Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Prof. Dr. Rüdiger Breuer,* Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi,* Bochum – *Dr. Josef Christ,* Richter am BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,* Rechtsanwalt, Stuttgart – *Prof. Dr. Thomas Mayen,* Rechtsanwalt, Bonn – *Dr. Hubert Meyer,* Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke*, Münster – *Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff*, Vors. Richter am VG a. D., Berlin – *Dr. Stefan Paetow*, Vors. Richter am BVerwG a. D., Berlin – *Prof. Dr. Joachim Scherer,* Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz,* Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch,* Freiburg – *Prof. Dr. Rudolf Streinz*, München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

17 2010

Seite 1–9

29. Jahrgang

23. August 2010

Richterin Dr. Andrea Becker, Dinslaken*

Die Befristungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen

Durch fünf Befristungsgesetze ist seit 2005 nahezu das gesamte nordrhein-westfälische Landesrecht befristet worden. Der nachfolgende Bericht vermittelt einen Überblick über Ziele der Befristungsgesetzgebung, Befristungsformen sowie den Umgang mit Befristungen in Nordrhein-Westfalen und zieht ein erstes Fazit.

I. Ziele der Befristungsgesetzgebung und Umsetzung in Nordrhein-Westfalen

Die Kritik am Zustand der Gesetzgebung ist so alt wie die Gesetzgebung selbst. Schon in den Annalen des Tacitus ist zu lesen: „Früher litten wir an Verbrechen, heute an Gesetzen". Vielfach wird dem Gesetzgeber eine „Regelungswut"[1] vorgeworfen, die oft auch noch von schlechter Qualität zeuge. Der Ruf nach guter Gesetzgebung ist laut.

Um der Forderung nach hoher gesetzgeberischer Qualität bei gleichzeitiger Reduzierung des Normenbestandes gerecht zu werden, hat sich Nordrhein-Westfalen zu einer umfassenden Befristung des Normenbestandes entschlossen, denn Rechtssätze müssen sich nicht nur bei Erlass, sondern gerade auch im Zeitablauf stets sachlich rechtfertigen lassen; dazu bedarf es eines rechtlich geordneten, transparenten, rational ausgerichteten Verfahrens[2]. Durch die Befristungsgesetzgebung wird sowohl staats- als auch gesellschaftspolitisch zum Ausdruck gebracht, dass dem Recht eine primär dienende Funktion für die Bürgerinnen und Bürger zukommt. In regelmäßigen Intervallen müssen Normen einer umfassenden Überprüfung stand halten.

Während in den 1990er Jahren ein Umdenken hin zu einer Befristung regelmäßig noch an erheblichen Widerständen scheiterte, fand danach zumindest teilweise ein Umdenken statt[3]. Mit den Kabinettbeschlüssen vom 11. 3. und 15. 6. 2003 entschied die nordrhein-westfälische Landesregierung, alle bestehenden und zukünftigen Landesgesetze und Rechtsverordnungen zu befristen, um eine umfassende Rechtsbereinigung durchzuführen[4]. Durch fünf Gesetzespakete[5] wurde das gesamte Landesrecht überprüft, zusammengestellt, wesentlich bereinigt und mit Verfallklauseln oder Berichtspflichten versehen[6]. In den Artikelgesetzen wurden nicht nur die Gesetze, sondern auch die Rechtsverordnungen befristet, um eine Überprüfung nach einheitlichen Kriterien zu gewährleisten[7].

Ziel des Gesetzgebers war es nicht nur, das Landesrecht aktuell und umfassend darzustellen sowie obsolet gewordene Vorschriften aufzuheben, vielmehr ging es auch darum, alle Gesetze und Verordnungen unter einen ständigen Aktualisierungs- und Rechtfertigungszwang zu stellen, um die überbordende Bürokratie im Bereich der Normgebung möglichst stark zurückzudrängen[8]. So soll das nordrhein-westfälische Landesrecht ständig à jour gehalten werden.

* Die Autorin ist Richterin im Bezirk des *OLG Hamm* und seit dem 1. März 2009 in das Innenministerium NRW für die Dauer von zwei Jahren abgeordnet. Sie ist dort in der Ressortübergreifenden Normprüfung tätig. Der Aufsatz spiegelt ausschließlich die persönliche Meinung der Verfasserin wieder.

1 *Schneider,* ZG 2004, 105 (105).

2 *Schönenbroicher/Thuy*, NWVBl 2009, 285 (291); *Schönenbroicher*, in: *Heusch/Schönenbroicher*, Die Landesverf. NRW, 2010, Art. 65 Rdnr. 6.

3 S. dazu ausf. auch V 5.

4 *Richter,* NWVBl 2009, 173 (174).

5 S. dazu NWGVBl 2004, 247; NWGVBl 2004, 397; NWGVBl 2005, 273; NWGVBl 2005, 331. Das erste Befristungsgesetz umfasst Gesetze und Verordnungen aus dem Zeitraum 1946 bis Ende 1966, das zweite Befristungsgesetz Gesetze und Verordnungen von 1967 bis Ende 1986, das dritte Befristungsgesetz Gesetze und Verordnungen von 1987 bis Ende 1995, das vierte Befristungsgesetz Gesetze und Verordnungen von 1996 bis Ende 2000 und das fünfte Befristungsgesetz Gesetze und Verordnungen von 2001 bis Ende 2004.

6 *Schönenbroicher/Thuy*, NWVBl 2009, 285 (285).

7 Vgl. exemplarisch die Begründung zum ersten Befristungsgesetz, LT-Dr 13/4868, S. 2; Begründung zum zweiten Befristungsgesetz, LT-Dr 13/6419, S. 1; Begründung zum dritten Befristungsgesetz, LT-Dr 13/6401, S. 1; Begründung zum fünften Befristungsgesetz, LT-Dr 13/6479, S. 1.

8 Begründung zum ersten Befristungsgesetz, LT-Dr 13/4868, S. 55 ff. m. Erläuterung der Strukturprinzipien; s. a. *Schönenbroicher/Thuy*, NWVBl 2009, 285 (285); *Zimmermann,* DÖV 2003, 940 (943); vgl. auch *Benda,* NJW 1996, 2282 (2283); zu Voraussetzungen der Entbürokratisierung: *Karpen*, Der Landkreis 2005, 708 (708).

Zu einer „guten Gesetzgebung“[9] gehört u. a. eine permanente Rechtsbereinigung[10]. Im alltäglichen Gesetzgebungsgeschäft erfolgt dadurch eine „Harmonisierung“ der Rechtsordnung, die aktuell, einheitlich und widerspruchsfrei ist und ein hohes Niveau des Gesetzgebungshandwerks widerspiegelt. Zugleich können politische Vorgaben zum Bürokratieabbau[11] und zur Normverschlankung verwirklicht werden[12], denn Recht muss in zumutbarer Weise für den Adressaten erkennbar sein und soll zu „sinnvollen, übersichtlichen Regelungskomplexen zusammengefasst“ werden[13].

Vielerorts trifft man jedoch (noch) eine weite Zerstreuung von Rechtsgebieten auf verschiedene Gesetze, Verordnungen und Erlasse an. Dies stellt eine unnötige bürokratische Hürde in der täglichen Rechtsanwendung dar. Durch eine quantitative Rückführung des Normenbestandes auf der einen und der qualitativen Verbesserung und Zusammenführung von Rechtsnormen auf der anderen Seite kann dem entgegengewirkt und Bürokratie abgebaut werden[14].

Die fünf Befristungsgesetze selbst unterliegen keiner Befristung. Jedoch heißt es in§ 111.6 NWGGO[15], dass die Verpflichtung der Ministerien, eine Befristung vorzusehen, mit dem Ablauf des Jahres 2011 endet. Auf Grund einer Evaluierung ist rechtzeitig darüber zu entscheiden, ob diese Verpflichtung fortbestehen soll.

Um dieses Befristungsprojekt darzustellen, werden nachfolgend zunächst Befristungsformen skizziert (II), um dann den Umgang mit den vorhandenen Befristungen zur Erreichung der soeben skizzierten Ziele vorzustellen (III). Im Anschluss werden Instrumente zur Sicherstellung der Einhaltung der Befristungen vorgestellt (IV), um dann die bisherigen Erfolge der Befristungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen aufzuzeigen (V). Der Aufsatz schließt mit einem Fazit (VI).

II. Formen der Befristung in Nordrhein-Westfalen und Verhältnis zueinander

Von den derzeit 1127 Gesetzen und Verordnungen sind 802 Gesetze und Verordnungen befristet[16]. Dabei sind zwei Formen der Befristung zu unterscheiden, nämlich die Berichtspflicht und die Verfallklausel[17].

1. Die Berichtspflicht

Eine Norm, die eine Berichtspflicht enthält, ist zum vorgesehen Berichtszeitpunkt zu evaluieren[18]. In einem Bericht ist darzulegen, ob die Norm in der konkreten Ausgestaltung unerlässlich ist. Zu prüfen ist insbesondere, ob die Norm vollständig entfallen kann, ob Zusammenfassungsmöglichkeiten mit anderen Normen zur Einsparung von Stammnormen bestehen oder ob die Norm zumindest vereinfacht, kürzer, präziser und schlanker gefasst werden kann[19]. Inhaltlich sind Änderungsnotwendigkeiten zu prüfen, und es ist zu überlegen, inwieweit die jeweilige Materie bürokratieärmer geregelt werden kann. Beispielsweise wurde bei der Evaluierung der Camping- und Wochenendplatzverordnung[20] in Nordrhein-Westfalen festgestellt, dass viele Regelungen entfallen können, da sich viele Fragestellungen bereits über den allgemeinen Wettbewerb lösen lassen und der Staat nicht regelnd eingreifen muss.

2. Die Verfallklausel

Bei einer Verfallklausel tritt die jeweilige Stammnorm automatisch mit Ablauf des Verfallsdatums außer Kraft, wenn sie nicht rechtzeitig verlängert wird[21]. Zur Vermeidung eines bloßen „Verlängerungsmanagements“ ist die entsprechende Norm ebenfalls rechtzeitig unter den unter II 1 dargestellten Fragestellungen zu evaluieren und auf Grund der Evaluierung darüber zu entscheiden, ob die Verfallklausel zu verlängern ist oder nicht.

3. Ausnahmen von der grundsätzlichen Befristungspflicht

Nur in ganz engen Ausnahmefällen kann von einer Befristung vollständig abgesehen werden. Um den Grundsatz der generellen Befristungspflicht sachgerecht umzusetzen, müssen solche Ausnahmen vom Befristungserfordernis auf dem Gesetzesvorblatt begründet werden[22]. Es handelt sich im Einzelnen um folgende Fälle, in denen in Nordrhein-Westfalen ausnahmsweise keine Befristung in Betracht kommt:

- Fundamentalrecht (Gesetze, deren Existenz für die innerstaatliche Rechtsordnung oder den Verkehr von Rechtssubjekten außerhalb des Landes NRW unabdingbar sind, wie z. B. die Verfassung, Gesetze zur Umsetzung von Staatsverträgen und vergleichbare Regelungen),
- Bekanntmachungen von Staatsverträgen,
- Delegationsvorschriften, soweit sie bundesgesetzlich vorgegeben sind und auf niedrigste Ebene delegiert wird und Bürokratiepotenzial nicht erkennbar ist.

Für den Bereich des Verfassungsrechts und der Staatsverträge bestand schon im Rahmen des Ersten Befristungsgesetzes Einvernehmen, hier keinerlei Befristung vorzunehmen. Weitere Ausnahmen von der grundsätzlichen Befristungspflicht wurden nicht zugelassen, um ein möglichst lückenloses System aufzubauen und so die Ziele der Befristungsgesetzgebung möglichst effektiv umsetzen zu können. Soweit es im Rahmen der Einführung der Befristungsgesetzgebung beispielsweise Diskussionen gab, ob und inwieweit Prüfungsordnungen unbefristet bleiben sollten, lehnte die Landesregierung eine weitere Ausnahme von der grundsätzlichen Befristungspflicht an dieser Stelle ab. Auf Grund des bestehenden Vertrauensschutzes gälten für die Betroffenen, die sich in einem laufenden Prüfungsverfahren befinden, ohnehin die bei Prüfungsantritt geltenden Vorschriften bis zum Prüfungsende fort, selbst

9 Grdl: *Schneider,* Gesetzgebung, 3. Aufl. (2002), Rdnrn. 423 ff.; *Karpen,* Gesetzgebungslehre – neu evaluiert, 2. Aufl. (2008), passim; *ders,* ZRP 2008, 97 (98 ff.); *Schmeddinck,* DVBl 2003, 641 (643 ff.).
10 *Schönenbroicher/Thuy*, NWVBl 2009, 285 (288); *Schönenbroicher*, in: *Heusch/Schönenbroicher* (o. Fußn. 2), Art. 71 Rdnr. 26 m. w. Erläuterungen zu der amtlichen elektronischen Gesetzessammlung (www.recht.nrw.de [letzter Zugriff: 27. 7. 2010]); s. a. *Hill,* ZG 1995, 85 (85).
11 Zum Bürokratiebegriff: *Steinhaus,* Gesetze mit Verfallsdatum, 2008, S. 57 ff. und 60 ff.
12 *Schönenbroicher/Thuy*, NWVBl 2009, 285 (288).
13 Bundesministerium der Justiz, Bereinigung des Bundesrechts, Zweiter Zwischenbericht, 2005, S. 2; *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 77; s. a. *Chanos*, Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung, 1999, S. 55.
14 *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 61.
15 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (NWGGO), Bek. d. Innenministeriums v. 16. 5. 1991 – VA 2 (16. 5. 1991), NWMBlNW 1991, 840, zuletzt geändert am 27. 4. 2005, NWMBl 2005, 580.
16 Stand: 31. 3. 2010, vgl. dazu die Zahlen aus dem Jahr 2009 bei *Richter,* NWVBl 2009, 173 (174); s. ausf. auch unten V 1.
17 Seit Ende der 1990er Jahre werden in Deutschland eingeführte Regelungen mit Bezug auf Gesetze mit Verfallsdatum vorrangig als Bestandteil des Bürokratieabbaus gesehen. Zu den generellen zwei Möglichkeiten „Verfallklausel und Berichtspflicht“ vgl. auch *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 77; s. a. *Horn,* Experimentelle Gesetzgebung unter dem GG, 1989, S. 20–27.
18 Durch die Evaluation soll der Gesetzgeber gezwungen werden, vor Ablauf der Frist eine Nachkontrolle des Gesetzes vorzunehmen, s. a. *Karpen,* Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungslehre, 1989, S. 68; *Chanos* (o. Fußn. 13), S. 58; s. a. *Schneider,* ZG 2004, 105 (105 und 113 ff.).
19 Vgl. auch: *Chanos* (o. Fußn. 13), S. 61.
20 NWGVBl 1982, 731, zuletzt geändert durch Art. 260 des zweiten Befristungsgesetzes v. 5. 4. 2005, NWGVBl 2005, 274.
21 S. ferner: *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 78 f.
22 § 111 II NWGGO.

wenn zwischenzeitlich eine Befristungsregelung eingreifen sollte.

4. Vorrang der Verfallklausel vor der Berichtspflicht

Grundsätzlich ist bei der Befristung vorrangig eine Verfallklausel zu wählen. Fallgruppen, in denen ausnahmsweise eine Berichtspflicht statt einer Verfallklausel in Betracht kommt, sind in NRW:

- die Umsetzung von EU-Recht und Bundesrecht (umfasst zwingende Umsetzung, Regelungen mit Umsetzungsspielraum und sachlich damit zusammenhängende Regelungen),
- verfassungsrechtlich gebotene Regelungen,
- Organisationsgesetze,
- Zuständigkeitsregelungen.

Darüber hinaus sind Ausnahmen nur im Einzelfall aus besonders wichtigem Grund zulässig.

Zur Begründung, dass in den genannten Fallgruppen ausnahmsweise eine Berichtspflicht statt einer Verfallklausel zulässig sei, wurde angeführt, dass im Bereich der Umsetzung von EU- und Bundesrecht meist gebundenes Recht vorliegt, welches sich einer Aufhebung weitestgehend entzieht. Wegen der verbleibenden Spielräume sei die Anordnung einer Berichtspflicht sinnvoll. Im Bereich des Organisationsrechts und der Zuständigkeiten bestünden Regelungen, deren Verlängerungen weniger durch Zeitablauf als durch aktuelle Anlässe bestimmt würden. Wegen des andauernden Veränderungsprozesses erschien daher ein zeitlich fixiertes Außerkrafttreten nicht erforderlich. Es sollte insoweit eine Berichtspflicht genügen.

III. Ökonomischer und bürokratiearmer Umgang mit Befristungsverlängerungen

Für den Fall der Verlängerung von Befristungen gibt es je nach Fallkonstellation verschiedene Möglichkeiten, die jeweilige Norm zu verlängern.

1. Evaluierung ergibt inhaltlichen Änderungs- und Anpassungsbedarf

Wird bei der Evaluierung einer Norm inhaltlicher Änderungs- bzw. Anpassungsbedarf festgestellt, so kann die Verlängerung der Befristung zusammen mit der Änderungsverordnung bzw. dem Änderungsgesetz vorgenommen werden. Dies gilt sowohl für den Fall, dass die Norm mit einer Verfallklausel versehen wurde, als auch für den Fall, dass eine Berichtspflicht vorliegt. Liegt eine Verfallklausel vor, ist zusätzlich darauf zu achten, dass die Änderung rechtzeitig vor Ablauf des Befristungsdatums erfolgt, damit nicht die Stammnorm wegen Auslaufens des Verfallsdatums wegfällt und nicht mehr geändert werden kann[23].

2. Evaluierung ergibt keinen oder lediglich redaktionellen Anpassungsbedarf

Ergibt die Evaluierung einer Norm mit Verfallklausel, dass eine Norm keiner inhaltlichen Änderung bedarf, ist die Verfallklausel rechtzeitig fortzuschreiben. Die betroffenen Gesetze und Rechtsverordnungen können bürokratiearm in einem Mantelgesetz oder einer Mantelverordnung eines jeden Ressorts gebündelt verlängert werden. Redaktionelle Änderungen können dabei unproblematisch mit umgesetzt werden. Führt eine Evaluierung zu dem Ergebnis, Normen zusammenzufassen, soll die daraus resultierende neue Norm ebenfalls im Rahmen der Mantelnorm erlassen werden, soweit nicht gleichzeitig Änderungen inhaltlicher Art erfolgen. Hierfür ein eigenständiges Normgebungsverfahren zu verlangen, wäre eine unnötige bürokratiesteigernde Maßnahme.

Es besteht Einigkeit, dass Mantelgesetze in der Regel den Titel

„Gesetz zur Änderung der gesetzlichen Befristungen im Geschäftsbereich des (Ressortbezeichnung)“,

und Mantelverordnungen den Titel

„Verordnung zur Änderung der Befristung von Rechtsvorschriften im Geschäftsbereich des (Ressortbezeichnung)“

erhalten. Das Innenministerium erstellt z. B. jedes Jahr ein solches Mantelgesetz[24] und je eine Mantelverordnung mit[25] und ohne[26] Landtagsbeteiligung, in der die jeweils zu verlängernden Normen aufgenommen werden. Denkbar ist auch, dass ein Ressort sich der Mantelnorm eines anderen Ressorts anschließt, wenn es selbst lediglich ein oder zwei Stammnormen zu verlängern hat und die Erstellung einer eigenen Mantelnorm unverhältnismäßig erscheint. Beispielsweise hat sich das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration der Mantelverordnung mit Landtagsbeteiligung des Innenministeriums im Jahr 2009[27] angeschlossen.

Wurde eine Berichtspflicht erfüllt und ist nach dem Evaluierungsergebnis keine Änderung der Norm erforderlich, so besteht keine Verpflichtung, die Norm allein wegen des neuen Berichtzeitraums zu ändern. Stattdessen können sich die Ressorts am Ende des Evaluierungsberichts eine Selbstverpflichtung auferlegen, nach Ablauf einer bestimmten Zeit erneut zu berichten und das Berichtsdatum zu einem späteren Zeitpunkt anlässlich einer etwaigen materiellen Änderung dann entsprechend zu ändern. Eine solche Formulierung am Ende eines Evaluierungsberichts lautet bei Gesetzen beispielsweise:

„Die Landesregierung berichtet dem Landtag bis zum (Datum – neues Datum, falls das alte Datum bereits ausgelaufen ist) und danach alle fünf Jahre (= Grundsatz, kürzere oder längere Zeiträume in begründeten Einzelfällen zulässig) über die Erfahrungen mit diesem Gesetz“.

Bei Verordnungen ist folgende Formulierung möglich:

„Das (jeweils zuständige Ministerium) berichtet der Landesregierung bis zum (Datum – neues Datum, falls das alte bereits abgelaufen ist) und danach alle fünf Jahre (= Grundsatz, kürzere oder längere Zeiträume in begründeten Fällen zulässig) über die Notwendigkeit des Fortbestehens dieser Verordnung“.

Im Rahmen der fünf Befristungsgesetze wurden die meisten Gesetze mit einem Befristungszeitraum von vier oder fünf Jahren versehen. Für den Fall der Verlängerung von Befristungen bedeutet dies jedoch nicht, dass der neue Evaluierungszeitraum automatisch wiederum vier oder fünf Jahre betragen muss. Bei einer Verlängerung um fünf Jahre handelt es sich insoweit um einen Maximalzeitraum, auf den sich die Ressorts geeinigt haben. Denkbar ist, eine Verfallklausel nur um ein bis zwei Jahre zu verlängern oder einen solchen neuen

23 S. dazu aber auch: *BVerfGE* 8, 274 (302) = NJW 1959, 475.
24 Vgl. für das Jahr 2009 das zweite Gesetz zur Änderung der gesetzlichen Befristungen im Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums v. 8. 12. 20009, NWGVBl 2009, 765.
25 Verordnung zur Änderung der Befristung von Rechtsvorschriften mit Beteiligung des Landtags im Geschäftsbereich des Innenministeriums und des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration v. 10. 11. 2009, NWGVBl 2009, 582.
26 Zweite Verordnung zur Änderung der Befristung von Rechtsvorschriften im Geschäftsbereich des Innenministeriums v. 3. 11. 2011, NWGVBl 2009, 561.
27 Verordnung zur Änderung der Befristung von Rechtsvorschriften mit Beteiligung des Landtags im Geschäftsbereich des Innenministeriums und des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration v. 10. 11. 2009, NWGVBl 2009, 582.

und kurzen Berichtszeitraum einzufügen. So können zum einen Evaluierungsspitzen abgemildert werden, zum anderen kann dem jeweils betroffenen Ressort die notwendige Zeit eingeräumt werden, notwendige Änderungen vorzunehmen, die bis zum Ablauf des ursprünglichen Befristungsdatums nicht möglich waren. Gründe hierfür können z. B. Verbändeanhörungen oder Abstimmungen mit anderen Ressorts sein.

Wenn ein Ressort ohnehin ein Mantelgesetz oder eine Mantelverordnung zur Verlängerung von Verfallklauseln fertigt, können alternativ dort auch die „reinen" Änderungen von Berichtspflichten aufgenommen werden. Dann ist der Evaluierungsbericht in der Einzelbegründung zu der jeweiligen Artikelnorm einzufügen, mit der eine Berichtspflicht verlängert werden soll. Ob eine gleitende Berichtspflicht in einen separaten Evaluierungsbericht eingefügt wird oder die Berichtspflicht in einer Mantelnorm verlängert wird, entscheidet das fachlich zuständige Ressort. Entscheidungserheblich können Art und Umfang der Evaluierung und die Bedeutung der Norm sein. Beide Vorgehensweisen sorgen für eine schlanke und bürokratiearme Umsetzung der Befristungsgesetzgebung.

Letztlich besteht natürlich stets auch die Möglichkeit, eine Befristungsregelung isoliert zu verlängern, wenn keine der vorgenannten Möglichkeiten in Betracht kommt. Dies sollte jedoch aus Bürokratievermeidungsaspekten vermieden werden.

3. Evaluierung ergibt Nicht-Notwendigkeit der Norm

Eine Evaluierung kann zu dem Ergebnis kommen, dass die Norm nicht (mehr) erforderlich ist. Beispielsweise kann der jeweilige Normzweck bereits vollständig erfüllt worden sein. Denkbar ist auch, dass sich eine Norm nicht bewährt hat oder aber die Politik eine Fragestellung nunmehr anders bewertet.

Für den Fall der Nichtnotwendigkeit einer Norm ist wiederum zu differenzieren, ob die Norm mit einer Verfallklausel oder mit einer Berichtspflicht versehen wurde. Wurde die Norm mit einer Verfallklausel versehen, muss nichts weiter veranlasst werden; mit Eintritt des Verfallsdatums tritt die Norm außer Kraft. Sie kann jedoch auch aufgehoben werden, wenn der Eintritt des Verfallsdatums nicht mehr abgewartet werden soll. Wurde die Norm mit einer Berichtspflicht versehen und ist sie nicht weiter erforderlich, so ist die Norm aufzuheben. Dies kann bürokratiearm ebenfalls im Rahmen von Mantelgesetzen und -verordnungen erfolgen.

IV. Instrumente zur Sicherstellung der Einhaltung der Befristungen zur Erreichung der Ziele der Befristungsgesetzgebung

1. Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit der Ressorts

Grundsätzlich haben die Ressorts eigenverantwortlich die Einhaltung der Befristungsregelungen zu überwachen. Zur Arbeitserleichterung wurde bei der Redaktion, die im Innenministerium angesiedelt ist, ein sog. Befristungstool eingerichtet, mit welchem im Intranet über eine komfortable Suchmaske ressortbezogen die einzelnen Befristungen selbstständig abgefragt werden können[28].

Um das Ziel des effektiven Bürokratieabbaus zu erreichen, gibt es in NRW zwei Instrumente, mit denen sichergestellt wird, dass die Ressorts die befristeten Normen kritisch überprüfen. Dies sind der jährliche Bericht an den Landtag und die Ressortübergreifende Normprüfung. Zusammen stellen sie sicher, dass die Befristungsgesetzgebung nicht zu einem bloßen Befristungsverlängerungsmanagement wird, sondern einen effektiven Beitrag zum Bürokratieabbau leistet.

2. Bericht an den Landtag

Jedes Jahr berichtet die Landesregierung gegenüber dem Landtag, welche Befristungen in den kommenden zwei Jahren aktuell werden, d. h. bei welchen Gesetzen und Verordnungen[29] Verfallklauseln auslaufen und Berichtspflichten zu erfüllen sind. Diese Pflicht ergibt sich aus Art. 122 des Fünften Gesetzes zur Befristung des Landesrechts vom 5. 4. 2005[30]. Die Formulierung, dass „die Landesregierung die beabsichtigten Evaluierungsmaßnahmen erläutert", ist dabei zurückhaltend auszulegen. Es soll lediglich ein kurzer Vorschlag unterbreitet werden, wie künftig mit der Befristung umzugehen ist. Ein solcher Vorschlag könnte z. B. wie folgt lauten: „Das Gesetz kann entfallen" oder „Der Bericht wird rechtzeitig vorgelegt"[31]. Dies ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des Art. 122 und aus dem verfassungsmäßigen Verhältnis der Landesregierung zum Landtag. Zudem dient Art. 122 dem Landtag als Verwaltungshilfe zur rechtzeitigen Kontrolle der dem Befristungsbefehl unterstehenden Gesetze und zustimmungspflichtigen Verordnungen. Dieser Bericht, der im Innenministerium unter Mitwirkung der einzelnen Ressorts erstellt wird, dient den Ressorts spätestens auch als Initialzündung, um Vorbereitungen für die anzustehenden Evaluierungen zu treffen, auf Grund derer über die Zukunft einer Norm zu entscheiden ist. Die Evaluierung selbst wird – wie sich aus dem unter IV 1 dargestellten Grundsatz ergibt – von den Ressorts eigenverantwortlich durchgeführt.

3. Die Ressortübergreifende Normprüfung

Daneben bedarf es noch einer Ressortübergreifenden Normprüfung[32], die inhaltlich Stellung zu den Evaluierungsmaßnahmen der Ressorts nimmt und deren Ergebnisse kritisch hinterfragt.

a) *Einrichtung der Ressortübergreifenden Normprüfung und Verknüpfung mit der Befristungsgesetzgebung*. Im Rahmen des Reformpaktes „Bürokratieabbau" hat die Landesregierung in NRW mit Kabinettbeschluss vom 24. 10. 2006 beschlossen, eine materielle Normprüfung einzurichten[33]. Zugleich wurde festgelegt, dass die ressortübergreifende Normprüfung Bestandteil des Befristungsprojekts bis zum Ablauf des Jahres 2011 wird. Durch diese Verknüpfung von Befristungsgesetzgebung und Ressortübergreifender Normprüfung wurde das Befristungsprojekt weiterentwickelt. Die Normprüfung prüft nicht nur Gesetze und Rechtsverordnungen sondern auch Verwaltungsvorschriften, soweit sie im Ministerialblatt veröffentlicht werden. Ferner prüft die Ressortübergreifende Normprüfung auch die von den Ressorts gefertigten Evaluierungsberichte (vgl. § 112.2 und § 112.3 NWGGO).

b) *Standort*. Die Ansiedelung der Ressortübergreifenden Normprüfung erfolgte im Innenministerium. Dort liegt die zentrale Steuerung des Bürokratieabbaus der Landesregierung (s. a. www.im.nrw.de [letzter Zugriff: 27. 7. 2010]). Zudem obliegt dem Innenministerium bereits die formale Überwachung der normbezogenen Befristungen (Befristungs-

28 § 111.5 NWGGO.
29 Soweit eine Landtagsbeteiligung vorgesehen ist.
30 NWGVBl 2005, 363.
31 Vgl. erster Bericht der Landesregierung an den Landtag für den Zeitraum 1. 1. 2006 bis 31. 12. 2007, Vorlage 14/0194.
32 *Richter*, NWVBl 2009, 173 (173).
33 Vgl. dazu: *Richter*, NWVBl 2009, 173 (174).

management) sowie die redaktionelle Vorprüfung aller Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften.

Die Normprüfung hat im Januar 2007 ihre Tätigkeit aufgenommen. Sie verfügt über eine eigenständige Aufgabenstellung und spezielle Verfahrensrechte mit dem Ziel, Überregulierungen und unnötige Bürokratie zu beseitigen bzw. zu verhindern. Die Prüfungskompetenz erstreckt sich dabei nicht nur auf neue Normvorhaben, sondern auch auf die Änderung bestehender Vorschriften und die Überprüfung beabsichtigter Verlängerungen von Befristungen. Im Ergebnis sollen nur notwendige und verständliche Normen vorgeschlagen und erlassen werden bzw. bestehen bleiben.

c) *Befugnisse der Ressortübergreifenden Normprüfung*. Gemäß § 112 NWGGO sind alle Normen des Landes auf Notwendigkeit, Wirksamkeit, Verständlichkeit, Vollzugstauglichkeit, Gender Mainstreaming, Befristung und Kostenrelevanz hin zu überprüfen. Die ersten fünf Prüfungspunkte wurden dem Aufgabenbereich der Ressortübergreifenden Normprüfung durch die Landesregierung übertragen[34].

Nicht nur neu zu erlassende Normen, sondern gerade auch die bereits befristeten Stammnormen, deren Befristungen verlängert werden oder die inhaltliche Änderungen erfahren sollen, sind von der Ressortübergreifenden Normprüfung auf die übertragenen Prüfungspunkte hin zu untersuchen. Die Normprüfung ist der „Hüter" der befristeten, schlanken Gesetzgebung und institutionalisierter „Gegenspieler" zu den Regelungsinteressen der Bürokratie. Nachfolgend werden diejenigen Prüfungspunkte überblicksartig skizziert, denen dabei eine besondere Bedeutung zukommt.

aa) *Notwendigkeit*. Unter dem Kriterium der „Notwendigkeit" gehört die Prüfung, ob die Regelungen selbst und ob eine Stammnorm erforderlich ist, d. h. ob für eine oder mehrere Regelungen ein eigenständiges Gesetz oder eine eigenständige Verordnung oder eine eigenständige Verwaltungsvorschrift erlassen werden muss[35]. Ein wesentlicher Beitrag zur Bürokratievermeidung und Bürokratieverringerung ist es, neue Stammnormen zu verhindern, wo immer dies möglich ist[36]. Zugleich ist zu fragen, ob in einer notwendigen Stammnorm jeder einzelne Paragraph und jeder einzelne Artikel notwendig sind. Das ist gerade nicht der Fall, wenn sich die Regelung bereits an einer anderen Stelle, möglicherweise sogar bereits in höherrangigem Recht findet. Doppelregelungen gilt es wegen des Grundsatzes der Normenwahrheit und Normenklarheit[37] zu vermeiden. Ebenso gilt die Regel:

- was in der Verfassung geregelt ist, gehört nicht in ein Gesetz,
- was in einem Gesetz geregelt ist, gehört nicht in eine Rechtsverordnung,
- und was in einer Rechtsverordnung geregelt ist, gehört nicht in eine Verwaltungsvorschrift.

Diese Maßstäbe gelten nicht nur bei neuen Regelungen, sondern auch bei Normen, die auf Grund einer ablaufenden Verfallklausel oder einer „scharf gestellten" Evaluierungspflicht auf dem Prüfstand stehen. Der vorhandene Normenbestand soll kritisch dahingehend hinterfragt werden, ob Regelungen entfallen können. Dies kann z. B. eine ganze Stammnorm sein. Denkbar ist ebenso, Regelungswerke zusammenzulegen, kürzer, schlanker und vor allem bürokratieärmer zu fassen[38]. Um Bürokratie nachhaltig abzubauen, setzt sich die Normprüfung auch für eine Herabzonung bestehender Genehmigungserfordernisse in bloße Anzeigepflichten ein. Der Normenbestand wird zudem auf Möglichkeiten untersucht, bürokratiesteigernde Abstimmungsregelungen, z. B. Einvernehmensregelungen, zu streichen. Auch werden Subventions- und Ausgabentatbestände mit Hinblick auf die Landesverschuldung streitig gestellt.

Bestehende Widersprüchlichkeiten im vorhandenen Normenbestand können ebenfalls beseitigt werden. Vermeidbare Auslegungsschwierigkeiten sowie mögliche Vollzugsprobleme in der Praxis können im Rahmen von systematischen Evaluierungen aufgezeigt und sodann durch klare und verständlichere Änderungen oder Neufassungen beseitigt werden.

Diese arbeits- und zeitintensive Tätigkeit zur Durchforstung des vorhandenen Normendickichts ist unerlässlich, will man die bereits vorhandene Bürokratie mittel- und langfristig deutlich reduzieren[39].

bb) *Wirksamkeit*. Unter dem Kriterium der „Wirksamkeit" von Normen prüft die Ressortübergreifende Normprüfung, ob eine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht besteht. Unter dem Kriterium der „Wirksamkeit" werden Normen aber auch auf die Fragestellung hin überprüft, ob die seinerzeit politisch gewollte Wirkung mit der jeweiligen Norm eingetreten ist[40]. Hinsichtlich der Frage der gewollten politischen Wirkung kann eine Diskussion im federführenden Ressort und in der Politik angeregt werden, ob eine andere politische Richtung einzuschlagen ist. Nach einer Zeit von vier bis fünf Jahren nach Inkrafttreten einer Norm bestehen neue Erkenntnisse, ob eine Norm, wie bei Erlass geplant, im täglichen Umgang tatsächlich verständlich ist oder ob es Auslegungsschwierigkeiten gibt, die behoben werden müssen.

Bei Erlass einer Norm kann lediglich eine Prognose getroffen werden. Solche Prognosen müssen regelmäßig auf den Prüfstand gestellt werden, wenn man ein Ausufern der Normsetzung eindämmen und Normgebung à jour halten will.

cc) *Vollzugstauglichkeit*. Anhand der 2008 und 2009 vorgelegten ersten Evaluierungsberichte und Verlängerungen zu Verfallklauseln beobachtete die Ressortübergreifende Normprüfung, dass Probleme im täglichen Umgang mit Auslegungs- und Vollzugsschwierigkeiten vielfach nicht durch eine schlichte Vereinfachung und Klarstellung der Norm selbst erfolgten. Stattdessen fertigten die Ressorts zur vermeintlichen Problemlösung teilweise zusätzlich erläuternde Verwaltungsvorschriften oder Handbücher, wodurch sich Auslegungs- und Vollzugsprobleme noch verschärften, da sich zum Teil Doppelregelungen und Widersprüchlichkeiten einschlichen[41]. Durch die Befristungsgesetzgebung ist es möglich geworden, dieser Fehlentwicklung, welche die Unübersichtlichkeiten noch verstärkt, entgegenzuwirken und die Ressorts anzuhalten, das Problem an der Wurzel zu beheben, indem die Norm selbst vollzugstauglich und verständlich gefasst wird. Je klarer ein Anwendungsbefehl ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich Auslegungsschwie-

34 Was sich hinter diesen Kriterien im Einzelnen verbirgt, dazu s. ausf. *Richter*, NWVBl 2009, 173 (174 ff.).
35 *Richter*, NWVBl 2009, 173 (174) und dort auch Fußn. 15.
36 *Richter*, NWVBl 2009, 173 (174) und dort auch Fußn. 15.
37 Vgl. *BVerfGE* 114, 196 = NVwZ 2006, 191 = JuS 2006, 175 (*Sachs*); Pressemitteilung des *BVerfG* Nr. 99/2005 v. 13. 10. 2005.
38 S. a. *Schuppert*, ZG Sonderh. 2003, 1 (5).
39 Zur rechtlichen Problematik von Doppelregelungen s. a. *Richter*, NWVBl 2009, 173 (175).
40 Vgl. ausf.: *Richter*, NWVBl 2009, 173 (175 f.); s. a. *Karpen*, Der Landkreis 2005, 708 (712); *Böhret/Hugger*, Entbürokratisierung durch vollzugsfreundliche und wirksame Gesetze, Speyerer Arbeitsh. 35, S. 3 (9 ff.).
41 Zu Einzelheiten wie die Vermeidung von Füllwörtern, einer unübersichtlichen Satzstruktur und -länge etc. vgl. *Richter*, NWVBl 2009, 173 (176); allg. zur Kritik an widersprüchlichen Gesetzen: *Zeh*, in: *Schreckenberger/Merten*, Grundfragen der Gesetzgebungslehre, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 138, 2000, S. 33 ff.

rigkeiten und damit auch kosten-, zeit- und arbeitsintensive Rechtsstreitigkeiten vermeiden lassen.

Gleichzeitig bietet die Durchsicht der Normen bei anstehenden Evaluierungen unter dem Aspekt der „Vollzugstauglichkeit" die Möglichkeit, Symbolregelungen zu beseitigen. Diese wurden in der Vergangenheit häufig getroffen, um die Akzeptanz einer Norm zu erhöhen und politische Ziele zu transportieren. Bei neuen Normen wird zunehmend – vor allem auch durch die Ressortübergreifende Normprüfung – darauf geachtet, dass solche symbolischen Regelungen von vornherein vermieden werden.

d) *Unerlässlichkeit von Verknüpfung von Befristungsgesetzgebung und Ressortübergreifender Normprüfung.* Die Arbeit der Normprüfung wäre nur halb so erfolgreich, gäbe es die Befristung nicht, denn dann könnten lediglich neue Normvorhaben und ohnehin geplante Änderungen von bestehenden Normen auf die vorgenannten Prüfungskriterien hin untersucht werden. Es würde keine systematische und vollständige Überprüfung des gesamten Normenbestandes erfolgen. Durch die Befristungsgesetzgebung wird sichergestellt, dass sich die Ressorts mit diesen Fragen nicht nur bei Erlass einer Norm beschäftigen, sondern ihre Arbeit in regelmäßigen Abständen systematisch und konsequent hinterfragen.

Ebenso wäre die Befristungsgesetzgebung nur halb so erfolgreich, gäbe es die Ressortübergreifende Normprüfung nicht. Die Effektivität der Befristungsgesetzgebung wird um ein Vielfaches gesteigert, wenn die Evaluierungsergebnisse der Fachressorts durch die Normprüfung hinterfragt werden und die Ressorts bei ihren Evaluierungen so weitere Impulse erfahren. Dabei kommt der Ressortübergreifenden Normprüfung sowohl eine kritisierende als auch eine unterstützende Funktion zu.

Um diese Funktionen im Rahmen der Befristungsgesetzgebung sachgerecht ausüben zu können, bedarf es für die Normprüfung politischen Rückhalts. Soweit in der Wissenschaft die Ursachen für einen Widerstand gegen die Einführung von Befristungen untersucht werden, wird dort nämlich das „Beharrungsvermögen der politischen Entscheidungsträger und der Verwaltung" genannt, das zunächst „eine grundlegende Änderung der Planungspraxis verhindert"[42] hat. Zudem ist anerkannt, dass ohne starke politische[43] Vorgaben zur Normvermeidung und Normverschlankung die Produktion von Gesetzen aus strukturellen Gründen immer weiter zunehmen wird[44]. Dies liegt zum einen an den Regulierungsinteressen der Lobbys und zahlreicher gesellschaftlicher Gruppen und Interessenvereinigungen[45], zum andern wird im Schrifttum beobachtet, dass mit zunehmender Stellenausstattung und Fachkompetenz in den Ministerien der Ehrgeiz der dortigen Mitarbeiter wächst, ihre Qualifikation durch Herstellung möglichst vieler „Produkte", sprich: Normen, zu beweisen[46]. Eine Ressortübergreifende Normprüfung wie in NRW tritt im Gesetzgebungsverfahren ausschließlich und nachdrücklich dafür ein, neue bürokratische Vorschriften zu verhindern und bestehende gesetzliche Überregulierungen im Rahmen anstehender Befristung systematisch zu beseitigen[47].

V. Bisherige Erfolge der Ressortübergreifenden Normprüfung und der Befristungsgesetzgebung

Dass sich die von NRW vorgenommene Verknüpfung von Befristungsgesetzgebung und Ressortübergreifender Normprüfung bewährt hat, zeigt sich anhand nachstehender Fakten und Daten.

1. Quantitative Reduzierung des Normenbestandes

Durch die fünf Befristungsgesetze wurden ca. 250 von 1700 überprüften Gesetzen und Verordnungen aufgehoben und 810 Rechtsnormen mit Verfallklauseln oder Berichtspflichten versehen. Bei den übrigen ca. 640 Rechtsnormen handelt es sich um sog. Fundamentalrecht, d. h. um Staatsverträge und autonome Satzungen (z. B. von Kammern und Verbänden), die nicht mit einer Befristung versehen werden konnten, sowie um Gesetze jüngeren Datums, die bereits bei ihrer Entstehung befristet wurden[48]. Auf Grund der Tätigkeit der Ressortübergreifenden Normprüfung konnten seit 2007 bis zum Stichtag 31. 3. 2010 bislang 430 Stammnormen eingespart werden. Während es Anfang 2009 noch 1301 Gesetze und Verordnungen gab, von denen 937 befristet waren[49], gibt es ca. ein Jahr später nur noch 1127 Stammnormen bei 802 Befristungen[50]. Im Jahr 2009 entfielen 62 eigenständige Stammnormen durch bloßes Auslaufen von Verfallklauseln, 2008 waren es 33 Gesetze und Verordnungen. Insgesamt sind seit 2005 durch Fristablauf 124 Stammnormen ausgelaufen.

Dabei trägt seit 2007 die Arbeit der Ressortübergreifenden Normprüfung und die sich anschließende Diskussion[51] zu diesem Ergebnis mit bei, indem in Gesprächen mit den Fachressorts diskutiert wird, ob eine ursprünglich beabsichtigte Verlängerung einer Stammnorm doch nicht nötig ist, weil die Norm ersatzlos entfallen kann oder sich systemgerecht in ein anderes Regelungswerk einfügen lässt. Beispielsweise stellt sich im Bereich von Zuständigkeitsregelungen regelmäßig die Frage, ob für jede Zuständigkeitszuweisung eine eigenständige Verordnung geschaffen werden muss oder ob nicht mehrere Zuständigkeitszuweisungen in einer einzigen Verordnung geregelt werden können. Beispiel für ein umfassendes Regelungswerk ist die „Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen für Bereiche der Agrarwirtschaft (NWZustVOAgrar)", welche in übersichtlicher Form 20 Zuständigkeitsverordnungen zusammenfasst[52]. Auch künftig können dort sachgerecht weitere Zuständigkeitszuweisungen integriert werden, ohne dass neue Stammnormen geschaffen werden müssen. Zudem ist eine solche umfassende Zustän-

42 *Dickertmann,* WiST Wirtschaftswissenschaftliches Studium 1992, 185 (188); vgl. auch *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 78.
43 Zu dem Aspekt, dass Befristung auch der Selbstdisziplinierung der Politik dient: *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 77.
44 *Schönenbroicher/Thuy*, NWVBl 2009, 285 (290); vgl. auch „Parkinsons Gesetz": *Parkinson,* Parkinsons Gesetz und andere Studien der Verwaltung (1957), Neuauflage 2001, passim.
45 Vgl. dazu ausf.: *Schönenbroicher/Thuy*, NWVBl 2009, 285 (290).
46 *Schönenbroicher/Thuy*, NWVBl 2009, 285 (290); vgl. auch „Parkinsons Gesetz": *Parkinson* (o. Fußn. 44), passim; vgl. ferner: *König,* Moderne öff. Verwaltung, 2008, S. 431; *Schneider* (o. Fußn. 9), Rdnr. 96.
47 *Schönenbroicher/Thuy*, NWVBl 2009, 285 (290 f.); vgl. auch „Land will Gesetze mit Verfallsdatum", SZ, NRW-Ausgabe v. 13. 3. 2007, S. 37.
48 www.im.nrw.de/vm/14.htm (letzter Zugriff: 31. 3. 2010).
49 *Richter*, NWVBl 2009, 173 (174).
50 Stand: 31. 3. 2010.
51 Zum Verfahren: Die Normprüfstelle gibt nach ihrer Prüfung auf Arbeitsebene eine mündliche oder schriftliche Stellungnahme ab. Sollte dann keine Einigung mit dem Fachressort erzielt werden, wird ein schriftliches Votum erstellt, das gemäß dem Kabinettbeschluss v. 24. 10. 2006 der Kabinettvorlage des federführenden Ressorts als Anlage beigefügt und der Konferenz der Staatssekretäre vorgelegt wird. Eine Befassung des Kabinetts erfolgt, wenn in der Staatssekretärskonferenz keine einvernehmliche Lösung erzielt wurde; zudem sind die Ergebnisse der Normprüfung in der Kabinettvorlage festzuhalten; zum Verfahren vgl. ausf.: Verfahrenspapier Befristungsmanagement/Redaktionelle Vorprüfung und Ressortübergreifende Normprüfung im Internetauftritt der Ressortübergreifenden Normprüfung unter www.im.nrw.de/ser/doks/verfahrenspapier_normpruefung.pdf (letzter Zugriff: 27. 7. 2010); *Richter*, NWVBl 2009, 173 (179).
52 NWGVBl 2008, 732.

digkeitsverordnung übersichtlicher und anwenderfreundlicher, da nur noch ein Regelwerk durchgesehen werden muss.

2. Qualitative Steigerung der Normqualität

Wissenschaftliche Untersuchungen zum Bürokratieabbau zeigen, dass bei der Reduzierung des Normenbestandes die Bundesländer die größten Erfolge verzeichnen können, die umfassende Befristungsklauseln haben[53]. Dies sagt aber nicht automatisch etwas über die Qualität des Normabbaus und des danach noch verbleibenden Normenbestandes aus[54]. Gerade die Steigerung der Normqualität ist ein großer Erfolg der Ressortübergreifenden Normprüfung in NRW. Die Befristungsgesetzgebung zwingt die Fachreferate in den Ministerien – aber auch die Abgeordneten und am Gesetzgebungsprozess beteiligten Interessengruppen – zu einer umfassenden Auseinandersetzung mit dem Rechtsbestand, auch was die Notwendigkeit und den Reformbedarf von Vorschriften angeht[55]. Viele Normen sind klarer, verständlicher, kürzer und einfacher gefasst[56]. Als beispielsweise die Evaluierung der Verordnung über den Bau und Betrieb von Anschlussbahnen (BOA)[57] 2008 anstand, kam das zuständige Ressort zunächst zu der Einschätzung, die Norm unverändert fortbestehen zu lassen. Im Dialog mit der Ressortübergreifenden Normprüfung vertiefte das fachlich zuständige Ressort inhaltliche Fragestellungen und überprüfte seine anfängliche Einschätzung kritisch. Im Ergebnis wurde die Verordnung daraufhin umfassend überarbeitet, aktualisiert, klarer und einfacher gefasst.

3. Kontinuierliche Abnahme des Evaluierungsaufwandes für die Ressorts

Dem Appell[58] der Normprüfung, Stammnormen systemgerecht zusammenzufassen, folgen die Ressorts zunehmend. Dies führt nicht nur zu einer Abnahme des vorhandenen Normbestandes, sondern auch mittel- und langfristig zu einer Abnahme des künftigen Evaluierungsaufwandes für die Ressorts. Statt einer Vielzahl von Stammnormen sind nur noch wenige Normen à jour zu halten. Nach der jeweils ersten Evaluierung sind die verbliebenen Stammnormen zudem inhaltlich schlanker, klarer, verständlicher und übersichtlicher, was den künftigen Evaluierungsaufwand ebenfalls sinken lässt.

Soweit im Schrifttum die Kritik[59] und Sorge anklingt, dass die Befristungsgesetzgebung zu einer unzumutbaren „Arbeitsverdichtung“ in den Ministerien führt[60], ist dies vor dem Hintergrund der fachlich federführenden Zuständigkeit der einzelnen Fachreferate für bestimmte Rechtsgebiete nicht nachvollziehbar. Die Fachreferate haben ohnehin die Aufgabe, ihren jeweiligen Normenbestand zu pflegen. Dies wird durch die Befristungsgesetzgebung lediglich verschärft und in ein geordnetes und transparentes Verfahren überführt. Regierung und Parlament haben gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern die Aufgabe, für ein professionelles Gesetzgebungsmanagement zu sorgen. Dabei leistet die Befristungsgesetzgebung einen entscheidenden und kanalisierenden Beitrag.

Zuzugestehen ist allenfalls, dass im Rahmen der ersten Evaluierung des Normenbestandes kurzzeitig die Arbeitsbelastung für die Ressorts zunimmt. Dies ist aber unerlässlich und Folgewirkung des bislang unkontrolliert angewachsenen Normenbestandes. Die Befristungsgesetzgebung ist gerade kein „Bürokratietreiber“ sondern ein „Bürokratievermeider“. Das in NRW ausgestaltete Verfahren ist zudem überaus schlank und bürokratiearm. Die bislang stetige Zunahme des Normenbestandes ist gerade der Grund, warum sich NRW für eine konsequente Befristung des Normbestandes entschieden hat. Ist die vorhandene Normmasse einmal gesichtet, durchgearbeitet und dann sinnvoll reduziert, wird es deutlich leichter und einfacher, den dann verbliebenen Normenbestand mit den vorhandenen knappen Personalressourcen effektiv zu pflegen und regelmäßig zu evaluieren.

4. Rückbesinnung auf die ursprüngliche Funktion von Normen

Mittels Ressortübergreifender Normprüfung und Befristungsgesetzgebung erfolgt auch eine Rückbesinnung auf die ursprüngliche Funktion von Normen. Sie sind ein „funktionspflichtiges Organisationsmittel unserer Gesellschaft“[61] und erfüllen keinen Selbstzweck. Grundsätzlich kann ein erlassenes Gesetz zu jedem Zeitpunkt aufgehoben und geändert werden; eine Selbstbindung des parlamentarischen Gesetzgebers existiert in der Regel nicht. Vielmehr macht in der Realität die Rechtsänderung einen erheblichen Teil der Rechtsetzung aus. Zwar ist das Gesetzgebungsverfahren nicht auf kurzfristigen Wandel, sondern auf ein Mindestmaß an Kontinuität angelegt. Dem entspricht jedoch bereits die Tatsache, dass die bisherigen Gesetze mit der Wahl nicht eo ipso außer Kraft treten, sondern das Parlament nach einer Neuwahl ein Zugriffsrecht, aber keine Zugriffspflicht auf die Materie hat. Revisibilität früherer Gesetze ergänzt in sachlicher Hinsicht die Elemente der Wahl und Kontrolle als zusätzlicher Mechanismus demokratischer Legitimation[62]. Zudem lässt das GG an keiner Stelle ausdrücklich erkennen, Gesetze müssten auf eine (un-)bestimmte Dauer angelegt sein[63]. Daher tragen die oft aus der Justiz kommenden Bedenken, ob Gesetze mit Verfallsdatum den Anforderungen an Rechtssicherheit und Vertrauensschutz ausreichend nachkommen[64], nicht. Die Schärfung und Ordnung der ohnehin bestehenden Pflicht der Ministerien, den Normenbestand zu pflegen, wird durch die Befristungsgesetzgebung lediglich in ein normiertes, transparentes Verfahren überführt und fördert die Rechtssicherheit für den Bürger[65].

5. Bundesweiter Vergleich

Bürokratieabbau ist nicht nur in NRW, sondern auch im Bund und in den übrigen Bundesländern ein wichtiges Thema. Daher sollen die Bemühungen des Bundes und anderer

53 Vgl. ausf. *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 109 unter Bezugnahme auf die Länder Hessen, Niedersachsen, Saarland, Thüringen und Sachsen und auch Rheinland-Pfalz, letzteres für den Bereich der Verwaltungsvorschriften.
54 *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 110.
55 *Schönenbroicher/Thuy*, NWVBl 2009, 285 (291); zutreffend auch *Steinhaus* (o. Fußn. 11), passim; zu den Erfolgen der Sunset-Legislation in den USA ebenfalls: *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 72; zur Pflicht zu guter Gesetzgebung vgl. *Karpen*, Der Landkreis 2005, 708 (709).
56 S. dazu auch: *Karpen*, Der Landkreis 2005, 708 (711); *Böhret/Hugger* (o. Fußn. 40), S. 3.
57 NWGVBl 2008, 687.
58 Dabei nimmt sie zum Teil Bezug auf eine Empfehlung des Bundesministeriums des Innern, Materialien für die Erstellung und Prüfung von Rechtsvorschriften, Stand: Januar 1988, Arbeitshilfen zur Gestaltung von Bundesrecht – Arbeitshilfen 1, 7 und 10; vgl. auch: *Richter*, NWVBl 2009, 173 (174).
59 Vgl. beispielsweise: *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 7. Aufl. (2008), § 1 Rdnr. 287; *Zimmermann*, DÖV 2003, 940.
60 *Bonk* in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (o. Fußn. 59), § 1 Rdnr. 287; allg. zur Frage der Rechtsmäßigkeit von Befristungen und zum Streitstand vgl. auch *Chanos* (o. Fußn. 13), S. 65 ff. m. w. Nachw.
61 *Bräunlein*, Integration der Gesetzesfolgenabschätzung in das Politisch-Administrative System der BRep. Dtld., 2004, S. 65.
62 *Gusy*, AöR 106, 329 (348).
63 *Schulze-Fielitz*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann*, Flexibilität und Innovationsoffenheit im VerwR, 1994, 139 ff. (167 f.).
64 *Bräunlein* (o. Fußn. 61), S. 63–66.
65 A. A. *Benda*, NJW 1996, 2282 (2284).

Bundesländer kurz skizziert werden, um Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede aufzuzeigen.

Während auf Bundesebene Zeitgesetze seit vielen Jahren lediglich diskutiert werden, bis heute aber keine Befristungsgesetzgebung eingeführt wurde, gibt es seit Ende der 1990er Jahre auf der Ebene der Bundesländer den Versuch, nicht nur Verwaltungsvorschriften, sondern alle Rechtsnormen zu befristen[66]. Neben NRW haben noch die Länder Bremen[67], Hessen[68], das Saarland[69] und Thüringen[70] alle Normen befristet. In Niedersachsen sollen alle Gesetze, Verordnungen und Erlasse nach fünf Jahren außer Kraft treten, soweit sie nicht ausdrücklich mit Hilfe einer Positivliste erneut in Kraft gesetzt werden[71]. Baden-Württemberg[72], Berlin[73] und Rheinland-Pfalz[74] haben zumindest die Verwaltungsvorschriften befristet. Mecklenburg-Vorpommern sieht eine Soll-Bestimmung zur Befristung von Verwaltungsvorschriften auf fünf Jahre vor[75]. Brandenburg sieht ebenfalls eine Soll-Regelung zur Befristung von Verwaltungsvorschriften und aller Leistungsgesetze vor[76]. Sachsen sieht keine Befristung vor; jedoch wurde in Sachsen zum 31. 12. 2005 erstmalig und wird seitdem alle zwei Jahre eine Liste der geltenden Verwaltungsvorschriften durch jeden Minister erstellt. Normen, die zum Stichtag nicht auf der Liste stehen, treten mit Ablauf des Stichtages außer Kraft[77].

Bayern[78], Hamburg[79], Schleswig-Holstein[80] und Sachsen-Anhalt[81]sehen ebenso wie der Bund dagegen keine oder keine systematische Befristung vor[82].Soweit die alte Bundesregierung im April 2009 vermeldete, dass dort der Normenbestand in der 16. Legislaturperiode trotz neuer Rechtssetzung um 16% von über 5200 auf knapp 4400 Gesetze und Verordnungen durch elf Rechtsbereinigungsgesetze gesunken sei[83], ist dies sicherlich ein Schritt zum Bürokratieabbau. Es kann jedoch nicht verkannt werden, dass solche umfangreichen und einzelfallbezogenen Rechtsbereinigungsakte dann nicht mehr notwendig sind, wenn man – wie in NRW – das gesamte Recht befristet und so in einem transparenten und geordneten Verfahren permanent kontrolliert und à jour hält. Auch die Differenzierung zwischen Berichtspflichten und Verfallklauseln konnte in keinem anderen Bundesland außer in NRW festgestellt werden. Soweit Befristungen vorgenommen werden, kennen die übrigen Länder in der Regel nur Verfallklauseln und nur vereinzelt Berichtspflichten.

Inzwischen verfügen sowohl der Bund als auch viele Bundesländer über ein institutionalisiertes Normprüfungsverfahren oder befinden sich derzeit in der konkreten Planung. Hierzu zählen Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg[84], Hessen[85], Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen[86], Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen[87]. Die Befugnisse sind jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet. Exemplarisch soll kurz dazu auf die Situation im Bund und in Bayern als einem weiteren Flächenbundesland eingegangen werden.

Auf der Bundesebene wurde im Jahr 2006 beim Bundeskanzleramt der Nationale Normenkontrollrat implementiert[88]. Dieser besteht als ehrenamtliches Gremium aus acht Fachleuten, die beratend tätig sind und neue Gesetzesvorhaben der Bundesregierung überprüfen. Dabei liegt der Schwerpunkt in der Prüfung der mutmaßlichen Bürokratiekosten nach dem Standard-Kosten-Modell[89]. Die Befugnisse der Normprüfung in Nordrhein-Westfalen sind demgegenüber – wie dargelegt – weitergehender. Auch ist die Struktur der nordrhein-westfälischen Normprüfung eine völlig andere, indem sie nicht aus externen Mitgliedern besteht, sondern ein ressortübergreifendes Gremium innerhalb der Landesverwaltung bildet.

66 Vgl. dazu die ausf. Studie von *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 80 und 103 ff.

67 Vgl. ausf.: *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 86; danach befristet Bremen seit Januar 2005 alle Normen grundsätzlich auf fünf Jahre. Die Überprüfung erfolgt durch ein Referat der Staatskanzlei, das von einer Arbeitsgruppe mit Mitgliedern aus den Ressorts des Senats, der Handelskammer, der Arbeitnehmerkammer und den Koalitionspartnern unterstützt wird.

68 In Hessen werden seit 2001 alle Gesetze und Rechtsverordnungen auf fünf Jahre befristet, Verwaltungsvorschriften aus der Zeit vor dem 6. 7. 1999 sind auf zehn, danach erlassene Verwaltungsvorschriften auf fünf Jahre befristet. S. dazu: *Koch,* Innovative Verwaltung 2006, 12 (13); *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 88.

69 Das Saarland nimmt seit 1999 Befristungen vor. Am 21. 3. 2004 trat ein Deregulierungsgesetz hinzu. Vorschriften von vor 1980 sollten zum Jahresende 1999 auslaufen; Vorschriften, die vor 1990 erlassen wurden, sollten Ende 2000 auslaufen. Alle später erlassenen Vorschriften wurden auf den 31. 12. 2001 befristet, vgl. *Müller,* Innovative Verwaltung 2006, 12 (13); *Bräunlein* (o. Fußn. 61), S. 165; *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 95; s. a. § 12 a III der Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes (SaarlGOReg) v. 15. 12. 2005, zuletzt geändert am 8. 4. 2008 (SaarlABl S. 770), wonach bei einer Nichtvornahme einer zeitlichen Befristung des Rechtsetzungsvorhabens zum 31. 12. 2015 dies in der Ministervorlage besonders zu begründen ist.

70 Thüringen beschloss 2002, Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften in der Regel mit einer Verfallsautomatik zu versehen und auf fünf Jahre zu befristen. Zudem wurden die bestehenden Verwaltungsvorschriften einer Prüfung unterzogen und die als unnötig eingestuften zum 31. 12. 2003 außer Kraft gesetzt. Vgl. *Zimmermann*, DÖV 2003, 940; *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 101 f.

71 Vgl. ausf.: *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 91 f.; zu Rechtsvereinfachungsbemühungen in Niedersachsen s. a.: *Schultze,* DÖV 2007, 401 (402 ff.).

72 Seit 1981 wurden dort alle Verwaltungsvorschriften befristet, vgl. ausf.: *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 82; s. a. Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften (Vorschriftenanordnung – VAO) v. 23. 11. 2004, Ziffer 9 (Verfallsautomatik von Verwaltungsvorschriften) sowie Ziffern 4.5.2 und 4.5.3, die bestimmen, dass bei allen Regelungen zumindest Befristungsmöglichkeiten zu prüfen sind.

73 Vgl. § 6 des Zweiten Gesetzes zur Reform der Berliner Verwaltung (2. Verwaltungsreformgesetz – 2. VerwRefG) v. 25. 6. 1998, BlnGVBl 1998, 177; Mitteilung des Senats von Berlin an das Abgeordnetenhaus v. 31. 7. 2005 über die Entbürokratisierungsinitiavite (II) – neue Verwaltungsvorschriften befristen! – zu den LT-Dr 15/3122 und LT-Dr 15/3693; s. a. *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 84, der darauf hinweist, dass Berlin zwischen 2004 und 2006 drei Gesetze zur Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung auf den Weg gebracht, was jedoch nur zu einer Aufhebung von Gesetzen und Verordnungen im mittleren zweistelligen Bereich führte.

74 Rheinland-Pfalz hat bereits seit 1979 alle Verwaltungsvorschriften auf fünf Jahre befristet, s. Verwaltungsanordnung zur Vereinfachung und Bereinigung von Rechtsvorschriften des Landes Rheinland-Pfalz v. 20. 11. 1979 (RhPfMBl 1979, 418), zuletzt geändert durch Verwaltungsanordnung v. 23. 8. 2004, RhPfMBl 2004, 294; vgl. auch *Bräunlein* (o. Fußn. 61), S. 161; *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 93 f.

75 § 16 III Gemeinsame Geschäftsordnung II – Richtlinien zum Erlass von Rechtsverordnungen und weiteren Regelungen durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (MVGGO II), Bekanntmachung v. 2. 12. 2008 – II 220/II 250 –, MVABl 2009, 2. Vgl. auch *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 90 f., der noch Bezug auf das Grundsatzprogramm 2004 nimmt, wonach die grundsätzliche Befristung aller Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zwar angestrebt sei, aber der Schwerpunkt der Deregulierung weniger in der Reduzierung der Anzahl der Normen als Vielmehr in der Reduzierung der Verwaltung liegen solle.

76 Art. 2 § 11 des Gesetzes zur Sicherung des Landeshaushalts und zur Modernisierung der Landesverwaltung (Haushaltssicherungsgesetz 2003 – HSichG 2003), BbgGVBl 2003, 194 ff.; s. aber a. *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 84 ff., der noch von einer kategorischen Ablehnung von Befristungen durch das Land Brandenburg spricht.

77 §§ 3 und 4 des Sächsischen Gesetzes zur Übertragung der Zuständigkeit zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften (Sächsisches Verwaltungsvorschriftengesetz – SächsVwVorG) v. 10. 2. 2006, SächsGVBl 2006, 934). Vgl. demgegenüber *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 97, der von einer generellen Befristung der Verwaltungsvorschriften auf fünf Jahre seit 1994 ausgeht.

78 Bayern beabsichtigt eine Einführung von Verfallklauseln, s. Koalitionsvereinbarung 2008 bis 2013 zwischen CDU und FDP für die 16. Wahlperiode des Bayerischen Landtags, S. 58.

79 Soweit ersichtlich verfügt Hamburg über keine Verfallsdaten, vgl. *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 86.

80 In Schleswig-Holstein gibt es ebenfalls keine generelle Befristung, vgl. ausf.: *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 100. Jedoch sieht der Koalitionsvertrag 2009 zwischen der CDU und der FDP vor, dass „soweit möglich und sinnvoll“ Regelungen mit einem Verfallsdatum versehen werden sollen, vgl. Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen

Bayern verfügt seit 1984 über einen Normprüfungsausschuss auf Staatssekretärsebene. Zudem gibt es eine zentrale Normprüfstelle in der dortigen Staatskanzlei, wo auch die Redaktion der Verkündungsmedien integriert ist. Die bayerische Normprüfung prüft zwar Gesetze und Verordnungen, im Gegensatz zu NRW aber keine Verwaltungsvorschriften[90]. Anders als NRW verfügen weder Bayern noch der Bund bislang über eine flächendeckende Befristungsgesetzgebung, wobei es aber Überlegungen gibt, verstärkt mit Befristungen und mit Überprüfungs- und Experimentierklauseln zu arbeiten[91].

NRW weist insgesamt das stringenteste und lückenloseste System auf, um Bürokratie effektiv und effizient zu bekämpfen. Weder der Bund noch ein anderes Bundesland verfügen über eine derart verdichtete Befristungsgesetzgebung bei einer zugleich so stark ausgestalteten Normprüfung.

VI. Fazit

Die Verknüpfung von Ressortübergreifender Normprüfung und Befristungsgesetzgebung hat sich als effektives Mittel zum Bürokratieabbau bewährt, will man die Normenflut[92] eindämmen und zugleich die Normenqualität nachhaltig steigern sowie Bürokratieabbau effektiv und effizient zu betreiben. Das Bewusstsein, dass es eine Qualitätskontrolle durch eine Ressortübergreifende Normprüfung gibt, und die inzwischen über dreijährigen Erfahrungen der Ressorts mit der Ressortübergreifenden Normprüfung haben dazu geführt, dass sich die Normsetzungstätigkeit der Ressorts verbessert hat[93].Die Tätigkeit der Normprüfung wäre aber nur halb so erfolgreich, würde sich die Tätigkeit auf neue Normen beschränken und nicht auch auf Evaluierungsberichte und die Vorlage von Änderungs- und Mantelnormen erstrecken, mit denen Verfallklauseln verlängert werden sollen. Die Befristungsgesetzgebung stellt insoweit eine grundlegende Kulturänderung dar, als die jahrhundertelang vorherrschende Vorstellung des „in Stein gemeißelten“, strukturell „für die Ewigkeit“ erlassen Gesetzes aufgegeben wurde[94]. Die Erfahrungen mit der Befristungsgesetzgebung sind positiv. Die Erwartungen von Regierung und Fraktionen im Landtag an die Einführung der Befristungsgesetzgebung dürften erfüllt worden sein[95].

Union (CDU) und der Freien Demokratischen Partei (FDP) in Schleswig Holstein für die 17. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages, S. 42.

81 In Sachsen-Anhalt wurde 2002 keine generelle Befristung beschlossen, s. dazu aber a.: *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 98, der unter Bezugnahme auf *Böhmer,* Innovative Verwaltung 10/2003, 10 (14), davon spricht, dass Verordnungen auf fünf Jahre befristet sein sollen.

82 *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 108 (graphische Darstellung); zu internationalen rechtsvergleichenden Aspekten: *Chanos* (o. Fußn. 13), S. 97 ff.

83 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung Nr. 162 v. 23. 4. 2009.

84 Brandenburg hat in der Staatskanzlei eine „Leitstelle Bürokratieabbau“ eingerichtet, dazu ausf.: *Platzeck,* Innovative Verwaltung 2003, 14 (14); s. a.: *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 85.

85 In Hessen wird vor Fristablauf die betroffene Norm auf Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit, Kostenwirksamkeit, Verständlichkeit und Vollzugseignung geprüft, s. dazu *Koch,* Innovative Verwaltung 2006, 12 (14). Die rechtlichen Grundlagen finden sich in §§ 59, 66 HessGGO. Zu Prüfungskompetenzen der dortigen Normprüfung, vgl. *Riebel,* ZRP 2002, 61 (63).

86 In Sachsen gibt es seit 1991 einen Normprüfungsausschuss unter Vorsitz des Justizministeriums und unter Beteiligung von Staatskanzlei und Innenministerium, der Gesetze und Rechtsverordnungen auf Rechtsförmlichkeit und seit 1997 auch auf Erforderlichkeit hin überprüfen, vgl. ausf. *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 91.

87 *Richter*, NWVBl 2009, 173 (174).

88 *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 105; vgl. hierzu auch: *Karpen,* ZRP 2007, 234 (235); s. a. *Gröhe/Naundorf,* ZG 2009, 367 (371 ff.).

89 Zur näheren Erläuterung: http://www.normenkontrollrat.bund.de (letzter Zugriff: 27. 7. 2010); vgl. dazu auch: *Gröhe/Naundorf*, ZG 2009, 367 (369 ff.).

90 *Huber*, Innovative Verwaltung 2005, 11 (13).

91 Vgl. dazu: *Steinhaus* (o. Fußn. 11), S. 83 m. w. Nachw.

92 Zu den Gründen der „Normenflut“ vgl. *Karpen* (o. Fußn. 18), S. 13.

93 *Richter*, NWVBl 2009, 173 (181).

94 *Schönenbroicher/Thuy*, NWVBl 2009, 285 (291).

95 Vgl. die Reden des Innenministers *Dr. Fritz Behrens* (SPD) und der Landtagsabgeordneten *Helga Schwarz-Schumann* (SPD), *Hans-Joachim Franke* (CDU), *Karl Peter Brendel* (FDP) und *Monika Düker* (Grüne), Landtag NRW, Plenarprotokoll 137111 v. 28. 1. 2004, S. 11086 ff.