



Baden-Württemberg

NORMENKONTROLLRAT

Qualität von Recht

17 Merkmale



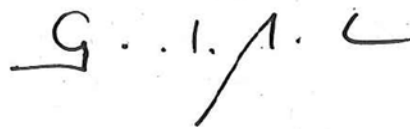
Sehr geehrte Damen und Herren,

wer Gesetze, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften entwirft, muss eine Vielzahl von Vorschriften beachten. Das neue Recht muss mit der Verfassung übereinstimmen sowie den Vorgaben der Verwaltungsvorschrift „Regelungen“ von Baden-Württemberg entsprechen.

Dazu gehört, dass Anforderungen an die Rechtsförmlichkeit (Legistik) sowie an eine Reihe von Qualitätskriterien erfüllt werden. Das neue Recht sollte überhaupt notwendig sein, es sollte verständlich sein, Sachverhalte sollten nicht zu detailliert und zu unübersichtlich geregelt sein. Es sollte praktikabel sein und die Adressaten nicht mit unnötigen Dokumentations- und Nachweispflichten belasten. Der Gesetzgeber sollte eine Gesetzesfolgenabschätzung vornehmen, um möglichst faktenbasiert und vorausschauend zu handeln.

Um die Ministerien bei der Ausarbeitung von neuen Regelungen zu unterstützen und bereits während des Rechtssetzungsprozesses auf die Qualitätsanforderungen an neues Recht zu achten sowie auf möglichst bürokratiearme Vollzugsvarianten zurückzugreifen, hat der Normenkontrollrat Baden-Württemberg eine Liste zu den inhaltlichen Qualitätsanforderungen an neues Landesrecht erstellt. Diese Liste enthält eine Zusammenstellung der Qualitätskriterien, die mit konkreten Beispielen und der jeweiligen Rechtsquelle unterlegt wurden.

Wir hoffen, mit dieser Arbeitsgrundlage die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ressorts beim Rechtssetzungsprozess unterstützen zu können. Über Rückmeldungen freuen wir uns.



Dr. Gisela Meister-Scheufelen
Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg
Stuttgart, 2022



	Qualitätsanforderung	Beschreibung	Beispiel	Normgrundlage, Quelle
1.	Beschreibung des Regelungsziels	<p>Das Ziel der Regelung muss verständlich dargestellt sein.</p> <p>Warum muss das Ziel beschrieben sein? Aus demokratiepolitischen Gründen, damit Vorschriften besser ausgelegt werden können und damit spätestens nach 7 Jahren die Vorschrift evaluiert werden kann vgl. VwV Regelungen 4.5.1.</p>	<p>§ 4 Klimaschutzgesetz BW:</p> <p>„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.“</p>	<p>4.2. VwV NKR BW</p> <p><i>„Die Prüfung des NKR BW kann sich [...] auf die nachvollziehbare und verständliche Darstellung der folgenden Aspekte erstrecken: Zielsetzung [...] der Regelung [...]“</i></p> <p>4.5.2. Satz 4 VwV Regelungen</p> <p><i>„Regelungen, die die angestrebten Ziele nicht erreicht haben, sind zu verbessern oder aufzuheben.“</i></p> <p>1.17.1 der Regelungsrichtlinien der VwV Regelungen</p> <p><i>„Im Allgemeinen Teil sind eingehend darzustellen: Zielsetzung (Ausgangslage und Anlass, Erforderlichkeit, Ziele des Entwurfs)“</i></p>
2.	<p>Notwendigkeit der Regelung</p> <p>a) des gesamten Regelungsvorhabens an sich</p> <p>b) Regeldichte</p> <p>c) Regelungstiefe</p>	<p>Eine Regelung soll nur erlassen werden, wenn sie einem wichtigen öffentlichen Interesse dient oder zur Wahrung der Rechte des Einzelnen unentbehrlich ist.</p> <p>a) Kann auf die Regelung aufgrund faktenbasierter Prüfung verzichtet werden? Ggfs. durch Öffentlichkeitsarbeit, freiwillige Selbstverpflichtung, Absprache mit Organisationen und Verbänden oder durch finanzielle Anreize. „Faktenbasiert“ sind Einschätzungen, die</p>	<p>Eine Regelung dient insbesondere dann nicht dem öffentlichen Interesse, wenn sie nicht angewandt wird</p> <p>zu a) obwohl das Rauchen eine große Gefahr für die Gesundheit darstellt, wird auf ein Verbot verzichtet und stattdessen durch intensive Öffentlichkeitsarbeit auf die Gefahren hingewiesen.</p> <p>zu b) Mit der Änderung der Landesbauordnung 2020 wurde die Vorschrift gestrichen, wonach bei bestimmten Gebäuden Flächen zum</p>	<p>4.1.1. VwV Regelungen</p> <p><i>„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“</i></p> <p>4.2.5 VwV Regelungen</p> <p><i>„Regelungen sollen so gestaltet werden, dass sie eine sachgerechte Entscheidung untypischer Fälle ermöglichen, ohne jede denkbare Fallgestaltung ausdrücklich zu erfassen.“</i></p> <p>4.2.2 VwV Regelungen</p>



	Qualitätsanforderung	Beschreibung	Beispiel	Normgrundlage, Quelle
		<p>z.B. auf wissenschaftlichen Gutachten beruhen.</p> <p>b) Regelungsdichte meint, dass alle möglichen Sachverhalte geregelt werden, auch solche, die selten auftreten</p> <p>c) Regelungstiefe meint, dass etwas bis ins kleinste Detail hinein geregelt wird. In einem solchen Fall kann es der Regelung z.B. an Qualität fehlen.</p>	<p>Wäschetrocknen vorzuhalten sind.</p>	<p>„Personelle oder sachliche Vorgaben, die im Sinne einer Mindestanforderung qualitative oder quantitative Anforderungen enthalten, sind nur zulässig, soweit sie nachweislich unverzichtbar sind.“</p>
3.	Möglichst niedrige Regelungsstufe	<p>Kommen verschiedene Regelungsstufen in Frage, soll die niedrigste Stufe gewählt werden. (Hierarchie: Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift, innerdienstliche Anordnung)</p>	<p>Nach dem Klimaschutzgesetz BW ist beim Neubau von Nichtwohngebäuden auf dem Dach eine Photovoltaikanlage zur Stromerzeugung zu installieren. Das Umweltministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Regelungen zu technischen Details etc. zu treffen.</p>	<p>4.1.2 VwV Regelungen</p> <p>„Sind für eine Regelung verschiedene Regelungsstufen (Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift oder innerdienstliche Anordnung) möglich, soll die niedrigste Stufe gewählt werden.“</p>
4.	Begrenzung der Zahl der Verwaltungsvorschriften	<p>Die Zahl der von jedem Ministerium erlassenen Verwaltungsvorschriften darf den jeweils am 31. Dezember 2008 erzielten Stand nicht überschreiten. Ausnahmen sind zu begründen.</p>		<p>4.5.5 VwV Regelungen</p> <p>„Die Zahl der von jedem Ministerium erlassenen Verwaltungsvorschriften und innerdienstlichen Anordnungen darf den jeweils am 31. Dezember 2008 erzielten Stand nicht überschreiten. Ausnahmen sind vom jeweiligen Ministerium im Einzelfall zu begründen.“</p>



	Qualitätsanforderung	Beschreibung	Beispiel	Normgrundlage, Quelle
5.	Angemessenheit, Wirtschaftlichkeit	<p>Die Regelung sollte in einem angemessenen Verhältnis zu dem durch sie bezweckten Ziel stehen und wirtschaftlich sein. Dies sollte faktenbasiert geprüft werden. Faktenorientierte Bewertungen können z.B. auf konkreten Erfahrungen anderer Länder mit den geplanten Regelungen oder auf Evaluationsergebnissen zu vergleichbaren Regelungen beruhen.</p> <p>Einfache, wirtschaftliche, zügige (...) Verwaltungsverfahren sind zu gewährleisten.</p>		<p>1 VwV Regelungen</p> <p><i>[...] „Inhalt von Regelungen an den Grundsätzen der Erforderlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit ausrichten.“</i></p> <p>1.17.1 Regelungsrichtlinien der VwV Regelungen</p> <p><i>„Im Allgemeinen Teil sind eingehend darzustellen: Zielsetzung (Ausgangslage und Anlass, Erforderlichkeit, Ziele des Entwurfs).“</i></p>
6.	Widerspruchsfreiheit der Regelungen	<p>Die Regelung sollte frei von Widersprüchen im Hinblick auf andere Regelungen sein</p>	<p>Der Arbeitsschutz schreibt vor, dass der Boden einer Fleischerei mit Noppen zu versehen ist, damit er rutschfest ist. Hygienevorschriften schreiben vor, dass er glatt ist, damit er optimal gereinigt werden kann.</p>	
7.	Systemgerechtigkeit der Regelung	<p>Der Normgeber sollte Sachverhalte so regeln, dass sein Regelungsziel nicht konterkariert wird.</p>	<p>Wenn der Normgeber kein generelles Rauchverbot für Gaststätten verhängen will, muss er für solche mit nur einem Raum eine Ausnahme vom Rauchverbot ermöglichen, da es für sie sonst faktisch ein generelles Rauchverbot wäre.</p>	



	Qualitätsanforderung	Beschreibung	Beispiel	Normgrundlage, Quelle
8.	Systemverträglichkeit der Regelung	An die gleichen Sachverhalte müssen einheitliche Rechtsfolgen geknüpft werden (Rechtsstaatprinzip).	Axel Burghart, Die Pflicht zum guten Gesetz: „Dogmatische Klarheit, vorhandene Begriffe und Regelungsstrukturen verwenden, nicht unnötige neue Strukturen entwickeln.“	
9.	Konzentration der Regelung	Regelungen zur selben Materie sollen möglichst in einem einheitlichen Regelwerk zusammengefasst werden.	Die Allgemeine Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung regelt beim Brandschutz zu einem großen Teil exakt die gleichen Gegenstände wie die Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen.	4.2.3 VwV Regelungen <i>„Regelungen zur selben Materie sollen in einem einheitlichen Regelwerk zusammengefasst werden. Das gleiche gilt, wenn im Wesentlichen inhaltsgleiche Bestimmungen für verwandte Materien und Fallgruppen erlassen werden sollen (Konzentration der Regelung).“</i>
10.	Wirksamkeit einer Rechtsnorm a) Zweckmäßigkeit der Rechtsnorm b) Praktikabilität einer Rechtsnorm c) Testverfahren d) Experimentierklausel	Die Regelung sollte tatsächlich dazu geeignet sein, den Regelungszweck zu erreichen. Dazu bedarf es einer evidenzbasierten Prüfung, also z.B. auf der Grundlage von Erfahrungen aus anderen Ländern, des Bundes, anderer Mitgliedstaaten oder auf wissenschaftlichen Gutachten oder konkreten Erfahrungen, die in Baden-Württemberg gesammelt werden konnten. Zu c) Testverfahren (Praxischeck) vor dem Erlass der Regelung sind grundsätzlich dann durchzuführen, wenn zu erwarten ist, dass die geplante Regelung bei den Normadressaten einen größeren Aufwand	zu a) Zweck betrifft den ursächlichen Zusammenhang zwischen Mittel und Ziel (Bsp.: Gurtpflicht, Verringerung der Zahl der Unfallopfer) zu b) Nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. a der EU-Datenschutzgrundverordnung ist die Verarbeitung eines Fotos rechtmäßig, wenn die betroffene Person eingewilligt hat. Ob eine solche Einwilligung vorliegt, wenn in der Einladung zu einer Sportveranstaltung steht, dass Eltern sich melden sollen, wenn sie nicht wollen, dass ihr Kind fotografiert wird, bleibt unklar. zu d) Der Glücksspielstaatsvertrag sieht seit	zu d) 4.2.8 VwV Regelungen <i>„In Rechtsvorschriften können Ausnahmen zugelassen werden, um das Erreichen eines Ziels auf einem anderen als dem bisher geregelten Weg zu erproben. Rechtsvorschriften mit Erprobungsklauseln sind zu befristen.“</i>



	Qualitätsanforderung	Beschreibung	Beispiel	Normgrundlage, Quelle
		<p>verursacht. Nur auf diese Weise kann die erforderliche Praxistauglichkeit festgestellt werden.</p> <p>Zu d) Wenn ein Testverfahren ausscheidet, kann der Normgeber – bevor die Regelung endgültig wirksam werden soll - eine Experimentierklausel aufnehmen, um zu erproben, ob das Regelungsziel auf dem Weg wie gedacht erreicht werden kann.</p>	<p>1. Juli 2012 die beschränkte Zulassung privater Anbieter von Sportwetten vor. Um den Schwarzmarkt im Bereich Sportwetten zu bekämpfen, wurde das staatliche Wettmonopol während einer Experimentierphase von sieben Jahren suspendiert.</p>	
11.	<p>Befristungen</p> <p>a) Befristete Geltungsdauer von Verwaltungsvorschriften</p> <p>b) Regelungsbedürfnis auf Zeit</p>	<p>Geltungsdauer von Verwaltungsvorschriften ist auf höchstens 7 Jahre befristet.</p> <p>Ergibt die Evaluierung (siehe nächste Nummer), dass die Verwaltungsvorschrift um weitere max. 7 Jahre verlängert werden kann?</p>	<p>Vorschriften, die lediglich ein Regelungsbedürfnis auf Zeit haben, sind Corona-Verordnungen, die Einschränkungen aus Gründen des Gesundheitsschutzes vorschreiben.</p>	<p>4.5.3 VwV Regelungen</p> <p><i>„In jeder Verwaltungsvorschrift [...] ist ihre Geltungsdauer festzulegen. Sie beträgt höchstens sieben Jahre.“</i></p> <p>1.15 Regelungsrichtlinien der VwV Regelungen</p> <p><i>„Die Befristung einer Rechtsvorschrift, die der Erprobung oder einem anderen vorübergehenden Zweck dient, kann in den Schlussvorschriften eigenständig wie folgt geregelt werden [...].“</i></p>



	Qualitätsanforderung	Beschreibung	Beispiel	Normgrundlage, Quelle
12.	Evaluierungsklausel	<p>Regelungen sind vom federführenden Ressort in angemessenen Zeitabständen, spätestens nach 7 Jahren, auf Erforderlichkeit, Vereinfachung, Verfahrensoptimierung, Aktualität und der Möglichkeit, es mit anderen Regelungen zusammenzufassen zu überprüfen.</p> <p>Das Ergebnis ist aktenkundig zu machen und der NKR BW ist bei Beteiligung über die Prüfung und ihr Ergebnis zu informieren.</p> <p>Um die Wirksamkeit einer Regelung zu evaluieren, ist es notwendig, dass das Ziel der Regelung konkret dargestellt wird.</p>	<p>Im Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie hat der Gesetzgeber in Baden-Württemberg nicht nur geregelt, dass eine Evaluation durchzuführen ist, sondern dies mit Berichtsanforderungen konkretisiert: „Es wird insbesondere zu prüfen sein, ob und inwieweit die in diesem Gesetz getroffenen Regelungen ohne weitere Anpassungen geeignet sind, die Klimaschutzziele zu erreichen.“</p>	<p>4.5.1 VwV Regelungen</p> <p><i>„Regelungen sind vom federführenden Ministerium in angemessenen Zeitabständen, spätestens sieben Jahre nach Inkrafttreten und danach spätestens alle sieben Jahre, daraufhin zu prüfen, ob sie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>noch erforderlich sind,</i> - <i>vereinfacht werden können, indem zum Beispiel materielle Anforderungen gesenkt und Verfahren optimiert werden,</i> - <i>noch aktuell sind und</i> - <i>mit anderen Regelungen zusammengefasst werden können.“</i>
13.	Verständlichkeit	<p>Die Regelung soll kurz und aus sich heraus verständlich sein (betrifft Aufbau, Sprache und Satzbau).</p>	<p>Hier empfiehlt es sich, die Sprachanalyse-Software „TextLab“ einzusetzen; insbesondere, wenn Hinweisblätter, Formulare oder behördliche Schreiben formuliert werden.</p>	<p>4.2.1 VwV Regelungen i. V. m. Anlage 1 Regelungsrichtlinien</p> <p><i>„Regelungen sollen kurz und aus sich heraus verständlich sein.“</i></p>
14.	Digitale Abwicklung von Verwaltungsverfahren a) Digitalisierbarkeit einer Regelung	<p>Es sollte geprüft werden, wie ein möglichst hoher Digitalisierungsgrad erreicht werden kann: Digitalisierungsgrade; d.h. möglichst ein digitales medienbuchfreies Verfahren vom Antrag bis zur Bewilligung/Genehmigung zu ermöglichen. Ferner ist</p>	<p>Die Vorlage einer schriftlichen Bestätigung der Bundesnetzagentur über die Registrierung einer Photovoltaikanlage im Marktstammdatenregister kann ersetzt werden, indem es den Baurechtsbehörden ermöglicht wird, auf das Marktstammdatenregister zugreifen zu können.</p>	<p>4.2.6 VwV Regelungen:</p> <p><i>„Die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren ist zu ermöglichen und zu fördern.“</i></p>



	Qualitätsanforderung	Beschreibung	Beispiel	Normgrundlage, Quelle
		<p>zu prüfen, ob die rechtlichen Voraussetzungen für Once Only Lösungen aufgenommen werden sollten.</p> <p>Ein Schriftformerfordernis verhindert die Digitalisierungstauglichkeit einer Regelung. Wenn aus zwingenden Gründen nicht auf die Schriftform verzichtet werden kann, sollte neben der schriftlichen auch die elektronische Form ermöglicht werden. Alternativ kann die Textform nach § 126b BGB vorgesehen werden, wonach eine lesbare Erklärung auf einem dauerhaften Datenträger, also z. B. per E-Mail, abgegeben werden kann.</p>	<p>Sollte an der Bestätigung festgehalten werden, sollte zumindest auf die Schriftform verzichtet und stattdessen die Textform im Sinne des § 126b Bürgerliches Gesetzbuch vorgesehen werden. Damit können Dokumente auch digital und ohne qualifizierte elektronische Signatur bei der zuständigen Behörde eingereicht werden.</p>	
<p>15.</p>	<p>Aufwandschonende Verwaltungsverfahren</p> <p>a) Verfahren beschleunigen b) Präsenzplicht vermeiden c) Zustimmungsvorbehalte vermeiden d) Nachweise vereinfachen e) Vereinfachung durch die</p>		<p>zu a) Die Baurechtsbehörde muss nach zehn Arbeitstagen nach Eingang der Unterlagen diese auf Vollständigkeit geprüft haben.</p> <p>zu b) Möglichkeit zur digitalen notariellen Beglaubigung von Gesellschaftsverträgen.</p> <p>zu c) Die Einführung des § 9a Straßengesetz BW führt dazu, dass die Straßenbaubehörden von der Einholung von formalen Zustimmungen durch andere Behörden freigestellt werden. Die Beteiligung der Fachbehörden beschränkt sich</p>	<p>4.2.6 VwV Regelungen</p> <p><i>„Einfache, wirtschaftliche, zügige und transparente Verwaltungsverfahren sind zu gewährleisten.“</i></p> <p>4.2.9 VwV Regelungen</p> <p><i>„Zustimmungsvorbehalte am Verfahren Beteiligten dürfen nur festgelegt werden, wenn dafür ein unabweisbarer Bedarf besteht.“</i></p>



	Qualitätsanforderung	Beschreibung	Beispiel	Normgrundlage, Quelle
	Verlagerung von Zuständigkeiten; Zuständigkeitskonzentration		<p>dann auf die inhaltliche Prüfung sowie das Erarbeiten einer Stellungnahme.</p> <p>zu d) Vereinfachter Verwendungsnachweis ohne Vorlage von Belegen mit Sachbericht und zahlenmäßigem Nachweis.</p> <p>zu d) Anstatt zwei Erfüllungserklärungen vor Baubeginn und nach Fertigstellung zu verlangen, sollte die Erklärung vor Beginn zusammen mit den Planunterlagen eingereicht werden. Auf Verlangen kann die Baurechtsbehörde nach Fertigstellung im Falle einer Stichprobenprüfung eine weitere Erfüllungserklärung verlangen.</p> <p>zu e) Anstatt das MLR als Bewilligungsbehörde vorzusehen, sollte die Abwicklung des Förderprogramms von den unteren Verwaltungsbehörden wahrgenommen werden kann.</p> <p>zu e) Anstatt ein Förderprogramm durch alle vier Regierungspräsidien abwickeln zu lassen, sollte ein Regierungspräsidium die Zuständigkeit für das Förderprogramm übernehmen.</p>	



	Qualitätsanforderung	Beschreibung	Beispiel	Normgrundlage, Quelle
16.	Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeit einer Regelung	Die fachbezogenen und fachübergreifenden Wirkungen und Nebenwirkungen einer Regelung sind abzuschätzen (Folgen für die Bürgerinnen und Bürger, für die Wirtschaft und für die öffentliche Verwaltung). Die Prüfungen erfolgen auf der Basis des Leitfadens Nachhaltigkeitsscheck .		4.4.1 VwV Regelungen <i>„Die fachbezogenen und fachübergreifenden Wirkungen und Nebenwirkungen einer Regelung sind abzuschätzen (Regelungsfolgenabschätzung). Hierbei ist darzustellen, wie sich das Vorhaben auf die ökonomischen, ökologischen und sozialen Verhältnisse auswirkt, insbesondere welche langfristigen Wirkungen es hat (Nachhaltigkeitsprüfung).“</i>
17.	Späterer Zeitpunkt des Inkrafttretens	Der Zeitpunkt des Inkrafttretens sollte so gewählt werden, dass den Normadressaten ausreichend Zeit zur Vorbereitung bleibt.	Änderungen der Landesbauordnung (LBO) können eine Änderung der Allgemeinen Ausführungsverordnung der Landesbauordnung (LBOAVO) notwendig machen. In diesen Fällen sollte der Zeitpunkt des Inkrafttretens der LBO mit dem Zeitpunkt der Änderung der LBOAVO zusammenfallen und die LBO nicht bereits Monate früher wirksam werden.	4.2 VwV NKR BW <i>„Die Prüfung des Normenkontrollrates Baden-Württemberg kann sich [...] auf die [...] nachvollziehbare und verständliche Darstellung der folgenden Aspekte erstrecken: Zeitpunkt des Inkrafttretens [...]“</i>

Normenkontrollrat Baden-Württemberg

Geschäftsstelle des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Königstraße 28 (Königsbau)
70173 Stuttgart

Telefon: 0711 / 2153-521
geschaefsstelle@nkr.bwl.de
www.normenkontrollrat-bw.de

Postalische Anschrift:

Staatsministerium Baden-Württemberg
Normenkontrollrat Baden-Württemberg
Richard-Wagner-Straße 15
70184 Stuttgart



Mit Ihrem Smartphone können Sie schnell und einfach die Qualitätsanforderungen im Internet abrufen. Scannen Sie dazu einfach den QR-Code ein.

www.normenkontrollrat-bw.de