



Prof. Dr. Stefan Zahradnik

THÜR. LANDTAG POST
19.01.2022 07:28

1368/2022

Hochschule Nordhausen • Postfach 10 07 10 • 99727 Nordhausen
Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Thüringer Landtag
Ausschuss für Europa, Kultur und Medien
Jürgen-Fuchs-Straße 1

18. Januar 2022

99096 Erfurt

**Den Mitgliedern des
AfEKM**

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/1660

ZU Drs. 7/4084NF

Stellungnahme zu Drs. 7/4084 (Gesetz zur Einsetzung einer Thüringer Anti-Bürokratiekommission (Thüringer Anti-Bürokratiekommissionengesetz – ThürABKG), Gesetzentwurf der Fraktion der CDU)

Sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,

vielen Dank für die Einladung zur mündlichen Anhörung zu dem oben genannten Gesetzentwurf. Leider kann ich nicht persönlich teilnehmen, gebe zu dem Gesetzentwurf aber gern eine schriftliche Stellungnahme ab.

1. Grundsätzliche Bewertung der Einrichtung eines Thüringer Normenkontrollrats

Die verwaltungspolitische Diskussion im Freistaat Thüringen hat sich in der Vergangenheit stark auf eine Funktional- und Gebietsreform konzentriert. So wurde anderen Ansätzen wie Prozessmanagement und Bürokratieabbau wenig Beachtung geschenkt¹. Trotz erster Erfahrungen des Landes mit der Bürokratiekostenmessung nach dem Standardkosten-Modell (SKM) im Jahr 2007, als eine Studentin des Studiengangs Öffentliche Betriebswirtschaft/Public Management der Hochschule Nordhausen auf Initiative der damaligen Stabsstelle „Deregulierung, Rechtsvereinfachung, Rechtsfolgenabschätzung“ im Thüringer Justizministerium im Rahmen ihrer Abschlussarbeit die Bürokratiekosten des Thüringer Gaststättengesetzes ermittelt hatte,² wurde dieser Ansatz in Thüringen nicht weiterverfolgt. Dagegen verfolgt die Bundesregierung bereits seit 2006 das Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Im selben Jahr wurde der Nationale Normenkontrollrat eingerichtet. Nach meiner Einschätzung sollte der Erfolg dieser Maßnahme³ Anlass sein, nunmehr auch in Thüringen einen ähnlichen Weg zu beschreiten.

Das Vorhaben, einen Thüringer Normenkontrollrat einzurichten, das auch schon durch die im Landeshaushalt 2021 bereitgestellten Mittel deutlich wird, halte ich für geeignet, um Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zu forcieren.

- ¹ Vgl. Zahradnik, Stefan: Public Management, Prozessmanagement und Deregulierung – Potenziale neben einer Funktional- und Gebietsreform in Thüringen, in: Hinz, Elmar (Hrsg.): Regieren in Kommunen. Herausforderungen besser bewältigen, Wiesbaden: Springer VS Verlag, 2017, S. 157-168.
- ² Vgl. LT-Drs. 4/3950; Walkinstik-man-alone, Diana: Bürokratiekosten von Wirtschaft und Verwaltung: Eine Analyse zur Abschätzung der Folgen einer Reform des Gaststättenrechts in Thüringen, Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller, 2011.
- ³ Vgl. Ludwig, Johannes: Bürokratie, Regullierung, Verwaltung in der Krise, Update für Deutschland, Baden-Baden: Nomos, 2021.

2. Aufgaben des Thüringer Normenkontrollrats

Als Aufgabe des Nationalen Normenkontrollrats ist in § 1 Abs. 3 NKRG definiert:

„Er prüft insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft, [...]“

Nicht der Nationale Normenkontrollrat nimmt die Ermittlung des Erfüllungsaufwands vor, sondern dies erfolgt durch das Ministerium, das den Gesetzentwurf vorlegt. Der Nationale Normenkontrollrat prüft diese Arbeit auf Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit. Diese Arbeitsteilung ist sinnvoll. Erstens gewährleistet sie, dass der Erfüllungsaufwand bei der Erstellung des Gesetzentwurfs gleich mitbedacht wird. Zweitens hat das Personal des jeweiligen Ministeriums eine höhere Nähe zum Regelungsgegenstand und zu den Betroffenen, sodass es die Ermittlung des Erfüllungsaufwands leichter vornehmen kann. Drittens sichert die Trennung von Ermittlung und Prüfung die Unabhängigkeit der Prüfung.⁴

Dieses Konzept setzt aber voraus, dass eine Methode festgelegt ist, die das Ministerium bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands anwendet und Maßstab für die Prüfung der Methodengerechtigkeit durch den Nationalen Normenkontrollrat ist. Zumindest für die Messung der Bürokratiekosten, einem Teil des Erfüllungsaufwands, ist diese Festlegung unmittelbar im NKRG erfolgt, nämlich in dessen § 2 Abs. 3:

„Bei der Messung der Bürokratiekosten ist das Standardkosten-Modell (SKM) anzuwenden. Die international anerkannten Regeln zur Anwendung des Standardkosten-Modells sind zugrunde zu legen. Abweichungen von dieser Methodik bedürfen [...]“

In dem vorliegenden Gesetzentwurf für ein ThürABKG ist in § 1 Abs. 3 als Aufgabe des Thüringer Normenkontrollrats vorgesehen:

*„Er prüft insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwands **und der Gesetzesfolgekosten** neuer Regelungen für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit sowie Methodengerechtigkeit. Er prüft zudem die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft sowie die infolge einer neuen Regelung erforderlichen Verwaltungsprozesse.“*

Der Zweck der von mir fett gedruckten Wörter „**und der Gesetzesfolgekosten**“ erschließt sich mir nicht, da der Begriff „Erfüllungsaufwand“ nach § 2 Abs. 1 ThürABKG-E bereits „den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, welche durch die Befolgung einer Vorschrift bei den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen“ umfasst. In Satz 2 werden dann ohnehin noch einmal sonstige Kosten der Wirtschaft aufgegriffen, soweit diese nicht bereits durch den Begriff „Erfüllungsaufwand“ abgedeckt sein sollten. Daher können und sollten die Wörter „und der Gesetzesfolgekosten“ gestrichen werden. Stattdessen könnten sonstige Kosten der Bürgerinnen und Bürger und der öffentlichen Verwaltung in Satz 2 berücksichtigt werden.

Durch die von mir unterstrichenen Wörter wird den durch eine neue Regelung erforderlichen Verwaltungsprozessen besondere Beachtung geschenkt. Dies halte ich für sinnvoll, insbesondere vor dem Hintergrund dass der unnötige bürokratische Aufwand der öffentlichen Verwaltung mitunter höher liegt als der von Bürgerinnen und Bürgern und Wirtschaft, wie zum Beispiel die oben genannte Untersuchung des Gaststättenrechts im Jahr 2007 gezeigt hat. Allerdings empfehle ich, das Wort „die“ durch das Wort „der“ zu ersetzen. Die Prüfung von Verwaltungsprozessen als solche durch den Thüringer Normenkontrollrat ist bereits durch § 2 Abs. 3 Satz 2 und 3 ThürABKG-E abgedeckt.

⁴ Zur organisatorischen Verankerung und zu Kontrollformen vgl. auch Wegrich, Kai: Das Leitbild „Better Regulation“, Ziele, Instrumente, Wirkungsweise, Berlin: edition sigma, 2011, S. 73 ff.

Für § 1 Abs. 3 ThürABKG empfehle ich daher folgende Fassung:

„Er prüft insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwands neuer Regelungen für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit sowie Methodengerechtigkeit. Er prüft zudem die Darstellung der sonstigen Kosten der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung sowie der infolge einer neuen Regelung erforderlichen Verwaltungsprozesse.“

In § 2 Abs. 3 ThürABKG-E ist vorgesehen:

*„Bei der Messung der Bürokratiekosten **kann** unter anderem das Standardkosten-Modell (SKM), unter Zugrundelegung dessen international anerkannter Regeln, angewendet werden, wenn dies den Mitgliedern zielführend erscheint. **Der Thüringer Normenkontrollrat ist nicht auf die Anwendung dieser Methodik beschränkt und kann davon unabhängig auch konkrete Einzelprüfungen bestimmter Lebens- und Verwaltungsbereiche mit dem Ziel der Verfahrensvereinfachung, -verbesserung und -beschleunigung durchführen und die Wirkung bestimmter Normen in der Praxis untersuchen. Weiter kann der Thüringer Normenkontrollrat im Rahmen des Auftrags der „besseren Rechtsetzung“ die grundsätzliche Notwendigkeit einer Regel, die Möglichkeiten zur Befristung und zur Evaluierung betrachten und überprüfen, ob es für den Normadressaten eine einfachere Form des Vollzugs gibt.“***

Die von mir fett gedruckten Wörter erwecken den Eindruck, dass nicht das einen Gesetzentwurf erstellende Ministerium die Messung der Bürokratiekosten durchführt, sondern der Normenkontrollrat. Dies wäre aus den oben genannten Gründen jedoch keine gute Lösung.

Als vorteilhaft bewerte ich die von mir unterstrichenen Ergänzungen sowie die Bestimmungen in § 4 Abs. 7 ThürABKG-E, die es so im NKRGE nicht gibt. Dadurch erhält der Thüringer Normenkontrollrat einen breiteren Aufgabenbereich als der Nationale Normenkontrollrat. Mir scheinen diese Aufgaben geeignet, auch unabhängig von vorliegenden Gesetzentwürfen einen Beitrag zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung zu leisten.

Daher empfehle ich, § 2 Abs. 3 Satz 1 und 2 NKRGE sinngemäß in § 2 Abs. 3 ThürABKG zu übernehmen und einen neuen Absatz 4 mit dem Inhalt aus § 2 Abs. 3 Satz 2 ThürABKG-E einzufügen:

„(3) Bei der Messung der Bürokratiekosten ist das Standardkosten-Modell (SKM) anzuwenden. Die international anerkannten Regeln zur Anwendung des Standardkosten-Modells sind zugrunde zu legen. Abweichungen von dieser Methodik bedürfen eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Thüringer Normenkontrollrats und der Zustimmung der Landesregierung.

(4) Der Thüringer Normenkontrollrat kann unabhängig von der Prüfung nach § 1 Abs. 3 konkrete Einzelprüfungen bestimmter Lebens- und Verwaltungsbereiche mit dem Ziel der Verfahrensvereinfachung, -verbesserung und -beschleunigung durchführen und die Wirkung bestimmter Normen in der Praxis untersuchen. Weiter kann der Thüringer Normenkontrollrat im Rahmen des Auftrags der „besseren Rechtsetzung“ die grundsätzliche Notwendigkeit einer Regel, die Möglichkeiten zur Befristung und zur Evaluierung betrachten und überprüfen, ob es für den Normadressaten eine einfachere Form des Vollzugs gibt.“

§ 2 Abs. 4 ThürABKG würde dann Absatz 5.

3. Zusammensetzung des Thüringer Normenkontrollrats

Während die zehn Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrats vom Bundeskanzler im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedern der Bundesregierung dem Bundespräsidenten vorgeschlagen werden, der sie beruft, sollen die in § 3 Abs. 1 ThürABKG-E vorgesehenen sieben Mitglieder des Thüringer Normenkontrollrats vom Landtag gewählt werden.

In § 3 Abs. 3 ThürABKG-E ist für die sieben Mitglieder vorgesehen:

„Je ein Mitglied soll ein Praktiker aus den Bereichen Industrie- und Handel, Handwerk und Freie Berufe sein. Weiter soll je ein Mitglied ein Vertreter der Kommunen, der Wirtschaftskammern, der Arbeitnehmervereinigungen und aus dem Bereich Verbraucherschutz sein.“

Anders als in § 3 Abs. 2 NKRG enthält der Entwurf für ein ThürABKG keine Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Mitglieder.

Diese Konstruktion hat zwar den Vorteil, dass sich im Thüringer Normenkontrollrat verschiedene Interessengruppen widerspiegeln. Sie birgt aber zugleich die Gefahr, dass diese sich als Lobbyisten ihrer Interessengruppe verstehen und verstanden werden und Vorschläge für die Besetzung des Thüringer Normenkontrollrats dementsprechend unterbreitet werden.

Es fällt auch auf, dass von den sieben Mitgliedern vier der Wirtschaft zuzurechnen sind (die drei „Praktiker“ und der Vertreter der Wirtschaftskammern). Dagegen ist die Wissenschaft gar nicht genannt, obwohl § 3 Abs. 4 Satz 4 ThürABKG-E Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer ausdrücklich von der Mitgliedschaftsbeschränkung für Landesbeamte ausnimmt. Ein Vertreter aus dem Bereich Verbraucherschutz soll vermutlich die Interessen der Bürgerinnen und Bürger repräsentieren, was aber der Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Landes- und Kommunalverwaltung kaum gerecht wird. Bürgerinnen und Bürger sind vom Landesrecht kaum als „Verbraucher“ betroffen.

Wesentlicher Faktor für eine erfolgreiche Arbeit des Thüringer Normenkontrollrats ist nach meiner Einschätzung die fachliche Qualifikation seiner Mitglieder.

Aus den vorgenannten Gründen empfehle ich § 3 Abs. 2 ThürABKG-E in Anlehnung an § 3 Abs. 2 NKRG und § 3 Abs. 2 Satz 3 Sächsisches Normenkontrollratsgesetz und ergänzt um die im Gesetzentwurf vorgefundene Mindestquote weiblicher Mitglieder wie folgt zu fassen:

„Die Mitglieder sollen Erfahrungen in Angelegenheiten der Rechtssetzung oder Rechtsanwendung innerhalb staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen gesammelt haben und über Kenntnisse in wirtschaftlichen Angelegenheiten verfügen. Mindestens drei Mitglieder müssen weiblich sein.“

Ich hoffe, dass meine Stellungnahme in Ihren Beratungen hilfreich ist.

Mit freundlichen Grüßen