dass fast die Hälfte (42 %) der Evaluierungen mehr als ein Jahr in Anspruch genommen hat (siehe Abbildung 8). Dabei zeigt sich, dass interne Evaluierungsprozesse in der Regel weniger Zeit in Anspruch nehmen als externe, lediglich 35 % der internen Evaluierungen nehmen mehr als ein Jahr in Anspruch.

Neben dem Risiko, dass die Ergebnisse nicht rechtzeitig für Gesetzgebungsprozesse vorliegen, deutet die Dauer auch auf einen höheren Einsatz von Finanz- und/oder Personalressourcen zur Durchführung bzw. Begleitung des Vorhabens hin. Gleichzeitig erlauben längere Evaluierungszeiträume auch die Umsetzung komplexerer Untersuchungsvorhaben und Wirkungsmessungen, womit auch eine stärkere Steuerungswirkung verbunden sein kann.

Betrachtet man die Durchführungsdauer von Evaluierungen, wird deutlich, dass eine präzise Zeitplanung erforderlich ist, damit große Evaluierungen noch innerhalb einer Legislaturperiode wirksam werden können. Eine legislaturübergreifende Durchführung birgt jedoch immer die Gefahr, dass sich das institutionelle Interesse an den Ergebnissen bis dahin verändert hat.

³⁶ Frage: Wie beurteilen Sie den Zeitpunkt der Evaluierung im Hinblick auf die Möglichkeit, Wirkungen oder Veränderungen zu messen? (n = 59).

³⁷ Frage: Wie beurteilen Sie den Zeitpunkt, zu dem die Ergebnisse der Evaluierung vorlagen, im Hinblick auf die Möglichkeit, Einfluss auf die Anpassung der Politik oder Gesetzeslage zu nehmen? (n = 59).

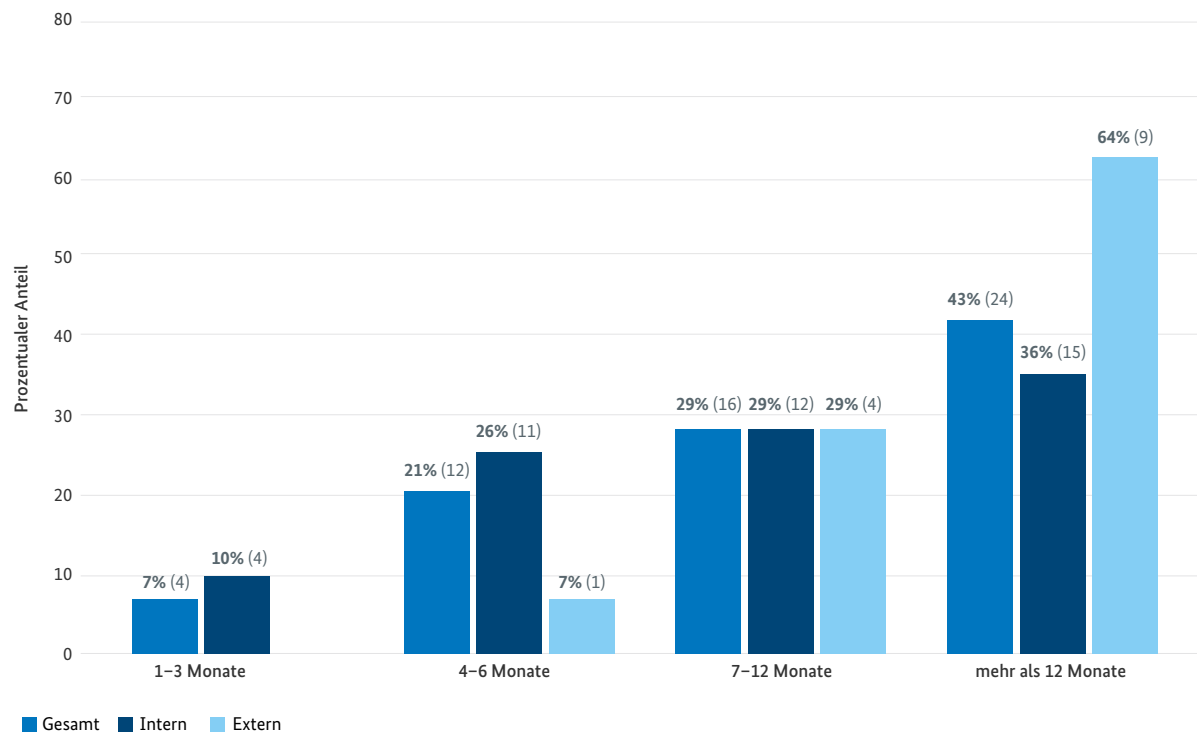
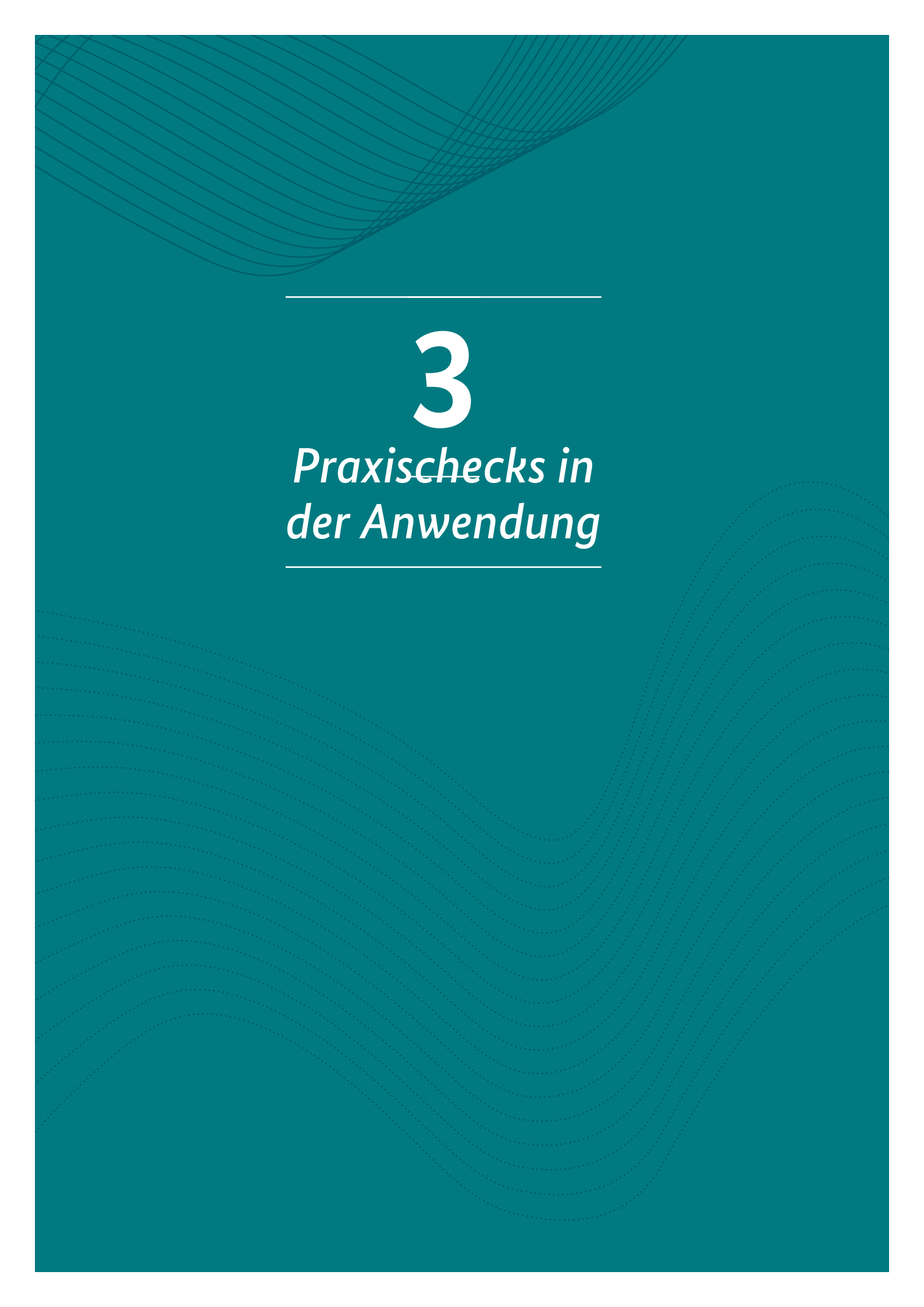


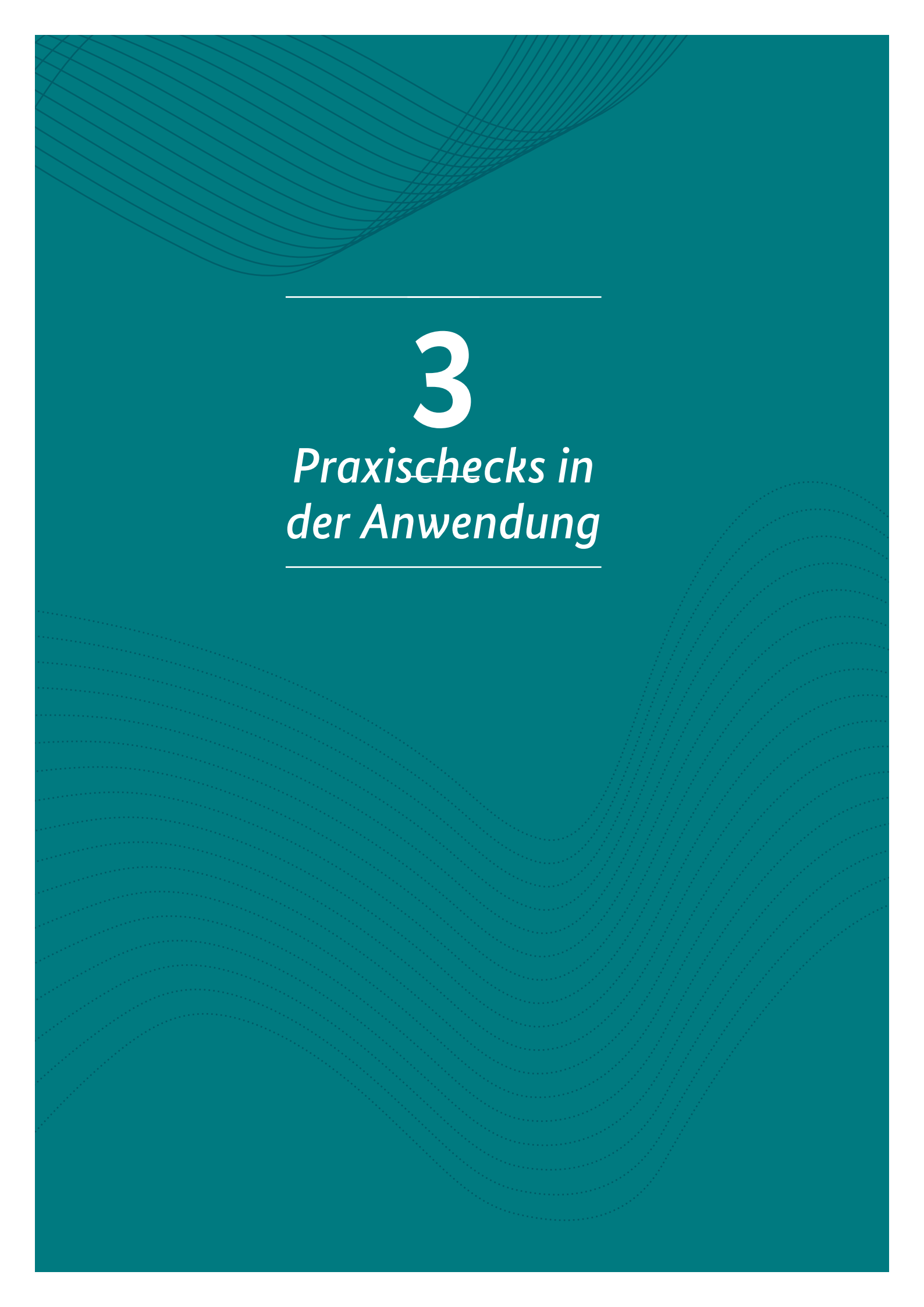
Abbildung 8 Durchführungsdauer der Evaluierung

Quelle: Befragung



3

Praxischecks in der Anwendung



3.1 Ziele und Untersuchungsgegenstände

Praxischecks etablieren sich als Instrument des Bürokratieabbaus seit 2023

Praxischecks sind ein relativ neues Instrument der Besseren Rechtsetzung und insbesondere des Bürokratieabbaus. Im Sommer 2023 führte das damalige BMWK den ersten Praxischeck durch. Bis März 2025 wurden laut Informationen des NKR insgesamt 40 Praxischecks durch 15 Ressorts durchgeführt. Führend war dabei das BMWK, das in diesem Zeitraum zehn Praxischecks realisierte. Das BMAS führte weitere fünf durch. Die übrigen Ressorts setzten jeweils ein bis drei Praxischecks um. Mit den Verpflichtungen zu Praxischecks in den letzten beiden Koalitionsverträgen etabliert sich das Instrument zunehmend in den verschiedenen Ressorts der Bundesregierung.

Für dieses Gutachten stellte der NKR eine Auswahl von Outputs von Praxischecks zur Verfügung. Die Dokumente sind öffentlich zugänglich und wurden zwischen Februar 2024 und März 2025 veröffentlicht. Damit decken sie die Entwicklungen über einen Zeitraum von etwas mehr als einem Jahr ab. Die Ergebnisse liegen als kurze Ergebnisprotokolle (3 bis 16 Seiten) vor. Enthalten ist auch ein „Planspiel“ als eine weitere Form der ex-ante-Überprüfung von Gesetzesvorhaben. Abbildung 9 gibt einen Überblick über die ausgewerteten Praxischecks. Auf dieser Grundlage werden im Folgenden sowohl das Instrument, also der Status quo der Praxischecks, als auch deren Methodik beschrieben und ausgewertet.

Ergebnispapier: Praxischeck Wärmepumpen	Ergebnispapier: Praxischeck Wind an Land	Bericht: Praxischeck Wärmepumpen
02/2024 ex-post	02/2024 ex-post	06/2024 ex-ante
Ergebnispapier: Praxischeck Energiedienstleistungsgesetz	Ergebnispapier: Praxischeck Genehmigung Schwerlasttransporte	Ergebnispapier: Praxischeck beurkundungs- bedürftige Vorgänge im Vereins- und GmbH-Recht
06/2024 ex-ante	09/2024 ex-post	10/2024 ex-post
Ergebnispapier: Praxischeck Einfach(er) gründen	Ergebnispapier: Praxischeck Lebensmittelhandwerk	
12/2024 ex-post	03/2025 ex-post	

Abbildung 9 Ausgewertete Praxischecks und vergleichbare Formate

Quelle: eigene Darstellung

Ex-post-Praxischecks haben Lebenslagen als Untersuchungsgegenstand, während sich ex-ante-Praxischecks auf einzelne Regelungen konzentrieren

Das Ziel eines Praxischecks besteht darin, *„Gesetze und Verordnungen verstärkt auf ihre Praxistauglichkeit zu überprüfen. [...] Damit unterziehen wir unterschiedliche Lebenslagen und Regelungsbereiche gemeinsam mit Praktikerinnen und Praktikern einem reality check.“*³⁸

Im Fokus eines ex-post-Praxischecks stehen also in der Regel nicht einzelne Paragraphen oder Gesetze, sondern ein mehr oder weniger komplexes Zusammenspiel relevanter Regelungen aus unterschiedlichen Regelungsbereichen, die für eine bestimmte „Lebenslage“ relevant sind. Sechs der acht für dieses Gutachten untersuchten Praxischecks haben eine „Lebenslage“ als Untersuchungsgegenstand. Beispielsweise wurden der Einbau von Wärmepumpen, die Gründung einer GmbH, die Errichtung von Onshore-Windkraftanlagen oder die Genehmigung von Schwerlasttransporten in den Blick genommen. Bei diesen Praxischecks handelte es sich jeweils um eine ex-post-Betrachtung der bestehenden Rechtslage, in der Praktiker aus ihrer Perspektive von bürokratischen Hemmnissen berichten. Neben dem Begriff „Lebenslage“ wird auch der Begriff „Use Cases“ verwendet. Hierbei konzentriert sich ein Praxischeck auf die exemplarische Untersuchung konkreter Praxisfälle (Use Cases).³⁹

Wird ein ex-ante-Praxischeck oder auch ein Planspiel durchgeführt, eignet sich die „Lebenslagen“-Perspektive weniger, hier steht dann eine konkrete, zu novellierende Regelung im Fokus, deren Praxistauglichkeit mit Praktikerinnen und Praktikern überprüft wird, sodass Änderungen noch vor der Verabschiedung implementiert werden können. Der Praxischeck zum Energiedienstleistungsgesetz war der erste dieser Art⁴⁰, hier wurden Energieauditorinnen und das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) als Vollzugsbehörde in die Überprüfung eingebunden.⁴¹

Zusammenfassend lässt sich sagen: ex-post-Praxischecks betrachten vor allem Lebenslagen, während ex-ante-Praxischecks einzelne Regelungen in den Fokus nehmen.

³⁸ BMWK (2024): Ex-ante Praxischeck zum Energiedienstleistungsgesetz.

³⁹ BMJ (2024): Ergebnisse des Praxischecks zu beurkundungsbedürftigen Vorgängen im Vereins- und GmbH-Recht.

⁴⁰ BMWK (2024): Ex-ante Praxischeck zum Energiedienstleistungsgesetz.

⁴¹ Ebd.

3.2 Erstellungsprozess

Praxischecks haben gemeinsame methodische Kernelemente, aber sind insgesamt wenig standardisiert

Die methodische Essenz der Praxischecks⁴² lässt sich als Kombination aus Dialogorientierung, hohem Praxisbezug und einer klaren Nutzenden- bzw. Prozessorientierung beschreiben. Im Zentrum steht stets der direkte Austausch zwischen denjenigen, die Regelungen anwenden und jenen, die sie vollziehen. Ein wesentliches Merkmal der Praxischecks ist dabei die vergleichsweise geringe Standardisierung. Es hat sich jedoch eine gewisse Vorgehensweise etabliert, die sich in folgende drei Phasen und sechs Schritte unterteilen lässt, wie in Abbildung 10 dargestellt ist.

Jeder Praxischeck beginnt mit einer Vorbereitungsphase, in der konzeptionelle und organisatorische Aufgaben im Mittelpunkt stehen. Aus

den Ergebnispapieren der ausgewerteten Praxischecks lassen sich nur wenige Informationen zu dieser Phase gewinnen. Im „Praxischeck Einfach(er) gründen“ wird diese Phase beschrieben. Dort wurden anhand ausgewählter Gründungsbeispiele die administrativen Schritte im Gründungs- und Nachfolgeprozess untersucht. Die Untersuchung stützt sich auf Erkenntnisse aus einer Expertenanhörung und Interviews mit Gründungsakteuren. Aufbauend darauf folgten 16 Tiefeninterviews mit relevanten Verwaltungsstellen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg. Aus diesen Interviews wurden über 50 Handlungsempfehlungen entwickelt. Diese wurden im Juli 2024 in Workshops in Düsseldorf und Stuttgart vorgestellt und gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Verwaltung und neu gegründeten Unternehmen auf ihre Umsetzbarkeit geprüft.⁴³



Abbildung 10 Phasen von Praxischecks

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Holz et al. (2025).

⁴² Das Planspiel zur BauGB-Novelle 2023/2024 wird in dieser Betrachtung ausgeklammert.

⁴³ BMWK (2024). Ergebnisse des Praxischecks „Einfach(er) gründen“.

Aus Gesprächen mit Beteiligten wurde deutlich, dass eine so intensive Vorbereitung eher die Ausnahme ist. Gleichzeitig zeigt sich daran die Vielfalt des Instruments Praxischeck. In dieser Vorbereitungsphase ist es wichtig, passende Unterstützung für den Praxischeck zu gewinnen. Unsere Analyse zeigt, dass vor allem Verbände und Bundesländer zentrale Rollen übernehmen. Sie helfen insbesondere bei der Rekrutierung von Teilnehmenden, weil sie auf bestehende Netzwerke und Kommunikationswege zurückgreifen können. Workshops können online durchgeführt werden, dies wird aber in der Regel nicht empfohlen, da der persönliche Austausch in Präsenz besser funktioniert und der konzeptionelle Nutzen höher ist.

Die Quellen zeigen ein einheitliches Bild: Die Durchführung der Praxischecks basiert methodisch auf moderierten Workshops. In diesen Workshops entwickeln die Teilnehmenden gemeinsam Verbesserungsvorschläge zu bestehenden Regelungen oder geplanten Vorhaben. Das Format nutzt gezielt das praktische Erfahrungswissen von Unternehmerinnen und Unternehmern sowie der Vollzugsebene. Teilweise werden weitere Expertinnen und Experten herangezogen, wie Akteure aus Verbänden oder der Zivilgesellschaft. Durch eine strukturierte Moderation werden unterschiedliche Perspektiven sichtbar, konkrete Problemstellen benannt und praxisnahe Lösungsansätze erarbeitet.⁴⁴

Dialogorientierung und praktische Erfahrung stehen im Fokus der Durchführung der Praxischecks

Im Mittelpunkt eines Praxischecks stehen die beteiligten Akteurinnen und Akteure. Um diese zu erreichen, werden dialogorientierte Formate eingesetzt, insbesondere Workshops. Sie unterscheiden sich damit deutlich von anderen Verfahren, die früher genutzt wurden, um Erfahrungen aus der Praxis zu sammeln, wie etwa die Abfrage von Verbänden zu Listen mit bürokratischen Hemmnissen. Beim Praxischeck steht der direkte Dialog im Fokus: Die Beteiligten sprechen miteinander, tauschen Erfahrungen aus und bringen unterschiedliche Perspektiven ein. Dadurch wird sichtbar, wie die Praxis tatsächlich arbeitet, welche Denk- und Handlungslogiken sie prägen und welche bürokratischen Herausforderungen ihnen begegnen. Durch die in der Regel beobachtende Teilnahme von Verbänden und dem zuständigen Fachreferat wird zudem eine breitere Verankerung der Erkenntnisse sichergestellt. Eine Wirkung kann dann nicht nur für den konkreten Regelungsbereich, sondern auch für zukünftige Themen eintreten. Praxischecks können so dazu beitragen, die systemimmanente Vollzugsferne der Bundesverwaltung und der Legistinnen und Legisten zu reduzieren.

Eine prozesshafte Betrachtung aus der Perspektive von Praktikerinnen und Praktikern bzw. Anwendenden⁴⁵ ermöglicht es, bürokratische Hindernisse gezielt zu identifizieren. Ihr Erfahrungswissen bildet eine zentrale Grundlage für das Verständnis von Bürokratieproblemen. Dieses Erfahrungswissen entsteht in erster Linie aus der direkten Betroffenheit der Praktikerinnen und Praktiker – und nicht aus einem politischen Interesse.

⁴⁴ Vgl. Holz et al. (2025).

⁴⁵ Meint diejenigen, die von den Regelungen betroffen sind, bzw. Berufsgruppen, die für die Regelungsadressaten die Behördenkontakte übernehmen (Berater, Anwälte etc.).

„Die Erfahrung mit diesem Praxischeck zeigt, was sich bereits bei vorherigen Praxischecks des BMWK herausgestellt hat: Es ist unverzichtbar, bei weiteren Praxischecks zum Bürokratieabbau die Vollzugsebene systematisch einzubeziehen.“⁴⁶

Die systematische Einbindung der Vollzugsebene, das heißt jener Behörden und Einrichtungen, die rechtliche Vorgaben tatsächlich umsetzen, ist entscheidend. Durch die Einbindung wird praxisrelevantes Vollzugs- und Verfahrenswissen nutzbar gemacht. Diese Ebene kennt die alltäglichen Herausforderungen, Reibungsverluste und bürokratischen Hemmnisse aus erster Hand. Während höhere Ebenen häufig abstrakt-konzeptionell arbeiten, verfügt der Vollzug über konkrete Erfahrungswerte, die für realistische und wirksame Entbürokratisierungsmaßnahmen genutzt werden können.

„Erfolgskritisch war deshalb, dass neben der unternehmerischen Praxis auch die Expertise der kommunalen Vollzugsebene berücksichtigt werden konnte. Zudem besteht über die im Workshop diskutierten Maßnahmenvorschläge großes Einverständnis zwischen den Workshop-Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Es wird deshalb empfohlen, bei weiteren Bürokratieabbauinitiativen stärker als bisher auch systematisch den Vollzug zu berücksichtigen.“⁴⁷

Die Bereicherung durch die Einbindung der Vollzugsebene zeigt sich darin, dass diese in allen folgenden Praxischecks systematisch eingebunden wurde. Ein Sonderfall ist das Planspiel zur BauGB-Novelle 2023/2024, bei dem ausschließlich die Vollzugsebene eingebunden wurde. Das Grundkonzept des Planspiels besteht darin, den Regelungsentwurf anhand konkreter Fälle durch reale Verwaltungseinheiten anzuwenden.⁴⁸

Im Praxischeck „Beurkundungsbedürftige Vorgänge im Vereins- und GmbH-Recht“, der durch das damalige BMJ durchgeführt wurde, zeigt sich eine besonders breite Einbindung relevanter Akteursgruppen. Hier fanden zwei Workshops statt: einer mit Unternehmerinnen und Unternehmern mit unterschiedlichen Gründungserfahrungen und ein weiterer mit Vertreterinnen und Vertretern großer wie kleiner Vereine. Flankiert wurde dies durch Gespräche mit Fachleuten aus dem Notariats- und Registergerichtswesen. Ergänzend Gespräche mit Banken, dem BMF und dem Deutschen Gewerkschaftsbund erweiterten das Spektrum. Die folgende Tabelle 1 gibt einen Überblick über die beteiligten Akteure der ausgewerteten Praxischecks und zeigt, wie breit die Beteiligung war.

⁴⁶ BMWK (2024): Ergebnisse des Praxischecks „Einfach(er) gründen“.

⁴⁷ BMWK (2024): Ergebnisse des Praxischecks „Wind an Land“.

⁴⁸ Bunzel et al. (2024): Planspiel zur BauGB-Novelle 2023/2024: Endbericht (Difu Impulse 6/2024).

Tabelle 1 Beteiligte in den ausgewerteten Praxischecks

Praxischeck	Durchführende Institutionen	Beteiligte
Wärmepumpen	BMWK, BMWSB	Workshop mit Handwerkern und ZVHSK, Expertenworkshop mit Energieexperten der KEAN
Wind an Land	BMWK, Staatsministerium Baden-Württemberg (StM BW)	Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern aus Unternehmen und Genehmigungsbehörden in Landratsämtern sowie weiteren Fachbehörden aus Baden-Württemberg
Planspiel zur BauGB-Novelle 2023/2024	BMWSB, difu	Planspielkommunen: Hannover, Leipzig, Bad Homburg, Nordhausen, Höxter und Hemsbach
Energiedienstleistungsgesetz	BMWK, BAFA	Workshop mit Energieauditorinnen (Adressaten des EDL-G) und Mitarbeitenden aus dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA/Vollzugsbehörde für das EDL-G)
Genehmigung Schwerlasttransporte	BMWK, Hamburger Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI)	Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern aus Unternehmen, Genehmigungs- und Fachbehörden aus Hamburg
Beurkundungsbedürftige Vorgänge im Vereins- und GmbH-Recht	Bundesministerium der Justiz (BMJ)	Workshop mit Unternehmerinnen und Unternehmern mit unterschiedlichen Gründungserfahrungen, Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern großer wie kleiner Vereine, Gespräche mit Fachleuten aus dem Notariats- und Registergerichtswesen. Ergänzende Gespräche mit Banken, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Deutschen Gewerkschaftsbund
Praxischeck Ein-fach(er) gründen	BMWK zusammen mit dem Statistischen Bundesamt (Destatis) und den Bundesländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sowie mit Unterstützung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	Workshop mit Verwaltungsstellen und ausgewählten neu gegründeten Unternehmen
Praxischeck Lebensmittel-handwerk	BMWK, das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz (SMWA) in Kooperation mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH).	Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern des Lebensmittelhandwerks, Vertreterinnen und Vertretern mehrerer sächsischer Vollzugsbehörden, BMWK, BMEL, SMWA ZDH.

Teilnehmendenauswahl und Detailebene tragen zur Versachlichung der Ergebnisse bei

Ein weiterer Aspekt, der die Verwendung der Ergebnisse der Praxischecks beeinflusst, ist der geringe „Politisierungsgrad“ der Diskussionen und Ergebnisse der Praxischecks, wie er in den Fachgesprächen beschrieben wurde. Die Teilnehmenden sind in der Regel keine politischen Interessenvertretungen, sondern bringen vor allem Praxiserfahrung im Umgang mit der spezifischen Regelung mit. Im Rahmen der Praxischecks steht zudem nicht die grundsätzliche Zielsetzung oder Wirksamkeit der Regelung zur Diskussion, sondern die Details des Vollzugs und damit vor allem die Effizienz der Umsetzung.

Trotz ihrer Stärken weisen Praxischecks methodische Grenzen auf, die bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden müssen. Zum einen besteht ein Bias-Risiko, da die Teilnehmenden häufig aus einer vergleichsweise kleinen und selektiven Stichprobe stammen. Die gewonnenen Einsichten sind daher qualitativ wertvoll, aber nicht repräsentativ für alle Betroffenen. Ein Mittel hiergegen kann die breite Einbindung zusätzlicher Gespräche mit weiteren relevanten Institutionen sein. Eine solche Vielfalt erhöht die Robustheit der Ergebnisse und stärkt ihre Anschlussfähigkeit.

3.3 Ergebnisse und Qualität

Handhabbare Ergebnispapiere als Merkmal von Praxischecks

Ergebnispapiere stellen die Ergebnisse der Praxischecks in handhabbarer Form dar. Sie enthalten in der Regel ein Inhaltsverzeichnis, eine Einführung in die Methodik, eine Einführung in die Thematik sowie Empfehlungen. Während der im Betrachtungszeitraum veröffentlichte erste Praxischeck „Wärmepumpe“ nur einen Umfang von drei Seiten hatte, sind andere deutlich länger, sodass sich hier ebenfalls eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Instruments zeigt. Es scheint sich eine Länge der Ergebnispapiere von 10 bis 15 Seiten durchzusetzen.

In der Form der Empfehlungen wird die Weiterentwicklung und damit die Verbesserung des Instruments sichtbar. Reine textliche Darstellungen werden durch kompakte, aber facettenreiche Tabellen ersetzt, die das spätere Abarbeiten und

Umsetzen von Empfehlungen erleichtern und die Handhabung der Praxischecks insgesamt verbessern. Auf diese Weise können Ergebnispapiere als Arbeitspapiere genutzt werden. Solche Maßnahmentabellen in Form von Handlungsempfehlungen werden systematisch den zuständigen Akteuren auf Bundes-, Länder- oder Kommunalebene zugeordnet, mit Prioritäten versehen, hinsichtlich ihrer zeitlichen Umsetzbarkeit (kurz-, mittel- oder langfristig) eingeordnet und um einen stichpunktartigen Status der Umsetzung ergänzt.

Tabelle 2 Beteiligte in den ausgewerteten Praxischecks

Praxischeck	Seiten	Inhaltsver- zeichnis	Einführung Methodik	Gegenstand	Darstellung der Empfehlungen
Wärmepumpen	3	-	-	Lebenslage	Text
Wind an Land	13	-	x	Lebenslage	Text
Energiedienst- leistungsgesetz	7	-	x	Gesetz	Tabelle mit Umsetzungsampel
Genehmigung Schwerlasttrans- porte	7	-	x	Lebenslage	Text
Beurkundungs- bedürftige Vorgänge im Vereins- und GmbH-Recht	11	x	x	Lebenslage	Text
Praxischeck Einfach(er) gründen	16	x	x	Lebenslage	Tabelle mit Maßnahmen: Handlungsempfehlungen, Akteure (Bund, Länder, Kommunen), Priorität (1-4), Umsetzung (kurz-, mittel-, langfristig), Status der Umsetzung von Handlungsempfehlungen (Stichpunkte)
Praxischeck Lebensmittel- handwerk	13	x	x	Lebenslage	Tabelle mit Vorschlag, Zuständigkeit (Bund, Vollzug, Kammer) Erläuterung des Vorschlags, Lösungsansatz aus dem Praxisworkshop

3.4 Nutzung der Ergebnisse der Praxischecks

Die anlassbezogene Durchführung von Praxischecks erhöht die Relevanz der Ergebnisse

Die Auswahl des Untersuchungsgegenstands eines Praxischecks folgt derzeit keinem standardisierten Verfahren. Aus den Fachgesprächen geht hervor, dass Praxischecks überwiegend anlassbezogen durchgeführt wurden, und damit aktuelle politische Prioritäten adressierten. Häufig erfolgten sie in Kooperation mit weiteren Ressorts oder einzelnen Ländern, auch um die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung der Empfehlungen zu erhöhen und Ressourcen zu bündeln.

Dies zeigt sich auch an der thematischen Auswahl der Praxischecks: Sie befassten sich im Zuständigkeitsbereich des damaligen BMWK mit zentralen Elementen der Energiewende, einer politischen Priorität der damaligen Regierungskoalition. Beispielhaft ist der Praxischeck Photovoltaik, dessen Ergebnisse im Rahmen des sogenannten Solarpakets zu Anpassungen der Rechtslage führten.⁴⁹ Durch die Auswahl politisch relevanter Themen steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Ergebnisse auch in einer Anpassung der Rechtslage resultieren.

⁴⁹ BMWK (2023): BMWK baut mit neuem Praxis-Check-Verfahren konkret unnötige Bürokratie ab. Überblickspapier zum neuen Instrument des Praxischecks.

Ressortübergreifende Wirkung – Chance und Herausforderung zugleich

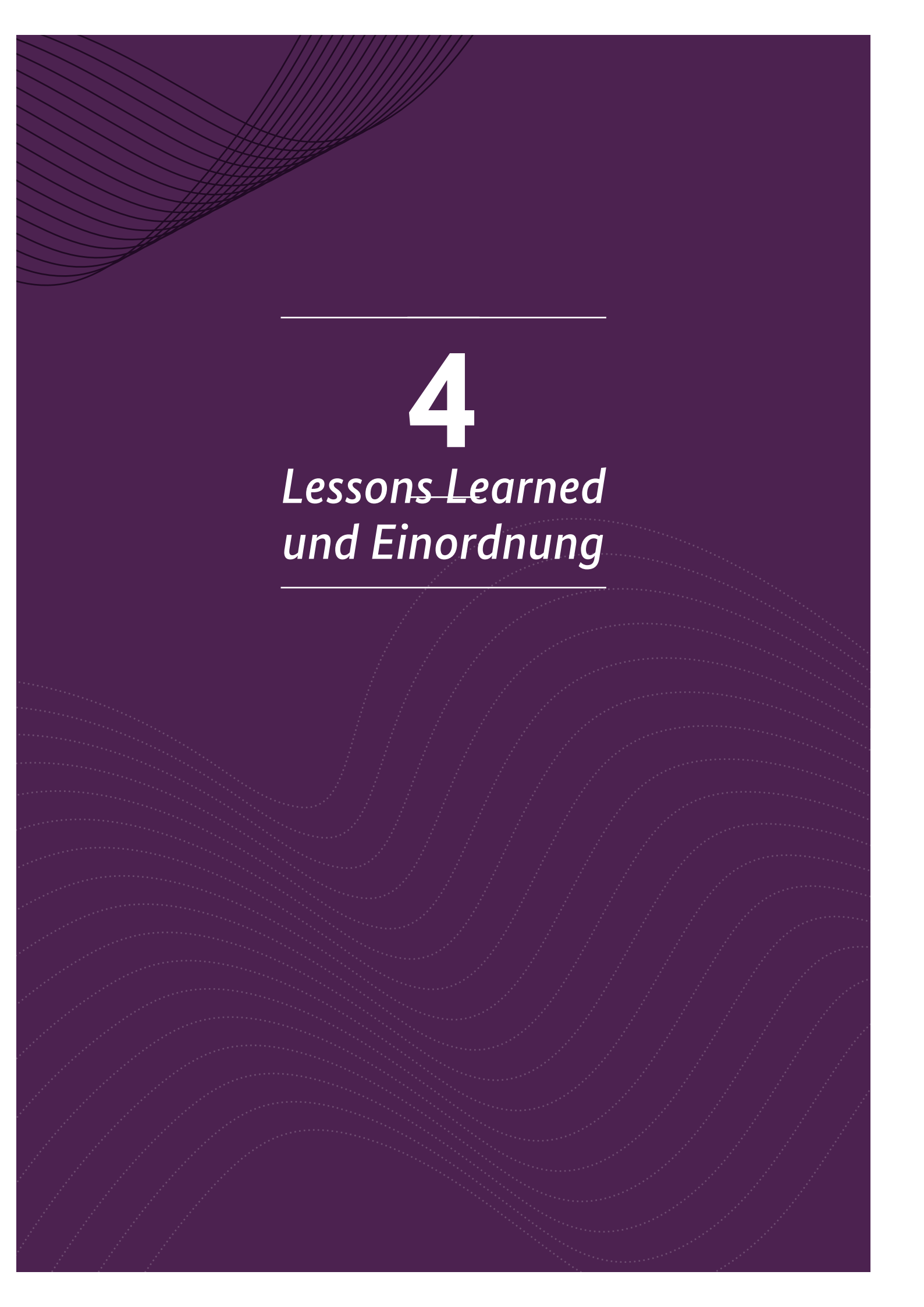
In den Ergebnissen von Praxischecks werden regelmäßig bürokratische Hemmnisse über die Grenzen einzelner Gesetze, Ressorts und staatlicher Ebenen hinaus identifiziert. Dies ist eine Stärke des Instruments, führt jedoch zugleich zu Herausforderungen bei der Weiterbearbeitung der Ergebnisse. Dies zeigt sich beispielhaft im Praxischeck „Einfach(er) gründen!“, den das BMWK gemeinsam mit den Ländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen durchgeführt hat. Die Maßnahme zur Erleichterung von Unternehmensübernahmen umfasst etwa datenschutzrechtliche Fragen ebenso wie Überlegungen zur gesetzlichen Ausgestaltung des Unternehmenskaufs und bezieht damit Bund, Länder sowie das damalige BMJ ein. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass wirksame Lösungen häufig nur ressort- und ebenenübergreifend möglich sind.

Die Umsetzungspraxis zeigt zugleich ein differenziertes Bild: Die Empfehlungen, die in die Zuständigkeit des den Praxischeck durchführenden Ressorts fielen, waren in der Regel sehr gut an bestehende Zuständigkeiten angebunden und konnten daher zügiger und zielgerichteter weiterverfolgt werden. Dies unterstreicht den Mehrwert, Praxischecks eng in die Prozesse des federführenden Ressorts einzubetten. Für Empfehlungen, die über die eigene Ressortzuständigkeit hinausgingen, war das Bekenntnis zur Umsetzung weniger stark ausgeprägt. Damit bleibt die Organisation der ressort- und ebenenübergreifenden Zusammenarbeit insgesamt eine zentrale Herausforderung. Es besteht das Risiko, dass identifizierte Hemmnisse und Empfehlungen nicht vollständig weiterverfolgt werden, wenn klare Zuständigkeiten und systematische Prozesse fehlen. Hinzu kommt, dass in einigen Ressorts noch unzureichende Kenntnisse über

das Instrument Praxischeck bestehen, was sowohl die Qualität der Durchführung als auch die Anschlussfähigkeit der Ergebnisse beeinträchtigen kann.

Bei der Interpretation der Ergebnisse von Praxischecks ist zu berücksichtigen, dass sie kein Instrument zur Messung von Wirkungen darstellen. Sie liefern vielmehr Hinweise zur praktischen Umsetzung und Handhabung von Regelungen. Damit erfassen sie primär Aspekte der Implementierung (Outcome) und nicht unmittelbar messbare Wirkungen oder quantifizierbare Entlastungseffekte (Output).

Ein offener Punkt ergibt sich aus dem veränderten Verständnis von Praxischecks im neuen Koalitionsvertrag. Während die Ampel-Koalition Praxischecks als ein systematisches Verfahren zur Überprüfung des bürokratischen Aufwands beschreibt, das vor allem auf eine regelmäßige Einbeziehung relevanter Stakeholder abzielt, sieht der aktuelle Regierungsentwurf (Kabinett Merz) eine deutlich frühere und verbindlichere Rolle des Instruments vor. Praxischecks sollen nun bereits in der Frühphase von Gesetzgebungsverfahren stattfinden und Betroffene sowie Vertreterinnen und Vertreter des Vollzugs aus Bund, Ländern und Kommunen innerhalb angemessener Fristen von vier Wochen beteiligen. Damit verschiebt sich der Schwerpunkt des Instruments: von einer eher offenen, stark an der Praxis ausgerichteten Analyse bestehender Belastungen hin zu einem gesetzgebungsvorbereitenden Verfahren, das strukturell in die Entstehungsphase neuer Regulierungen integriert wird. Diese veränderte Zielsetzung könnte Implikationen für die zukünftige Ausgestaltung haben.



4

Lessons Learned und Einordnung

4.1 Evaluierung und Praxischeck im Vergleich – Lessons Learned

Fasst man die praktischen Ausprägungen von Gesetzesevaluierungen und Praxischecks zusammen, werden die grundsätzlichen Einsatzprofile und der potenzielle Nutzen dieser beiden Instrumente deutlich. Gesetzesevaluierungen sind ein tendenziell zeit- und ressourcenintensives Instrument, welches einen breiten Blick auf eine Regulierung wirft und Antwort auf die Frage gibt, ob eine Regulierung wirkt. Praxischecks hingegen sind ein agiles, flexibles Instrument, das schnell eingesetzt werden kann, aber ein wesentlich engeres Ergebnis hat. Im Mittelpunkt steht nicht die gesamte Wirksamkeit, sondern die Effizienz der (administrativen) Ausgestaltung einer Regulierung (siehe Tabelle 3). Die empirische Analyse zeigt die wesentlichen Eigenschaften des praktischen Einsatzes von (Gesetzes-)Evaluierungen und Praxischecks und die jeweiligen Profile der beiden Instrumente.

Komplementäre Zwecke: Evaluierung und Praxischecks ergänzen sich

Die mit den Instrumenten Evaluierung und Praxischecks erzielbaren Ergebnisse stehen nicht in Konkurrenz zueinander, sondern ergänzen sich. Gut gemachte Evaluierungen fokussieren sich auf die intendierten und nichtintendierten Wirkungen entlang der Wirkungskette einer Regulierung (Outcomes, Impacts). Sie zeichnen nach, wie aus einer Veränderung der Rechtslage eine erwünschte Wirkung entsteht. Im Fokus steht das Regulierungsziel. Dafür nutzen Evaluierungen einen breiten Methodenansatz, der eine Einschätzung der Wirkung über die Evidenz im Einzelfall hinaus ermöglicht, durch statistische Verfahren, repräsentative Befragungen etc.

Tabelle 3 Evaluierung und Praxischeck im Vergleich

Praxischeck	Durchführende Institutionen	Beteiligte
Untersuchungsgegenstand	Einzelregelung, Gesetz, Teilbereich; Kombination mehrerer Regulierungen	Lebenslage, Use Case, komplexe Praxisfälle; Fokus auf konkrete Umsetzung
Einbindung von Beteiligten	Analytisch: Befragungen, Interviews, schriftliche Stellungnahmen; meist passiv	Dialogisch: Workshops, Planspiele, direkte Interaktion; Erfahrungswissen
Methodik	Heterogen, meist methodisch fundiert, aber variable Standards; komplex möglich	Wenig standardisiert, hohe Flexibilität, oft nur sehr basale Dokumentation
Aufwand	Tendenziell hoch, da ressourcen- und zeitintensiv (oft mehrere Monate bis Jahre)	Geringer als Evaluierung: Agil, schnell, weniger ressourcenintensiv
Dauer	Langfristig, häufig >1 Jahr	Kurzfristig, wenige Wochen bis Monate
Reichweite	Wirkung von Inputs bis Impacts rekonstruierbar; umfassende Analyse	Beschränkt auf Outputs und Umsetzung; Fokus auf praktische Hindernisse
Einsatz	Verpflichtend bei wesentlichen Gesetzen und Rechtsverordnungen	Anlassbezogen; zielgerichteter Einsatz nach Ermessen der Ressorts

Praxischecks nehmen hingegen die Qualität der Umsetzung einer Regulierung in den Blick. In Praxischecks wird nicht bewertet, ob ein übergeordnetes Ziel erreicht wurde, sondern ob die Regulierung für die Regelungsadressaten und Vollzugsbehörden umsetzbar und effizient ist. Der in Praxischecks genutzte Methodenmix, mit einer starken Fokussierung auf der Nutzung des Praxiswissens der Teilnehmenden, ist nicht geeignet, um weitergehende Wirkungen zu bewerten.

Im Einsatz ergänzen sich die beiden Instrumente: Praxischecks als detailorientiertes Instrument zur Verbesserung der „handwerklichen Qualität“ der Regulierung und zum Bürokratieabbau, Evaluierungen für die Bewertung der grundsätzlichen Eignung einer Regelung die gewünschten Ziele zu erreichen.

Methodische Vielfalt und Flexibilität bei Evaluierungen und Praxischecks

Für die Durchführung von Evaluierungen gibt es keine verbindlich vorgeschriebene Methodik. Die Arbeitshilfe zur Evaluierung sowie der Staatssekretärsbeschluss betonen die notwendige methodische Flexibilität, um eine angemessene Zweck-Mittel-Relation sicherzustellen. Diese Offenheit erlaubt es, die gewählten Methoden an den jeweiligen Regelungsgegenstand und die verfügbaren Ressourcen anzupassen. Eine solide methodische Fundierung ist entscheidend für die intersubjektive Nachvollziehbarkeit und damit unmittelbar auch für die Glaubwürdigkeit und Anschlussfähigkeit der Ergebnisse.⁵⁰ Dazu gehört insbesondere die Kombination verschiedener Erhebungsverfahren (z. B. qualitative und quantitative Ansätze), um ein umfassendes Bild zu gewinnen – welche in der Praxis in den meisten Fällen angewendet wird. Gleichzeitig zeigt sich, dass fehlende Elemente wie eine klar

analysierte Wirkungslogik oder ein nachvollziehbares Untersuchungsdesign die Transparenz und Nachvollziehbarkeit einschränken können. Hier besteht Potenzial für eine stärkere Orientierung an Mindeststandards, ohne die notwendige Flexibilität zu verlieren.

Die Modernisierungagenda Bund unterstreicht diesen Anspruch, indem sie die Etablierung von Erfolgsindikatoren für regulatives Handeln vorsieht. Solche Indikatoren können helfen, die Wirkungsmessung systematischer und vergleichbarer zu gestalten.

Praxischecks sind bewusst dialogisch angelegt und methodisch wenig standardisiert. Diese Offenheit ist eine Stärke, da sie praxisnahe Lösungen und Lernprozesse ermöglicht und eine Anpassung auf die jeweilige Untersuchungsfrage zulässt. Entsprechend fehlt es aber auch an Orientierung für die Durchführung von Praxischecks für Ressorts, die bisher wenig bis keine Erfahrung mit der Methode gesammelt haben.

Gute Strukturierung und nutzerorientierte Darstellung erhöhen die Nutzbarkeit der Ergebnisse

Die Strukturierung von Evaluierungsergebnissen ist ein wesentlicher Faktor für ihre Verständlichkeit und damit auch für ihre Nutzbarkeit. Derzeit besteht keine verbindliche Vorgabe für den Aufbau von Evaluierungsergebnissen, was einerseits Flexibilität ermöglicht, andererseits aber zu einer großen Bandbreite in Umfang und Gestaltung führt. Diese reicht von sehr kurzen, stark komprimierten Darstellungen bis hin zu umfangreichen, detaillierten Berichten. Die Arbeitshilfe zur Durchführung von Evaluierungen bietet eine Orientierung für einen systematischen Aufbau, doch die Praxis zeigt, dass diese

⁵⁰ Statistisches Bundesamt Hrsg. (2024): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung, S. 13.

nur ein idealtypisches Vorbild sein kann. Flexibilität ist grundsätzlich sinnvoll, um unterschiedliche Regelungsgegenstände angemessen abzubilden. Sie sollte jedoch nicht dazu führen, dass zentrale Elemente wie eine klare Wirkungslogik, ein nachvollziehbares Untersuchungsdesign oder eine adressatengerechte Zusammenfassung fehlen. Gerade diese Elemente sind entscheidend, um die Ergebnisse nicht nur analytisch darzustellen, sondern als nutzbares Handlungswissen verfügbar zu machen.

Die Nutzbarkeit muss bei der Strukturierung von Evaluierungen immer mitgedacht werden. Einheitliche Mindeststandards – etwa für die Gliederung, die Darstellung der Wirkungsannahmen und die Integration einer kompakten Zusammenfassung – können die Verständlichkeit und Nutzbarkeit deutlich erhöhen, ohne die notwendige Flexibilität einzuschränken.

In der bisherigen Anwendung von Praxischecks konnten sich auch noch keine Standards für die Strukturierung und Ergebnisaufbereitung etablieren, vielmehr scheint es hier noch eine laufende Weiterentwicklung der Berichtsformate zu geben. Auch die Art der Darstellung von Evaluierungs- und Praxischeck-Dokumenten ist kein Nebenaspekt, sondern beeinflusst die künftige Nutzung. Klare Visualisierungen, kompakte Zusammenfassungen und strukturierte Ergebnisdarstellung sind zentrale Elemente, um wissenschaftlich-fachliche Ergebnisse in für Entscheidungsträger relevantes Handlungswissen zu übersetzen. Die Analysen zeigen hier sowohl für Evaluierungen als auch für Praxischecks Verbesserungspotenziale, Mindeststandards in Hinblick auf ihre Darstellung bzw. Gestaltung können hier Orientierung geben.

Ein klarer Fokus auf nutzbares Handlungswissen ist dabei entscheidend. Die Dokumente dürfen

sich nicht in der reinen Darstellung von Befunden erschöpfen, sondern müssen die Ergebnisse konsequent in konkrete, umsetzbare Empfehlungen übersetzen. Diese sollten priorisiert, adressiert und mit einer Perspektive zur Umsetzung versehen sein. Rein deskriptive Ergebnisdarstellungen können die Nutzbarkeit mindern.

Besonders wichtig ist die Executive Summary. Sie ermöglicht einen schnellen Überblick über Kernergebnisse und Handlungsempfehlungen und ist damit für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger unverzichtbar. Eine prägnante Zusammenfassung zu Beginn des Berichts erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Ergebnisse wahrgenommen und genutzt werden – gerade bei umfangreichen Dokumenten.

Bei den Praxischecks ist eine übersichtliche und nachvollziehbare Darstellung der Empfehlungen besonders wichtig. Prioritäre Ergebnisse sollten klar hervorgehoben und Maßnahmen mit geringerer Dringlichkeit anschließend dargestellt werden. Eine tabellarische Aufbereitung bietet sich hierfür an, da sie Struktur schafft, Prioritäten sichtbar macht und Vergleiche erleichtert. Die visuelle Darstellung in Praxischecks ist gering ausgeprägt. Eine Möglichkeit, dies zu stärken, ist das Rule Mapping, also die Visualisierung der Arbeitsschritte der Stakeholder bei einem Use Case.⁵¹

⁵¹ Vgl. BMJ (2024): Ergebnisse des Praxischecks zu beurkundungsbedürftigen Vorgängen im Vereins- und GmbH-Recht.

Breiter Untersuchungsgegenstand erfasst Komplexität von Regulierung besser

Ex-post-Praxischecks bewerten eine breite „Lebenslage“, also das Zusammenspiel unterschiedlicher Regulierungen in konkreten Anwendungsfällen. Gesetzesevaluierungen haben gemäß Staatssekretärsbeschluss hingegen einzelne Regulierungen oder sogar nur einzelne Paragraphen einer Regulierung zum Gegenstand. Die „Evaluierungspflicht“ bezieht sich auf ein konkretes Regelungsvorhaben. In einer Praxis, die durch die komplexe Interaktion unterschiedlicher Regulierungen gekennzeichnet ist, birgt dieser enge Fokus die Gefahr, dass es erstens sehr schwer ist, den konkreten Wirkbeitrag einer einzelnen Regelung nachzuweisen und zweitens der Blick auf die Gesamtwirksamkeit verwandter Politiken fehlt.

Die Befragung zeigt hier, dass ein breiterer Evaluierungsgegenstand zu einer höheren Wahrscheinlichkeit von Änderungsempfehlungen führt, und gerade auch in den Praxischecks zeigt sich die Bedeutung der Wechselwirkungen von Regulierungen. Auch im Ausland sind umfassendere Policy Reviews ein gängiges Instrument der Überprüfung von Regulierung.

Aufwand und inhaltliche Tiefe bei Evaluierungen, Agilität und Schnelligkeit bei Praxischecks

Evaluierungen sind häufig ressourcenintensiv – sowohl in Bezug auf Personal als auch auf Zeit. Problematisch wird der Aufwand für die Durchführung, wenn methodische Erfahrung fehlt oder Evaluierungen „on top“ zu anderen Pflichtaufgaben erledigt werden müssen. Evaluierungsverfahren von über einem Jahr Dauer können dazu führen, dass die Ergebnisse zu spät kommen, um noch in laufende politische Prozesse oder Gesetzgebungsverfahren einfließen zu können.

Die Durchführung von Evaluierungen (und zukünftig auch Praxischecks) sind für die Fachreferate meist keine wiederkehrende Routineaufgabe, sondern erzeugen erheblichen Aufwand für das Aneignen von Prozesswissen und Methoden. Typischerweise führen die Referate bzw. die jeweiligen durchführenden Personen innerhalb ihrer Tätigkeiten nur eine einzige Evaluierung durch und fangen entsprechend „bei null“ an. Interne Evaluierungen binden personelle Ressourcen bei gleichzeitigem, möglicherweise fehlendem Prozesswissen und Kompetenzen, die sich negativ auf die gezielte Steuerung des Evaluierungsprozesses auswirken können. Bei Vergabeverfahren für externe Evaluierungen sind die Fachreferate inhaltlich und organisatorisch beteiligt, was ebenfalls zu erheblichen Aufwänden führen kann.

Insgesamt sind gut gemachte Evaluierungen ein sehr aufwendiges Instrument, welches zielgerichtet und passgenau eingesetzt werden muss, damit es sich im Hinblick auf eine Aufwand-Nutzen-Abwägung lohnt.

In den ausgewerteten Praxischecks liegt zwischen dem Workshop und der Veröffentlichung des Ergebnisberichts derzeit ein Zeitraum von rund sechs Monaten oder weniger. Mit einer stärkeren Etablierung des Instruments könnten einzelne Projektschritte künftig beschleunigt werden. Praxischecks sind agil angelegt und setzen einen anderen Schwerpunkt als klassische Evaluierung. Im Mittelpunkt steht nicht die Messung von Wirkungen, sondern das Erfahrungswissen der Beteiligten sowie die Ableitung von Hinweisen zur Umsetzung und Prozessgestaltung. Praxischecks liefern damit vor allem Aussagen zur praktischen Implementierung (Outcome), nicht zur Wirkung im engeren Sinne (Impact oder Output).

Die interaktive Einbindung von Stakeholdern ermöglicht ein besseres Lernen

In der Gesamtbewertung der empirischen Ergebnisse in Kombination mit den Erkenntnissen aus der Literaturrecherche ergeben sich klare Unterschiede in der Art und Qualität der Beteiligung zwischen Evaluierungen und Praxischecks mit unterschiedlichen Zielstellungen und Wirkungsweisen.

Die Evaluierungen binden überwiegend analytisch ein: In klassischen Evaluierungsprozessen erfolgt die Beteiligung meist passiv und einseitig. Typische Formate, die in den Evaluierungsberichten beschrieben waren, sind Befragungen, Interviews oder schriftliche Stellungnahmen. Diese liefern zwar wertvolle Daten, bleiben aber stark strukturiert und distanziert. Die Interaktion ist begrenzt, was den Erkenntnisgewinn auf die Perspektive der Datenerhebung reduziert. Entsprechend ist die Chance auf ein wechselseitiges Lernen und die Entwicklung gemeinsamer Problemlösungen begrenzt.

Die Praxischecks hingegen setzen auf eine dialogische Einbindung in Form von direkter Interaktion in moderierten Workshops. Hier entsteht ein echter Dialog mit den Normadressaten. Diese dialogische Form ermöglicht nicht nur die Identifikation konkreter Hemmnisse, sondern fördert auch ein gemeinsames Verständnis von Prozessen und Interessenlagen. Praxischecks eröffnen im Vergleich zu den in Evaluierungen genutzten Einbindungsmethoden neue Lernformen und schaffen Erfahrungsräume, in denen Wissen nicht nur erhoben, sondern geteilt und gemeinsam weiterentwickelt wird. Dies stärkt die konzeptionelle und prozedurale Nutzung der Ergebnisse.

Die Verwendung der Ergebnisse muss von Beginn an mitgedacht werden

Die Praxischecks zeigen, welche Bedeutung ein klares Bekenntnis zur Nutzung der Ergebnisse für die Relevanz des Instruments hat. Anlassbezogen durchgeführt, stand bei den meisten Praxischecks das Interesse zur Problemlösung im Mittelpunkt. Die Ergebnisse – als strukturierte Handlungskataloge aufbereitet – haben unmittelbare Relevanz zur Verbesserung der spezifischen Lebenslage, auch wenn die Umsetzung ressort- und ebenenübergreifend herausfordernd sein kann.

Bei den Gesetzesevaluierungen gemäß Staatssekretärsbeschluss steht hingegen die Pflicht der Durchführung im Mittelpunkt, weniger die Ergebnisse. Die (sinnvolle) Durchführung mehrere Jahre nach der Einführung einer Regulierung und die teilweise lange Dauer der Evaluierung selbst führen dazu, dass es keine systematischen Abnehmer, für die im Rahmen der Evaluierungen erarbeiteten Erkenntnisse gibt. Zudem wird in rund einem Viertel der Evaluierungen sogar auf die Formulierung von Empfehlungen ganz verzichtet. Um den nicht unerheblichen Aufwand für die Evaluierungen zu rechtfertigen, sollte die Nutzung der Evaluierungsergebnisse zu Beginn der Evaluierung verankert werden.

Vor diesem Hintergrund ließe sich auch das Grundprinzip „Evaluate First“ in den Prozess der Gesetzesevaluierung sinnvoll integrieren. Für zentrale, planbare Politikvorhaben kann so eine breit angelegte Evaluierung initiiert werden, die Nutzung der Ergebnisse ist dann im weiteren Prozess der Novellierung gesichert. Eine generelle Pflicht zur Evaluierung vor jeder Novellierung erscheint hingegen vor dem Hintergrund von Dauer und Aufwand der Evaluierungen wenig praktikabel, und würde kaum auf Akzeptanz im politischen Raum stoßen.

4.2 Einordnung in bestehende Forschungsergebnisse

Die Schätzung der Wirkung von Evaluierungsergebnissen auf die Rechtslage auf Basis empirischer Erhebungen lässt, trotz einer im Durchschnitt soliden Qualität der Evaluierungen, den Schluss zu, dass der Einfluss eher gering ist. In lediglich einem Drittel der Fälle wurden die entsprechenden Regulierungen angepasst. Bei den bislang anlassbezogen und damit mit einem klaren Nutzungsinteresse durchgeführten Praxischecks lassen sich Hinweise auf eine höhere Nutzung und Wirksamkeit erkennen.

Werden die vorliegenden Ergebnisse in den Kontext bereits existierender empirischer Studien zur Nutzung von Evaluierungen im Policy-Prozess eingeordnet, so erscheinen sie wenig überraschend. Nach wie vor zeigen diese eine eher begrenzte Nutzung von Evaluierungsergebnissen im Policy Prozess.⁵² Die mangelnde Verwendung wird auch regelmäßig von Promotoren der Besseren Rechtsetzung wie der OECD⁵³ oder kürzlich der Leopoldina angemahnt.⁵⁴ Diese Befunde sind jedoch keineswegs neu.

Evaluierungen und Praxischecks können auf weiteren Wegen genutzt werden und Wirkung entfalten. Dies kann beim Design der Instrumente genutzt werden.

Ausgehend von der Beobachtung, dass wissenschaftliche Erkenntnisse über die Wirkung von Programmen und Policies nur sehr begrenzt Eingang in den Policy Prozess fanden, hat die (Wissens-)Verwendungsforschung seit den 1960ern gezeigt, dass ein rein instrumentelles Verständnis

der (Nicht-)Nutzung von (wissenschaftlichem) Wirkungswissen zu kurz greift, und weitere, nicht lineare Formen der Wissensverwendung beobachtbar sind.⁵⁵ Vereinfachend werden vier Formen von Nutzung identifiziert:⁵⁶

- 1. Instrumentelle Nutzung:** Die Ergebnisse und Empfehlungen einer Evaluierung fließen direkt in die Veränderung einer Policy ein. Dies ist die „klassische“ Vorstellung, wie Evaluierungen Einfluss auf die Verbesserung von Politik nehmen (sollen). Diese Perspektive wurde auch im Wesentlichen in diesem Gutachten eingenommen.
- 2. Konzeptionelle Nutzung:** Evaluierungsergebnisse werden von den Beteiligten auch indirekt verarbeitet und führen zu sekundären Erkenntnisgewinnen, die eine Veränderung von grundlegenden Annahmen, Konzepten und Begrifflichkeiten bewirken.
- 3. Prozedurale Nutzung:** Diese Perspektive betont die Bedeutung der Teilnahme am Evaluierungsprozess. Durch die Teilnahme entsteht gegenseitiges Verständnis für Problemlagen, ein besseres Verständnis für die Ausgestaltung der Policies sowie der beteiligten Interessenlagen.
- 4. Symbolische Nutzung:** Eine symbolische Nutzung entsteht, wenn die Evaluierung vor allem aus legitimatorischen Gründen erfolgt, beispielsweise, um bereits getroffene Entscheidungen zu begründen. Eine substanzielle Veränderung der Politik erfolgt nicht und ist in diesem Nutzen auch nicht angestrebt.

⁵² Siehe die Übersicht in Wollmann (2014).

⁵³ Vgl. OECD (2020): Improving Governance with Policy Evaluation, LESSONS FROM COUNTRY EXPERIENCES, Public Governance Reviews.

⁵⁴ Leopoldina (2025).

⁵⁵ Vgl. Wollmann (2014), Sager et al. (2021).

⁵⁶ Vgl. Sager et al. (2021) nach Sager und Ledermann (2008).

Diese Kategorisierung der Nutzungsarten von Evaluierungsergebnissen erlaubt eine weitere Perspektive auf die Wirkung von Gesetzesevaluierung und Praxischecks, und lässt sich zudem gezielt für die Weiterentwicklung der Instrumente nutzen. Während die instrumentelle Nutzung häufig eher ernüchternd ausfällt, werden die Wirkungen des konzeptionellen und prozeduralen Nutzens tendenziell unterschätzt.

Gut lässt sich dies am Beispiel der Erfahrungen mit den Praxischecks beschreiben: Der Dialog zwischen Normadressaten, Vollzugsbehörden und Legisten schafft hier über den konkreten Regelungsbereich hinaus Verständnis für die Rahmenbedingungen in Vollzugsbehörden und bei den Normadressaten. Es ist davon auszugehen, dass dieses erweiterte Verständnis in künftigen Regelungsvorhaben der beteiligten Legistinnen und Legisten Eingang findet und zu einer Verbesserung der Rechtsetzung führt. Ein solcher Lernprozess ist das Ergebnis des Designs des Instruments – dem Fokus auf den dialogischen Austausch – und würde bei Alternativen wie einer klassischen Verbändebefragung voraussichtlich nicht eintreten. Auch die prozedurale Nutzung lässt sich durch die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Instrumente beeinflussen.



5

Handlungsempfehlungen

Zur Weiterentwicklung der Evaluierungspraxis und Nutzung von Praxischecks als Instrumente empfehlen wir die Weiterentwicklung entlang der folgenden Leitlinien:

1. (Gesetzes-)Evaluierungen zielgerichteter einsetzen

Evaluierungen sind ein relativ aufwendiges und langwieriges Instrument der Überprüfung der Wirkung von Regulierungen. Wenn sie durchgeführt werden, dann sollte die Relevanz der Ergebnisse und eine anschließende Befassung mit den Ergebnissen sichergestellt werden. Hierfür empfehlen wir:

- Die Einführung einer jeweils ressortweiten **Evaluierungsplanung**, in der **wenige**, aber dafür **prioritäre Evaluierungsvorhaben** mit einem klaren Evaluierungsmandat definiert werden.
- Diese **prioritären Evaluierungsvorhaben** sollten einen breiteren Evaluierungsauftrag haben, und perspektivisch die Wirkung von Regulierungen in einem (rechtlichen) Gesamtzusammenhang zum Gegenstand nehmen (z. B. entlang einer sogenannten „Lebenslage“).
- Priorisierte Evaluierungen sind mit einem klaren Bekenntnis so durchzuführen, dass ihre Ergebnisse in den **politischen Prozess eingebracht** werden (Verwendungspfade).
- Die Vereinfachung der Durchführung nicht prioritärer Evaluierungen durch **standardisierte Kurzevaluierungen, die inhaltlich fokussiert und formal schlank** (z. B. ohne ausführliche theoretische Abhandlungen oder Einordnungen) gestaltet werden („**Evaluation light**“). Hierfür ist ein entsprechendes Verfahren zu erarbeiten und in die Vorgaben des Staatssekretärsausschusses zu integrieren.

2. Transparenz erhöhen und Wissensmanagement verankern

Transparenz über laufende und abgeschlossene Evaluierungsvorhaben schafft mehr Aufmerksamkeit für Evaluierungsergebnisse und erlaubt das Lernen aus bestehenden Evaluierungen. Es besteht jedoch nach wie vor kein öffentlicher Überblick über durchgeführte Evaluierungen. Dies erschwert sowohl die Nutzung von Evaluierungsergebnissen im weiteren Gesetzgebungsprozess als auch ein Lernen aus bereits durchgeführten Evaluierungen. Das für die qualitativ hochwertige Durchführung von Evaluierungen notwendige Methoden- und Prozesswissen lässt sich am effizientesten zentral in den Ressorts vorhalten, nur so ist eine regelmäßige Anwendung und erfahrungsbasierte Weiterentwicklung sichergestellt.

Um Transparenz zu erhöhen und das Wissensmanagement zu verbessern, wird deshalb empfohlen:

- Zügige **Umsetzung der beschlossenen, zentralen Evaluierungsplattform** der Bundesregierung und Ergänzung der Inhalte um laufende und geplante Evaluierungsvorhaben der Ressorts.
- Ausbau der zentralen Ansprechpartner für Evaluationen in den Ressorts zu zentralen **Servicestellen für Evaluierungen**, die die Fachreferate mit Methoden- und Prozesswissen unterstützen und die Evaluierungsaktivitäten des jeweiligen Ressorts koordinieren.

3. Handlungsrelevanz sicherstellen

Komplexe Evaluierungsergebnisse bedürfen einer Übersetzung in für die (Fach-)Politik handhabbares Handlungswissen („was kann konkret getan/verändert werden?“). Nach wie vor finden sich jedoch zahlreiche Evaluierungsberichte, die auf Handlungsempfehlungen oder -optionen verzichten. Hier bedarf es klarer (und ggf. verbindlicher) Mindeststandards für die Evaluierungstätigkeit. In Bestärkung des bereits 2019 gefassten Beschlusses des Staatssekretärsausschusses *Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau* empfehlen wir, dass die folgenden Elemente verbindlich in allen Evaluierungen vorhanden sein sollten:

- Bereitstellung von **präzisen Zusammenfassungen** (Executive Summaries) für alle Evaluierungen.
- Formulierung **klarer Handlungsempfehlungen oder -optionen** als Evaluierungsergebnis in allen Evaluierungen. In den Empfehlungen sollen Wege aufgezeigt werden, wie die Wirkung der evaluierten Regelung erhöht, und ggf. nichtintendierte Wirkungen und Kosten verringert werden können.

4. Qualität der Evaluierungen in der Wirkungsmessung verbessern

Ein zentrales Ziel der Evaluierungsprozesse ist es festzustellen, ob die intendierten Wirkungen durch die evaluierten Rechtsnormen erzielt werden konnten. In der Praxis ist eine strukturiert durchgeführte und dargelegte Wirkungsmessung immer noch nicht der Standard, auch wenn die Ambition dafür in den Beschlüssen des Staatssekretärsausschusses sowie zuletzt in der Modernisierungsagenda klar formuliert ist. Um die Nachvollziehbarkeit und Strukturierung der Wirkungsmessung zu verbessern, empfehlen wir:

- Die Evaluierungsberichte sollten verbindlich ein **transparentes und nachvollziehbares Wirkmodell** aufweisen.
- Mindestens sollten die Evaluierungsberichte **ein Untersuchungsdesign beinhalten**, welches klar darlegt, welche Wirkungen erwartet und wie diese gemessen werden. Ggf. ist dies als verpflichtendes Element in die Evaluierungsberichte aufzunehmen.
- Bereits in der **Gesetzesformulierung sollte ein Wirkmodell genutzt werden**, das die Interventionslogik eines Regelungsvorhabens abbildet. Das Wirkmodell kann dann zur Messung der (intendierten) Wirkungen genutzt und dessen Plausibilität im Rahmen der Evaluierung geprüft und bewertet werden.

5. Ex-post-Praxischecks weiter fundieren und ausrollen

Praxischecks haben sich als agiles Instrument zur Identifikation praktischer, bürokratischer Belastungen von Regelungsadressaten und Vollzugsbehörden bewährt und tragen zu einem besseren Verständnis der Legistinnen und Legisten für Vollzugsfragen bei. Eine intensivere Nutzung dieses Instruments kann bei der Identifikation bürokratischer Lasten helfen. Dafür empfehlen wir:

- Durchführung der Praxischecks **im klaren Auftrag der Hausleitung, also einem politischen Bekenntnis zur Umsetzung der Ergebnisse**; keine Durchführung als bloße administrative Pflichtaufgabe. Ziel ist die Verankerung in der politischen Planung des Ressorts, um die Bereitschaft zur Umsetzung der Ergebnisse zu erhöhen.
- Weiterhin klare Fokussierung der aktiv Teilnehmenden **auf Vollzugsbehörden und Regelungsadressaten** mit praktischer Erfahrung des jeweiligen Regelungsbereichs in angemessenen Gruppengrößen.

- Erstellung eines für alle Ressorts **nutzbaren Methodenbaukastens bzw. einer Checkliste auf Basis der methodischen Kernprinzipien des Praxischecks** (Nutzerorientierung, Prozessperspektive, Dialogorientierung, Praktikereinbindung, Versachlichung. Eine Vereinheitlichung erscheint hingegen nicht notwendig).
- Weiterentwicklung und Vereinheitlichung **der Ergebnisdokumentation** auf Basis der bisherigen Erfahrungen mit klarer Listung und Bewertung der identifizierten Handlungsbedarfe.
- Sicherstellung **des Follow-ups der Ergebnisse**, auch ressort- und ebenenübergreifend, durch ein geeignetes Monitoring.
- Vertiefte **inhaltliche Vorbereitung und Erläuterung** der geplanten Rechtsnorm durch die das Regelungsvorhaben begleitenden Legistinnen und Legisten, um die zukünftige Regelung in ihren Auswirkungen auf die bürokratische Belastung erlebbar zu machen.
- Verstärkte **Plausibilisierung der Rückmeldungen und Fokussierung auf Aussagen zur bürokratischen Belastung** durch die neue Regelung, nicht die Wirkung.
- Abgrenzung zur **klassischen Verbändebeteiligung** als der politischen Abstimmungsphase im Gesetzgebungsprozess.

6. Methodische Anpassungen bei ex-ante-Einsatz von Praxischecks

Der in der laufenden Legislatur vorgesehene vermehrte ex-ante-Einsatz von Praxischecks bietet die Chance, bürokratische Belastungen vor der Entstehung zu begrenzen. Anders als im ex-post-Praxischeck kann die Bewertung der Praktikerrinnen und Praktiker im ex-ante-Check nur auf Basis von Annahmen und hypothetischen Handlungskonstellationen erfolgen. Eigene, spezifische Erfahrungen mit der (zukünftigen) Regulierung stehen nicht zur Verfügung. Damit steigt die Gefahr, dass Rückmeldungen stärker von der Haltung zur zukünftigen Regulierung beeinflusst werden, zudem lassen sich die Ergebnisse weniger leicht plausibilisieren. Besonders sicherzustellen ist auch der Fokus auf den Vollzug und die bürokratische Belastung. Die Zusammensetzung von Praxischecks erlaubt typischerweise keine Fundierung der (gesamtgesellschaftlichen) Wirkung eines Regelungsvorhabens. Daraus ergeben sich Anforderungen, die in einer methodischen Handreichung für die Durchführung verankert werden sollten:

The background is a dark blue-grey color. In the upper half, there are several thin, light grey wavy lines that curve upwards from the left towards the right. In the lower half, there are more numerous, closely spaced, light grey wavy lines that curve downwards from the left towards the right. In the center, the title is written in a white, bold, sans-serif font, flanked by two horizontal white lines.

Anhang: Datengrundlage und Methodik

Analyserahmen und Untersuchungskriterien

Ausgehend von einem breiten Verständnis von Wirkung wurde im Untersuchungsdesign dieses Kurzgutachtens vor allem das Vorhandensein bestimmter Wirkvoraussetzungen überprüft. Diese Wirkvoraussetzungen sind als notwendige, aber nicht als hinreichende Bedingung für eine Wirkung von Gesetzesevaluierungen und Praxischecks zu verstehen. Die Konzentration auf Wirkvoraussetzungen anstelle der direkten

Messung von Wirkung ergibt sich aus der methodischen Ausgestaltung dieses Gutachtens. Dieses konzentriert sich auf die Auswertung der seit 2013 erstellten Evaluierungsdokumente und ergänzt diese um Einschätzungen aus einer Befragung und Fachgesprächen. Da die Evaluierungsberichte in der Regel vor dem Eintritt einer Wirkung fertiggestellt wurden, lässt sich aus ihnen keine Wirksamkeit rekonstruieren.



Abbildung 11 Phasen von Praxischecks

Für die Analyse der Evaluierungen und der Praxischecks wurden deshalb Kriterien in vier Dimensionen untersucht, die Aussagen über die Qualität der Evaluierungen und ihre vermuteten Wirkungen erlauben. Diese sind in Abbildung 11 dargestellt.

Als Referenzrahmen für die Auswertung und die Identifikation der Kriterien dient die Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung, wohlwissend, dass diese erst seit 2024 zur Verfügung stand.⁵⁷ Aufbauend auf einschlägigen Empfehlungen der Fachgesellschaften und internationalen Standards beschreibt die Arbeitshilfe zusammenfassend die relevanten Arbeitsschritte zur Durchführung einer Evaluierung und skizziert einen idealtypischen Aufbau und einen geeigneten Ablaufplan. Damit bietet die Arbeitshilfe einen inhärenten Standard, welche Elemente in einer Evaluierung enthalten sein sollten.

Zusätzlich zur Arbeitshilfe wurden weitere Publikationen in die Entwicklung der Kriterien

und der damit verbundenen Auswertung mit einbezogen, insbesondere die Standards für Evaluation der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V., die insgesamt 25 Standards zu Zwecken der Qualitätssicherung und -entwicklung formuliert hat.⁵⁸

Die Entwicklung des Referenzrahmens mit Untersuchungskriterien orientiert sich damit an anerkannten Standards, die Erfahrungen aus bisherigen Evaluierungsprozessen zusammengetragen haben. Wie in der Arbeitshilfe zur Evaluierung erwähnt, gibt es keine allgemeingültigen und für alle Formen und Inhalte von Evaluierungen passenden Vorgehen und Methoden.⁵⁹ Vielmehr geht es um idealtypische Kriterien, die zur Einschätzung der Qualität der Evaluierungen herangezogen werden. Limitierend ist zu erwähnen, dass sich die Dokumentenanalyse auf das Vorhandensein dieser Kriterien in den Dokumenten (Evaluierungsberichte usw.) bezieht und die Bewertung entsprechend auch abhängig von der jeweiligen Aufarbeitung der Evaluierungsprozesse in den Dokumenten ist.

Dokumentenanalyse

Für die Dokumentenanalyse wurden die vom NKR zur Verfügung gestellten Dokumente der Evaluierungsprozesse und der Praxischecks mithilfe einer systematischen Analyse ausgewertet. Insgesamt 175 Dokumente zu den Evaluierungen (Evaluierungsberichte, Monitoringberichte, Vermerke, Sonstige) wurden zunächst mit einer ebenfalls vom NKR zur Verfügung gestellten Liste der Evaluierungsprozesse abgeglichen. Nach Bereinigung wurden 135 Dokumente zu 128 Evaluierungsprozessen analysiert.

In einer Analyse der Metadaten wurden softwaregestützt (Python) zunächst Dokument-Informationen wie Seitenzahlen und Urheber extrahiert und zu den bestehenden Informationen in der Liste der Evaluierungsprozesse ergänzt.

Anhand des Analyserahmens wurden die Dokumente einzeln mithilfe KI-gestützter Software (Microsoft Co-Pilot/GPT-5) auf das Vorhandensein bzw. die Ausprägung der jeweiligen Kategorien überprüft. Dafür wurde eine

⁵⁷ Statistisches Bundesamt Hrsg. (2024): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung.

⁵⁸ DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. Hrsg. (2017): Standards für Evaluation.

⁵⁹ Statistisches Bundesamt Hrsg. (2024): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung, S. 5.

Eingabeaufforderung (sog. Prompt) entwickelt, der zuverlässig (user- und softwareversionsunabhängig) die betreffenden Textstellen aus den Dokumenten ausgibt und eine Einschätzung über die Ausprägung ausgibt. Die Textstellen wurden mit der Einschätzung abgeglichen und in die Liste der Evaluierungen eingetragen. In den meisten Fällen wurde zu Qualitätssicherungszwecken

parallel im jeweiligen Dokument kontrolliert, ob die Software zur richtigen Einschätzung gekommen ist.

Das Endprodukt der Dokumentenanalyse ist eine Liste zu 128 Evaluierungsprozessen mit jeweils 31 Ausprägungen.

Dokumentenanalyse Praxischecks

Für die Analyse standen insgesamt 15 vom NKR bereitgestellte Dokumente zur Verfügung. Daraus konnten acht relevante Praxischecks identifiziert werden. Diese wurden manuell ausgewertet und miteinander verglichen. Neben der deskriptiven Analyse lag der Fokus auf der Art der formulierten Empfehlungen sowie auf der Weiterentwicklung des Instruments Praxischeck.

Dafür wurden die Dokumente in die chronologische Reihenfolge ihres Erscheinens gebracht und anschließend systematisch gegenübergestellt (siehe Tabellen 1 und 2). Auf diese Weise ließ sich die Entwicklung des Instruments nachvollziehen und bewerten.

Befragung

Die Befragung wurde mit dem Umfragetool LimeSurvey erstellt und durchgeführt. Alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer erhielten einen Link zum Starten der Umfrage. Die Antworten wurden auf den Servern der Prognos AG gespeichert und auf aggregierter Ebene ausgewertet.

Es wurden rund 150 Einladungsmails versendet. Insgesamt füllten 59 Teilnehmerinnen und Teilnehmer den Fragebogen vollständig aus. Die Erhebung fand zwischen dem **10.11.2025 und 26.11.2025** statt.

Fragebogen

Anzahl der Evaluierungsvorhaben

1. Wie viele Evaluierungen wurden von Ihnen/Ihrem Referat seit 2013 betraut?

[Eingabe Zahl]

Hinweis: Für die Beantwortung der nachfolgenden Fragen möchten wir Sie bitten, sich auf die von Ihnen/Ihrem Referat zuletzt betreute Evaluierung zu beziehen.

Beschreibung des Evaluierungsvorhabens

2. In welchem Ressort war die von Ihrem Referat betreute Evaluierung angesiedelt?

[Bitte Kürzel angeben]

3. Was war Gegenstand der Evaluierung?

[Gesamtes Gesetz bzw. gesamte Rechtsverordnung, Teilbereich eines Gesetzes bzw. einer Verordnung, Einzelvorgabe, Sonstiges mit Eingabe].

4. Was war der Anlass für die Evaluierung?

[Gesetzliche Pflicht, Politische Initiative, Staatssekretärsbeschluss, Sonstiges mit Angabe]

5. Wer hat die Evaluierung durchgeführt?

[Eigenes Referat, Anderes Referat im Haus, Nachgeordnete Behörde, Beratungsunternehmen, Wissenschaftliche Einrichtung, Mischform (interne Durchführung mit punktueller externer Unterstützung, z. B. für die Durchführung der Analyse ohne Bewertung und Handlungsempfehlung), Sonstiges mit Angabe]

6. Wie lange dauerte der Evaluierungsprozess?

[1-3 Monate, 4-6 Monate, 7-12 Monate, mehr als 12 Monate, keine Angabe]

Bekanntheit und Veröffentlichung

7. Wurde die von Ihrem Referat betreute Evaluierung veröffentlicht:

[ja, nein, keine Angabe]

8. Welche internen und externen Akteure wurden nach Abschluss der Evaluierung mit den Ergebnissen befasst? (Mehrfachauswahl)

[Hausleitung, Kabinett, Bundestag/Fachausschuss, nachgeordneter Bereiche, Länder, Verbände und Interessengruppen, Fachkonferenz, Sonstiges mit Angabe]

9. Bitte bewerten Sie die politische und öffentliche Aufmerksamkeit für die Evaluierungsergebnisse.

[sehr geringe Aufmerksamkeit (Bsp. Behandlung nur in der Fachpolitik), geringe Aufmerksamkeit, mittlere Aufmerksamkeit, hohe Aufmerksamkeit, sehr hohe Aufmerksamkeit (Bspw. Berichterstattung in überregionalen Medien, Stellungnahmen führender Politiker etc.), keine Angabe].

Evaluierungsergebnisse und Wirkung

10. Empfiehlt die Evaluierung eine Veränderung der untersuchten Rechtsnorm(en)?

[ja, nein, keine Angabe]

11. Wenn ja, wie hoch ist der empfohlene Veränderungsbedarf?

[sehr geringer Veränderungsbedarf (z.B. technische und redaktionelle Anpassungen), geringer Veränderungsbedarf, mittlerer Veränderungsbedarf, hoher Veränderungsbedarf, sehr hoher Veränderungsbedarf (z. B. Grundlegende Bearbeitung, Beendigung etc.), keine Angabe].

12. Erfolgte nach Abschluss der Evaluierung eine Anpassung der evaluierten Rechtsnorm(en)?

[ja, nein, keine Angabe]

13. Wenn ja, welchen Einfluss hatte die Evaluierung auf die Änderung der Rechtslage?

[keinen Einfluss (Bspw. Anpassung ohne Berücksichtigung der Evaluierungsergebnisse), geringer Einfluss, mittlerer Einfluss, hoher Einfluss, sehr hoher Einfluss (Bspw.: Anpassung erfolgte entlang der zentralen Empfehlungen der Evaluierung), keine Angabe].

Timing

14. Wie beurteilen Sie den Zeitpunkt der Evaluierung im Hinblick auf die Möglichkeit, Wirkungen oder Veränderungen zu messen?

[eher zu früh: Wirkungen konnten noch nicht festgestellt werden, zur rechten Zeit: Wirkungen waren messbar, eher zu spät: Wirkungen lagen lange zurück, keine Einschätzung möglich].

15. Wie beurteilen Sie den Zeitpunkt, zu dem die Ergebnisse der Evaluierung vorlagen, im Hinblick auf die Möglichkeit, Einfluss auf die Anpassung der Politik oder Gesetzeslage zu nehmen?

[eher zu früh, zur rechten Zeit, eher zu spät, keine Einschätzung möglich].

Gesamteinschätzung und Ihre weiteren Hinweise

16. Bitte bewerten Sie vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrungen mit Evaluierungen und jenseits des konkreten Evaluierungsvorhabens die folgenden Aussagen:

„Evaluierungen verbessern die Entscheidungsgrundlagen von Politik und Verwaltung.“

[stimme gar nicht zu, stimme eher nicht zu, teils/teils, stimme eher zu, stimme voll und ganz zu, keine Angabe]

„Evaluierungen führen zu einer Veränderung und Verbesserung der untersuchten Rechtsnormen.“

[stimme gar nicht zu /stimme eher nicht zu/ teils/teils/stimme eher zu/stimme voll und ganz zu]

17. Welche weiteren Hinweise zur Wirkung aller von Ihnen/Ihrem Referat betreuten Evaluierungen möchten Sie uns übermitteln?

[Freitext]

Fachgespräche

Bei Fachgesprächen handelt es sich um eine qualitative Erhebungsmethode, die sich an der Methodik von Experteninterviews orientiert. An einem Fachgespräch nahmen in der Regel ein bis zwei Personen aus dem Projektteam sowie eine Expertin oder ein Experte teil. Einige Gespräche fanden auch in Kleingruppen mit bis zu vier Vertretern der befragten Seite statt. Die Gesprächspartner sind in der Tabelle 4 aufgelistet. Ziel der Fachgespräche war es, praktisches Erfahrungswissen zum Einsatz der Instrumente (Evaluation und Praxischeck) zu erfassen sowie Einschätzungen zum Nutzen und zur Wirkung der jeweiligen Instrumente zu erhalten.

Die Fachgespräche fanden als Videokonferenzen statt und dauern in der Regel 45 bis 60 Minuten, in einigen Fällen auch länger. Die leitfadengestützten, halbstandardisierten Fachgespräche wurden vom Projektteam für die interne Nutzung protokolliert. Der Leitfaden wurde den Befragten im Vorhinein zur Verfügung gestellt. Der Leitfaden ist diesem Gutachten angehängt.

Tabelle 4 Gesprächspartner der Fachgespräche

Gesprächspartner	
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE)	Referatsleitung
Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS), ehem. BMWK	Referentin
Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS), ehem. BKAm	Referatsleitung
Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)	Referentin
Bundesministerium der Finanzen (BMF)	Referatsleitung, Referentin
Bundesministerium der Finanzen (BMF)	Referentin
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)	Referent
NKR	Stv. Vorsitzende
NKR	Referent
externer Evaluator	Projektleitung
externer Evaluator	Projektleitung
Statistisches Bundesamt (StaBa)	Referentin/ Referent

Leitfaden

1. Begrüßung & Vorstellung

Zu Beginn des Gespräches möchten wir gerne etwas mehr über Ihre derzeitige Rolle/Position sowie Ihre Erfahrungen mit Evaluierungen und Praxischecks erfahren.

- Können Sie uns kurz Ihre Rolle beschreiben?
- Welche Berührungspunkte mit Evaluierungen und/oder Praxischecks haben Sie in dieser Rolle?
- Welche Erfahrungen über Evaluierungen und/oder Praxischecks bringen Sie aus einer vorherigen Tätigkeit mit?
- An wie vielen und ggf. welchen Evaluierungen/Praxischecks waren/sind Sie beteiligt?

2. Stärken und Schwächen gesamt

Zum Einstieg in das Gespräch möchten wir Sie gerne um eine Gesamteinschätzung der Evaluationspraxis und der Praxischecks in der Bundesregierung bitten:

- Aus Ihrer Perspektive, was sind die Stärken der derzeitigen Evaluierungspraxis/und der Durchführung von Praxischecks? Bitte nennen Sie drei Stärken!
- Was sind aus Ihrer Perspektive Schwächen der derzeitigen Praxis? Bitte nennen Sie drei Schwächen!

3. Status quo Evaluierungspraxis und Praxischecks

Seit mehr als 10 Jahren unterliegen wesentliche Gesetze und Verordnungen einer Evaluierungspflicht, Praxischecks sind hingegen relativ neu im Baukasten der Besseren Rechtsetzung. Im Folgenden möchten wir Sie zur Ausgestaltung der Praxis von Evaluierung und Praxischecks befragen, je nach Perspektive als professionelle/r Beobachter/in oder als Verantwortliche/r für die Durchführung von Evaluierung oder Praxischeck.

Zuständigkeit

- Welche Formen der organisatorischen Anbindung sind Ihnen aus der Bundesregierung bekannt?
- Wie ist die organisatorische Anbindung in Ihrem Haus?
- Welche Rolle spielen zentrale Einheiten zur Unterstützung der Fachreferate?

Durchführung der Evaluierungen

- Wer führt in Ihrem Haus in der Regel die Evaluierungen durch? (Intern/extern)
- Nach welchen Kriterien wird entschieden, ob eine Evaluierungen intern oder extern durchgeführt wird?
- Wo sehen Sie Vor- und Nachteile der jeweiligen Durchführung?
- Verfügt Ihr Haus über die notwendigen Kompetenzen und Kapazitäten zur Durchführung von Evaluierungen?
- Wird aus Ihrem Haus Unterstützung durch das Statistische Bundesamt in Anspruch genommen?
- Werden die Evaluierungen zum richtigen Zeitpunkt durchgeführt?
- Wie hoch ist der durchschnittliche zeitliche und personelle Aufwand für die Durchführung einer Evaluierung in Ihrem Haus?
- In welchem Maße sind Evaluierungsprozesse in Ihrem Haus standardisiert bzw. routinisiert, und welche Qualitätsstandards wenden sie an?

Durchführung Praxischecks

- Nach welchen Kriterien findet die Entscheidung für einen Praxischeck statt?
- Wer führt in Ihrem Haus in der Regel Praxischecks durch?
- Findet eine externe Unterstützung statt?
- Verfügt Ihr Haus über die notwendigen Kompetenzen und Kapazitäten zur Durchführung von Praxischecks?
- Wie wird die Stakeholderauswahl durchgeführt?
- Werden die Praxischecks ex-post oder ex-ante durchgeführt?

4. Methodik

In diesem Abschnitt möchten wir mehr über die methodische Fundierung von Evaluierungen und Praxischecks erfahren.

Evaluierung

- Wie würden Sie die aktuelle methodische Fundierung von Evaluierungen beschreiben?
- Inwiefern werden dabei die methodischen Leitlinien (insbesondere Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung) beachtet?
- Welche Bedarfe sehen Sie in der methodischen Entwicklung?

Praxischecks

- Wie würden Sie die aktuelle Praxis zur Durchführung von Praxischecks beschreiben?
- Nach welchen methodischen Vorgaben verlaufen die Praxischecks?
- Sehen Sie Bedarf für eine methodische Weiterentwicklung? Wenn ja, in welchen Bereichen?

5. Wirkung

Im abschließenden Fragenblock möchten wir Sie um eine Einschätzung bitten, für wie wirksam Sie die Instrumente Evaluierung/Praxischeck halten.

- Werden die Ergebnisse von Evaluierungen für eine Verbesserung der Regulierung genutzt?
- Welche Faktoren tragen zu einer Nutzung bei?
- Welche Faktoren behindern eine Nutzung?
- Welche Bedeutung haben:
 - Timing
 - Methodische Qualität
 - Auswahl des Regelungsbereichs (Einzelgesetz, Einzelregelung etc.)
 - Art der Durchführung (intern/extern) etc.
 - Veröffentlichung

- Welche Effekte haben Praxischecks auf die Regulierung?
- Welche Faktoren tragen zu einer positiven Wirkung bei? Was sind Erfolgsfaktoren?
- Welche Faktoren schmälern die Effekte von Praxischecks?
- Welche Bedeutung haben:
 - Auswahl der Stakeholder
 - Auswahl des Regelungsbereichs (Einzelgesetz oder „Lebenslage“)
- Welche Rahmenbedingungen haben aus Ihrer Erfahrung Auswirkung auf die Wirksamkeit von Evaluierungen und Praxischecks?

6. Evaluierungen und Praxischecks als Instrument der Besseren Rechtsetzung

Wirkungsorientierung und Bürokratieabbau sind zwei zentrale Anliegen der aktuellen politischen Diskussion im Bereich der Besseren Rechtsetzung. Wir möchten Sie bitten die Instrumente ex-post-Evaluierung und Praxischecks in diesen Kontext einzuordnen.

- Welche Bedeutung kommt aus Ihrer Sicht ex-post-Evaluierungen und Praxischecks in der stärkeren Wirkungsorientierung zu?
- Wie unterscheidet sich hier der Beitrag von Evaluierungen und Praxischecks?
- Was sind die spezifischen Vor- und Nachteile?
- Ist die heutige Ausgestaltung der Instrumente dafür geeignet?
- Was müsste ggf. verändert werden?

Quellenverzeichnis

- BMDS (2025): Modernisierungsagenda – für Staat und Verwaltung (Bund), Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS), Berlin.
- BMJ (2024): Ergebnisse des Praxischecks zu beurkundungsbedürftigen Vorgängen im Vereins- und GmbH-Recht.
- BMWK (2023): BMWK baut mit neuem Praxis-Check-Verfahren konkret unnötige Bürokratie ab. Überblickspapier zum neuen Instrument des Praxischecks.
- BMWK (2024): Ergebnisse des Praxischecks „Einfach(er) gründen“.
- BMWK (2024): Ergebnisse des Praxis-Checks „Wind an Land“.
- BMWK (2024): Ex-ante-Praxischeck zum Energiedienstleistungsgesetz.
- Bunzel, A., Coulmas, D., Frölich von Bodelschwingh, F., Krusenotto, M., Lau, P. & Strauss, W.-C. (2024): Planspiel zur BauGB-Novelle 2023/2024: Endbericht (Difu Impulse 6/2024). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2024-6.
- DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. Hrsg. (2017): Standards für Evaluation, Mainz.
- difu (2024): Planspiel zur Baugesetzbuch-Novelle zeigt Praxistauglichkeit für Kommunen. Pressemitteilung. <https://difu.de/presse/pressemitteilungen/2024-10-08/planspiel-zur-baugesetzbuch-novelle-zeigt-praxistauglichkeit-fuer-kommunen>.
- Grohs (2025): Editorial, Zeitschrift für Evaluation, 24. Jahrgang, Heft 2. <https://doi.org/10.31244/zfe.2025.02>.
- Holz, M.; Icks, A.; Kranzusch, P.; Löher, J.; Pahnke, A. (2025): Praxischecks – ein wirksames Instrument zum Abbau bürokratischer Belastungen? IfM Materialien, No. 308, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn.
- Jann, W.; Wegrich, K. (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. – 2. Aufl. / Hrsg.: Klaus Schubert; Nils C. Bandelow. – München: Oldenbourg, 2009, S. 75 – 114.
- Koalitionsvertrag (2021): Mehr Fortschritt wagen Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und der FDP. 20. Legislaturperiode.
- Koalitionsvertrag (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode.
- Leopoldina (2025): Effektiveres staatliches Handeln durch Lernen aus Evaluierungen. Leopoldina FOKUS Nr. 4.
- Nationaler Normenkontrollrat (2024): Jahresbericht 2024 – Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie.
- OECD (2020): Improving Governance with Policy Evaluation, Lessons from Country Experiences, Public Governance Reviews, Paris.
- Sager, F.; Hadorn, S.; Balthasar, A.; Mavrot, C. (2021): Politikevaluation. Eine Einführung. Politische Vierteljahresschrift 63, S. 771–773. <https://doi.org/10.1007/s11615-022-00426-2>.
- Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau (2013): Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben, Beschluss vom 23.01.2013.
- Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau (2019): Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung, Beschluss vom 26.11.2019.
- Statistisches Bundesamt Hrsg. (2022): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung, Erste Fassung, Stand Januar 2022.
- Statistisches Bundesamt Hrsg. (2024): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung, Zweite Fassung, Stand Dezember 2024.
- Wollmann, H. (2014): Zur (Nicht-)Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung. Eine vernachlässigte Fragestellung der Evaluationsforschung. In: Kropp, S. und Kuhlmann, S. (Hrsg.) (2014): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, (der moderne staat, Sonderheft 1), S. 87–102.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Beteiligte in den ausgewerteten Praxischecks	36
Tabelle 2	Beteiligte in den ausgewerteten Praxischecks	38
Tabelle 3	Evaluierung und Praxischeck im Vergleich	41
Tabelle 4	Gesprächspartner der Fachgespräche.....	58

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Anzahl der Gesetzesevaluierungen nach Ressort (aktuelle Bezeichnung)	16
Abbildung 2	Seitenzahl aller untersuchten Dokumente	17
Abbildung 3	Federführung bei der Evaluierung	18
Abbildung 4	Idealtypisches Wirkmodell	20
Abbildung 5	(Handlungs-)Empfehlungen und Umsetzung	22
Abbildung 6	Evaluierungen: Veröffentlichung und Aufmerksamkeit.....	24
Abbildung 7	Evaluierungen: Durchführung und allgemeine Wirkung	26
Abbildung 8	Durchführungsdauer der Evaluierung.....	29
Abbildung 9	Ausgewertete Praxischecks und vergleichbare Formate	31
Abbildung 10	Phasen von Praxischecks	33
Abbildung 11	Phasen von Praxischecks	53

KI-Disclaimer

Bei der Erarbeitung dieser Studie wurden KI-Systeme zu redaktionellen und inhaltlichen Zwecken verwendet. Insbesondere kamen KI-Tools für folgende Anwendungszwecke zum Einsatz: Textformulierung von bereits vorhandenen Inhalten, Zusammenfassung vorhandener Texte, Dokumentenanalyse.

Alle von KI-Systemen generierten inhaltlichen Aspekte wurden von den Projektmitarbeitenden sorgfältig überprüft. Sofern einzelne Bausteine vollständig von einem KI-System generiert wurden, wird innerhalb der Studie gesondert darauf hingewiesen.

**GUTE GESETZE
DIGITALE VERWALTUNG
WENIGER BÜROKRATIE**

Impressum

Herausgeber

Nationaler Normenkontrollrat
Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS)
Englische Straße 30
10587 Berlin

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist ein gesetzlich verankertes, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung berät. Er setzt sich für weniger Bürokratie, bessere Gesetze und eine digitale Verwaltung ein. Der NKR überprüft, welche Kosten neue Gesetze verursachen, ob praxistauglichere Alternativen bestehen und wie eine gute digitale Ausführung erreicht werden kann. Er ist Impulsgeber für ein modernes Deutschland und eine leistungsfähige Verwaltung.

Erstellt durch:

Prognos AG
Goethestraße 85
10623 Berlin

Autorinnen und Autoren:

Jan Tiessen
Lukas Martinez
Rebaz Ahmad
Shayan Beland
Mattes Fischer
Michael Schaaf

Stand

4. März 2026

Layout und Satz

Atelier Hauer + Dörfler, Charlottenstr. 17, 10117 Berlin

Redaktion

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin
nkr@bmjv.bund.de

Bildnachweis Vorwort

Photothek / Trutschel



www.normenkontrollrat.bund.de

[in https://de.linkedin.com/company/nationaler-normenkontrollrat-nkr](https://de.linkedin.com/company/nationaler-normenkontrollrat-nkr)