

Volker M. Haug  
Gisela Meister-Scheufelen (Hrsg.)

# Praxishandbuch Gute Rechtsetzung

**Kohlhammer**



# Praxishandbuch Gute Rechtsetzung

herausgegeben von

**Prof. Dr. Volker M. Haug**

Professor für Öffentliches Recht,  
insbesondere Staats-, Europa- und Medienrecht  
sowie Direktor des Instituts für Parlamentsrecht und  
Normsetzung an der Hochschule Ludwigsburg,  
Ministerialrat a. D.

und

**Dr. Gisela Meister-Scheufelen**

Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg,  
Staatssekretärin und Ministerialdirektorin a. D.

Verlag W. Kohlhammer

1. Auflage 2022

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-040924-8

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-040925-5

epub: ISBN 978-3-17-040926-2

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

*Mit freundlicher Unterstützung der Stiftung Familienunternehmen, Stuttgart/München*



# 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 rechtsstaatliche 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*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Geleitwort</b> .....	VII
<b>Vorwort</b> .....	IX
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	XI
<b>Autorenverzeichnis</b> .....	XVII
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	XIX
<b>Literaturverzeichnis/Internetquellen</b> .....	XXIII
<b>Kapitel 1 Anforderungen an eine gute Qualität einer Regelung</b> .....	1
I. Einleitung .....	1
II. Bedeutung der Rechtsetzungsqualität .....	2
III. Erscheinungsformen und Ursachen unnötiger Bürokratie. ....	3
1. Erscheinungsformen .....	3
2. Ursachen unnötiger Bürokratie .....	4
IV. Qualitätsmerkmale im Einzelnen .....	5
1. Beschreibung des Regelungsziels .....	5
2. Notwendigkeit der Regelung .....	7
3. Primat der niedrigsten Regelungsstufen .....	10
4. Verständlichkeit .....	12
5. Verhältnismäßigkeit und Wirtschaftlichkeit .....	12
6. Widerspruchsfreiheit der Regelung .....	13
7. Systemgerechtigkeit und -verträglichkeit einer Regelung ..	13
8. Konzentration der Regelung .....	14
9. Praktische Wirksamkeit einer Rechtsnorm .....	14
10. Befristungen .....	18
11. Evaluierungsklausel .....	19
12. Richtiger Zeitpunkt des Inkrafttretens .....	19
13. Begrenzung der Zahl der Verwaltungsvorschriften .....	21
14. Digitales medienbruchfreies Verwaltungsverfahren .....	21
15. Aufwandsschonende Verwaltungsverfahren .....	23

## Inhaltsverzeichnis

V.	Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung . . . .	26
VI.	Checkliste der Prüfkriterien . . . . .	27
<b>Kapitel 2 Allgemeine rechtliche Vorgaben zur Normsetzung . . . .</b>		<b>29</b>
I.	Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Parlamentsgesetzgebung. . . . .	29
1.	Parlamentsvorbehalt. . . . .	29
2.	Gebote der Bestimmtheit und Normenklarheit . . . . .	30
3.	Verhältnismäßigkeitsgebot. . . . .	31
4.	Gleichheitsprinzip . . . . .	32
5.	Spezifische Vorgaben bei Grundrechtseingriffen. . . . .	34
6.	Anforderungen an Ermächtigungen zu delegierter Rechtsetzung . . . . .	36
7.	Formell-rechtliche Anforderungen. . . . .	40
II.	Verfassungsrechtliche Bedeutung allgemeiner Sorgfaltsregeln für die Erarbeitung von Gesetzen . . . . .	41
1.	Nur verfassungsrechtliche Obliegenheit . . . . .	41
2.	Ausnahmefälle bestätigen die Regel. . . . .	43
III.	Verfassungsrechtliche Vorgaben für untergesetzliche Normsetzung . . . . .	44
1.	Generell . . . . .	44
2.	Rechtsverordnungen. . . . .	44
3.	Satzungen (im Selbstverwaltungsbereich). . . . .	45
<b>Kapitel 3 Formalia, Formulierungs- und Aufbauregeln . . . . .</b>		<b>46</b>
I.	Einführung. . . . .	46
1.	Schwierigkeiten der Redaktionsarbeit . . . . .	46
2.	Redaktionsarbeit als Handwerk. . . . .	47
II.	Allgemeines . . . . .	49
1.	Vorgefundenen Regelungsrahmen berücksichtigen . . . . .	52
2.	Juristische Auslegungsmethoden . . . . .	54
3.	Der Blick in den Baukasten der Gesetzgebung: Gebot, Verbot, Erlaubnis und Freistellung . . . . .	55
4.	Der Regelungsentwurf . . . . .	58
III.	Formulieren eines Stammgesetzes. . . . .	61
IV.	Formulieren eines Änderungsgesetzes . . . . .	69
1.	Allgemeines. . . . .	69
2.	Änderungsbefehle . . . . .	75

V.	Rechtsverordnungen . . . . .	80
<b>Kapitel 4 Korrekte, klare und verständliche Regelungssprache . . . . . 83</b>		
I.	Bedeutung einer verständlichen Sprache in Recht und Verwaltung . . . . .	83
	1. Hinführung. . . . .	83
	2. Verständliche Sprache: Skeptiker und Schwärmer . . . . .	84
	3. Tipps aus Literatur, Ratgebern und Leitfäden. . . . .	84
	4. Was sagen das Handbuch der Rechtsförmlichkeit und die VwV-Regelungen? . . . . .	86
	5. Der Weg ist das Ziel. . . . .	87
II.	Sprache in der Rechtsetzung als Teil vom Bürokratieabbau . . .	87
III.	Verständliche Sprache: Eine Frage der Haltung? . . . . .	90
	1. Unmittelbare Verhaltenssteuerung durch Rechtsvorschriften . . . . .	90
	2. Kommunikations-/Konversationsmodelle . . . . .	90
	3. Interaktion zwischen Text und adressierter Person . . . . .	91
IV.	Handwerkszeug Sprache . . . . .	93
	1. Kernbotschaften: Handbuch der Rechtsförmlichkeit. . . . .	93
	2. Interdisziplinäre Ansätze, Sprache verständlicher zu machen . . . . .	98
	3. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit: Beispiele als Gedankenanstoß . . . . .	99
V.	Verständliche Sprache und Texte: Softwareunterstützung . . . . .	102
VI.	Fazit. . . . .	103
<b>Kapitel 5 Berechnung des Erfüllungsaufwands . . . . . 106</b>		
I.	Das Standardkosten-Modell . . . . .	106
	1. Etablierung des Standardkosten-Modells in Deutschland. . .	106
	2. Der Erfüllungsaufwand. . . . .	107
	3. Landespezifische Weiterentwicklung in Baden-Württemberg	111
II.	Spezifische Berechnungsregelungen in Baden-Württemberg . . .	113
	1. Ausnahmen von der Berechnungs- und Darstellungspflicht des Erfüllungsaufwands . . . . .	113
	2. Unmittelbare und mittelbare Folgen . . . . .	118
	3. Annahme des rechtmäßigen Verhaltens . . . . .	118
	4. Jährlicher und einmaliger Erfüllungsaufwand. . . . .	118

## Inhaltsverzeichnis

5. Belastungen und Entlastungen . . . . .	119
6. Sowieso-Kosten . . . . .	120
7. Stamm- und Änderungsgesetze . . . . .	120
8. Kann- und Mussvorschriften . . . . .	121
9. Gebühren . . . . .	121
10. Abgrenzung der Normadressatengruppen Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie Landes- und Kommunal- verwaltung. . . . .	122
11. Form der Darstellung des Erfüllungsaufwands . . . . .	124
<b>Kapitel 6 Verfahrensvorgaben auf Landesebene . . . . .</b>	<b>128</b>
I. Vorbemerkungen. . . . .	128
II. Ressortinternes Verfahren. . . . .	130
1. Prüfung des Regelungsbedarfs. . . . .	130
2. Erstellung des Referentenentwurfs. . . . .	131
III. Beteiligung innerhalb der Landesverwaltung, des Normen- kontrollrates BW und des Normenprüfungsausschusses . . . . .	134
1. Beteiligung anderer Ministerien . . . . .	134
2. Nachrichtliche Beteiligung des Normenkontrollrats BW . . . . .	134
3. Beteiligung des Normenprüfungsausschusses . . . . .	135
IV. Beteiligung außerhalb der Landesverwaltung, Anhörung, Beteiligungsportal . . . . .	136
1. Identifikation der Anhörungspflichten. . . . .	136
2. Erfüllung von Anhörungspflichten . . . . .	139
V. Beteiligung des Normenkontrollrates BW und Gegenäußerung der Landesregierung . . . . .	140
1. Voraussetzungen einer obligatorischen Beteiligung des NKR BW . . . . .	140
2. Prüfungsgegenstand und -maßstab des NKR BW . . . . .	141
3. Beteiligungszeitpunkt und Prüfungsfristen. . . . .	141
4. Beteiligungsdurchführung, Fortsetzung des Verfahrens . . . . .	144
VI. Kabinettsvorlagen, Regierungsentwürfe. . . . .	144
VII. Veröffentlichung, Verzeichnisse und Weiterleitung von Rege- lungsentwürfen an das Statistische Landesamt. . . . .	146
1. Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen . . . . .	146
2. Bekanntmachung von Verwaltungsvorschriften und inner- dienstlichen Anordnungen . . . . .	147
3. Bekanntmachungsverzeichnis . . . . .	149

4. Stabsstelle zur Messung des Erfüllungsaufwandes beim Statistischen Landesamt . . . . .	149
VIII. Typischer Verfahrensablauf für die Erstellung eines Gesetzesentwurfs . . . . .	150
<b>Kapitel 7 Kommunale Satzungen und anderes Ortsrecht . . . .</b>	<b>153</b>
I. Einführung . . . . .	153
1. Was dieses Kapitel kann (und was nicht) . . . . .	153
2. Was zum Ortsrecht gehört (und was nicht) . . . . .	154
3. Welche Vorgaben verbindlich sind (und welche nicht) . . . .	154
II. Herangehensweise . . . . .	155
1. Vorüberlegung in drei Schritten . . . . .	156
2. Erlass einer neuen Norm . . . . .	158
3. Änderung oder Neuerlass einer bestehenden Norm . . . . .	163
4. Aufhebung einer bestehenden Norm. . . . .	166
5. Sonderfälle . . . . .	168
III. Was macht gutes Ortsrecht aus? . . . . .	170
1. Der richtige Rahmen . . . . .	170
2. Die richtigen Formulierungen. . . . .	175
3. Der richtige Inhalt . . . . .	176
4. Die richtige Umsetzung . . . . .	185
5. Die richtige Pflege . . . . .	197
IV. Einzelthemen: Wie verhält es sich eigentlich mit...?. . . . .	200
1. Fehlerhafte öffentliche Bekanntmachung . . . . .	200
2. Heilung von Verfahrens- oder Formfehlern . . . . .	201
3. Rückwirkendes Inkrafttreten. . . . .	202
4. (Teil-)Nichtigkeit . . . . .	204
5. Ordnungswidrigkeiten-Tatbestände . . . . .	204
6. Haftungsbeschränkungen . . . . .	206
<b>Kapitel 8 Instrumente zur Qualitätssicherung von Regelungen . . . . .</b>	<b>207</b>
I. Normenkontrollrat Baden-Württemberg . . . . .	207
1. Bedeutung und Hintergrund. . . . .	207
2. Regierungsauftrag . . . . .	207
3. Mitglieder des Normenkontrollrats Baden-Württemberg . . .	208
4. Rolle und Selbstverständnis . . . . .	209
5. Arbeitsweise. . . . .	210



## Inhaltsverzeichnis

II.	Exekutivinstrumente auf der Leitungsebene . . . . .	211
1.	Koordinator der Landesregierung für Verwaltungsmodernisierung, Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung . . . . .	211
2.	Amtschef-Ausschuss für Verwaltungsmodernisierung, Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung . . . . .	212
III.	Normenprüfungsausschuss Baden-Württemberg. . . . .	212
IV.	Evaluationen. . . . .	214
1.	Begriff. . . . .	214
2.	Inhaltliche und formale Anforderungen. . . . .	214
3.	Ausblick . . . . .	215
	<b>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>	<b>217</b>

# Autorenverzeichnis

**Eberhard Birkert** war nach dem Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Tübingen und seiner anschließenden Referendarzeit in Stuttgart jeweils mehrere Jahre Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit und Leiter der Rechtsabteilung der Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg. Danach war er bis zu seinem Ruhestand im Juli 2021 über 20 Jahre im Justizministerium Baden-Württemberg als Referats- und später als stellvertretender Abteilungsleiter in verschiedenen Referaten tätig. Er war dort vor allem mit verfassungsrechtlichen Fragen und der Gesetzgebung auf Landes- und Bundesebene befasst. Viele Jahre war er auch Vertreter des Justizministeriums im Normenprüfungsausschuss Baden-Württemberg, von dem alle Regelungsentwürfe der Ministerien und der Landesregierung Baden-Württemberg unter primär formalen Gesichtspunkten geprüft werden.

**Volker M. Haug** trat nach dem Studium der Rechtswissenschaft und einer parlamentsrechtlichen Promotion in Tübingen, dem Rechtsreferendariat am LG Stuttgart und einer einjährigen Abordnung als Personaldezernent der Universität Hohenheim 1996 in das Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg ein. Dort war er zunächst federführend für die Erarbeitung des Landeshochschulgebührengesetzes mit Einführung einer Langzeitstudiengebühr und für das Studienplatzvergaberecht zuständig, bevor er 1998 in die Zentralstelle des Hauses wechselte und zwei Jahre später für lange Zeit die Leitung übernahm. Seit 2011 ist er – mit einer zweijährigen Unterbrechung als Leiter des Polizeirechtsreferats im Innenministerium – hauptamtlich wissenschaftlich tätig, nachdem er schon seit 1992 nebenberuflich in Forschung und Lehre aktiv war und 2003 zum Honorarprofessor der Universität Stuttgart ernannt wurde. Von 2011 bis 2017 baute er die Abteilung für Rechtswissenschaft im Institut für VWL und Recht der Universität Stuttgart auf, bevor er 2019 an die Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg berufen wurde. Er ist dort Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Staats-, Europa- und Medienrecht sowie Direktor des Instituts für Parlamentsrecht und Normsetzung.

**Gisela Meister-Scheufelen** trat nach dem Studium der Rechtswissenschaft und der Promotion in den Landesdienst Baden-Württemberg ein. Nach Stationen als Leiterin der Baurechts- und Immissionsschutzbehörde im Landratsamt Göppingen, im Baurechtsreferat des Regierungspräsidiums Stuttgart sowie in der Zentralstelle des Sozialministeriums Baden-Württemberg wurde sie zur Beigeordneten in Ludwigsburg gewählt. Anschließend übernahm sie die Leitung des Landesgewerbeamts Baden-Württembergs. 1996 wurde sie in den Landtag

## Autorenverzeichnis

von Baden-Württemberg gewählt und Vorsitzende der Enquetekommission: Mittelständische Unternehmen, insbesondere Familienunternehmen. 2000 wechselte sie als Staatssekretärin für Wirtschaft und Technologie zum Land Berlin. Nach dem Regierungswechsel übernahm sie die Leitung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg, bevor sie 2007 als Ministerialdirektorin und Amtschefin die Leitung des Finanzministeriums Baden-Württemberg übernahm. Nach dem Regierungswechsel in Stuttgart wurde sie zur Kanzlerin der Dualen Hochschule Baden-Württemberg gewählt. Seit Ende 2017 ist sie Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg.

**Christine Möhrs** ist nach dem Studium der Deutschen Sprachwissenschaft, Sozialpsychologie und BWL an der Leibniz Universität Hannover seit 2009 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Leibniz-Institut für Deutsche Sprache (IDS) in Mannheim. 2013 hat sie in Deutscher Sprachwissenschaft ihre Promotion erfolgreich abgeschlossen. Seit 2019 leitet sie am IDS verschiedene Kooperationsprojekte, die verständliche Sprache insbesondere im Kontext von Verwaltungshandeln in den Blick nehmen. Kooperationspartner sind z. B. der Normenkontrollrat Baden-Württemberg oder die obersten Finanzbehörden (im Bundesprojekt „Bürgernahe Sprache“). Sie ist Mitautorin einer Handreichung mit dem Titel „Wie kann die Verständlichkeit behördlicher Texte verbessert werden?“. Zudem hat sie Vorträge und Fortbildungen zu diesem Thema u. a. beim Städte- und Gemeindetag Baden-Württemberg, bei der Oberfinanzdirektion Karlsruhe, in Zusammenarbeit mit der Führungsakademie Baden-Württemberg und im „Netzwerk Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ gehalten.

**Michael Snowadsky** ist Richter am Verwaltungsgericht Stuttgart. Er hat in Augsburg und Washington, D.C., studiert und wurde nach dem juristischen Vorbereitungsdienst in Kempten im Allgäu und in Augsburg an der Universität Hamburg 2015 mit einer rechtstheoretischen Arbeit promoviert. Im Jahr 2014 ist er zum Richter ernannt worden und hat zunächst am Verwaltungsgericht Sigmaringen gearbeitet. Von 2016 bis 2020 war Michael Snowadsky als abgeordneter Richter und später als Beamter im baden-württembergischen Justizministerium tätig, unter anderem als Mitglied des Normenprüfungsausschusses der Landesregierung. Er ist außerdem Lehrbeauftragter an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

**Eva Wittmann** hat in Heidelberg Rechtswissenschaft studiert und dort auch ihr Referendariat absolviert – unter anderem bei der Stadt Heidelberg, für die sie inzwischen seit mehr als 15 Jahren im Rechtsamt tätig ist. Neben der rechtlichen Beratung und Prozessvertretung verschiedener städtischer Ämter gehören regelmäßig auch Ortsrechts-Projekte zu ihrem Aufgabenbereich, sodass sie für das vorliegende Buch auf einen breiten Erfahrungsschatz zurückgreifen kann. Sie ist außerdem in der Referendarausbildung tätig.

# Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AllMBl.	Allgemeines Ministerialblatt der bayerischen Ministerien
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
B.	Beschluss
BauGB	Baugesetzbuch
BayMBl.	Bayerisches Ministerialblatt
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
ber.	berichtigt
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BMI	Bundesministerium des Inneren und für Heimat
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BReg	Bundesregierung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	amtliche Entscheidungssammlung des BVerfG
BVerfGK	Kammerentscheidung des BVerfG
BvL	Registerzeichen beim Bundesverfassungsgericht für Normenkontrollverfahren, die nach Artikel 100 Absatz 1 Grundgesetz (GG) auf die Vorlage eines Gerichts erfolgen (sogenannte konkrete Normenkontrolle)
BW	Baden-Württemberg
BWVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
DHS	Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetzkommentar
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVO GemO BW	Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung BW
DVO LKrO BW	Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Landkreisordnung BW
ECONSULT	ECONSULT – Umwelt Energie Bildung Lambrecht, Jungmann Partnerschaft Physiker und Ingenieur

## Abkürzungsverzeichnis

EGovG BW	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Baden-Württemberg
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWärmeG	Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie
f./ff.	folgende/fortfolgende
Fraunhofer – ISI	Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung
ECONSUL	
FwG BW	Feuerwehrgesetz BW
GBL	Gesetzblatt
GemEinglG BW 3	Drittes Gesetz zur Eingliederung von Gemeinden in andere Gemeinden und Landkreise BW
GemO BW	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz
GGO Bundesministerien	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GO LReg BW	Geschäftsordnung der Landesregierung BW
GO LT BW	Geschäftsordnung des Landtags BW
GO SH	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GrStG	Grundsteuergesetz
GrundVZÜV	Grundstücksverkehrsgenehmigungszuständigkeitsübertragungsverordnung
GWC	Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG
HGO	Hessische Gemeindeordnung
ifeu	Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH
IfSG	Infektionsschutzgesetz
InsO	Insolvenzordnung
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
K/B/K	Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung BW
KAG BW	Kommunalabgabengesetz BW
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
LABfG BW	Landesabfallgesetz BW
LArchG BW	Landesarchivgesetz BW
LBehBeauftragte	Landes-Behindertenbeauftragte(r) BW
LBG BW	Landesbeamtenengesetz BW
LBO	Landesbauordnung für Baden-Württemberg
LBOAVO	Allgemeine Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung
LfDI	Landesbeauftragte(r) für den Datenschutz und die Informationsfreiheit BW
LG	Landgericht
LGebG BW	Landesgebührengesetz BW
LIFG BW	Landesinformationsfreiheitsgesetz BW
LKreiWiG BW	Landes-Kreislaufwirtschaftsgesetz BW
LKrO BW	Landkreisordnung für Baden-Württemberg

## Abkürzungsverzeichnis

LS	Leitsatz
m. w. N. MKS	mit weiteren Nachweisen von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetzkommentar
NatSchG BW	Naturschutzgesetz BW
NJ	Neue Justiz (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NKR BW	Normenkontrollrat BW
NPA	Normenprüfungsausschuss
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
OVG Bln-Bbg	Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg
OVG LSA	Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt
OVG MV	Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
OZG	Onlinezugangsgesetz
PlanZV	Planzeichenverordnung
PolG BW	Polizeigesetz BW
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Seite
Saarl. OVG	Oberverwaltungsgericht des Saarlandes
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SKM	Standardkosten-Modell
U.	Urteil
UrhG	Urheberrechtsgesetz
USGZustV BW	Verordnung der Landesregierung über die Zuständigkeit von Behörden nach dem Unterhaltssicherungsgesetz BW
v.	vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof (mit Länderzusatz)
VerkG BW	Verkündigungsgesetz BW
VERW	Die Verwaltung (Zeitschrift)
VGH BW	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
vs.	versus
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift

## Abkürzungsverzeichnis

VwV GemO BW	Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
VwV NKR BW	Verwaltungsvorschrift Normenkontrollrat Baden-Württemberg
VwV Regelungen	Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen BW
VwV TB	Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen Baden-Württemberg
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WD	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages
WG BW	Wassergesetz für Baden-Württemberg
WISTA	Wirtschaft und Statistik (Zeitschrift)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZwEWG BW	Zweckentfremdungsverbotsgesetz BW

# Literaturverzeichnis/Internetquellen

- Augsberg, Steffen*, Gesellschaftlicher Wandel und Demokratie: Die Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie unter Bedingungen komplexer Gesellschaften, in: Heinig, Hans Michael/Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.), Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus, 2013, S. 27
- Bätge, Frank*, Die formelle Rechtmäßigkeit von kommunalen Satzungen in der aktuellen Rechtsprechung, DVBl 2020, 1510
- Beyme, Klaus v.*, Der Gesetzgeber, 1997
- Blaha, Michaela*, Moderne Verwaltung – moderne Sprache? Erfahrungen aus Projekten zu verständlicher Sprache in der Verwaltung, in: Eichhoff-Cyrus, Karin M./Antos, Gerd (Hrsg.): Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion, 2008, S. 284
- Bredel, Ursula/Maaß, Christiane*, Leichte Sprache. Theoretische Grundlagen, Orientierung für die Praxis, 2016
- Britz, Gabriele*, Verfassungsrechtliche Verfahrens- und Rationalitätsanforderungen an die Gesetzgebung, Die Verwaltung 2017, 421
- Buch, Claudia M./Patzwaldt, Katja/Riphahn, Regina T./Vogel, Edgar*, Verstehen – Entwickeln – Testen – Verbessern: Rahmenbedingungen für evidenzbasierte Politik, Wirtschaftsdienst 2019, 106
- Bull, Hans Peter*, Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit, DVBl 2008, 1
- Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften nach § 42 Absatz 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Bekanntmachung vom 22.9.2008/Bundesanzeiger vom 22.10.2008; [zit. BMJ (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit]; Printausgabe vergriffen, PDF-Download unter <http://hdr.bmj.de> <letzter Abruf: 16.3.2022>
- Bundesministerium der Justiz, Thema: Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. ([https://www.bmj.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/RechtssetzungBuerokratieabbau\\_node.html](https://www.bmj.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/RechtssetzungBuerokratieabbau_node.html) <letzter Abruf: 16.3.2022>)
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung, Stand: Juni 2009, [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de) <letzter Abruf: 16.3.2022>; [zit. Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2009]
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Aufl., 2012; PDF-Download unter [www.verwaltung-innovativ.de](http://www.verwaltung-innovativ.de) <letzter Abruf: 16.3.2022>
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung, Abschlussbericht über den Praxis-



## Literaturverzeichnis/Internetquellen

- test zur Erprobung des Handbuches und des Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung an ausgewählten Vorhaben der Ressorts, 2002
- Bundesregierung, Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018. Kabinettsbeschluss vom 12. Dezember 2018 (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/die-arbeitsprogramme-bessere-rechtsetzung-470796> <letzter Abruf: 16.3.2022>)
- Bundesregierung (Hrsg.), Bessere Rechtsetzung, Artikel, [https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Bessere\\_Rechtsetzung/bessere\\_rechtsetzung\\_artikel.html](https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Bessere_Rechtsetzung/bessere_rechtsetzung_artikel.html) <letzter Abruf: 16.3.2022>, (zit. BReg, Bessere Rechtsetzung)
- Bundesverwaltungsamt (Hrsg.), Bürgernahe Verwaltungssprache. Arbeitshandbuch. 4. Aufl., 2002
- Burghart, Axel*, Die Pflicht zum guten Gesetz, 1996
- Christmann, Ursula*, Verstehens- und Verständlichkeitsmessung. Methodische Ansätze in der Anwendungsforschung, in: Lerch, Kent D. (Hrsg.), Recht verstehen. Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht, 2004, S. 33
- Cornils, Matthias*, Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtssetzung im demokratischen Rechtsstaat, DVBl 2011, 1053
- Dietlein, Johannes/Pautsch, Arne* (Hrsg.), Kommunalrecht Baden-Württemberg, Kommentar, 2020 (zit. *Bearbeiter*, in: Dietlein/Pautsch KomR BW)
- Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. (Band I 2013, Band II 2015)
- Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert*, Grundgesetz Kommentar, Loseblatt, 95. Ergänzungslieferung Stand Juli 2021 (zit. DHS)
- Ebert, Helmut*, Verwaltungssprache aus Sicht der Sprachwissenschaft, in: Blaha, Michaela/Wilhelm, Hermann (Hrsg.), Verständliche Sprache in Recht und Verwaltung – Herausforderungen und Chancen, 2011, S. 13
- Eichboff-Cyrus, Karin M./Antos, Gerd* (Hrsg.), Verständlichkeit als Bürgerrecht, 2008
- Ellerbrok, Torben*, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020
- Faiß, Konrad*, Das Kommunalabgabenrecht in Baden-Württemberg, Vorschriften-sammlung und Kommentar zum Kommunalabgabengesetz, Loseblattausgabe, Stand: 78. Aktualisierung, April 2019 (zit. *Faiß*, KAG)
- Fluck, Hans-R.*, Schwer verständliche Verwaltungssprache – ein europäisches Problem und Ansätze zu seiner Lösung in den Ländern Belgien, Frankreich, Italien, Österreich, Polen und Spanien, in: Fluck, Hans-R./Blaha, Michaela (Hrsg.), Amtsdeutsch a.D.? Europäische Wege zu einer modernen Verwaltungssprache, 2010, S. 149
- Gern, Alfons*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 9. Aufl., Baden-Baden, 2005
- Göpferich, Susanne*, Textverstehen und Textverständlichkeit, in: Janich, Nina (Hrsg.), Textlinguistik. 15 Einführungen und eine Diskussion, 2. Aufl., 2019, S. 281
- Gröpl, Christoph/Windthorst, Kay/Coelln, Christian von*, Grundgesetz, Studienkommentar, 4. Aufl., 2020 (zit. GWC)
- Gusy, Christoph*, Das Grundgesetz als normative Gesetzgebungslehre?, ZRP 1985, 291