

Leuphana Universität Lüneburg • Competition & Regulation • 21335 Lüneburg

An den Thüringer Landtag  
Ausschuss für Europa, Kultur, Medien  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht, Leuphana Law School

Professor for European and International Economic Law, University of Glasgow

Leuphana Universität Lüneburg  
Universitätsallee 1  
Gebäude 4, Raum 210  
21335 Lüneburg

[www.leuphana.de](http://www.leuphana.de)

**Stellungnahme zum „Gesetz zur Einsetzung einer Anti-Bürokratiekommission (Thüringer Anti-Bürokratiekommissionsgesetz – ThürABKG), Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU, Drs. 7/4084 Neufassung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 29. Dezember 2021 bin ich vom Thüringer Landtag, Ausschuss für Europa, Kultur und Medien gebeten worden, zum o.g. Gesetzesentwurf eine Stellungnahme abzugeben.<sup>1</sup> Dieser Bitte komme ich hiermit nach.

**I. Vorüberlegungen**

(1) Der Gesetzesentwurf zielt darauf ab, einen „Thüringer Normenkontrollrat“ einzurichten, der sich der Aufgabe des Bürokratieabbaus widmen soll. Hierzu können „neue wie auch bestehende Normen“ durch den Normenkontrollrat kontrolliert werden (§ 1 Abs. 1 S. 2 E-ThürABKG). Der Normenkontrollrat soll die Landesregierung „bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten der Bürokratievermeidung, des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung“ beraten und unterstützen sowie beratend für einen „kontinuierlichen Prozess(es) für rechtssicheren Bürokratieabbau“ zur Verfügung stehen (§ 1 Abs. 2 S. 1 und S. 2 E-ThürABKG). Hierbei sollen der Erfüllungsaufwand und die Gesetzesfolgekosten neuer Regelungen im Vordergrund stehen (§ 1 Abs. 3 S. 1 E-ThürABKG), daneben können aber auch bestehende Regelungen in den Blick genommen werden (§ 1 Abs. 3 S. 3 E-ThürABKG). Um die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers nicht zu unterlaufen, werden Ziele und Zwecke von Regelungen „nicht Gegenstand seiner Prüfungen“ sein (§ 1 Abs. 4 E-ThürABKG). Gesetze, die Bundesrecht oder verbindliches Recht der EU umsetzen sowie Gesetze, die sich auf die Festlegung von Zuständigkeiten oder auf die Zustimmung zu einem Staatsvertrag beschränken oder haushaltsrechtliche Regelungen einschließlich der Haushaltsbegleitgesetze und des Fi-

<sup>1</sup> Thüringer Landtag, Drs. 7/4084 – Neufassung – vom 15. September 2021, S. 1-7.



nanzausgleichsgesetzes betreffen, sollen nicht Gegenstand von Prüfungen des Thüringer Normenkontrollrats sein (§ 4 Abs. 2 Nr. 1-4 E-ThürABKG).

(2) Das E-ThürABKG enthält neben dieser allgemeinen Umschreibung der Aufgaben des Thüringer Normenkontrollrats noch Begriffsbestimmungen und Arbeitsweise (§ 2 E-ThürABKG), Informationen zur Zusammensetzung und Organisation des Gremiums (§ 3 E-ThürABKG), zu den Bereichen seines Prüfungsrechts (§ 4 E-ThürABKG), seinen Befugnissen (§ 5 E-ThürABKG), seinen Pflichten (§ 6 E-ThürABKG), den entsprechenden Pflichten der Landesregierung (§ 7 E-ThürABKG) sowie zur Evaluation des Gesetzes (§ 8 E-ThürABKG) und seinem Inkrafttreten (§ 9 E-ThürABKG).

(3) Eine ausführliche Gesetzesbegründung liegt bislang nicht vor.<sup>2</sup> Hier kann allerdings auf die entsprechenden Begründungen, die vergleichbaren Gesetzen auf der Ebene des Bundes oder auf Landesebene zugrunde liegen, zurückgegriffen werden.

## II. Schwerpunkte des Gesetzesentwurfs

(4) Das Ziel, Bürokratie abzubauen bzw. zu vermeiden, spielt in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion immer wieder eine große Rolle, auch wenn es heute an wirkmächtigen Instrumenten fehlt, dem wichtigen Bürokratieabbauziel echte Durchschlagskraft zu verleihen. Dass es sich hier nicht um eine neue Problemlage handelt, kann man schon daran erkennen, dass auf Bundesebene bereits 2006 ein Nationaler Normenkontrollantrag eingerichtet wurde.<sup>3</sup> Daneben haben bislang zwei Bundesländer (Sachsen<sup>4</sup> und Baden-Württemberg<sup>5</sup>) einen Normenkontrollrat eingerichtet. Es handelt sich hierbei also weder um Gremien, die es schon in jedem Bundesland gibt, noch ist bislang evaluiert worden, welchen Mehrwert entsprechende „Räte“ oder „Kommissionen“ aufweisen und wie sich ihre Befugnisse zur Aufgabe des parlamentarischen Gesetzgebers verhält, Recht zu setzen.<sup>6</sup>

### 1. Befugnisse des Thüringer Normenkontrollrats

(5) Auffällig an dem E-ThürABKG ist zunächst, dass dem Thüringer Normenkontrollrat nicht nur die Aufgabe zukommen soll, künftige Gesetzesvorhaben auf der Grundlage seines gesetzlichen Auftrags zu begutachten, sondern darüber hinaus auch bestehendes Recht zu evaluieren und „Vorschläge zur Reduzierung

---

<sup>2</sup> Die Begründung umfasst lediglich eine Seite und verweist im Wesentlichen darauf, dass ein solches Gesetz bislang nicht von der Landesregierung vorgelegt wurde; s. Thüringer Landtag, Drs. 7/4084 – Neufassung – v. 15.9.2021, S. 7.

<sup>3</sup> Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006, BGBl. I S. 1866.

<sup>4</sup> Gesetz zur Einsetzung eines Sächsischen Normenkontrollrates vom 3. Juli 2014, SächsGVBl. S. 384.

<sup>5</sup> Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien für den Normenkontrollrat Baden-Württemberg (VwV Normenkontrollrat BW – VwV NKR BW) vom 12. Dezember 2017 – Az.: I-0144.5 –.

<sup>6</sup> Dazu etwa Gregor Kirchhof, Allgemeinheit des Gesetzes, S. 293; Jens Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 76 Rn. 37.



des Erfüllungsaufwands, zu Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen und zur besseren Rechtsetzung [zu unterbreiten“ (§ 1 Abs. 3 S. 3 E-ThürABKG). Dementsprechend soll der Rat „sowohl ein Prüfungs- als auch ein Beratungsmandat“ haben (§ 1 Abs. 2 S. 3 E-ThürABKG).

(6) Neben seiner allgemeinen Aufgabe Prüfungen durchzuführen und Berichte zu erstellen (§ 6 Abs. 2 E-ThürABKG), soll der Thüringer Normenkontrollrat berechtigt sein 1. Anhörungen durchzuführen und Gutachten in Auftrag zu geben, 2. der Landesregierung Sonderberichte vorzulegen und 3. geplante Regelungen vor deren Inkrafttreten mit ausgewählten Akteuren zu erproben und auszuwerten (§ 5 Abs. 1 Nr. 1-3 E-ThürABKG).

## 2. Bestellung durch den Landtag

(7) Im Gegensatz zum Nationalen Normenkontrollrat, dessen Mitglieder auf Vorschlag des Bundeskanzlers, im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedern der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten, berufen werden (§ 3 Abs. 1 S. 2 NKRGG), sieht das E-ThürABKG eine Wahl der Mitglieder des Thüringer Normenkontrollrats durch den Landtag vor (§ 3 Abs. 1 S. 2 E-ThürABKG). Dieser Unterschied in der Bestellung hat Folgen für die Verortung des Gremiums: Während der Nationale Normenkontrollrat ein Gremium ist, das maßgeblich im Lager der Exekutive steht, gilt das für den Thüringer Normenkontrollrat nur bedingt. Zwar übt die Rechtsaufsicht über den Thüringer Normenkontrollrat die Staatskanzlei aus (§ 3 Abs. 9 E-ThürABKG), gleichwohl sollen seine Mitglieder vom Landtag gewählt werden (§ 3 Abs. 1 S. 1 E-ThürABKG). Das Gremium wird schon deshalb eine breitere Legitimationsgrundlage haben als Normenkontrollräte, deren Mitglieder von der jeweiligen Regierung eingesetzt werden. Hier ist nicht auszuschließen, dass es zu erheblichen „Verselbständigungsprozessen“ kommen könnte.

(8) Der Thüringer Normenkontrollrat soll aus sieben Mitgliedern bestehen (§ 3 Abs. 1 S. 1 E-ThürABKG), wobei gem. § 3 Abs. 3 E-ThürABKG je ein Mitglied ein Praktiker bzw. Vertreter aus den Bereichen

- Industrie- und Handel
- Handwerk
- Freie Berufe
- Vertreter der Kommunen
- Wirtschaftskammern
- Arbeitnehmervereinigungen
- Verbraucherschutz

stammen soll. Hierbei müssen mindestens drei der Mitglieder weiblich sein (§ 3 Abs. 3 S. 3 E-ThürABKG). Die Aufzählung der verschiedenen Bereiche ist nicht als Beispiel o.ä. konzipiert, sondern der anvisierte



Normtext kann nur so verstanden werden, dass diese sieben Bereiche stets – und damit ausschließlich – im Thüringer Normkontrollrat vertreten sein sollen.

### 3. Bereiche des Prüfungsrechts

(9) Das „Prüfungsrecht“ des Thüringer Normkontrollrats soll sich 1. auf Entwürfe von Landesgesetzen, die von der Landesregierung in den Landtag eingebracht werden sollen, 2. auf Entwürfe von Landesgesetzen aus der Mitte des Landtags während der Ausschussbefassung und 3. auf Entwürfe von Rechtsverordnungen der Landesregierungen und der Ministerien erstrecken (§ 4 Abs. 1 Nr. 1-3 E-ThürABKG).

(10) Es soll im Ermessen des Thüringer Normkontrollrats stehen, ob und in welchem Umfang er Prüfungen durchführt (§ 4 Abs. 4 E-ThürABKG). Er soll hierbei gem. § 4 Abs. 7 S. 1 E-ThürABKG „im Rahmen der in § 2 Abs. 3 Satz 2 beschriebenen Einzelfallprüfung auch aus eigener Initiative für bereits bestehende Landesgesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften eine Begutachtung durchführen“ dürfen.

## III. Würdigung

(11) Das Anliegen, Bürokratie zu verhindern bzw. abzubauen ist sicher so alt wie das Phänomen der Bürokratie selbst. Tatsächlich ist zu erwarten, dass die im Zuge der Corona-Pandemie gewonnenen Erkenntnisse in den nächsten Jahren dazu beitragen werden, dass „Bürokratieabbau“ eine wichtige Rolle spielen wird. Ob allerdings Kommissionen oder Räte dazu einen echten Beitrag leisten können, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab.

(12) Der Gesetzesentwurf wirft einige grundsätzliche Fragen auf:

*1. Wie ist das Verhältnis des Normkontrollrats zum Thüringer Landtag zu bestimmen? Sind hier Probleme aus der Perspektive des Prinzips der Gewaltenteilung zu befürchten?*

*2. Sollte das Gesetz bereits für alle sieben Mitglieder des Normkontrollrats die Zugehörigkeit aus bestimmten gesellschaftlichen/wirtschaftlichen Bereichen fest vorgeben?*

*3. Ist die Bezeichnung als „Normkontrollrat“ vor dem Hintergrund der Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts für abstrakte und konkrete Normenkontrollen problematisch?*

*4. Sollte in der Bezeichnung des Gesetzes statt von einer „Anti-Bürokratie-Kommission nicht besser von einem „Normkontrollrat“ oder einer „Gesetzesfolgenabschätzungskommission“ gesprochen werden?*



## 1. Befugnisse des Normenkontrollrats im Verhältnis zum Thüringer Landtag

(13) Der Entwurf sieht vor, dass sowohl Gesetzesentwürfe der Landesregierung als auch Gesetzesentwürfe aus der Mitte des Landtages der Begutachtung durch den Normenkontrollrat unterliegen sollen. Dies gilt auch für Entwürfe von Rechtsverordnungen. Dieser Ansatz entspricht – inzwischen – der gängigen Praxis auch der anderen Normenkontrollräte, steht aber zugleich für das Spannungsverhältnis, das in ihrer Tätigkeit im Verhältnis zu den Parlamenten begründet liegt. Zunächst ist es Aufgabe der Parlamente selbst, für „gute Gesetzgebung“ zu sorgen. Während in einer Anfangsphase der Nationale Normenkontrollrat insbesondere ein Beratungsgremium für die Exekutive verkörperte, hat er sich nach und nach zu einem umfassenden Beratungsgremium entwickelt. Dieser Ansatz spiegelt sich nun auch im E-ThürABKG wider. Um schon den Anschein zu vermeiden, dass der Thüringer Landtag seinen Aufgaben nicht nachkommen kann, sollte erwogen werden, die „Unterstützungsfunktion“ des Normenkontrollrats noch deutlicher zu betonen. In der vorliegenden Fassung könnte sich schnell der Eindruck verfestigen, dass es sich um eine allgemeine Aufsichtsinstanz handelt, die aber weder mit der Thüringer Verfassung noch mit dem Grundgesetz vereinbar wäre.

## 2. Zusammensetzung des Normenkontrollrats

(14) Problematisch erscheint, dass der Entwurf die fachliche Zusammensetzung des Normenkontrollrats en détail und unter Inkaufnahme einer gewissen Verengung festlegen will. Vergleichbare Vorabfestlegungen sind in anderen Gesetzen zur Einsetzung von Normenkontrollräten nicht üblich. Das NKRKG sieht in § 3 Abs. 2 vor, dass die Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrats „Erfahrungen in legislativen Angelegenheiten innerhalb staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen gesammelt haben und über Kenntnisse in wirtschaftlichen Angelegenheiten verfügen“ sollen. Auch § 3 Abs. 3 S. 1 SächsNKRKG spricht davon, dass die Mitglieder des Sächsischen Normenkontrollrats „den Bereichen der Politik, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Kommunen sowie zivilgesellschaftlichen Gruppen entstammen“ und „Erfahrungen in Angelegenheiten der Rechtssetzung oder Rechtsanwendung innerhalb staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen gesammelt haben“ (§ 3 Abs. 3 S. 3 SächsNKRKG). Nach Ziff. 3.2 der VwV NKR BW sollen die Mitglieder des Normenkontrollrat Baden-Württemberg „Erfahrung aus der Landesverwaltung, Kommunalverwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft besitzen“.

(15) Das E-ThürABKG ist hier ersichtlich enger gefasst, was einerseits eine gewisse Fokussierung erkennen lässt, zugleich aber andere fachliche Hintergründe dauerhaft ausschließt. Es ist aber zweifelhaft, ob die in § 3 Abs. 3 E-ThürABKG geforderten fachlichen Hintergründe schon das gesamte denkbare Spektrum abbilden (so erfolgt die Abbildung der „Wissenschaft“ gar nicht). Insoweit ist anzuregen, eine offenere Formulierung des § 3 Abs. 3 E-ThürABKG zu avisieren, die sich etwa an § 3 Abs. 3 S. 3 SächsNKRKG anlehnen könnte oder erfahrungsbasiert wie § 3 Abs. 2 NKRKG ausgestaltet wird.



### 3. Begriff „Normenkontrollrat“

(16) Zwar hat sich der Begriff „Normenkontrollrat“ inzwischen durch die bestehenden Normenkontrollräte auf Bundes- und Landesebene fest etabliert, er hinterlässt gleichwohl ein Störgefühl. Die Aufgabe der „Normenkontrolle“ obliegt gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG, § 76 ff. BVerfGG bzw. Art. 100 Abs. 1 GG, § 13 Nr. 8 BVerfGG, § 80 ff. BVerfGG dem Bundesverfassungsgericht, auch wenn der Begriff explizit weder im Grundgesetz noch im Bundesverfassungsgerichtsgesetz verankert ist. Die gerichtliche Normenkontrolle kann zur Nichtigkeitserklärung eines Gesetzes führen (s. § 78 BVerfGG) und damit zu erheblichen Folgen. Bei der Aufgabe des Normenkontrollrats handelt es sich aber um eine ex-ante-Beurteilung, die zudem aufgrund des eingeschränkten Prüfauftrags keine vergleichbaren Rechtswirkungen zu entfalten vermag. Jedenfalls sind die Ergebnisse einer Überprüfung durch den Normenkontrollrat nicht bindend (§ 7 Abs. 1 S. 2 E-ThürABKG), sondern lösen Begründungs- und Dokumentationspflichten aus. Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, die anvisierte Bezeichnung als „Normenkontrollrat“ durch eine treffendere Bezeichnung zu ersetzen. Der Sache nach handelt es sich bei dem Gremium um eine „Entbürokratisierungskommission“ oder eine „Gesetzesfolgenabschätzungskommission, auch wenn diese Begriffe nicht so schillernd sind wie der Begriff des Normenkontrollrats.

### 4. Bezeichnung des Gesetzes

(17) Angemerkt sei schließlich, dass die Bezeichnung des Gesetzes als „Gesetz zur Einsetzung einer Anti-Bürokratiekommission“ ein wenig fehlleitend ist. In der Sache – und auch nach § 1 E-ThürABKG – geht es um die Einrichtung eines auch so bezeichneten Normenkontrollrats. Insoweit schlage ich vor, das Gesetz auch als „Gesetz zur Einrichtung eines Thüringer Normenkontrollrats“ bzw. „Gesetz zur Einrichtung einer Thüringer Gesetzesfolgenabschätzungskommission“ zu bezeichnen.

\* \* \*

Lüneburg/Hamburg, den 26. Januar 2022