

# Geleitwort

Eine gute Regulierung ist eine unentbehrliche Voraussetzung für ein funktionierendes Gemeinwesen. Aber nicht nur das. Sie ist aus gutem Grunde auch verfassungsrechtlich geboten. Das rechtstaatliche Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit verlangt vom Gesetzgeber sicherzustellen, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können. Zudem ermöglichen die Bestimmtheit und Klarheit einer Rechtsnorm, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann. Das Verstehen von Regelungen ist essentiell für deren Akzeptanz und erleichtert ihre Anwendung. Gute Rechtsetzung entlastet somit nicht nur die Rechtsanwender, sondern letztendlich auch die Gerichte. Auch leistet sie einen wichtigen Beitrag zum Bürokratieabbau.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Anforderungen an eine gute Rechtsetzung, die mit wachsender Komplexität der modernen Gesellschaft und mit der Beschleunigung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Vorgänge kontinuierlich angestiegen sind, freue ich mich sehr, dass mit dem Praxishandbuch *Gute Rechtsetzung in Baden-Württemberg* nun neben dem Handbuch der Rechtsförmlichkeit des Bundesjustizministeriums von 2008 eine weitere nützliche, vor allem aktuelle und fachlich fundierte Hilfestellung vorliegt, die es seinen Leserinnen und Lesern ermöglicht, ziel sicher und rasch Antworten zu finden auf die wesentlichen Fragestellungen der handwerklich oftmals höchst anspruchsvollen Aufgabe der Erarbeitung von Gesetzentwürfen.

Bei der Lektüre wünsche ich allen Leserinnen und Lesern viel Vergnügen und wertvolle Anregungen für eine künftig noch bessere Rechtsetzung!

*Marion Gentges MdL*  
Ministerin der Justiz und für Migration

# Geleitwort

Das *Praxishandbuch Gute Rechtsetzung* rückt eine Kernaufgabe der Exekutive in den Fokus: Politische Ziele so umzusetzen, dass mit der Regelung der angestrebte Zweck erreicht wird. Gute Regelungen weisen zumindest die folgenden Merkmale auf: Sie adressieren wirkungsvoll die Ursache von Missständen, nicht lediglich Symptome. Sie sind mit so geringem Aufwand wie möglich für alle Beteiligten vollziehbar. Sie minimieren nicht-intendierte Effekte. Und sie sind für alle Normadressatinnen und Normadressaten verständlich.

Als Koordinator der Landesregierung für Verwaltungsmodernisierung, Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung weiß ich: Diese Aufzählung ist kurz, aber voller Herausforderungen. Gute Rechtsetzung muss alle Aspekte modernen Regierens verbinden: Kooperation über Behördengrenzen und Verwaltungsebenen hinweg, intelligente Nutzung vorhandener Datenbestände und die Gestaltung durchgängig digitaler Prozesse. Aber auch Beteiligung der Gesellschaft, Menschenzentrierung, Generationengerechtigkeit und Klimaschutz. Und nicht zuletzt die Freiheit von Widersprüchen, Verständlichkeit und praktische Vollziehbarkeit der entwickelten Regelungen.

Das kann nur gelingen, wenn Rechtsetzung nicht mehr als ministeriales Handwerk verstanden wird, welches man *on the job* lernt und hinter geschlossenen Türen betreibt. Alle Beteiligten müssen sich als Teil eines gemeinsamen Problemlösungsprozesses verstehen, der auf Offenheit, Austausch und wechselseitigem Lernen aufbaut. Gute Rechtsetzung ist damit zuallererst eine Frage der Haltung, ist gelebter Kulturwandel. Damit haben wir uns viel vorgenommen. Aber dieses ambitionierte Ziel einer im besten Sinne guten Rechtsetzung sind wir den Bürgerinnen und Bürgern wie auch den Unternehmen in unserem Land schuldig.

Ich freue mich, dass das vorliegende Praxishandbuch uns auf diesem Weg begleitet!

Dr. Florian Stegmann

Staatsminister und Chef der Staatskanzlei Baden-Württemberg  
Koordinator der Landesregierung für Verwaltungsmodernisierung,  
Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung

# Vorwort

Wer in einem Ministerium einen Gesetzesentwurf oder in einem Rathaus eine Satzung ausarbeiten soll, wundert sich. Selbst wenn es sich um Juristinnen oder Juristen handelt, stellen sie fest, dass sie in ihrer Ausbildung kein Rüstzeug für die Ausarbeitung von Rechtsregeln mitbekommen haben und nur mit „learning by doing“ vorgehen können.

Das Problem mangelnder Rechtsetzungsqualität ist keineswegs nur ein gesetzesästhetisches Problem, sondern die Grundlage für Unklarheiten, Widersprüche, Rechtsstreitigkeiten, unnötigen Umsetzungsaufwand und überflüssige Bürokratie. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen, allen voran Familienunternehmen, ist der Qualitätsmangel besonders belastend. Die Unverständlichkeit des Rechts und unnötige bürokratische Anforderungen kosten Zeit und Geld. Ein wesentlicher Qualitätsmangel der Rechtsetzung – neben rein handwerklichen Versäumnissen – besteht darin, dass zu wenig darauf geachtet wird, wie die Vorgaben in der Praxis umgesetzt werden sollen. Das Interesse von Normadressaten, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen an einem möglichst einfachen und kostengünstigen Vollzug, wird zu wenig berücksichtigt. Dies liegt daran, dass die Gesetzesfolgenabschätzung noch nicht selbstverständlicher Teil des Rechtsetzungsprozesses ist. Hier besteht ein eklatantes Ausbildungsdefizit insbesondere in der juristischen Ausbildung.

In diesem Praxishandbuch werden die Kernprobleme mangelnder Rechtsetzungsqualität im Stil einer „Gebrauchsanweisung“ und eines Nachschlagewerks aufgearbeitet. Da sich die Rechtsetzungskultur zwischen Bund und Ländern und auch zwischen den Ländern unterscheidet, soll das Buch eine klare Fokussierung auf Baden-Württemberg – einschließlich seiner kommunalen Ebene – haben und damit einen unmittelbaren Mehrwert für das Land schaffen. Die Hinweise auf die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen, ebenso wie die Qualitätsanforderungen an gutes Recht oder die Verständlichkeit von Recht sind aber allgemeiner Natur und lassen sich gut auf die Rechtsetzung im Bund und auf andere Länder übertragen.

Dieses Praxishandbuch auf Landesebene ist bislang ein Solitär. Es gibt zwar auf Bundesebene das Handbuch der Rechtsförmlichkeit vom Bundesjustizministerium von 2008 und das Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften vom Bundesinnenministerium aus

## **Vorwort**

2012. Beide konzentrieren sich jedoch stark auf juristische Detailfragen einerseits und spezifische Besonderheiten des Rechtsetzungsverfahrens auf Bundesebene andererseits. Die Rechtssprache, landesbezogene Vorgaben wie die Verwaltungsvorschrift Regelungen oder die kommunale Rechtsetzung bleiben völlig außen vor. Eine erfreuliche Bereicherung der Legistikliteratur stellt die jüngst erschienene Darstellung von Antje G. I. Tölle zur Rechtsetzung im Land Berlin dar, die stark didaktisch orientiert ist.

Unser besonderer Dank gilt der Stiftung Familienunternehmen, Stuttgart/München für ihre finanzielle Unterstützung. Dies hat uns erst ermöglicht, dieses Projekt durchzuführen. Herzlich danken wir unseren Mitautorinnen und Mitautoren: Eberhard Birkert, Christine Möhrs, Michael Snowadsky und Eva Wittmann, die ihr Wissen und ihre enorme Praxiserfahrung mit großem Engagement und Teamgeist eingebracht haben.

Stuttgart, im August 2022

*Volker M. Haug  
Gisela Meister-Scheufelen*