

# Kapitel 1      **Anforderungen an eine gute Qualität einer Regelung**

## I.      **Einleitung**

Vom Staat wird heute erwartet, dass er Gesetze erlässt, die nicht nur einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten, sondern auch darüber hinaus gehenden Qualitätsansprüchen genügen. Sie sollten verständlich sein, Sachverhalte nicht viel zu detailliert und zu unübersichtlich regeln. Die Regeln sollten praktikabel sein und die Normadressaten nicht mit unnötigen Dokumentations- und Nachweispflichten belasten. Es sollten vor allem nicht zu viele Regeln sein, die womöglich die Verwaltung selbst überfordern und deren Einhaltung sie gar nicht mehr sicherstellen kann. **1**

Inzwischen ist unbestritten, dass Normen Qualitätsstandards erfüllen müssen. Erstaunlich ist allerdings, wie weit Anspruch und Wirklichkeit noch auseinanderfallen. Dazu trägt bei, dass die Rechtsetzung in der juristischen Forschung und Lehre eine Außenseiterrolle einnimmt.<sup>1</sup> So hat sich noch keine herrschende Auffassung durchgesetzt, welche konkreten Qualitätsanforderungen an staatliche Regelungen zu stellen sind. **2**

**Zum Kernbereich der am häufigsten genannten Qualitätskriterien zählen:<sup>2</sup>** **3**

- **Verständlichkeit** → Kann der Normadressat oder zumindest ein fachkundiger Laie überhaupt verstehen, um welchen Sachverhalt es geht und unter welchen Voraussetzungen welche Rechtsfolgen ausgelöst werden?
- **Belastungsarm** → Sind die Möglichkeiten ausgeschöpft, dem Normadressaten möglichst nur solche Pflichten aufzuerlegen, die für ihn mit geringem Aufwand verbunden sind?
- **Gesetzesfolgenabschätzung** → Welche Kosten lösen die Normen bei den Normadressaten aus und welche wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen haben die Normen?

1 Hamann, ZG 2020, 65.

2 Karpen, in: Kluth/Krings, § 7 Rn. 23; Schuppert, ZG/Sonderheft 2003, 4 ff., 17 ff.; von Beyme, S. 320 ff.; Steinbach, S. 263; Meister-Scheufelen, ZG 2018, 231.

- **Evaluierung** → Ist das Regelungsvorhaben nach seiner Zielbestimmung evaluierbar und hat sich der Gesetzgeber vorgenommen, das Gesetz nach einer bestimmten Frist daraufhin zu überprüfen, ob der Zweck des Gesetzes und die Gesetzesfolgen eingetreten sind, die er beabsichtigt hat?

- 4 Sowohl die EU-Kommission,<sup>3</sup> die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten als auch die Regierungen der deutschen Bundesländer haben deshalb ein Set von Qualitätsanforderungen für ihre Rechtsetzung definiert. Im Bund<sup>4</sup> sowie in den 16 Bundesländern wurde dafür der **Rechtsrahmen** der Verwaltungsvorschriften gewählt. Dabei handelt es sich nicht um Rechtsvorschriften, also um Regelungen mit Außenwirkung, sondern um solche, die sich ausschließlich an die Verwaltung, hier an die Ministerien, richten (Rn. 37).
- 5 Die Grundlage für **Qualitätsanforderungen an Regelungsentwürfe der Landesregierung Baden-Württemberg** ist die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen)<sup>5</sup> sowie das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Baden-Württemberg (EGovG BW).<sup>6</sup>
- 6 2017 wurden die VwV Regelungen umfassend novelliert und um Vorgaben zur **Folgekostenberechnung** sowie um ein weiteres Instrument der Qualitätssicherung ergänzt. Danach sind die Ministerien seit dem 1. Januar 2018 verpflichtet, den Erfüllungsaufwand nach dem international anerkannten Standard-Kosten-Modell bei allen Entwürfen für Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zu berechnen und darzustellen (siehe Kapitel 5). Der in diesem Zuge eingerichtete **Normenkontrollrat Baden-Württemberg** ist dabei zu beteiligen. Er prüft die Darstellung der Folgekostenberechnung und die Einhaltung von Qualitätsmerkmalen (siehe Kapitel 8).

## II. Bedeutung der Rechtsetzungsqualität

- 7 Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber nicht zu einem qualitativ guten Gesetz. Es verpflichtet ihn zu einem verfassungsgemäßen Gesetz, d. h. „der Gesetzgeber schuldet nichts als das Gesetz“, so *Schlaich*.<sup>7</sup> Er er-

3 <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-guidelines-better-regulation-commission.pdf> <letzter Abruf: 2.3.2022>.

4 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).

5 VwV Regelungen vom 27.7.2010 (GABl. S. 277), zuletzt geändert durch die Verwaltungsvorschrift vom 21.12.2021 (GABl. 2022, S. 3).

6 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Baden-Württemberg (E-Government-Gesetz Baden-Württemberg – EGovG BW) vom 17.12.2015, zuletzt geändert am 4.2.2021 (GBl. S. 182, 190).

7 *Schlaich*, VVDStRL 1981, S. 99 (109); in abgeschwächter Form *Karpen*, in: Kluth/Krings, § 7 Rn. 23.

gänzt: „Die Normenkontrolle darf den Gesetzgeber nicht in ein von Literatur und Rechtsprechung ersonnenes Gesetzgebungsverfahrensverfahren einspannen“. Auf dieser Linie bewegen sich *Schuppert*,<sup>8</sup> *Merten*,<sup>9</sup> *Meßerschmidt*,<sup>10</sup> *Burghart*,<sup>11</sup> und *Karpen*,<sup>12</sup> die von einer gesetzgeberischen Obliegenheit sprechen, also einer nicht einklagbaren Verpflichtung. Gleichwohl kommt dieser Obliegenheit eine große Bedeutung zu. Unverständliche Gesetze führen zu unnötig hohen Kosten und zu Staatsverdrossenheit. Die **Unverständlichkeit** wird in den Lebenslagenbefragungen des Bundeskanzleramtes regelmäßig als **eine der größten Bürokratiebelastungen** wahrgenommen.<sup>13</sup> Unübersichtliche und zu komplexe Regelungsvorhaben, wie z. B. große Teile des Steuerrechts, führen dazu, dass unnötig **hohe Befolgungskosten** entstehen und Vorschriften umgangen werden. Regelungen, die zu komplex und unpraktikabel sind, werden häufig nicht eingehalten und weichen damit die Rechtstreue der Wirtschaft und Gesellschaft auf. Ansprüche an eine evidenzbasierte Gesetzgebung scheinen in weiter Ferne.<sup>14</sup> Die Qualität staatlicher Regelungen ist Voraussetzung für die Akzeptanz des Staates, seiner demokratisch legitimierten Gremien und seiner Vollzugseinrichtungen und damit Voraussetzung für einen funktionierenden Rechtsstaat.

### III. Erscheinungsformen und Ursachen unnötiger Bürokratie

#### 1. Erscheinungsformen

Eine **hohe Regelungsdichte** sowohl auf gesetzlicher als auch untergesetzlicher Basis muss noch keine unnötige Bürokratie darstellen. Sie ist vielmehr **Ausdruck eines hoch entwickelten Rechtsstaates und kultureller Faktoren**. Während in Großbritannien dem Staat zugunsten der Freiheit des Individuums enge ideelle Grenzen gesetzt werden, wird in Deutschland der staatlichen Regulierung grundsätzlich ein höherer Wert beigemessen. Dementsprechend ausgeprägt ist der Wunsch nach gleicher Behandlung der Rechtssubjekte, nach Rechtssicherheit, Verlässlichkeit der Verwaltung, Neutralität und Objektivität staatlichen Handelns. Damit verbunden ist eine geringere Anfälligkeit für Korruption als in vielen anderen Ländern.

8 *Schuppert*, ZG/Sonderheft 2003, 13.

9 *Merten*, DÖV 2015, 349 (360).

10 *Meßerschmidt*, ZJS 2008, 111 (121); BVerfGE 70, 324.

11 Allerdings mit Nachdruck für die Einhaltung von Qualitätsstandards eintretend *Burghart*, Die Pflicht zum guten Gesetz.

12 In abgeschwächter Form *Karpen*, JuS 2016, 577 (582).

13 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/zufriedenheit-der-menschen-in-deutschland-mit-recht-und-verwaltung-weiter-gestiegen-in-einigen-bereichen-weiterhandlungsbedarf-1704552> <letzter Abruf: 2.3.2022>.

14 *Buch/Patzwaldt/Riphahn/Vogel*, Verstehen – Entwickeln – Testen Verbessern: Rahmenbedingungen für evidenzbasierte Politik; Wissenschaftlicher Dienst, Deutscher Bundestag, Evidenzbasierung gesetzgeberischer Maßnahmen im Gesundheitsrecht.

- 9 Die **Grenze von guter Bürokratie zu unnötiger Bürokratie** oder Überbürokratisierung ist fließend. Sie ist überschritten, wenn belastende Regelungen oder belastende Verwaltungspraxis nicht verstanden werden, wenn sie nicht mehr rational nachvollzogen werden können oder als ineffizient wahrgenommen werden. Dies drückt sich z. B. in unverständlichen Rechtstexten oder einer unverständlichen Behördensprache aus, in Formalismus oder in zu langsamen Verwaltungsverfahren mit überkommenen Verfahrensweisen. Augenfällig ist dabei der Rückstand an Digitalisierung der Verwaltung.

Bürokratie, so *Max Weber*,<sup>15</sup> soll staatliche Willkür verhindern. Formalismus ist zwar nicht die Folge staatlicher Willkür, wird aber als solche empfunden.

## 2. Ursachen unnötiger Bürokratie

- 10 Die Ursachen sind vielfältig. Sie haben im Wesentlichen folgende Gründe:
- Die politisch zu regelnden **Sachverhalte nehmen ständig zu** (Klimaschutz, Migration, Globalisierung, technologischer Wandel, Cyberkriminalität, Stabilisierung der Finanzmärkte etc.). Dies führt zu immer mehr Gesetzen mit zum Teil komplexen Inhalten.
  - Die **Gesetzgebungskompetenzen** liegen inzwischen vor allem beim Bund und der EU, die sie aber nicht selbst vollziehen und keinen direkten Zugang zur Praxis haben. Um sicherzustellen, dass die Landes- und Kommunalverwaltungen die politischen Ziele treffsicher umsetzen, werden die Regelungen immer detaillierter und dadurch komplizierter.
  - Vorschriften des Bundes und der EU werden, auch wenn ihre Umsetzung erkennbar schwierig ist, keinem **Praxistest** unterzogen (Beispiel: EU-Datenschutz-Grundverordnung).
  - Die Flut der Regulierungen führt zu einer **Überforderung der Verwaltungen**. Mangels Personals sind sie häufig nicht mehr in der Lage, den Vollzug selbst zu kontrollieren. Stattdessen werden Normadressaten mit sanktionsbelasteten Dokumentationspflichten belastet, die der Verwaltung die Kontrolle erleichtern sollen.
  - Politik und Verwaltung neigen zum **Perfektionismus** im Gesetzesvollzug. Es soll sichergestellt werden, dass das Gesetz zu 100 % eingehalten wird und damit alle Rechtssubjekte ausnahmslos die Regeln befolgen. Abweichungen werden nicht akzeptiert, da sie das **Gerechtigkeitsempfinden** verletzen würden. Dies verlangt detaillierte Regelungen mit aufwendigen Kontrollmechanismen. Das angelsächsische System verzichtet auf eine hohe Regelungsdichte und ahndet stattdessen Verstöße härter.
  - Politik und Verwaltung begegnen dem Normadressaten zunehmend mit **Misstrauen**, indem sie ihm unterstellen, die gesetzlichen Vorgaben nicht einhalten zu wollen. Um dem vorzubeugen, werden belastende

<sup>15</sup> *Weber*, S. 650.

Kontrollmechanismen eingeführt (z. B. Bußgeldandrohungen, wenn Dokumentationen, die lediglich die Einhaltung des Gesetzes bestätigen sollen, nicht erstellt werden).

- Überspitzter **Formalismus** beruht häufig auf einem ausgeprägten Sicherheitsdenken der Verwaltung. Es besteht die Angst vor Fehlern und öffentlicher Kritik sowie vor Haftungsrisiken.
- Die **Unverständlichkeit** der Behördensprache und unpraktikable Regelungen beruhen auf einer Praxisferne der Verwaltungen. Es findet kein Personalaustausch und zu wenig Kommunikation zwischen Staat und Wirtschaft bzw. Einrichtungen der Zivilgesellschaft statt.
- Ein wesentlicher Grund für unnötige Bürokratie ist der große Nachholbedarf an **Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung**. Noch dominiert die Schriftform die Interaktion der Verwaltung mit dem Normadressaten. Die Verwaltung handelt nach wie vor zu selten projektsteuernd, digital, agil, kommunikativ, transparent, partizipativ und vernetzt. Stattdessen zeichnet sich das Verwaltungshandeln häufig durch analoges und sequentielles Vorgehen aus und demonstriert in Ton und Aktion staatliche Autorität.

#### IV. Qualitätsmerkmale im Einzelnen

##### 1. Beschreibung des Regelungsziels

a) **Pflicht zur Beschreibung des Regelungsziels.** Der Normgeber ist verpflichtet, das Regelungsziel zu beschreiben. Darüber hinaus können wesentliche Qualitätsanforderungen, wie die Notwendigkeit oder Evaluierbarkeit, nur dann erfüllt werden, wenn sich der Rechtsetzer überhaupt klar darüber ist, welche Ziele mit der Regelung erreicht werden sollen und diese nachvollziehbar benennt. 11

Die VwV Regelungen schreibt vor, dass im **Vorblatt eines Gesetzes** mit der Beschreibung der Ausgangslage, des Anlasses und der wesentlichen Gesetzesziele begonnen wird.<sup>16</sup> Die Zielsetzung eines Regelungsvorhabens ist auch bei Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zu beschreiben, wenn der Erfüllungsaufwand berechnet und dargestellt wird.<sup>17</sup> 12

Eine besondere Erwähnung findet die Darstellung des Regelungsziels beim **Nachhaltigkeitscheck**. Er soll die Regelungsfolgen bezogen auf konkrete Zielbereiche wie den Klimawandel oder den Ressourcenverbrauch darstellen und mögliche Zielkonflikte, die durch die Regelung bewirkt werden, thematisieren.<sup>18</sup> 13

16 Nr. 1.1 A. der Regelungsrichtlinien, Anlage 1 der VwV Regelungen.

17 Nr. 5.5.3 VwV Regelungen, Nr. 4.1 Regelungsrichtlinien, Anlage 1 der VwV Regelungen und Nr. 6.1 der Regelungsrichtlinien, Anlage 1 der VwV Regelungen.

18 Anlage 2 Leitfaden für den Nachhaltigkeitscheck der VwV Regelungen.

- 14 Schließlich schreibt die VwV Regelungen vor, spätestens **nach sieben Jahren** jede Regelung daraufhin zu **überprüfen**, ob sie die angestrebten Ziele erreicht hat. Andernfalls ist sie zu verbessern oder aufzuheben.<sup>19</sup>
- 15 Dass sich der Normgeber intensiv mit dem Normziel auseinandersetzt und dieses beschreibt, dient insbesondere folgenden Zwecken:
- Mithilfe der Zielbeschreibung können **Lösungsalternativen** und damit wichtige Anforderungen wie die Erforderlichkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Nachhaltigkeit einer Regelung geprüft werden.
  - Sie liefert wesentliche Anhaltspunkte für die **Auslegung** der Regelungen und
  - sie ist die Grundlage für eine spätere **Evaluierung**, da der Erfolg einer Regelung an ihren Zielen gemessen werden muss.
- 16 **b) Inhaltliche Anforderungen an die Zielbeschreibung.** Die Ziele eines Regelungsvorhabens sollten so konkret wie möglich beschrieben werden, am besten mit konkreten Kennzahlen oder einem Indikator. Es ist nachvollziehbar, dass dies für die politisch Verantwortlichen riskant ist, da sie sich rechtfertigen müssen, wenn die Ziele nicht erreicht werden. Andererseits dürfen neue Regelungen ohnehin nur dann erlassen werden, wenn sie „wichtige öffentliche Interessen“ betreffen. Die Auseinandersetzung über Umsetzungserfolge findet also ohnehin statt. **Konkrete Kennzahlen oder Indikatoren** erleichtern es den politisch Verantwortlichen, rechtzeitig das Regelungsgeschehen umzusteuern und Belastungen von Normadressaten aufzuheben oder die Regelungen zielgerichteter auszurichten. Auf jeden Fall sollte nicht gänzlich auf die **Beschreibung des Gesetzesziels im Gesetzestext** verzichtet werden (so z. B. das Bildungszeitgesetz BW).

17 **Ein gutes Beispiel ist § 4 Klimaschutzgesetz BW:**

„Unter Berücksichtigung der internationalen, europäischen und nationalen Klimaschutzziele und -maßnahmen soll die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 Prozent und bis zum Jahr 2030 um mindestens 42 Prozent verringert werden. Bis zum Jahr 2050 wird eine Minderung um 90 Prozent angestrebt im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990. Die Minderungsbeiträge aus dem europäischen System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten finden dabei entsprechende Berücksichtigung.“

<sup>19</sup> Nr. 4.5.2 VwV Regelungen.

## 2. Notwendigkeit der Regelung

„Eine Regelung soll nur erlassen werden, wenn sie einem wichtigen öffentlichen Interesse dient oder zur Wahrung der Rechte des Einzelnen unentbehrlich ist. Auch die einzelnen Teile einer Regelung müssen sich an diesem Maßstab messen lassen.“ 18

(4.1.1 der VwV Regelungen)<sup>20</sup>

„Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.“ 19  
(*Charles Baron de Montesquieu*)

Ob ein Gesetz notwendig ist oder nicht, unterliegt zunächst einmal der Entscheidungskompetenz des Gesetzgebers. Die Notwendigkeit ist eine Bewertung, die auf politischen Erwägungen beruht und grundsätzlich nicht justiziabel ist. Andererseits hat sich die Landesregierung in ihrer Rolle als Rechtsetzerin sowie im Rahmen ihres Initiativrechts für Gesetzesentwürfe in der VwV Regelungen die Selbstverpflichtung auferlegt, Regelungen nur unter bestimmten Voraussetzungen zu erlassen. Prüfungsmaßstäbe sind **„ein wichtiges öffentliches Interesse“** bzw. die **„Wahrung der Rechte Einzelner“**. 20

a) **Alternative Wege zur Zielerreichung.** Es ist zu prüfen, ob auf die Regelung verzichtet werden kann, weil das Regelungsziel auch erreicht werden kann, z. B. durch 21

- eine freiwillige Selbstverpflichtung (z. B. Freiwillige Selbstverpflichtung des Zentralverbands der deutschen Werbewirtschaft, Kinder wirksam vor der Werbung für unausgewogene Lebensmittel zu schützen),
- eine Absprache mit Organisationen und Verbänden oder
- finanzielle Anreize.

### Beispiel:

Die Umwandlungsverordnung von 2013 schreibt vor, dass die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen genehmigt werden muss, um die ansässige Wohnbevölkerung vor einer Verdrängung zu schützen. Nach Ablauf der fünfjährigen Befristung sollte die Umwandlungsverordnung verlängert werden, obwohl kein einziger Antrag auf Genehmigung einer Umwandlung gestellt worden war. Nach eingehender Prüfung hat sich die Landesregierung entschlossen, die Umwandlungsverordnung dennoch erneut befristet zu erlassen, da sie nach Auskunft der entsprechenden Städte eine abschreckende Wirkung hat und damit ihr politi-

<sup>20</sup> Vergleichbare Regelungen wie diese und wie sie im Folgenden zitiert werden, finden sich in nahezu allen Verwaltungsvorschriften der Länder, in denen die Anforderungen an die Erarbeitung von Regelungen gestellt werden.

sches Ziel insoweit erreicht als sozialpolitisch unerwünschte Umwandlungen verhindert werden.

- 22** Insgesamt werden trotz der Selbstverpflichtung relativ geringe Anforderungen an die „Notwendigkeit“ neuer Regelungsvorhaben gestellt werden müssen.
- 23** **b) Höhere Anforderungen an die Notwendigkeit von Verfahrensvorschriften.** Ungleich größer ist die Bedeutung dieses Qualitätsmerkmals, wenn es um die Überprüfung von Verfahrensvorschriften, wie Genehmigungserfordernisse, Nachweis- und Dokumentationspflichten sowie Aufbewahrungspflichten etc. geht. Hier ist ein strenger Maßstab anzusetzen, der im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung zum Tragen kommt. Dabei geht es um die Frage, ob Teile des Regelungsvorhabens angesichts der Belastungen für den Normadressaten notwendig sind, um das beabsichtigte politische Ziel zu erreichen.

**Beispiel:**

Zunächst sah die überarbeitete VwV Fahrgelderstattung vor, dass Omnibusunternehmen, die Kostenerstattungen für Schwerbehindertenfahrten beantragen, detaillierte Angaben zu den Uhrzeiten der Fahrten machen. Dies hätten sie nur mit größerem Programmieraufwand umsetzen können. Aufgrund dieser zu erwartenden Belastung hat die Landesregierung von dieser Detailregelung abgesehen, sie also nicht für notwendig erachtet.

- 24** **c) Erfüllungsnachweise.** Hohe Anforderungen sind an sog. Erfüllungsnachweise zu stellen. Sie bestehen darin, dass der Normadressat dokumentieren muss, das Gesetz einzuhalten und diese Erklärung, häufig unter Androhung eines Bußgelds im Fall der Nichterfüllung, der Verwaltung vorlegen muss. Diese Dokumentationspflicht dient dazu, der Verwaltung die Kontrolle zu erleichtern, ob das Gesetz eingehalten wird, weil sie aus Personalkapazitätsgründen nicht in der Lage ist, sich vor Ort zu vergewissern.
- 25** Die Notwendigkeit, einen Erfüllungsnachweis zu verlangen, kann nur dann einem wichtigen öffentlichen Interesse entsprechen, wenn konkreter Anlass besteht, dass das Gesetz nicht eingehalten wird und dadurch Recht und Ordnung oder das Gerechtigkeitsprinzip nachhaltig gefährdet wird. Wenn dafür kein Anlass, bzw. konkreter Erfahrungswert, besteht, besteht die Gefahr, dass Erfüllungsnachweise lediglich aus **formalistischen Gründen** verlangt werden. Damit wären sie also nicht notwendig. Insbesondere ist der Erfüllungsnachweis unzulässig, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Verwaltung weder in der Lage ist zu kontrollieren, ob sie



überhaupt erbracht werden, noch fehlerhaften Nachweisen nachgehen kann.<sup>21</sup>

#### d) Sparsamkeit der Regelungsdichte 26

„Regelungen sollen so gestaltet werden, dass sie eine sachgerechte Entscheidung untypischer Fälle ermöglichen, ohne jede denkbare Fallgestaltung ausdrücklich zu erfassen.“

(Nr. 4.2.5 VwV Regelungen)

Tatsächlich besteht häufig die Gefahr, jede denkbare Fallgestaltung regeln zu wollen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn der Normsetzer aus Gründen der Gleichbehandlung vermeiden will, dass es in Ausnahmefällen dazu kommt, dass bestimmte Personengruppen oder Unternehmen bestimmte rechtliche Vorgaben nicht befolgen. Letztlich ist es eine Abwägung zwischen dem Bemühen um Regelungs-Perfektion und Vertrauen in sachgerechte Entscheidung der Verwaltungen vor Ort. 27

Eine unnötige Regelungsdichte wird auch vermieden, wenn der Normgeber darauf verzichtet, bestimmte Sachverhalte innerhalb eines Regelwerks zu regeln. 28

#### Beispiel:

Mit der Änderung der Landesbauordnung 2020 wurde die Vorschrift gestrichen, wonach bei bestimmten Gebäuden Flächen zum Wäschetrocknen vorzuhalten sind (§ 35 Abs. 4 Satz 2 LBO).

e) **Sparsamkeit der Regelungstiefe.** Die Notwendigkeit wird in der geltenden Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen) durch zwei weitere Bestimmungen unterstrichen: 29

„Personelle oder sachliche Vorgaben, die im Sinne einer Mindestanforderung qualitative oder quantitative Anforderungen enthalten, sind nur zulässig, soweit sie nachweislich unverzichtbar sind.“

(Nr. 4.2.2 VwV Regelungen)

„Regelungen sollen so gestaltet werden, dass sie eine sachgerechte Entscheidung untypischer Fälle ermöglichen, ohne jede denkbare Fallgestaltung ausdrücklich zu erfassen.“

(Nr. 4.2.5 VwV Regelungen)

<sup>21</sup> Pehnt, Evaluation des Erneuerbare-Wärme-Gesetz (EWärmeG), Endbericht.

### 3. Primat der niedrigsten Regelungsstufen

- 30 „Sind für eine Regelung verschiedene Regelungsstufen (Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift oder innerdienstliche Anordnung) möglich, soll die niedrigste Stufe gewählt werden.“  
(4.1.2 VwV Regelungen)
- 31 Die Rechtsquellen (Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und innerdienstliche Anordnungen) unterscheiden sich nach dem Normgeber, der Legitimation, dem Geltungsvorrang und der Außenwirkung.
- 32 **Gesetze** sind abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung. Sie können vom Parlament erlassen werden. Soweit dem Bund im Grundgesetz keine Gesetzgebungskompetenz (vor allem gemäß Art. 71–74 GG) zugewiesen ist oder er von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 72, 74 GG) nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat, liegt die Zuständigkeit bei den Ländern (Art. 70 GG). Verfügt das Bundes- oder jeweilige Landesparlament über die Gesetzgebungskompetenz, kann es sich aufgrund eigener Entscheidungsprärogative für ein Gesetz entscheiden. Dabei sind allerdings die grundlegenden Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit, das Bestimmtheitsgebot etc. einzuhalten.
- 33 **Rechtsverordnungen** sind abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung. Sie können von Exekutivorganen, d. h. der Bundesregierung, den Bundesministerien, der Landesregierung, den Landesministerien oder sonstigen Verwaltungsbehörden erlassen werden, sofern ein Gesetz des Bundes oder Landes dazu ermächtigt (Art. 80 Abs. 1 GG, Art 61 Abs. 1 BWVerf). Es gilt der Vorrang des Gesetzes. Während der Bundesgesetzgeber nur die Bundesregierung, die Bundesminister und die Landesregierungen ermächtigen kann, hat der baden-württembergische Landesgesetzgeber freie Hand. Er darf auch die nachgeordneten Verwaltungsbehörden bis hinab zur lokalen Ebene mit der Befugnis zum Erlass von Rechtsverordnungen ausstatten.<sup>22</sup>
- 34 Das Primat der niedrigsten Regelungsstufe kann also im Verhältnis der Normenhierarchie Gesetz und Verordnung nur die Frage des Umfangs der **Detaillierung von Regelungen** betreffen. Der Gesetzgeber soll Detailregelungen, insbesondere solche des Verfahrens möglichst dem Ver-

22 Davon macht z. B. § 10 PolG BW Gebrauch, der die „*allgemeinen Polizeibehörden*“ bis hinunter zu den Ortspolizeibehörden zum Erlass von Polizeiverordnungen ermächtigt. Das ließe Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG so nicht zu. Sein Satz 4 erlaubt lediglich, die in Satz 1 genannten Ermächtigungs-Adressaten zur „*Subdelegation*“ zu ermächtigen. Das geschieht (wie z. B. in § 68 Abs. 3 Satz 1 und 3 OWiG), wenn der Bundesgesetzgeber an sich die Ressortminister der Länder mit der Ordnungsgebung betrauen möchte, aber die „*Erstermächtigung*“ den Landesregierungen erteilen und diesen die Übertragung auf den nach Landesrecht zuständigen Minister überlassen muss.