



**Stellungnahme**

**der Clearingstelle des Landes Niedersachsen**

**zur**

**Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung  
und der Ministerien in Niedersachsen**

**für**

**die Niedersächsische Staatskanzlei**

Hannover, den 23. April 2025



## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Allgemeiner Teil.....	3
2.1. Positionen der Beiratsmitglieder .....	3
2.2. Votum der Clearingstelle .....	6
3. Besonderer Teil .....	6
3.1. Positionen der Beiratsmitglieder .....	6
3.2. Votum der Clearingstelle .....	7



## 1. Einleitung

Die Niedersächsische Staatskanzlei (**StK**) hat am 05.03.2025 die Clearingstelle des Landes Niedersachsen mit einer Stellungnahme zur Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (**GGO**) beauftragt. Für die Erarbeitung dieser Stellungnahme haben die IHK Niedersachsen (**IHKN**), die Unternehmensverbände Handwerk Niedersachsen (**UHN**), die Landesvertretung der Handwerkskammern Niedersachsen (**LHN**) und die Unternehmerverbände Niedersachsen (**UVN**) bürokratierrelevante Hinweise übermittelt.

## 2. Allgemeiner Teil

### 2.1. Positionen der Beiratsmitglieder

Nach Auffassung der **UHN** und der **LHN** stellt die geplante Stichtagsregelung einen positiven Schritt dar, um deren Betriebe von Bürokratie zu entlasten. Eine solche Regelung sei bereits vor vielen Jahren auf Bundesebene vom Zentralverband des Deutschen Handwerks (**ZDH**) eingebracht worden, da eine Vielzahl der Handwerksbetriebe von Problemen berichtet hätte. So erzeuge der permanente Anpassungsbedarf an gesetzliche Vorschriften einen erheblichen Aufwand und die immer kürzeren Abstände zwischen den Rechtsänderungen würden als sehr belastend empfunden. Darüber hinaus seien immer häufiger unterschiedliche Fristen des Inkrafttretens einzelner Vorschriften vorgesehen, was zu einer erheblichen Unsicherheit führe.

Einheitliche Stichtage, an denen Rechtsänderungen in Kraft treten, bieten nach Einschätzung der **UHN** und der **LHN** den Vorteil, dass Anpassungsprozesse betriebsintern geordnet vorbereitet werden können. Außerdem könnten die Handwerksorganisationen damit Leistungen zur Unterstützung der Betriebe (bspw. eine praxisgerechte Aufarbeitung neuer Pflichten über Leitfäden oder Merkblätter sowie Übersichtslisten zu anstehenden Anpassungen) einheitlich und somit übersichtlicher zur Verfügung stellen. Zu berücksichtigen sei allerdings, dass eine ordnende und entschleunigende Wirkung der Stichtagsregelung nur eintreten könne, wenn sie im Zusammenhang mit weiteren Vorschlägen zur besseren Rechtsetzung gesehen und angewandt werde. Dies gelte insbesondere in Bezug auf eine gewisse Mindestfrist zwischen der Verabschiedung eines Gesetzes und dessen Inkrafttreten.



Zudem ist aus Sicht der **UHN** und der **LHN** zwingend sicherzustellen, dass Anzahl und Ausmaß neuer bürokratischer Lasten insgesamt abnehmen. Hierfür sei es erforderlich, dass jede neue Regelung dahingehend überprüft werde, ob sie notwendig, aufwandsschonend, praxistauglich und verständlich sei. Daneben seien eine konsequente Gesetzesfolgenabschätzung zu den Belangen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie eine Überprüfung dieser durch die Arbeitsgruppe Normprüfung der Staatskanzlei unverzichtbar. Gleiches gälte für die Berücksichtigung der Hinweise aus der Clearingstelle des Landes Niedersachsen und die gewissenhafte Überprüfung der Regelungen auf ihre Digitalisierungstauglichkeit über den sogenannten Digitalcheck. Wichtig sei in diesem Zusammenhang auch ein frühzeitiger und kooperativer Austausch sämtlicher, in das Rechtsetzungsverfahren eingebundener Stellen unter besonderem Einbezug der Erfahrungen aus der Praxis.

Eine ähnliche Position vertreten die **UVN**. Die Einführung einer Stichtagsregelung sei sinnvoll und ein wichtiger Schritt, um die Planbarkeit gesetzlicher Vorgaben zu verbessern, Bürokratielasten abzubauen und insbesondere KMU wirksam zu entlasten. Ohne feste Stichtage entstünden in den Unternehmen erhebliche Belastungen durch kurzfristige Anpassungspflichten, häufige Gesetzesänderungen und unterschiedliche Zeitpunkte des Inkrafttretens. Gerade KMU hätten kaum die personellen und zeitlichen Ressourcen, um ständig auf kurzfristige Veränderungen zu reagieren. Dies werde besonders im Baubereich deutlich, wo sich die Anforderungen an die einzureichenden Unterlagen häufig während laufender und ohnehin aufwendiger Genehmigungsverfahren änderten.

Nach Auffassung der **UVN** ermöglicht die Einführung einer Stichtagsregelung den Unternehmen, interne Prozesse geordnet vorzubereiten, Schulungen rechtzeitig anzubieten und Mitarbeitende planvoll einzubinden. Zudem ergäben sich Vorteile für die Verbände und die Verwaltung. Zum einen könnten Verbände Informations- und Unterstützungsangebote strukturiert bereitstellen (bspw. halbjährliche Updates, praxisorientierte Leitfäden oder koordinierte Informationskampagnen). Zum anderen würde die Verwaltung von stabileren Genehmigungsverfahren profitieren, da laufende Prozesse nicht mehr durch kurzfristige Regeländerungen verkompliziert würden.

Damit die Stichtagsregelung ihre volle Wirkung entfalten kann, muss sie nach Einschätzung der **UVN** mit weiteren Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung verknüpft werden. Dazu gehöre insbesondere eine Mindestfrist zwischen der Verkündung und dem Inkrafttreten eines Gesetzes, eine Begrenzung der Zahl neuer Regelungen sowie eine realistische Einschätzung der praktischen Umsetzbarkeit. Au-



ßerdem müssten Rechtsfolgen klar erkennbar, Umsetzungsschritte verständlich beschrieben und Gebührenregelungen nachvollziehbar sein. Pauschale Hinweise wie „bußgeldbewehrt“ oder „Gebührenrahmen von bis“ würden in der Praxis nicht weiterhelfen und Unsicherheit schaffen. Auch der Zeitpunkt der Stichtage solle auf Montag nach Neujahr und einen Tag sechs Monate später geändert und auf Regelungen verzichtet werden, die lediglich darauf abzielen, sich von den Unternehmen bestätigen zu lassen, dass sie geltendes Recht einhalten.

Darüber hinaus betonen die **UVN**, dass die Einführung einer Stichtagsregelung nicht ausreicht und weitergehende strukturelle Maßnahmen erforderlich sind. Es bedürfe insbesondere einer verbindlichen und dauerhaften Verankerung der Clearingstelle des Landes Niedersachsen in der GGO. Dabei solle die Clearingstelle nicht nur neue Regelungsvorhaben begleiten, sondern ausdrücklich auch ein Initiativrecht erhalten, um bestehende Normen systematisch auf ihre Auswirkungen auf KMU zu überprüfen. Ziel müsse es sein, überflüssige oder nicht praxistaugliche Vorgaben zu identifizieren und Alternativen aufzuzeigen, die Verwaltungsaufwand und Bürokratie wirksam reduzieren. Dementsprechend teilen die **UVN** die Position der UHN im Hinblick auf eine konsequente Gesetzesfolgenabschätzung, die Umsetzung des Digitalchecks sowie eines frühzeitigen und kooperativen Austausches.

Die **IHKN** nimmt zur Einführung einer Stichtagsregelung eine kritischere Position ein. Grundsätzlich sei jede Maßnahme zu begrüßen, die zu einer Entlastung der Unternehmen führe. Die geplante Änderung der GGO leiste hierzu jedoch allenfalls einen untergeordneten Beitrag. Zum einen seien es nicht primär die Stichtage des Inkrafttretens neuer bürokratischer Vorschriften, die die Wirtschaft belasteten, sondern der mit neuen Vorschriften verbundene Aufwand selbst. Ob bspw. eine neue Berichtspflicht am 1. Januar oder am 1. März in Kraft träte, sei daher nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Das Problem sei nicht der Stichtag, sondern die neue Belastung an sich. Zudem könne die Neuregelung dazu führen, dass der Wirtschaft bei zeitgleichem Inkrafttreten neuer Regelungen personelle Belastungsspitzen drohten, um eine fristgerechte, parallele Umsetzung aller Neuerungen zu gewährleisten.

Abgesehen davon führt die geplante Stichtagsregelung aus Sicht der **IHKN** in vielen Fällen nicht zu einer besseren Planbarkeit für die Betriebe. Wenn ein neues Gesetz bspw. am 1. Juni im Gesetz- und Verordnungsblatt (**GVBl**) bekannt gemacht werde und am 1. Juli in Kraft träte, dann läge zwischen diesen beiden Zeitpunkten nur ein Monat, in dem sich ein Unternehmen auf die neue Rechtslage einstellen müsse. Gewonnen sei dadurch praktisch nichts. Wenn die Stichtagsregelung einen Effekt haben solle, dann müsse sie zumindest durch eine Übergangsregelung ergänzt werden, nach der neue belastende



Vorschriften mit einem Vorlauf von mindestens sechs Monaten, besser noch von einem Jahr, vor den beiden genannten Stichtagen im GVBl zu veröffentlichen seien.

## **2.2. Votum der Clearingstelle**

Unter Berücksichtigung der bürokratierlevanten Hinweise des Mittelstandsbeirats erachtet die **Clearingstelle** die Einführung einer Stichtagsregelung als sinnvoll. Dies basiert insbesondere darauf, dass die Beiratsmitglieder mehrheitlich von einer Entlastung der Betriebe ausgehen und ihre Informations- und Unterstützungsangebote auf die vorgesehenen Stichtage ausrichten können. Gleichwohl teilt sie die Bedenken hinsichtlich kurzer Vorbereitungszeiten, sodass die GGO um eine Mindestfrist zwischen der Verkündung und dem Inkrafttreten eines Gesetzes ergänzt werden sollte.

Darüber hinaus kann die Einführung einer Stichtagsregelung aus Sicht der **Clearingstelle** nur ein erster Schritt sein. So sollten zum einen eine konsequente Gesetzesfolgenabschätzung hinsichtlich KMU, eine gewissenhafte Überprüfung der Regelungen auf ihre Digitalisierungstauglichkeit sowie ein frühzeitiger und kooperativer Austausch mit allen am Rechtssetzungsverfahren beteiligten Stellen sowie den Normadressaten erfolgen. Zum anderen sollte dafür gesorgt werden, dass bürokratische Aufwände nicht nur bei neuen Vorhaben vermieden, sondern auch bei bestehenden Normen systematisch abgebaut werden.

## **3. Besonderer Teil**

### **3.1. Positionen der Beiratsmitglieder**

Die **UHN** weisen darauf hin, dass es in **§ 37 a** an einer klaren Definition fehle, was konkret als Belastung zu verstehen sei. Dies könne zu Rechtsunsicherheit führen und eine konsistente Anwendung der Stichtagsregelung durch die jeweils zuständigen Referentinnen und Referenten erschweren. Insofern sei es erforderlich, ihnen eine Handreichung bzw. einen Leitfaden zur Verfügung zu stellen, in denen typische Beispiele für belastende Regelungen aufgeführt seien. Erfahrungsgemäß existierten in Rechtssetzungsverfahren nämlich auch Regelungen, die auf den ersten Blick einen vermeintlich positiven Effekt auf KMU hätten, sich bei näherer Betrachtung aber belastend auswirkten.



Außerdem machen die **UHN** und die **LHN** auf Unklarheiten in Bezug auf die Ausnahmen zur Stichtagsregelung aufmerksam. Es sei nicht ersichtlich, welche Konsequenzen es habe, wenn diese unzutreffend oder gar nicht begründet seien. Ferner sei nicht erkennbar, in welchen Fällen eine Ausnahme gerechtfertigt sein solle. Beispiele für Ausnahmen zur Stichtagsregelung (bspw. eine kurzfristige Anpassung einer Norm an höherrangiges Recht) sollten daher nach Ansicht der **UHN** in eine Handreichung für die Referentinnen und Referenten aufgenommen werden.

Auch die **UVN** heben einige Unklarheiten in Bezug auf die konkreten Regelungen hervor. So sei eine einheitliche Definition des Begriffs der Belastung hilfreich, da sich bspw. die Frage stelle, ob jeder Zeitaufwand als Belastung gälte oder nur zusätzliche Dokumentationspflichten. Diese Definition könne etwa im Rahmen einer Handreichung für Referentinnen und Referenten erfolgen. Des Weiteren werfe die vorgesehene Ausnahmeregelung die Fragen auf, welche Anforderungen an eine Begründung gestellt würden, wer diese prüfe und wie eng der Ausnahmebereich gefasst sein müsse. Eine frühzeitige und praxistaugliche Klärung dieser Punkte sei entscheidend für die Akzeptanz und Wirksamkeit der geplanten Stichtagsregelung.

Die **IHK** betont im Hinblick auf die konkreten Regelungen, dass in dem Entwurf nicht definiert sei, was unter einer Belastung verstanden werde. Sie gehe davon aus, dass jede neue Pflicht, die Unternehmen durch Rechtsvorschrift aufgebürdet werde, eine Belastung in diesem Sinne sei. Insbesondere gehe sie davon aus, dass hier nicht nur „erhebliche“, „wesentliche“ oder ähnlich konturierte Belastungen gemeint seien, sondern durchweg jede neue Rechtspflicht, unabhängig von ihrer Tragweite. Sollte dem Begriff eine andere Bedeutung beigelegt werden, plädiere sie für eine explizite Ergänzung des § 37 a in dem vorstehend dargestellten Sinn.

### **3.2. Votum der Clearingstelle**

Die **Clearingstelle** teilt die Einschätzung der Beiratsmitglieder, dass der Begriff der Belastung sowie die Ausnahmeregelung mit Unklarheiten verbunden ist. Sie schließt sich daher dem Vorschlag an, für die Referentinnen und Referenten eine Handreichung zu erstellen, in der typische Beispiele für belastende Regelungen aufgeführt und die Voraussetzungen der Ausnahmeregelung dargestellt werden. Zudem hält sie es für hilfreich, den Begriff der Belastung entweder in der GGO oder der Handreichung näher zu definieren.