

JAN FUNKE

Bürokratieabbau mit Hilfe zeitlich befristeter Gesetze

Zu den Erfolgsbedingungen
der Sunset-Gesetzgebung



Bürokratieabbau mit Hilfe zeitlich befristeter Gesetze

Jan Funke

Bürokratieabbau mit Hilfe zeitlich befristeter Gesetze

Zu den Erfolgsbedingungen der Sunset-Gesetzgebung



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

AVM - Akademische Verlagsgemeinschaft München 2011
© Thomas Martin Verlagsgesellschaft, München

Umschlagabbildung: © Orlando Florin Rosu - Fotolia.com

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urhebergesetzes ohne schriftliche Zustimmung des Verlages ist unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Nachdruck, auch auszugsweise, Reproduktion, Vervielfältigung, Übersetzung, Mikroverfilmung sowie Digitalisierung oder Einspeicherung und Verarbeitung auf Tonträgern und in elektronischen Systemen aller Art.

Alle Informationen in diesem Buch wurden mit größter Sorgfalt erarbeitet und geprüft. Weder Autoren noch Verlag können jedoch für Schäden haftbar gemacht werden, die in Zusammenhang mit der Verwendung dieses Buches stehen.

e-ISBN (ePDF) 978-3-96091-295-8
ISBN (Print) 978-3-86924-016-9

Verlagsverzeichnis schickt gern:
AVM - Akademische Verlagsgemeinschaft München
Schwanthalerstr. 81
D-80336 München

www.avm-verlag.de

Vorwort

Der Abbau unnötiger Bürokratie ist ein Thema, das auf keiner politischen Agenda fehlen darf und natürlich gern angesprochen wird, wenn es darum geht, Wählerstimmen für sich und seine Partei zu gewinnen. Daran kann an und für sich auch nichts Verwerfliches gefunden werden, zumindest dann nicht, wenn tatsächlich die Effektivierung und Optimierung staatlichen Handelns im Vordergrund steht. Ganz im Gegenteil, natürlich erscheint es sinnvoll und geboten, die von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern zur Verfügung gestellten Finanzmittel mit Sorgfalt zu verwalten und, wann immer sich die Möglichkeit hierzu bietet, Optimierungspotenziale zu erschließen. Letztgenanntes setzt allerdings voraus, dass die einzelnen Entbürokratisierungsinstrumente auch in der Lage sind, deren intendierte Wirkung zu entfalten und gerade nicht dazu führen, dass an anderer Stelle neue bürokratische Hemmnisse geschaffen werden, wie oft zu monieren ist.

So vielfältig die Auswahl an Instrumenten der Entbürokratisierung auch sein mag, genauso kontrovers werden deren Nutzen und Mängel in der einschlägigen Literatur diskutiert. Mit Blick auf das spezielle Entbürokratisierungsinstrument der zeitlichen Befristung von Gesetzen soll besagte Diskussion im Rahmen dieser Arbeit fortgeführt werden. Sie soll sich aber keinesfalls allein in der Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen der Gesetzesbefristung erschöpfen, sondern vielmehr adäquate Problemlösungsvorschläge unterbreiten und die Einbindung der Sunset-Gesetzgebung in einem umfassenden Kontext entbürokratisierender Bemühungen gewährleisten. Die Quintessenz dieser Arbeit kann daher auch in einer methodischen Verknüpfung der Sunset-Gesetzgebung mit der Bürokratiekostenmessung sowie der Gesetzesfolgenabschätzung gesehen werden, die ihren finalen Niederschlag in einer Befristungs-Checkliste findet, deren Ziel es wiederum ist, eine Antwort auf die Frage zu geben, ob es tatsächlich sinnvoll erscheint, ein Gesetz zeitlich zu befristen oder nicht.

Danken möchte ich an dieser Stelle zunächst einmal Herrn Prof. Dr. Helmut Tilp, ohne dessen Anregungen diese Arbeit nie hätte entstehen können. Er war es nämlich, der mich erst auf das Thema der „sunset legislation“ aufmerksam machte. Ebenso danke ich Herrn Prof. Dr. Stefan Zahradnik für seine stets kritischen Anmerkungen, die nicht zuletzt zur Qualitätssicherung dieser Arbeit beigetragen haben. Aber auch für alle organisatorischen Unterstützungen haben Sie vielen Dank.

Ferner gilt mein besonderer Dank Kati Henkel und Juliane Hofmann, die das Manuskript zu dieser Arbeit einer kritischen Prüfung unterzogen und mir zahlreiche inhaltliche wie redaktionelle Anregungen gaben.

Abschließend möchte ich natürlich auch meiner Frau für ihre stets aufopferungsvolle Unterstützung danken, die es mir erst ermöglicht hat, mich mit voller Hingabe dieser Arbeit zu widmen. Hab vielen Dank!

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	III
Abkürzungsverzeichnis.....	IV
1 Einleitung.....	1
2 Gang der Arbeit.....	4
3 Bürokratie und deren Abbau.....	6
3.1 Begriff der Bürokratie.....	6
3.2 Dimensionen der Bürokratiekritik.....	9
3.3 Entstehung von Bürokratie.....	12
3.4 Folgen bürokratischer Überreglementierung.....	16
3.5 Bürokratieabbau.....	18
3.5.1 Reduzierung staatlicher Aufgaben.....	19
3.5.2 Abbau von Rechtsnormen.....	21
3.5.3 Verbesserung der Verwaltungsorganisation und -verfahren.....	24
3.5.4 Wie misst man den Erfolg des Bürokratieabbaus?.....	27
3.6 Bürokratiekosten.....	29
4 Die Politikfeldanalyse als wissenschaftlicher Kontext zur Einbettung der befristeten Gesetzgebung.....	32
4.1 Dimensionen der Politikfeldanalyse.....	32
4.2 Der phasenbasierte Ablauf von Politikprozessen.....	33
4.3 Kritik am Policy Cycle.....	41
5 Die zeitliche Befristung von Gesetzen als Instrument des Bürokratieabbaus.....	43
5.1 Das Land der „untergehenden Sonne“.....	43
5.1.1 Die US-amerikanische sunset legislation als Vorbild zeitlich befristeter Gesetzgebung.....	43
5.1.2 Ein kurzer Erfahrungsbericht aus den Vereinigten Staaten zum Umgang mit der sunset legislation.....	44
5.2 Terminologische Abgrenzung zum Experimentiergesetz und der Evaluationsklausel.....	46
5.3 Intendierte Funktionsweise und entbürokratisierende Wirkung der Gesetzesbefristung.....	49
5.4 Die generelle Befristung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften.....	52
5.5 Für und Wider der zeitlichen Befristung.....	56
5.6 Bisherige Erfolge der Sunset-Gesetzgebung.....	61

6	Wann soll ein zeitlich befristetes Gesetz verlängert und wann beendet werden?	63
6.1	Die Gesetzesfolgenabschätzung als evaluierende Entscheidungsgrundlage.....	63
6.1.1	Module der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)	63
6.1.2	Relevanz im Kontext der Evaluation zeitlich befristeter Gesetze.....	67
6.1.3	Kritik an der Gesetzesfolgenabschätzung.....	67
6.1.4	Gewährleistung der praktischen Anwendung.....	70
6.2	Ermittlung bürokratiebedingter Kosten mittels Standard-Kosten-Modell (SKM)	72
6.2.1	Intention und Berechnungsverfahren (SKM-Wirtschaft)	72
6.2.2	Ausweitung des Verfahrens auf die öffentliche Verwaltung sowie die Bürgerinnen und Bürger.....	75
6.2.3	Mehrwert des Verfahrens und Relevanz im Rahmen der zeitlichen Befristung von Gesetzen	80
6.2.4	Kritik am Standard-Kosten-Modell	83
7	Zusammenfassende Darstellung des „idealtypischen“ Sunset-Konzeptes ..	86
7.1	Zur Synthese von Gesetzesbefristung, Gesetzesfolgenabschätzung und Bürokratiekostenmessung in Form einer „Methodentriangulation“	86
7.2	Einordnung in den Prozess des Policy-Making	88
8	Die „Befristungs-Checkliste“ als Entscheidungsgrundlage zur Geltungsbefristung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften.....	90
9	Zusammenfassende Würdigung.....	98
	Anhang	102
	Verzeichnis der Monographien & Herausgabeschriften	119
	Verzeichnis der Beiträge in Sammelwerken	121
	Verzeichnis der Aufsätze in Zeitschriften	124
	Verzeichnis amtlicher Drucksachen & Gesetze.....	127
	Verzeichnis im Internet abrufbarer Quellen	128

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Dimensionen der Bürokratiekritik.....	12
Abbildung 2: Kostendifferenzierung nach gesetzlichen Pflichten.....	30
Abbildung 3: Eastons vereinfachtes Input-Output-Modell.....	34
Abbildung 4: Output, Impact und Outcome in der Policy-Forschung	35
Abbildung 5: Idealtypischer Policy Cycle.....	39
Abbildung 6: Triviales System.....	54
Abbildung 7: Die Methode des Standard-Kosten-Modells im Überblick.....	73
Abbildung 8: Das Sunset-Konzept als Methodentriangulation	88
Tabelle 1: Befristungspraxis der Bundesländer im Überblick	52
Tabelle 2: Module der Gesetzesfolgenabschätzung nach Phasen, Ausrichtung und Ergebnissen	66

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
bGFA	begleitende Gesetzesfolgenabschätzung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
DIN	Deutsche Industrie-Norm
E-Government	Electronic Government
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hrsg.	Herausgeber
i. e. S.	im engeren Sinne
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
NWA	Nutzwertanalyse
pGFA	prospektive Gesetzesfolgenabschätzung
rGFA	retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung
S.	Seite
SKM	Standard-Kosten-Modell
SVKM	standardisierte Vollzugskostenmessung
u. a.	und andere
US	United States (Vereinigte Staaten)
v. a.	vor allem
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
Vgl.	Vergleiche
z. B.	zum Beispiel

1 Einleitung

Schon die aus dem Mittelalter überlieferte Rechtsregel „cessante ratione legis cessat les ipsa“¹ sieht vor, „daß ein Gesetz nicht länger Bestand haben darf, als es zur Zweckerreichung erforderlich ist.“² Bestünde seitens des Gesetzgebers die Möglichkeit, sich realiter vollumfänglich dieser kurzen wie vermeintlich einfachen Regel hinzugeben, was leider zu negieren ist³, müssten wir heute nicht ständig beklagen, dass niemand mehr das geltende Recht in seiner Gänze zu überblicken vermag – weder die Bürgerinnen und Bürger noch die Bediensteten der öffentlichen Verwaltung selbst⁴. Doch ist es eben dieses geltende Recht, welches seit jeher die Grundlage unseres gesellschaftlichen, wirtschaftlichen sowie politischen Lebens, wie wir es heute kennen, darstellt⁵. Somit verwundert es auch nicht, wenn das Gros der sich mit dem Thema des Bürokratieabbaus befassenden Literatur zumeist einleitend konstatiert, dass besagte Entbürokratisierungsforderung bereits so alt ist wie die Bürokratie selbst⁶. Zwar unterliegt die damit zusammenhängende Debatte stets einer gewissen Polemik, doch sprechen durchaus auch triftige Gründe für eine Entbürokratisierung auf Landesebene⁷, welche im Rahmen dieser Arbeit zugleich den örtlich relevanten Betrachtungsbereich absteckt.

So lassen sich auf Landesebene grundsätzlich vier Herausforderungen ausmachen, die – sofern sich die Bundesländer ihnen gewachsen sehen wollen – einen Abbau unnötiger Bürokratie bedingen. Mit dem Wertewandel einer sich vermehrt pluralisierenden Gesellschaft einhergehend, die sich nunmehr auf Augenhöhe mit der öffentlichen Verwaltung befindet, müssen sich die Bundesländer und ihre Verwaltungsorganisationen zunächst verstärkt als kundenorientierten Dienstleister verstehen, um als adäquate Schnittstelle zwischen Staat und Bevölkerung fungieren zu können⁸. Unnötige und stark verkomplizierte Gesetze, wie sie den Verwaltungsvollzug zuweilen strukturieren, sind dabei eher von Nachteil. Vordergründig mit Blick auf die neuen Bundesländer kann des Weiteren der demografische Wandel im Sinne rückläufiger Bevölkerungszahlen zum Bürokratieabbau anregen, allerdings in einer auf die Verschlankeung der Verwaltungsstrukturen sowie des öffentlichen Aufgabenspektrums abstellenden Art und Weise. Ferner sind mit dem Verlust eines jeden Landeseinwohners steuerliche sowie die einschlägigen Finanzaufweisungen betreffende Einbußen in einer Größenordnung von 2.300 bis 2.400 Euro pro Kopf verbunden, womit auch schon die dritte Herausforderung, nämlich die prekäre Finanzlage der Landeshaushalte angesprochen wird, deren Ursprung nicht zuletzt in einer „spätromischen Mentalität“ bei der Übernahme immer neuer Staatsaufgaben gesehen werden kann. Der so steigenden Wohlfahrt jedoch

¹ SCHNEIDER, Hans (2002), S. 324.

² BENDA, Ernst (1996), S. 2283.

³ Vgl. SCHNEIDER, Hans (2002), S. 324-325; STEINHAUS, Jörg (2008), S. 13.

⁴ Vgl. ALTHAUS, Dieter (2004), S. 13; BT-Drs. 15/1233, S. 1.

⁵ Vgl. FRICK, Frank; BRINKMANN, Henrik; ERNST, Tobias (2007), S. 100.

⁶ Vgl. RÖSENER, Anke; PRECHT, Claus; DAMKOWSKI, Wulf (2007), S. 16.

⁷ Vgl. SCHORLEMMER, Ingo (2006), S. 6.

⁸ Vgl. ebenda, S. 15, 19-20.

konnte nicht in gleichem Maße auch ein Anstieg staatlicher Einnahmen gegenübergestellt werden, so dass eine „Gesundung“ öffentlicher Haushalte heutzutage nur noch auf dem Weg ihrer Konsolidierung realistisch erscheint, die unter anderem mit Hilfe einer nachhaltigen Entbürokratisierung erreicht werden soll.⁹ Unter der Prämisse einer als Standortfaktor betrachteten öffentlichen Verwaltung wird zu guter Letzt der Deregulierung im Sinne ihrer verfahrensbeschleunigenden Wirkung insofern eine zentrale Bedeutung beigemessen, dass sich die Märkte einer anhaltenden Internationalisierung ausgesetzt sehen und schnelle, wenig bürokratische Verwaltungsverfahren der standortbezogenen Zufriedenheit durchaus zuträglich sind. Derart beschleunigte Verwaltungsverfahren steigern somit wiederum die Investitionsbereitschaft der ansässigen und potenziell ansiedlungswilligen Wirtschaftsunternehmen.¹⁰

Ein solcher Standortwettbewerb, wie er sich nicht nur zwischen nationalen Volkswirtschaften, sondern zunehmend auch unter den deutschen Bundesländern vollzieht¹¹, kann indes als Chance im Kampf gegen eine überbordende Bürokratie gesehen werden. Allerdings nur, sofern ein adäquates „policy learning“, also „eine auf neuen Informationen beruhende Verhaltensänderung“¹² infolge durchgeführter Benchmarks dazu genutzt wird, gesetzgeberische Rationalisierungspotenziale länderübergreifend zu erschließen und somit wertvolle Ressourcen einzusparen¹³. Aber nicht nur der föderalistische Staatsaufbau unserer Bundesrepublik ermöglicht jenes politische Lernen¹⁴, vielmehr erschöpft sich dessen Ausgangspunkt in der hohen Strukturanalogie der einzelnen Länder, weshalb sich der Blick dieser Arbeit auch auf die gesamte Landesebene erstreckt, wenngleich ein besonderes Augenmerk dem Freistaat Thüringen gewidmet wird.

Ohne dabei zu vernachlässigen, dass ein wirksamer Bürokratieabbau stets eine ganzheitliche Vorgehensweise unter Zuhilfenahme verschiedener Maßnahmen voraussetzt¹⁵, gilt es im Rahmen vorliegender Arbeit eine Antwort auf die Frage zu finden, wie das konkrete Entbürokratisierungsinstrument der zeitlichen Befristung von Gesetzen effektiviert werden kann. Denn die eingangs erwähnte Rechtsregel lässt sich nur – in den Grenzen ihrer Möglichkeit – revitalisieren und trägt mithin auf Basis der Reduzierung überflüssiger Rechtsnormen zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft bei¹⁶, wenn regelmäßig fundierte Kontrollen darüber stattfinden, ob es einer gesetzlichen Vorschrift in ihrer aktuellen Form tatsächlich noch bedarf. Einer Ef-

⁹ Vgl. SCHORLEMMER, Ingo (2006), S. 15, 21, 23, 34.

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 15-16, 25; ERNST, Tobias; HELLMANN, Thorsten; PRAGER, Jens U. (2005), S. 204; RÖSENER, Anke; PRECHT, Claus; DAMKOWSKI, Wulf (2007), S. 15-16, 19; CHRISTL, Walter (2006), S. 88-89; LOHMANN, Beate (2006), S. 26; VOGEL, Bernhard (2003), S. 12; ALTHAUS, Dieter (2004), S. 13; BT-Drs. 15/1707, S. 1.

¹¹ Vgl. SCHORLEMMER, Ingo (2006), S. 16.

¹² BLUM, Sonja; SCHUBERT, Klaus (2009), S. 152.

¹³ Vgl. ERNST, Tobias; HELLMANN, Thorsten; PRAGER, Jens U. (2005), S. 211.

¹⁴ Vgl. ebenda, S. 210.

¹⁵ Vgl. WEGRICH, Kai; SHERGOLD, Miriam; VAN STOLK, Christian; JANN, Werner (2005), S. 3; INSTITUT FÜR MITTELSTANDSFORSCHUNG BONN (2004), S. 27.

¹⁶ Vgl. SCHORLEMMER, Ingo (2006), S. 16; STEINHAUS, Jörg (2008), S. 13; BT-Drs. 15/1707, S. 1.

fektivierung der in Deutschland bereits seit Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre diskutierten sunset legislation¹⁷, wie die Gesetzesbefristung entsprechend ihres US-amerikanischen Entstehungsursprungs auch genannt wird, bedarf es dabei aufgrund der hier vertretenen Annahme, dass die zeitliche Befristung von Gesetzen eine entbürokratisierende Wirkung lediglich dann zu entfalten vermag, sofern sie nicht durch ihre unreflektierte Anwendung überstrapaziert wird. Dies ist infolge einer Generalklausel zur Befristung aller neuen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, wie sie zahlreiche Bundesländer – darunter auch der Freistaat Thüringen – vorsehen, jedoch unzweifelhaft der Fall¹⁸. Das im weiteren Verlauf dieser Arbeit zu verfolgende Ziel der ausführlichen Darstellung eines in seiner Erfolgswahrscheinlichkeit gesteigerten Sunset-Konzeptes kann somit nur einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, wenn im Rahmen dessen auch die Möglichkeit eingeräumt wird, darüber zu entscheiden, ob ein Gesetz als zu dessen zeitlicher Befristung geeignet zu deklarieren ist oder nicht. Nur so kann einer generellen und damit per se unreflektierten Befristungspraxis wirksam begegnet werden.

¹⁷ Vgl. WEGRICH, Kai; SHERGOLD, Miriam; VAN STOLK, Christian; JANN, Werner (2005), S. 1.

¹⁸ Vgl. THÜRINGER JUSTIZMINISTERIUM (2009), S. 2; JANN, Werner; WEGRICH, Kai; VEIT, Sylvia (2005), S. 62; GERICKE, Olaf (2003), S. 182, 185; LOHMANN, Beate (2006), S. 24; WEGRICH, Kai; SHERGOLD, Miriam; VAN STOLK, Christian; JANN, Werner (2005), S. 10, 16-17; BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (2002), S. 27; HEITMANN, Steffen (1997), S. 1489.

2 Gang der Arbeit

Um untersuchen zu können, unter welchen Bedingungen die zeitliche Befristung von Gesetzen zu einem nachhaltigen Bürokratieabbau beizutragen vermag, gilt es im Vorfeld erst einmal zu klären, was unter dem Begriff der Bürokratie im Sinne dieser Arbeit überhaupt zu verstehen ist. Dieser umfasst nämlich weit mehr als die bloße Kritik an Staat und Verwaltung und kann über dessen zumeist negativ besetzte Konnotation hinaus auch positive Eigenschaften in sich vereinen. Doch überwiegt bekanntlich das negative Diktum, weshalb sowohl nach dessen Entstehungsursprung als auch den sich aus einer bürokratischen Überreglementierung ergebenden Folgen zu fragen ist. Bevor dies jedoch geschehen kann, bedarf es einer Differenzierung der vorgebrachten Bürokratiekritik, denn Bürokratie ist nicht gleich Bürokratie. Sie kann vielmehr verschiedenen Dimensionen und Ebenen zugeordnet werden, was auch insoweit geboten erscheint, als die verschiedenen Entbürokratisierungsmaßnahmen grundsätzlich nur auf das „richtige“ Problem angewendet überhaupt ihre intendierte Wirkung entfalten können. Solcherlei Probleme wiederum sind stets einer bestimmten Dimension respektive Ebene der Bürokratiekritik immanent. Im Anschluss an die überblicksweise Darstellung der nach den einzelnen Dimensionen unterteilten Maßnahmen des Bürokratieabbaus ist ferner danach zu fragen, wie ein damit verbundener Erfolg überhaupt messbar gemacht werden kann. Sowohl Antwort auf besagte Frage als auch treibende Kraft der Entbürokratisierungsdebatte zugleich sind die oft angesprochenen Bürokratiekosten, deren begriffliche wie folgenanalytische Konkretisierung den Abschluss des dritten Kapitels dieser Arbeit bildet.

Für den Erfolg der Sunset-Gesetzgebung verantwortlich ist innerhalb unserer Demokratie stets die Politik selbst, da sie es letztendlich ist, die neben der Verabschiedung neuer Gesetze auch über deren Außer-Kraft-Treten entscheidet. Deshalb erscheint es dringend geboten, eine Einordnung des „sunsetting“ in den Politikprozess vorzunehmen. Hierzu gibt die Politikfeldanalyse als empirisch orientierte Teildisziplin der Politikwissenschaft den analytischen Rahmen vor (insbesondere mit Hilfe des Policy Cycle), den es explizit im vierten Kapitel samt der zu erhebenden Kritikpunkte zu beschreiben gilt, wenngleich dessen Erkenntnisse, etwa bezüglich der Hinderungsgründe eines erfolgreichen Bürokratieabbaus, ebenso in den darauffolgenden Ausführungen – wenn auch oft nur implizit – ihren Niederschlag finden.

Sich eingehend mit dem eigentlichen Entbürokratisierungsinstrument der zeitlichen Befristung von Gesetzen befassend, wird das fünfte Kapitel durch eine kurze Rückblende auf den US-amerikanischen Entstehungskontext der Gesetzesbefristung sowie der dort gemachten Erfahrungen mit selbiger eröffnet, bevor deren terminologische Abgrenzung zu den „artverwandten“ Experimentiergesetzen und Evaluationsklauseln vorgenommen wird. Im Rahmen dieses Kapitels geht es aber natürlich auch darum, zu ergründen, worin genau die entbürokratisierende Wirkung einer zeitlichen Befristung von Gesetzen zu sehen ist und inwiefern sich diese bei einer generellen Befristung aller neuen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die ja bereits einleitend moniert wurde, aufrechterhalten