



Bürokratieabbau in Thüringen – Teil II

1. Erfahrungen mit dem Befristungskonzept

1.1 Zweck und Wirkungen der Befristung

Zentrales Ziel moderner Rechtsetzung und Regulierungspolitik ist die Reduzierung oder zumindest Begrenzung der hiermit für Unternehmen und Bürger verbundenen administrativen und inhaltlichen Lasten. Während dazu international eine Reihe unterschiedlicher Instrumente und Verfahren diskutiert und praktiziert werden, ist in Deutschland in den letzten Jahren die sog. „Sunset Legislation“ – die an eine Evaluation gekoppelte Befristung von Rechtsnormen – als ein Instrument des Bürokratieabbaus ins Blickfeld gerückt. Befristungs- und Evaluationsklauseln sollen die systematische Prüfung bestehender Regulierungen ermöglichen und die Korrektur oder Abschaffung veralteter und unnützer Vorschriften erleichtern.

Dem Beschluss des Kabinetts vom 10./17.12.2002 entsprechend sind Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften in der Regel zeitlich zu befristen; nur ausnahmsweise sollen sie unbefristet gelten. Die diesem Beschluss zugrundeliegende Kabinetttvorlage sieht eine zeitliche Befristung von fünf Jahren vor. Auf dieser Grundlage wurde im Dezember 2004 mit dem **„Bericht zur Notwendigkeit der Befristung von Gesetzen und Verordnungen sowie zu den geplanten Verfahren“** dem Kabinett ein **Befristungskonzept** vorgelegt.

Mit diesem Befristungskonzept soll ein Beitrag zum Abbau der Regelungsdichte geleistet werden, indem den Ressorts aufgegeben wird, die Vorschriften regelmäßig zu evaluieren. Auch andere Bundesländer wie z. B. Hessen, Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen haben Befristungsgrundsätze aufgestellt.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die Befristung von Rechtsvorschriften in den Ressorts zu keinen nennenswerten Problemen geführt hat. Im Erfahrungsspektrum von vier Jahren ist gleichwohl die Frage zu stellen, welche Effekte diese Regel-Befristung von Rechtsnormen tatsächlich hat. Die Auswertung der Angaben der Ressorts in den sog „Prüfkriterien“, welche der Stabsstelle Deregulierung, Rechtsvereinfachung, Rechtsfolgenabschätzung im TJM mit dem Antrag auf Bestätigung einer Rechtsnorm vorgelegt werden müssen, lässt die Einschätzung zu, dass zunehmend eine größere Sensibilität im Hinblick auf entstehende Kosten sowie Auswirkungen einer Regelung auf Unternehmen und Bürger besteht. Dieses gestiegene Problembewusstsein in Bezug auf die Folgenabschätzung ist naturgemäß nicht in Zahlen zu fassen bzw. kann nicht exakt in „ersparten Kosten“ beziffert werden.

Statistisch erfassbar ist jedoch der durch die Befristungsregelung als solche entstehende zusätzliche Bearbeitungsaufwand für die Verwaltung selbst. Dieser ist nicht zu vernachlässigen, führt aber zu den genannten qualitativen und durchaus auch quantitativen Ergebnissen. Insoweit sind Verwaltungsvorschriften einerseits und Gesetze und Verordnungen andererseits gesondert zu betrachten.

1.2 Verwaltungsvorschriften

Aufgrund der im Jahr 2003 eingeführten 5-Jahres-Befristung traten nunmehr erstmals zum Jahresende 2008 mehrere Hundert Verwaltungsvorschriften außer Kraft bzw. waren in ihrer Geltung zu verlängern. Der Bestand an Verwaltungsvorschriften (VV) konnte in der laufenden Legislaturperiode weiter signifikant reduziert werden. Bei einem Ausgangsbestand von 886 VV gemäß Gültigkeitsverzeichnis vom 01. Januar 2004 ergibt sich zum Stichtag 01. Januar 2009 **noch ein Bestand von 741 VV**. Dies zeigt, dass die auch im Gültigkeitsverzeichnis geregelten Befristungsgrundsätze für Verwaltungsvorschriften effektiv greifen.

1.3. Gesetze und Verordnungen

Auch erste Gesetze und Verordnungen wurden der Stabsstelle Deregulierung, Rechtsvereinfachung, Rechtsfolgenabschätzung im Jahre 2008 vorgelegt, die ausschließlich wegen der enthaltenen Befristung zur erneuten Bestätigung eingereicht wurden. Dabei hat sich gezeigt, dass diese vorgelegten Anträge eine Evaluierung bzw. Begründung des Inhalts enthielten, dass die betreffende Vorschrift sich bewährt habe

und weiterhin unverzichtbar sei (andernfalls ist eine Vorlage ohnehin entbehrlich, da die befristete Bestimmung automatisch außer Kraft tritt), in einigen Fällen auch verbunden mit dem ausdrücklichen Wunsch, auf eine erneute Befristung zu verzichten. Dieses Begehren entsprach in der Mehrzahl der Fälle allerdings nicht den Anforderungen des Befristungskonzepts der Landesregierung und mussten daher zurückgewiesen werden.

Bisherige Evaluationen von Rechtsnormen - vor Ablauf der Befristung - zeigen, dass aufgrund der Befristung bisher lediglich wenige Gesetze und Rechtsverordnungen entfallen sind.

1.4 Befristung von Rechtsnormen im internationalen Umfeld

In Thüringen spiegelt sich damit im Bereich von Gesetzen und Verordnungen wider, was internationale Erhebungen zur sog. Wirksamkeit von „Sunset Legislation“ und Evaluationsklauseln aufgezeigt haben. Eine Studie von „RAND Europe“ in Zusammenarbeit mit der Universität Potsdam aus dem Jahre 2005 stellt fest, dass ein erheblicher Mangel an wissenschaftlich fundierten Wirkungsanalysen über die unterschiedlichen Formen von Befristungs- und Evaluationsklauseln besteht. Von "Sunsetting"-Verfahren in ihrer bislang praktizierten Form sei nur eine begrenzte Wirkung zu erwarten: Regulierungen, die sich im politischen Entscheidungsprozess durchgesetzt haben, basierten auf der Unterstützung einflussreicher fachpolitischer Koalitionen aus speziellen Interessengruppen sowie spezialisierten Fachbehörden und Fachpolitikern. Diese erwiesen sich in ihrem Fach- und Kompetenzbereich als besonders „mobilisierungsfähig“. Ein "Verfallsdatum" in Vorschriften führe daher zwar formal zu einer Beweislastumkehr, aktiviere aber vor allem diese „Mobilisierungskräfte“. Die für Bürokratieabbau eintretenden Querschnittsakteure hätten demgegenüber weniger "natürliche" Koalitionspartner mit vergleichbarem Mobilisierungspotential. Untersucht wurde ferner die Verbreitung von Befristungs- und Prüfungsklauseln in neun Staaten. Hierbei habe sich gezeigt, dass die generelle Befristung von Rechtsnormen einen Ausnahmefall darstelle.

Diese Erkenntnisse decken sich mit den eigenen Erfahrungen der Stabsstelle, ändern aber nichts an den dargestellten positiven Effekten. Zudem darf gesagt werden, dass die in der o. g. Studie angeführten „Beharrungskräfte“ ohne Frage auch in Thüringen

wirken, jedoch nicht von Resistenzen gesprochen werden kann, die Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung massiv behindern würden.

1.5 Ausnahmen vom Befristungsgrundsatz

Das Ziel möglichst einfacher, effizienter und effektiver Regelungen und Verfahren sollte auch im eigenen Wirkungsbereich stets im Auge behalten werden. In Erweiterung der Ausnahmetatbestände zur Regelbefristung sollten mit sofortiger Wirkung zwei Fallgruppen ausgenommen werden, bei denen sich in der Praxis herausgestellt hat, dass eine Befristung aufgrund des Regelungsbereichs bzw. nach Sinn und Zweck der Norm generell nicht sinnvoll ist. Hierbei handelt es sich um reine Zuständigkeitsbestimmungen und Gebührenregelungen. Auf derartige Vorschriften kann aus Gründen der Rechtssicherheit und Bestimmtheit des Verwaltungshandelns grundsätzlich nicht verzichtet werden. Regelungen zu Zuständigkeiten und Gebühren werden zudem in vielen Fällen ohnehin in kürzeren Abständen als fünf Jahre aktualisiert, also dann auch der Stabsstelle zur erneuten Überprüfung vorgelegt. **Es wird daher vorgeschlagen, das Befristungskonzept ausdrücklich um diese Ausnahmetatbestände zu erweitern.**

Vor diesem Hintergrund sollte das Befristungskonzept fortgeschrieben werden mit der Folge, dass als Ausnahmen vom Befristungsgrundsatz nunmehr Gesetze und Verordnungen in Betracht kommen, welche

- die Funktionsfähigkeit des Staates sicherstellen,
- unmittelbar auf Regelungsaufträgen aus der Verfassung beruhen,
- EU-Recht umsetzen,
- Bundesrecht durchführen,
- bereits mit dem In-Kraft-Treten ihre Wirksamkeit erfüllen,
- ausschließlich Zuständigkeitsbestimmungen oder Gebührenregelungen enthalten

sowie Zustimmungsgesetze zu Staatsverträgen.

2. Evaluation der Arbeit der Stabsstelle Deregulierung, Rechtsvereinfachung, Rechtsfolgenabschätzung

Die in der vergangenen Legislatur bei der Thüringer Staatskanzlei eingerichtete unabhängige Stabsstelle „Verwaltungsvereinfachung/Entbürokratisierung“ ist mit Wirkung vom 01.08.2004 als Stabsstelle Deregulierung, Rechtsvereinfachung, Rechtsfolgenabschätzung beim Thüringer Justizministerium angesiedelt. Der mit Kabinettsbeschlüssen vom 10./17.12.2002 und 18.11.2003 erteilte Arbeitsauftrag an die Stabsstelle lautete im Wesentlichen, neben dem Bestand an Verwaltungsvorschriften, Rechtsverordnungen und Gesetzen alle neu zu erlassenden Verwaltungsvorschriften sowie Neuentwürfe von Gesetzen und Rechtsverordnungen unter Deregulierungs-, Zweckmäßigungs- und Kostenaspekten zu prüfen. Mit Kabinettsbeschluss vom 25. Januar 2005 wurde der Auftrag der Stabsstelle, die Thüringer Gesetze und Verordnungen, insbesondere auch neue Rechtsvorschriften, auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen, fortgeschrieben und umfasst seitdem folgende Aufgaben:

- a) Alle neu zu erlassenden **Verwaltungsvorschriften** sind vor ihrem Erlass bzw. ihrer Bekanntmachung der Stabsstelle zur Bestätigung vorzulegen. Die Vorschriften sind unabhängig von der in der Verwaltungsvorschrift zum Thüringer Gültigkeitsverzeichnis geregelten „Verfallsautomatik“ mit einer Befristungsregelung (5 Jahre) zu versehen. Der Vorlage ist der von der Stabsstelle entwickelte Prüfkriterienkatalog ausgefüllt beizufügen.
- b) **Neuentwürfe von Gesetzen und Verordnungen** der Landesregierung sind der Stabsstelle frühestmöglich, jedenfalls spätestens parallel zur ersten Ressortabstimmung vorzulegen, Neuentwürfe von Ministerverordnungen vor der Ressortabstimmung bzw. der rechtlichen Prüfung.
- c) Aufgabe der Stabsstelle ist ferner die Prüfung der **bestehenden Thüringer Gesetze und Verordnungen** auf Deregulierungsmöglichkeiten. Diese Prüfung erfolgt auf Grundlage der Angaben der Ressorts in dem o.g. Prüfkriterienkatalog oder anhand der Prüfberichte, die bei Gesetzen und Verordnungen von den Ressorts rechtzeitig vor Ablauf des Befristungszeitraums vorgelegt werden müssen, wenn die betreffenden Rechtsvorschriften weiter gelten sollen.

Auf diesen Grundlagen wurden von der Stabsstelle von August 2004 bis Januar 2009 insgesamt 1016 Vorschriften überprüft, davon 570 Verwaltungsvorschriften, 314 Verordnungen und 132 Gesetze. Insgesamt 93 mal wurde um Aufnahme einer Befristungsregelung gebeten; dies betraf 66 Verwaltungsvorschriften, 15 Verordnungen und 12 Gesetze.

Zusammenfassend betrachtet lagen die positiven Effekte der Stabsstellenarbeit nicht primär in einer mengenmäßigen Reduktion von Rechtsnormen, was auch nicht der Arbeitsauftrag ist, sondern in der bereits erwähnten Sensibilisierung der Ressorts bei der Abschätzung der Wirkungen von Regelungen, insbesondere auch der Kostenfolgen für Wirtschaft und Bürger sowie der Verwaltung selbst. Hier darf man nach 5-jähriger Arbeit und Erfahrung von einer veränderten „Normsetzungskultur“ in den Ressorts sprechen. Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass der Normenbestand in Thüringen in der laufenden Legislaturperiode – im Gegensatz etwa zur Bundes- und EU-Ebene! – jedenfalls nicht weiter angewachsen ist. Dies darf in einer Zeit eher zunehmender als abnehmender Regulierungsforderungen als Erfolg gewertet werden.

Bei ihrer Arbeit stimmt sich die Stabsstelle mit dem Steuerungskreis „Verwaltungsreform“ im Finanzministerium und der Clearingstelle im Wirtschaftsministerium ab und informiert das Finanzministerium über ihre Tätigkeit, welches dann zusammenfassend dem Kabinett im Rahmen der halbjährlichen Berichte über die Reformaktivitäten der Landesverwaltung berichtet. Die Zusammenarbeit und Koordination dieser drei im weiteren Sinne mit Bürokratieabbau befassten Stellen verlief weitestgehend problemlos und durchgängig kollegial und sachorientiert.

3. Bürokratieabbau unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger

Der Bürokratieabbau in Thüringen kann durch Beteiligung der Bevölkerung und der Wirtschaft weitere Impulse erhalten. Neben den Anstrengungen, welche die Landesregierung und z.B. auch schon die IHK's unternehmen, sollten auch die Bürgerinnen und Bürger sowie Handwerker und Gewerbetreibende des Freistaats Thüringen die Möglichkeit erhalten, einen Beitrag zum Bürokratieabbau in Thüringen zu leisten. Zugleich könnte hierdurch dem zunehmenden Phänomen der „Politikverdrossenheit“ in der Bevölkerung entgegen gewirkt werden.

Zu diesem Zweck kann durch das TJM ein Bürgerkontaktformular im Internet bereitgestellt werden, auf dem Vorschläge zum Bürokratieabbau abgegeben werden können. Die Vorschläge würden dann durch die Stabsstelle an die Ressorts übermittelt und von diesen bewertet und zeitnah beantwortet werden. Die Einrichtung dieses neuen Bürgerkontaktformulars würde das TJM mit der erforderlichen Öffentlichkeitsarbeit begleiten.

Erfurt, den 28. April 2009

