

Mitteilung des Senats vom 15. Februar 2011**Bericht****„Befristung und Evaluation des bremischen Rechts und Entbürokratisierung“**

Der Senat übermittelt der Bürgerschaft (Landtag) den Bericht „Befristung und Evaluation des bremischen Rechts und Entbürokratisierung“ mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Im Jahr 2004 haben Senat und Bürgerschaft (Landtag) beschlossen, Gesetze und Verordnungen grundsätzlich zu befristen. Ziel war – wie in anderen Ländern auch –, die Zahl der Vorschriften zu reduzieren, bei Ablauf der Befristung eine Überprüfung der jeweiligen Vorschrift und damit regelmäßig eine Aktualisierung des gesamten Vorschriftenbestandes zu erreichen.

Nach der Überprüfung des Grundbestandes in den Jahren 2004 bis 2006 (Erstes und Zweites Rechtsbereinigungsgesetz, Drs. 16/484 und Drs. 16/1122) liefen in den Jahren 2009 und 2010 die ersten vorgenommenen Befristungen nach fünf Jahren aus. Mit dem Dritten Rechtsbereinigungsgesetz (Drs. 17/989) und dem Vierten Rechtsbereinigungsgesetz (Drs. 17/1198) wurden der Bürgerschaft (Landtag) die Ergebnisse der Überprüfung vorgelegt. Ein Teil der Vorschriften wurde nicht verlängert und entfiel damit. Die überwiegende Zahl der Vorschriften wurde mit einer erneuten Befristung verlängert. Einige Vorschriften wurden unbefristet verlängert.

Die Bürgerschaft (Landtag) hat anlässlich der Beratung des Vierten Rechtsbereinigungsgesetzes den folgenden Beschluss gefasst:

„Die Bürgerschaft (Landtag) bittet den Senat zu prüfen, ob das bisherige Verfahren zur Bereinigung des bremischen Rechts noch effektiver und effizienter gestaltet werden kann. Insbesondere sollen die folgenden Maßnahmen in die Prüfung einbezogen werden:

1. Eine Befristung von neuen Gesetzen soll insbesondere dann erfolgen, wenn ihre Wirkungsweise evaluiert werden soll oder die Regelungsnotwendigkeit zeitlich begrenzt ist. Vor Ablauf der Befristung ist die Evaluierung abzuschließen und das Ergebnis in den Fachdeputationen und Ausschüssen zu erörtern.
2. Bei Verordnungsermächtigungen soll darauf geachtet werden, ob eine Regelung auch im Gesetz selbst erfolgen kann, mehrere Regelungssachverhalte in einer Verordnung erfolgen können oder Verordnungen durch einfache Verwaltungsvorschriften ersetzt werden können.“

In der Begründung wurde ausgeführt, dass die vorausgegangene Überprüfung von 117 Normen gezeigt habe, dass durch die regelmäßige Befristung aller neuen Vorschriften Bürokratie aufgebaut werde. Neben der Befristung sollten daher weitere Mittel eingesetzt werden, um die Zahl von Gesetzen auf das unbedingt notwendige Maß zu reduzieren.

Zu Ziffer 1. des Beschlusses der Bürgerschaft (Landtag): Befristung

Im Regierungsprogramm 2007 bis 2011 heißt es im Abschnitt „Bürokratieabbau“:

„Zu günstigen Rahmenbedingungen gehören auch einfache, kurze Verwaltungsverfahren und zeitgemäße Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die dem Bürger umständliche Wege ersparen und die Standortbedingungen insbesondere

für die kleine und mittlere Wirtschaft, besonders auch Existenzgründer, und für das Handwerk zusätzlich verbessern.“ (Seite 105)

Dabei solle die Wirksamkeit des Instruments der zeitlichen Befristung/Rechtsbereinigung kontinuierlich weiterentwickelt und optimiert werden.

Insofern ist auch aus Sicht des Senats nach Ablauf der ersten fünfjährigen Befristungen in den Jahren 2009 und 2010 eine Überprüfung der bisherigen Verfahrensweise erforderlich.

Maßstab für die Überprüfung müssen dabei die ursprünglich verfolgten Ziele sein:

- a) Zum einen, die Notwendigkeit der einzelnen Vorschriften zu überprüfen, damit möglichst die Gesamtzahl der Vorschriften zu begrenzen und insofern eine bessere Überschaubarkeit des Vorschriftenbestandes zu gewährleisten.
- b) Zum anderen, bei Ablauf der Befristung die Regelungen einschließlich der Verfahrensabläufe zu evaluieren und daraus Folgerungen für deren zukünftige Ausgestaltung zu ziehen.

Zu a) Zahl der Vorschriften

Zu Beginn der Rechtsbereinigung sind in den Jahren 2004 bis 2006 insgesamt 71 Vorschriften entfallen. Mit dem Dritten und dem Vierten Rechtsbereinigungsgesetz wurden in den Jahren 2009 und 2010 insgesamt 24 Vorschriften nicht verlängert. Insofern haben die bisher geltenden Regelungen zu einer Begrenzung des Vorschriftenbestandes beigetragen.

Bei der Beurteilung der Entwicklung von Rechtsnormen ist allerdings eine rein quantitative Betrachtung nicht sehr aussagekräftig. So handelt es sich bei neuen Gesetzen in der Mehrzahl der Fälle

- entweder um die Umsetzung von Bundes- oder EU-Recht, zu der Bremen verpflichtet ist. Beispiele aus jüngerer Vergangenheit dafür sind u. a. das Lebenspartnerschaftsanpassungsgesetz, die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, das Umweltinformationsgesetz,
- oder um die Umsetzung von Modernisierungsprozessen in einzelnen Aufgabenbereichen, die Bremen gezielt plant. Dazu sind beispielhaft zu nennen das Kindeswohlgesetz, Gesetz zur Gründung einer Anstalt für Immobilienaufgaben, das Mittelstandsförderungsgesetz und das Tarifreue- und Vergabegesetz.
- Schließlich musste Bremen nach 2006 Gesetze verabschieden, die auf den Kompetenzgewinn des Landes durch die beiden Föderalismusreformen zurückgehen. Beispiele dafür sind u. a. Bremisches Besoldungs- und Beamtenversorgungsgesetz, Bremisches Nichtraucherschutzgesetz, Bremisches Gesetz zur Neuordnung des Gaststättenrechts, Bremisches Ladenschlussgesetz, Staatsvertrag zum IT-Planungsrat.
- Und endlich bedarf es regelmäßig der Gesetze zu Staatsverträgen, die Bremen mit Niedersachsen, im Kreis der norddeutschen Länder oder mit allen Ländern eingegangen ist.

Die Beispiele zeigen: Eine Gleichsetzung der Abnahme der Zahl der Gesetzesnormen und der Modernität des Rechtsbestandes führt in die Irre. Gerade Reformprozesse lösen ebenso wie die Regulierung neuer Sachverhalte neue Gesetze und Rechtsverordnungen aus.

Gleichwohl kann im Ergebnis festgehalten werden, dass die geltenden Regelungen einen Beitrag zur Begrenzung der Zahl der Vorschriften geleistet haben.

Zu b) Evaluation

In den vergangenen Jahren sind eine Reihe von Aufgabenbereichen mit ihren rechtlichen Regelungen grundlegenden Modernisierungsprozessen unterzogen worden. Als Beispiele sind neben den oben genannten die Studien- und Prüfungsordnungen an Hochschulen anzuführen, die Landesbauordnung, das Gesetz über Beiräte und Ortsämter und damit zusammenhängende Regelungen. Teilweise ging es dabei auch um Regelungen, die einer zeitlichen Befristung unterliegen.

Auffallend ist allerdings, dass diese Evaluationen/Neugestaltungen kaum im Zusammenhang mit dem Ablauf der Befristung erfolgten, sondern dass die Anstöße dafür

auf andere Weise erfolgten, z. B. durch die Aussagen des Regierungsprogramms oder durch veränderte Rahmenbedingungen auf Bundes- und Europaebene.

Die Evaluation im Zuge der Befristung wird so faktisch überholt durch die inhaltlichen Reformprozesse, die aus der Sache resultieren. Die große Zahl von Vorschriften, die bei der Rechtsbereinigung zu überprüfen war, führte dazu, dass die Prüfung sich vorwiegend auf die Frage bezog, ob die Vorschrift weiterhin erforderlich ist und weniger darauf, ob eine inhaltliche Überarbeitung der Vorschrift aufgrund der bisherigen Erfahrungen erfolgen sollte, denn diese findet in der Regel ohnehin und parallel dazu statt. Diese Einschätzung wird auch durch eine Aussage des Nationalen Normenkontrollrates gestützt, der bei zu umfassenden Befristungsregeln die Gefahr von „Verlängerungsautomatismen“ sieht.

Insofern ist festzuhalten, dass die Befristungsregeln ihre Funktion als Auslöser von Evaluationsprozessen bisher nur sehr begrenzt erfüllen konnten.

Vorschlag für eine Weiterentwicklung der Verfahren zur zeitlichen Befristung

Nach den Ergebnissen der Bestandsaufnahme müssten Ansätze einer Weiterentwicklung darauf gerichtet sein, überflüssige bürokratische Prozeduren („Verlängerungsautomatismen“) zu vermeiden und gezielt die Prozesse zur Evaluation zu verbessern. Dies deckt sich mit den Erfahrungen und Einschätzungen, die auch an anderen Stellen in Bund und Ländern gemacht werden. Ein aktuelles Gutachten „Bessere Rechtsetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln?“ mit Empfehlungen zur Befristung von Bundesgesetzen kommt nach einer Auswertung der Befristungen in der Mehrzahl der Bundesländer zu dem Ergebnis:

„ . . . Zu empfehlen ist ein selektiver, am Einzelfall orientierter Einsatz von Befristungs- und Evaluationsklauseln für Gesetze mit (potenziell) erheblichen Auswirkungen auf das jeweilige politische Querschnittsziel, um Verlängerungsautomatismen bzw. bürokratischen Aufwand möglichst zu vermeiden. Generelle Befristungsklauseln für Gesetze sind ebenso wenig zu empfehlen wie generelle Evaluationsklauseln.“

Dem Zusammenhang von Befristung und Evaluation wird dabei ein besonderer Stellenwert beigemessen.

Dementsprechend schlägt der Senat vor, das grundsätzliche Ziel einer laufenden Anpassung und Modernisierung des Rechtsbestandes weiter zu verfolgen. Die Befristung als Instrument soll aber nach Auswertung der Erfahrungen der vergangenen Jahre modifiziert und von einer eher generellen Regelbefristung in eine qualifizierte, an konkrete Kriterien gebundene Befristung umgewandelt werden, die mit einer Evaluation verbunden ist.

- > Zukünftig sollten Befristungen von Normen nur noch selektiv in begründeten Fällen vorgenommen werden. Vorschriften sollten nur dann befristet werden, wenn dies aus dem inhaltlichen Gehalt der jeweiligen Regelung sachlich geboten ist.
- > Dabei stehen grundsätzlich drei Formen der Befristung und/oder Evaluation zur Verfügung, die im Hinblick auf die Anwendung im Einzelfall geprüft werden müssen:
 - Befristung: Die Regelung hat von vornherein begrenzte Geltungsdauer und tritt zu einem bestimmten Zeitpunkt ohne weitere Prüfung außer Kraft.
 - Befristung und Evaluation: Die Regelung hat eine begrenzte Geltungsdauer, soll aber nach einer bestimmten Zeit anhand bestimmter festgelegter Kriterien überprüft werden. Auf dieser Grundlage entscheidet der Gesetzgeber über die Fortgeltung der Regelung; tut er das nicht, tritt die Regelung außer Kraft.
 - Evaluation: Die Regelung gilt für unbestimmte Zeit, soll aber nach einer bestimmten Zeit anhand vorher festgelegter Kriterien überprüft werden.
- > Maßgeblich für die Entscheidung über eine Befristung ist der konkrete Regelungsinhalt. Als Hilfestellung und Entscheidungsmaßstab, ob eine Befristung sachlich geboten ist, dient ein Kriterienkatalog (siehe Anlage/Kriterienvorschläge des Nationalen Normenkontrollrats). Er umfasst im Wesentlichen Innovationen, deren Wirkungen unsicher oder umstritten sind sowie aus der Natur der Sache heraus befristete Gesetze.

- > Soweit Vorschriften befristet werden, sollte ein Befristungszeitraum von in der Regel fünf Jahren gelten. Dabei bleibt es aber vom jeweiligen Einzelfall abhängig, welcher Befristungs- bzw. Evaluationszeitraum zweckmäßig ist, denn je nach Regelungsinhalt können auch unterschiedliche Zeiträume sinnvoll sein. Für alle neu oder wiederholt zu befristenden Normen sollten einheitliche Befristungsdaten verwendet werden. Es bietet sich an, die Normen jeweils mit Ablauf eines Kalenderjahres außer Kraft treten zu lassen (gegenwärtig den 31. Dezember 2015). Dieses Vorgehen dient der Übersichtlichkeit des Verfahrens.
- > Dieses Verfahren soll nicht nur für neue Regelungen, sondern auch für den Rechtsbestand gelten. D. h., bei der turnusmäßigen Prüfung der aktuell noch befristeten Rechtsnormen müsste auch der Bestand nach denselben Kriterien beurteilt und könnte gegebenenfalls entfristet werden.
- > Bei neuen Gesetzen und neuen wesentlichen Regelungsinhalten in bestehenden Gesetzen im Sinne des Kriterienkatalogs ist in den Senatsvorlagen dazu Stellung zu beziehen, ob aus Sicht des Ressorts Befristung und/oder Evaluation des Gesetzes sinnvoll sind oder nicht.
- > Eine Stellungnahme zur Frage der Be-/Entfristung bzw. Evaluation sollte in diesen Fällen in die Gesetzesbegründung aufgenommen werden. Dadurch erhält die Bürgerschaft (Landtag) auch bei Gesetzesentwürfen, die von der Exekutive vorbereitet werden, davon Kenntnis.
- > Wird ein Gesetz befristet und eine Evaluation vorgesehen, so ist der Senat verpflichtet, die Auswirkungen dieses Gesetzes zu überprüfen, der Bürgerschaft (Landtag) über die Anwendung dieses Gesetzes rechtzeitig zu berichten und einen Vorschlag für die zukünftige Ausgestaltung vorzulegen. Die Evaluation durch den Senat wird durch das/die zuständigen Ressort(s) vorbereitet und spätestens sechs Monate vor Ablauf der Deputation bzw. dem Ausschuss vorgelegt. Die Bürgerschaft (Landtag) hat damit eine valide Grundlage für eine Entscheidung über die Verlängerung oder den sonstigen weiteren Umgang mit diesem Gesetz.

Zu Ziffer 2. des Beschlusses der Bürgerschaft (Landtag): Verhältnis von Gesetz, Verordnung und Verwaltungsvorschriften

Den weiteren in Ziffer 2 formulierten Prüfungsbitten der Bürgerschaft (Landtag) wurde ebenfalls nachgekommen:

- > Nach dem Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) soll darauf geachtet werden, ob eine Regelung auch im Gesetz erfolgen kann.

Grundsätzlich ist zum Verhältnis von Gesetz und Verordnung auszuführen, dass der aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratiegebot folgende Parlamentsvorbehalt es dem Gesetzgeber gebietet, in grundlegenden Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selber zu treffen. Zur Ergänzung und zur Ausführung eines Stammgesetzes kann er dann die Exekutive ermächtigen, Verordnungen zu erlassen. Dabei ist es aus Sicht des Senats sinnvoll und zweckmäßig, Gesetze von Detailregelungen zu entlasten. Das hat auch den Vorteil, dass nachgelagerte Ausführungsregeln schneller an Veränderungen angepasst werden können. Gleichwohl wird der Senat im jeweiligen Einzelfall prüfen, ob der vorgesehene Umfang der Verordnungsermächtigung unter den genannten Gesichtspunkten angemessen ist oder eine unmittelbare Regelung im Gesetz erfolgen kann.

- > Weiterhin hat die Bürgerschaft (Landtag) gebeten, mehrere Regelungssachverhalte in einer Verordnung zusammenzufassen.

Die Ressorts sind daraufhin gebeten worden, jeweils im Einzelfall zu prüfen, inwiefern mehrere thematisch zusammengehörende Regelungssachverhalte in einer Verordnung geregelt werden können, um die Anzahl der Normen insgesamt so gering wie möglich zu halten.

- > Auch nach Auffassung des Senats sollten Regelungen, die dazu dienen, die Organisation und das Handeln der Verwaltung näher zu bestimmen, nicht durch Rechtsverordnungen, sondern durch Verwaltungsvorschriften getroffen werden. Die Verwaltungsvorschriften sollen im Zuge ihrer schrittweisen elektronischen Erfassung weiter auf Notwendigkeit und Stringenz hin geprüft werden.

Kriterienkatalog des Nationalen Normenkontrollrats

- Das durch die Regelung zu lösende Problem besteht nur für einen bestimmten Zeitraum.
- Die Regelung betrifft aktuelle Marktverhältnisse, die sich rasch ändern können.
- Die Regelung wird auf Grundlage des Vorsorgeprinzips erlassen. Mögliche wissenschaftliche Fortschritte können bessere Entscheidungsgrundlagen schaffen, die eine Überprüfung der Regelung erforderlich machen.
- Es bestehen erhebliche Unsicherheiten über die beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen und Nebenwirkungen der Regelung. Es handelt sich um einen Regelungsbereich mit bisher geringen Erfahrungen in der Gesetzgebung und im Verwaltungsvollzug.
- Das betreffende Politikfeld ist durch raschen technologischen Wandel gekennzeichnet.
- Die Regelung wurde als Reaktion auf Krisen, Katastrophen oder andere außergewöhnliche Ereignisse erlassen.
- Bei der Prüfung, ob eine Regelung für eine Befristung oder Evaluation geeignet ist, sollten grundsätzlich alle drei Varianten der Befristung in Erwägung gezogen werden.