



seit 1558

Friedrich-Schiller-Universität Jena

Rechtswissenschaftliche Fakultät

Lehrstuhl e
für Deutsches und Europä-
isches Verfassungs- und
Verwaltungsrecht

Universitätsprofessor
Dr. Michael Brenner

Prof. Dr. M. Brenner, FSU Jena, D-07740 Jena

Jena, den 24. Juni 2010

Stellungnahme zu der Öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (BT-Drucks. 17/1954)

Zusammenfassung der Stellungnahme:

- Der Gesetzentwurf stellt einen weiteren, Erfolg versprechenden Schritt hin zu einem Weniger an Bürokratie dar. Die Tatsache, dass der Gesetzentwurf den Prüfanspruch des Nationalen Normenkontrollrates nunmehr auf sämtliche Regelungsfolgen (sog. Erfüllungsaufwand) ausweiten will, ist daher grundsätzlich zu begrüßen.
- Indes soll dieses Ziel mit im Wesentlichen mit dem Grundgesetz nicht vereinbaren Mitteln durchgesetzt werden, die nicht nur das freie Mandat des Abgeordneten verletzen, sondern auch die verfassungsrechtlich abgesicherte Eigenständigkeit des Bundesrates.
- Der Gesetzentwurf ist daher in weiten Teilen verfassungswidrig.

Im Einzelnen:

1. Der Gesetzentwurf stellt einen weiteren, Erfolg versprechenden Schritt hin zu einem Weniger an Bürokratie dar. Die Tatsache, dass der Gesetzentwurf den Prüfanspruch des Nationalen Normenkontrollrates nunmehr auf sämtliche Regelungsfolgen (sog. Erfüllungsaufwand) ausweiten will, ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Damit wird eine weitaus realistischere und praxisnähere Darstellung der Regelungsfolgen eines Gesetzentwurfs ermöglicht, als dies

nach der bisherigen Rechtslage möglich ist; nach dieser überprüft der Normenkontrollrat Gesetzentwürfe lediglich im Hinblick auf hierdurch hervorgerufene Bürokratiekosten, mithin Informationspflichten, die natürlichen oder juristischen Personen auferlegt werden.

2. Herzstück des Gesetzentwurfs ist die Ausweitung der Prüfkompetenzen des Normenkontrollrates auf Regelungsvorlagen des Bundesrates, wenn diese ihm vom Bundesrat zugeleitet werden. Zudem soll der Normenkontrollrat Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages und Gesetzesvorlagen des Bundesrates prüfen können, die ihm nicht zugeleitet worden sind, auf Antrag einer Fraktion (§ 4 Abs. 3).

- a. Werden dem Normenkontrollrat Regelungsvorlagen des Bundesrates durch diesen zugeleitet – mithin auf freiwilliger Basis –, so sind hiergegen verfassungsrechtliche Bedenken nicht zu erheben.**

Es steht jedem initiativberechtigten Verfassungsorgan, auch dem Bundesrat, frei, seine Gesetzentwürfe einer freiwilligen Kontrolle dahingehend zu unterwerfen, ob und, falls ja, welche Kosten durch einen Gesetzentwurf hervorgerufen werden. Durch eine solche vorgängige und freiwillige Kontrolle wird die verfassungsrechtlich abgesicherte Eigenständigkeit von Verfassungsorganen – hier des Bundesrates – nicht berührt.

- b. Indes sind im Hinblick auf vom Normenkontrollrat auf Antrag einer Fraktion zu prüfende Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages grundlegende verfassungsrechtliche Bedenken anzumelden.**

In dieser Konstellation kommt den verfassungsrechtlichen Koordinaten des freien Mandats besondere Bedeutung zu. Insoweit entfaltet die in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG enthaltene, der repräsentativen Stellung der parlamentarischen Volksvertretung und damit der repräsentativen Demokratie geschuldete verfassungsrechtliche Vorgabe, wonach der Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen ist, weit reichende Rechtswirkungen, die sich verallgemeinernd dahingehend beschreiben lassen, dass Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG jede Einflussnahme auf das parlamentarische Handeln von Abgeordneten verbietet, die diese in ihrer Entscheidungsfreiheit beeinträchtigen könnten. Die Ab-

geordneten dürfen mithin rechtlich keinerlei Fremdbestimmung unterworfen werden. Mit anderen Worten darf die konkrete Mandatsausübung nicht in einer rechtlich irgendwie relevanten Art und Weise gebunden sein oder inhaltlich determiniert werden.

Indes würde die vorgeschlagene Lösung ermöglichen, dass eine Fraktion Gesetzesvorlagen einer anderen Fraktion sogar gegen deren Willen dem Normenkontrollrat zur Überprüfung zuleitet. Mit dieser Ausgestaltung würde nicht nur die verfassungsrechtlich abgesicherte Eigenständigkeit der Fraktion berührt werden, sondern würde auch das Gesetzesinitiativrecht dieser Fraktion in seinen Grundfesten erschüttert werden wie auch das durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistete freie Mandat der Abgeordneten.

Eine solche Ausgestaltung würde nämlich bedeuten, dass die in einer Fraktion zusammen geschlossenen Abgeordneten ihr aus dem freien Mandat fließendes Recht, Gesetzentwürfe im Parlament einbringen zu können, nicht mehr unbefangen und frei von Bewertungen Dritter wahrnehmen könnten, sondern – u. U. sogar gegen ihren Willen – einem „Bürokratie-TÜV“ unterworfen werden könnten, der indes in der Verfassung nicht vorgesehen ist. Mit der vorgeschlagenen Lösung ist daher die – durchaus in die Sphäre der Verfassungswidrigkeit hinüber reichende – Gefahr verbunden, dass das freie Mandat der Abgeordneten und deren Recht, Gesetzentwürfe einzubringen, einer erheblichen Relativierung, wenn nicht sogar Aushöhlung unterworfen wäre, die darin zu sehen wäre, dass ein „negatives“ Votum des Normenkontrollrates nicht nur die Chancen eines durch eine Fraktion eingebrachten Gesetzentwurfs auf parlamentarische Akzeptanz und Umsetzung erheblich relativieren oder gar minimieren könnte, sondern ggf. sogar – gewissermaßen in vorseilendem „Bürokratie-TÜV-Gehorsam“ – von dem der Fraktion bzw. den Abgeordneten zustehenden Initiativrecht schon gar kein Gebrauch gemacht werden würde.

Hinzu kommt, dass in den Fällen, in denen ein Gesetzentwurf von einer Fraktion im Bundestag eingebracht wird, dieser aber gleich zu Beginn des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens – u. U. gegen den Willen der einbringenden Fraktion – den Stempel hoher, durch ihn voraussichtlich verursachter Bürokratiekosten aufgedrückt

bekäme, der Entwurf von vornherein mit einem erheblichen Makel behaftet wäre, der die Chancen auf eine Verabschiedung durch die parlamentarische Mehrheit u. U. erheblich reduzieren würde; dies wäre als ein – zumindest mittelbarer – Eingriff in die den Abgeordneten durch das freie Mandat gewährte Unabhängigkeit wie auch in deren Recht, Gesetzesinitiativen frei und ohne vorgängige Prüfung einbringen zu können, anzusehen. Aus diesem Grund begründet der Gesetzesvorschlag insoweit eine Verletzung des Kernbereichs der verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigenständigkeit der Abgeordneten, aber auch der einzelnen Fraktionen.

- c. Auch im Hinblick auf vom Normenkontrollrat auf Antrag einer Fraktion zu prüfende Gesetzesvorlagen des Bundesrates, die dem Normenkontrollrat nicht zugeleitet worden sind, sind erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken anzumelden.**

Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist insbesondere das Gewaltenteilungsprinzip, das seine Bedeutung neben der politischen Machtverteilung, der gegenseitigen Kontrolle, Hemmung und Mäßigung der Gewalten und in deren Ineinandergreifen zur Vermeidung übermäßiger Machtkonzentration auch in der Wahrung der Selbständigkeit der einzelnen Staatsgewalten findet. Auch mit Blick auf den Bundesrat als die „Zweite Kammer“ im Gesetzgebungsverfahren sichert das Prinzip einen eigenverantwortlich wahrzunehmenden, originären Bereich legislativer Tätigkeit die eigenständige Stellung dieses Verfassungsorgans, die gegenüber einem Zugriff anderer Staatsgewalten – auch gegenüber einem solchen des Bundestages – entzogen ist.

Indes würde in diesen, dem Bundesrat kraft Verfassungsrechts gewährten originären Kernbereich legislativer Mitwirkung durch eine auf den Erfüllungsaufwand von Bundesratsvorlagen zielende Überprüfung von Gesetzentwürfen eingegriffen werden, da diese Kontrolle nicht nur von einem anderen Staatsorgan – ggf. gegen den Willen des Bundesrates – initiiert werden könnte, sondern zudem das durch Art. 76 Abs. 1 GG abgesicherte Initiativrecht des Bundesrates aushöhlen würde. Zudem würde ein Gesetzentwurf durch den Bundesrat mit Blick auf die Prüfung des Erfüllungsaufwandes möglicherweise schon gar nicht auf den parlamentarischen Weg gebracht werden, um

ein negatives Votum des Normenkontrollrates zu verhindern – was gleichfalls als Eingriff in das Initiativrecht des Bundesrates zu werten wäre.

Letztlich liefe die in dem Gesetzentwurf vorgesehene, auf Initiative des Bundestages durchgeführte Überprüfung von Gesetzentwürfen des Bundesrates durch den Normenkontrollrat damit auf eine Aushöhlung der verfassungsrechtlich abgesicherten Stellung des Bundesrates hinaus, die als unzulässiger Eingriff sowohl in dessen auch im Gesetzgebungsverfahren bestehende Eigenständigkeit als auch in dessen Gesetzesinitiativrecht zu werten ist.

Der Gesetzentwurf begegnet daher insgesamt durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

gez. Michael Brenner

Professor Dr. Michael Brenner