2. Leitsätze für die Vorschriftengebung

Bei der Vorbereitung und beim Erlass von Vorschriften (Gesetze, Verordnungen, Satzungen, Verwaltungsvorschriften) sind die folgenden Leitsätze zu beachten:

2.1 Notwendigkeit des Regelungsvorhabens im Ganzen und seiner Teile

2.1.1

[1]Eine Vorschrift – auch zur Sicherung des einheitlichen Vollzugs – soll nur erlassen werden, wenn sie zur Wahrung der Rechte des Einzelnen notwendig ist oder einem wichtigen öffentlichen Interesse dient. [2]Für Bürger oder Wirtschaft belastende Vorgaben aus dem Recht der Europäischen Union sollen nur eins zu eins umgesetzt werden.

2.1.2

Die Möglichkeiten, das Ziel einer Regelung nahezu ebenso gut in freiheitsschonender Weise und mit marktkonformen Mitteln zu erreichen (z.B. durch Öffentlichkeitsarbeit, Absprache mit Organisationen und Verbänden, Vereinbarung mit den Betroffenen wie etwa beim Vertragsnaturschutz, Vorrang freiwilliger Selbstverpflichtungsregelungen, finanzielle Anreize), sollen ausgeschöpft werden.

2.1.3

Ordnungsvorschriften und Regelungen mit vergleichbarer Zielsetzung sollen nicht erlassen werden, wenn ihre Einhaltung weder erwartet noch sichergestellt werden kann.

2.1.4

Sonderverwaltungen, besondere beschließende oder beratende Kollegialorgane, Sonderabgaben oder verfahrensrechtliche Sonderregelungen dürfen nur geschaffen werden, wenn hierfür zwingende Gründe bestehen.

2.1.5

Verwaltungsvorschriften – auch in Form von Empfehlungen – sollen unterbleiben, wenn eine hinreichende Koordinierung ohne unverhältnismäßigen Aufwand durch Dienstbesprechungen, Informationen über Internet, Einzelentscheidungen oder Ähnliches erreicht werden kann.

2.1.6

Im Wesentlichen inhaltsgleiche Regelungen für verwandte Materien und Fallgruppen sollen möglichst in einem einheitlichen Regelwerk zusammengefasst werden (Konzentration der Regelung). Dies gilt auch dann, wenn Vorschriften auf Grund mehrerer Ermächtigungen von verschiedenen Ermächtigungsadressaten erlassen werden müssen.

2.1.7

Die jeweils anstehenden und vorhersehbaren Änderungen eines Regelungsbereichs sollen soweit möglich in einer Änderungsvorschrift zusammengefasst werden (Konzentration der Vorschriftensetzung).

2.1.8

Jede Änderung gibt Anlass, den Bestand auf Möglichkeiten für eine Beschleunigung des Vollzugs zu prüfen.

2.1.9

In geeigneten Fällen kann eine Experimentierklausel aufgenommen werden.

2.2 Angemessenheit (Abwägungsgesichtspunkte)

2.2.1

Eine Vorschrift soll nicht erlassen werden, wenn der damit erzielbare Nutzen in keinem angemessenen Verhältnis steht zu den damit verbundenen

– Einschränkungen des Freiheitsraumes

– Störungen marktwirtschaftlicher oder sonstiger gesellschaftlicher Selbststeuerungsmechanismen

– Kosten für öffentliche oder private Haushalte.

Der Umstellungsaufwand und der dann verbleibende Veränderungsnutzen dürfen nicht außer Acht gelassen werden.

2.2.2

[1]Eine Bezugnahme auf den jeweiligen Stand der Technik soll unterbleiben, damit sich die zu erfüllenden Anforderungen nicht mit einem technischen Fortschritt laufend erhöhen. [2]Soweit ein Verweis auf Regeln der Technik nicht vermieden werden kann, ist deren Anwendung möglichst so zu gestalten, dass Kosten vermindert oder Kostensteigerungen vermieden werden können.

2.2.3

Der Bürger soll nicht zur Informationsbeschaffung herangezogen werden, wenn der Staat über die betroffene Information selbst verfügt und diese mit vertretbarem Aufwand nutzbar machen kann.

2.2.4 Bußgeldbewehrungen

Die Mittel des Ordnungswidrigkeitenrechts sollen nur bei solchen Rechtspflichten als Sanktion eingesetzt werden, aus deren nicht rechtzeitiger oder nicht vollständiger Erfüllung sich erhebliche Nachteile für wichtige Gemeinschaftsinteressen ergeben:

2.2.4.1

Keiner Bußgeldbewehrung bedürfen Vorschriften zur Durchsetzung von

– Handlungspflichten, wenn die Vorschriften vorwiegend zum Schutz oder Interesse des Normadressaten dienen oder wenn bei Nichtbeachtung der jeweiligen Handlungspflichten keine erheblichen Nachteile für wichtige Gemeinschaftsinteressen drohen

– Auskunfts-, Melde- oder Mitteilungspflichten, es sei denn, die Erfüllung dieser Pflichten macht ein Tätigwerden der zuständigen Behörde zur Wahrung wichtiger Gemeinschaftsinteressen erst möglich

– Duldungspflichten, es sei denn, die Nichterfüllung der Duldungspflichten verhindert andere verwaltungsrechtliche Maßnahmen, die nur unter erheblichen Nachteilen für wichtige Gemeinschaftsinteressen verschiebbar sind

– Geldforderungen

– sonstigen Mitwirkungspflichten, wie z.B. die Verwendung von Formblättern bei Meldungen, es sei denn, die Nichtbeachtung lässt erhebliche Nachteile für wichtige Gemeinschaftsinteressen befürchten.

2.2.4.2

Eine Bußgeldbewehrung ist entbehrlich, wenn

– das Verhalten des Betroffenen durch Verweigerung einer Verwaltungsleistung gesteuert werden kann

– das Verhalten des Betroffenen durch Androhung des Entzugs oder Entzug einer Verwaltungsleistung, Konzession oder Vergünstigung gesteuert werden kann

– das Wesen einer Pflicht die freiwillige Bereitschaft zu ihrer Übernahme voraussetzt

– das Gebot oder Verbot durch arbeitsrechtliche, disziplinarrechtliche oder berufsrechtliche Maßnahmen ausreichend abgesichert werden kann.

2.3 Praktische Tauglichkeit einer Regelung im Vollzug (Praxis-Check)

[1]In geeigneten Fällen sollen Vorschriften und Vollzugshilfen unbeschadet ihrer Bezeichnung im Einzelfall – z.B. als Merkblatt, Handreichung, Leitfaden – vorab im Zusammenspiel mit Anwendern und Betroffenen modellhaft einer praktischen Anwendung unterzogen und auf ihre Tauglichkeit hin überprüft werden (Praxis-Check). [2]Der Praxis-Check soll den Erlass leicht verständlicher und für Bürger und Wirtschaft gut anwendbarer Vorschriften und Vollzugshilfen unterstützen. [3]Der Beauftragte für Bürokratieabbau ist bei der Durchführung des Praxis-Checks eng einzubeziehen. [4]Er kann Vorschriften und Vollzugshilfen dem jeweils zuständigen Staatsministerium für einen Praxis-Check vorschlagen. [5]Die Auswahl der an dem Praxis-Check teilnehmenden Unternehmen erfolgt im Einvernehmen mit dem Beauftragten für Bürokratieabbau.

2.4 Regelungsdichte, Regelungstiefe, Regelungsdauer und sonstige Fragen der Regelungstechnik

Eine Regelung soll ihre Grundgedanken herausstellen und sich unter Verzicht auf vermeidbare Aufzählungen nach typischen Fällen ausrichten. Eine sachgerechte Entscheidung untypischer Fälle ist zu gewährleisten, ohne dass jede denkbare Fallgestaltung ausdrücklich erfasst wird; hierzu sollen die Regelungstechniken des Ermessensspielraums, der General- und Billigkeitsklauseln und des unbestimmten Rechtsbegriffs eingesetzt werden.

2.4.1

Regelungen sollen möglichst an Sachverhalte anknüpfen, die bereits aus anderem Anlass festgestellt worden sind oder die sich leicht feststellen lassen und sich voraussichtlich nicht oder nur selten ändern.

2.4.2

Leistungsgrundlagen und Leistungen sollen nur dann konkret ermittelt werden, wenn Pauschalierungen oder sonstige Erfahrungswerte nicht zu hinreichend sachgerechten Ergebnissen führen können.

2.4.3

Kommen für eine Vorschrift verschiedene Regelungsstufen (Gesetz, untergesetzlicher Rechtssatz, Verwaltungsvorschrift) in Betracht, so soll die niedrigste Stufe gewählt werden.

2.4.4

Gesetze sollen keine Regelungen enthalten, die laufend fortgeschrieben werden müssen. Vordruckmuster und verwaltungstechnische Anweisungen sollen nicht in Rechtsvorschriften aufgenommen werden.

2.5 Gliederung und Sprache

2.5.1

Die Vorschriften sollen übersichtlich gegliedert und folgerichtig aufgebaut sein.

2.5.2

Sprache und Satzbau sollen möglichst einfach und allgemein verständlich sein. Notwendige nicht allgemein bekannte Fachausdrücke und Abkürzungen sollen erläutert werden.

2.5.3

Vorschriften sollen möglichst aus sich heraus verständlich sein. Bezugnahmen und Hinweise, durch die die Verständlichkeit der Vorschrift nicht gefördert wird, sollen unterbleiben.

2.5.4

[1]Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Muster, Vordrucke, Schreiben und Ähnliches sollen so formuliert werden, dass sie jedes Geschlecht in gleicher Weise ansprechen. [2]Dabei ist jedoch jede sprachliche Künstlichkeit oder spracherzieherische Tendenz zu vermeiden. [3]Nr. 3.4 der Redaktionsrichtlinien gilt entsprechend.

2.6 Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung

Wenn eine Vorschrift die Sicherung des sozialen, ökonomischen und ökologischen Wohlstands berührt, ist die Aufnahme des Grundsatzes der Nachhaltigkeit in einer fachbereichsspezifischen Begriffs- oder Zweckbestimmung – Sicherung des sozialen, ökonomischen und ökologischen Wohlstands auch späterer Generationen und Förderung dieser drei Ziele im Bewusstsein ihrer gegenseitigen Verschränkung und Begrenzung auf der Grundlage einer langfristigen Perspektive – zu prüfen.

Beispiel etwa für die fachbereichsspezifische Begriffsbestimmung einer nachhaltigen Forstwirtschaft:

Kennzeichen nachhaltiger Forstwirtschaft ist die Bewirtschaftung des Waldes in einer Art und Weise, dass die biologische Vielfalt, die Produktivität, die Verjüngungsfähigkeit, die Vitalität und die Fähigkeit, gegenwärtig und in Zukunft wichtige ökologische, wirtschaftliche und soziale Funktionen zu erfüllen, erhalten bleibt und anderen Ökosystemen kein Schaden zugefügt wird.

2.7 Vorbereitung und Durchführung

2.7.1

Schon im Rahmen der Vorüberlegungen sollen soweit möglich die Regelungsziele so bestimmt werden, dass daran der Regelungserfolg gemessen werden kann. Vorschriften, die andere Länder oder andere Stellen mit entsprechender Zielsetzung erlassen haben, und die Erfahrungen, die im Vollzug der Vorschriften gewonnen worden sind, sollen ermittelt werden, wenn der damit verbundene Aufwand dem Wert der zu erwartenden Entscheidungshilfe angemessen ist.

2.7.2

[1]Zu prüfen ist, ob Mittel der automatischen Datenverarbeitung für den Vollzug in Betracht kommen und ob andere bereits automatisierte oder automatisierbare Aufgaben berührt werden. [2]Bei Vorschriften mit Digitalbezug führt das Staatsministerium für Digitales im Rahmen der Ressortanhörung einen Digitalcheck durch. [3]Hierbei kann die für die Vorschrift federführende Stelle auch eine vorgelagerte Beratung zur Digitaltauglichkeit und Prozessoptimierung durch die Zentralstelle für den Digitalcheck in Anspruch nehmen.

2.7.3

[1] § 15 der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung findet unmittelbare oder entsprechende Anwendung. [2]Die Frist für die Verbandsanhörung soll mindestens vier Wochen umfassen, sofern nicht die Dringlichkeit eines Vorhabens eine kürzere Frist angezeigt erscheinen lässt.

2.7.4

Die verantwortlichen Behörden sorgen dafür, dass

a) Verwaltungen und Bürger mit den Vorschriften rechtzeitig vertraut gemacht werden

b) im Vollzug Regelungen weder verschärft noch abgeschwächt werden

c) der Vollzugsaufwand bei Bürger und Verwaltung möglichst gering gehalten wird und

d) Möglichkeiten zur Verbesserung des Vollzugs

ausgenutzt werden.