



# Paragrafenbremse in Bayern

– Kurzinformation und erste Bilanz –

Stand: 31. Dezember 2016

Ministerpräsident Horst Seehofer hat in seiner Regierungserklärung „Bayern. Die Zukunft.“ vom 12. November 2013 angekündigt:

*„Neue Gesetze und Verwaltungsvorschriften soll es grundsätzlich in dieser Legislaturperiode nicht geben. Sollten sie zum Beispiel aus Sicherheitsgründen erforderlich sein, müssen dafür alte Vorschriften aufgehoben werden. Am Ende der Legislaturperiode soll es nicht mehr Gesetze und Verwaltungsvorschriften geben als heute.“*

Zur Umsetzung dieses Ziels hat der Ministerrat für alle Gesetze und Rechtsverordnungen des Freistaats Bayern eine Paragraphenbremse beschlossen. Nachfolgend werden zunächst die wesentlichen Regelungen dargestellt. Es schließt sich eine erste Bilanz an.

## 1. Teil: Die wesentlichen Regelungen

### 1. Was ist das Grundprinzip der Paragraphenbremse?

Ziel der Paragraphenbremse ist es, die Zahl der Stammnormen zu reduzieren. Hierzu gilt, dass eine beabsichtigte Norm nur auf Basis besonderer Rechtfertigung möglich ist. Es genügt also nicht, dass sie politisch wünschenswert ist oder fachlich gute Gründe für die Regelung sprechen. Gute Gründe - fachlicher wie politischer Natur - sind nämlich selbstverständliche Basis jeder Regulierung, reichen aber noch nicht zwingend zu ihrer besonderen Rechtfertigung im Rahmen der Paragraphenbremse aus. Hinzukommen muss eine gleichwertige Kompensation: Gleichzeitig zur neuen Regulierung ist vorzusehen, dass eine gleichwertige bestehende Vorschrift wegfällt („*one in, one out*“).

### 2. Wofür gilt die Paragraphenbremse?

Im Fokus der Paragraphenbremse steht die landesrechtliche Normierung. Sie gilt daher für alle von der Staatsregierung verantworteten Gesetzentwürfe sowie Verordnungen der Staatsregierung und der Ministerien. Bundesrechtliche Regelungen, insbesondere Bundesratsinitiativen, sind nicht erfasst.

### 3. Gibt es Ausnahmen?

Die Paragraphenbremse steht u.a. folgenden Sonderfällen nicht entgegen:

- Abweichungsgesetzgebung des Landes, Nutzung neuer Landeskompetenzen,
- Umsetzung von Unions- und Bundesrecht sowie von Vorgaben der Verfassungsgerichte,
- Vorhaben zur Rechtsbereinigung und verbesserte Neufassungen, die z.B. der materiellen Entlastung der Normadressaten dienen,
- reine Zuständigkeitsbestimmungen,
- Regelungen zu zeitlich einmaligen oder beschränkten Sachverhalten.

#### 4. Wie gestaltet sich das Verfahren?

##### Das fachlich federführende Staatsministerium ...

- prüft zunächst die Voraussetzungen der Paragraphenbremse selbst,
- legt den Entwurf frühzeitig bei der Zentralen Normprüfstelle vor,
- erläutert die besondere Rechtfertigung (zwingende Erforderlichkeit) und
- benennt die Vorschriften, die zugleich aufgehoben werden können (Kompensation).

##### Die Zentrale Normprüfstelle in der Staatskanzlei ...

- überprüft - wie schon vor Geltung der Paragraphenbremse - den Entwurf formell und materiell,
- nimmt eine Vorprüfung der Voraussetzungen der Paragraphenbremse vor,
- gibt in klaren Fällen selbst grünes Licht oder
- schaltet den Normprüfungsausschuss ein.

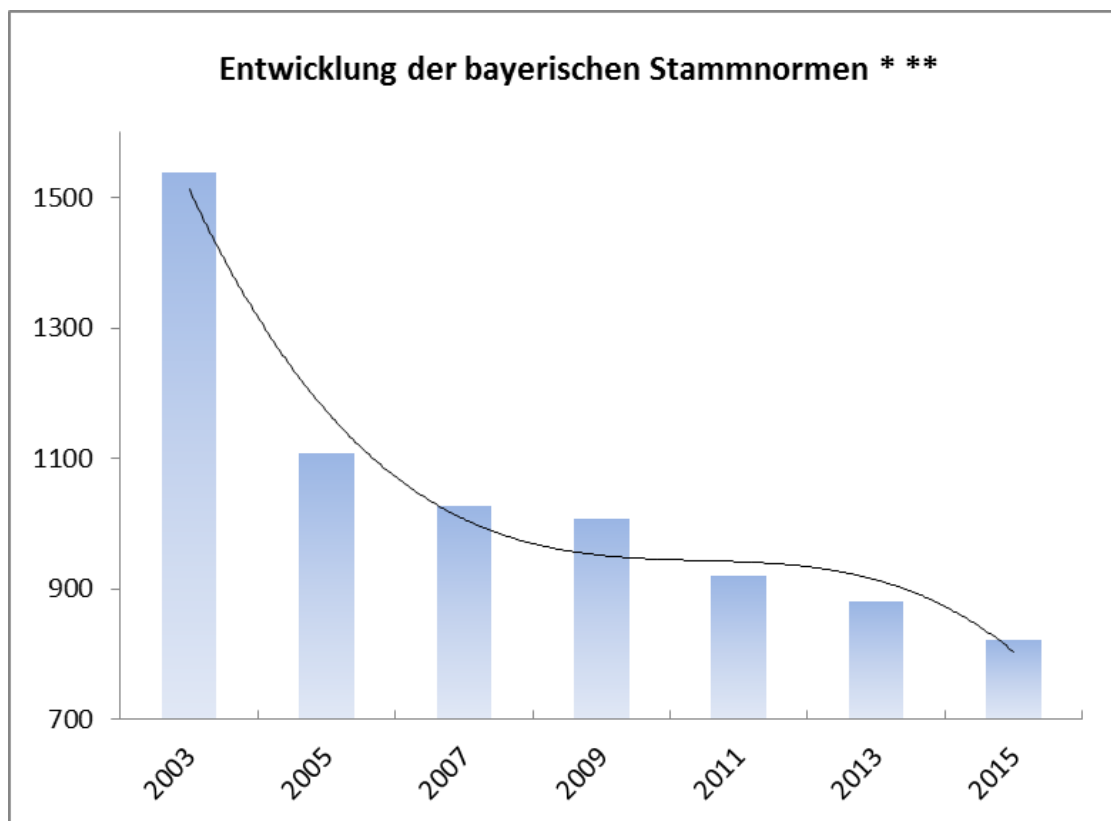
##### Der Normprüfungsausschuss ...

- ist ein politisches Gremium unter Leitung des Chefs der Staatskanzlei, in dem alle Staatsministerien durch ihre Staatssekretäre (bzw. Amtschefs) vertreten sind,
- kann durch das federführende Staatsministerium oder durch die Normprüfstelle angerufen werden und
- entscheidet in schwierigen Fällen (bislang noch nicht eingetreten).

**Grundsatz:** Eine Norm soll grundsätzlich nur erlassen werden, wenn entweder die Zentrale Normprüfstelle in der Staatskanzlei oder der Normprüfungsausschuss ein positives Votum abgegeben haben.

## 2. Teil: Eine erste Bilanz

1. Die Paragraphenbremse führte dazu, dass ein Trend fortgeführt und erneut verstärkt wurde, der in Bayern seit der Einführung der Zentralen Normprüfstelle in der Staatskanzlei im März 2003 etabliert worden war. Damals beschloss der Ministerrat, für das bayerische Landesrecht eine strenge Normprüfung einzuführen, um mit deren Hilfe den landesrechtlichen Normbestand auf das zwingend Erforderliche zurückzuführen. Dieses Konzept hat beachtliche Erfolge erzielt und führte dazu, dass seither insgesamt schon mehr als 40 % aller bayerischen Gesetze und Verordnungen entfallen konnte. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht diesen Trend:



\* Entsprechend dem Fokus der Paragraphenbremse werden nur Rechtsverordnungen und Gesetze, nicht aber Staatsverträge, Verwaltungsabkommen etc. gezählt, auch wenn sie in der Bayerischen Rechtssammlung verzeichnet sind.

\*\* Die Daten für 2003 spiegeln den Zustand im Zeitpunkt des Ministerratsbeschlusses zur Einführung der Normprüfstelle wider.

Naturgemäß spiegeln die Zahlen v.a. die Erfolge der Anfangsjahre des damals neu etablierten Normprüfungsansatzes wider. Bereits verbesserte, gekürzte

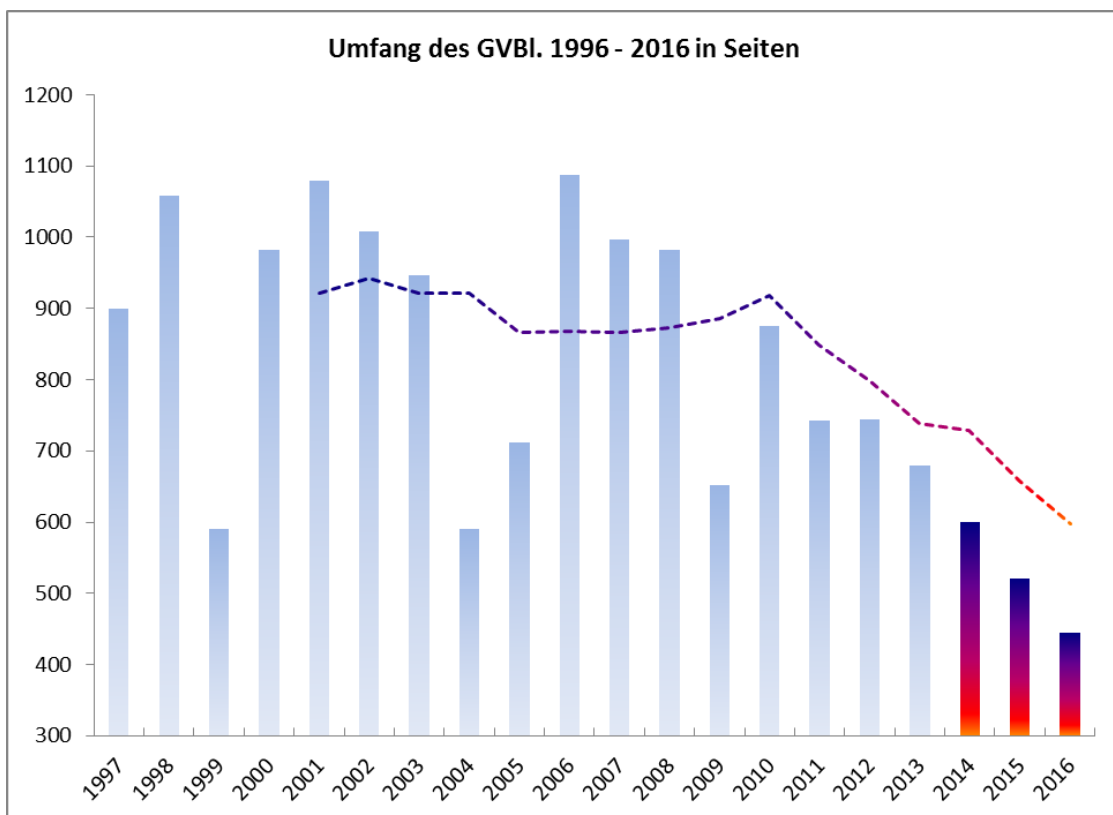
und rechtsbereinigte Stammnormen lassen sich nicht nochmals beliebig weiter reduzieren. Der eigene Erfolg dieses neuen Instruments dürfte daher auch die wesentliche Ursache für die nachfolgende Abflachung der Kurve (vgl. Trendlinie) gewesen sein. Zehn Jahre nach Einrichtung der Zentralen Normprüfstelle war es die Paragraphenbremse, die den Deregulierungsbemühungen der Staatsregierung neuerlichen Schwung gab.

2. Bayern hat es auf diese Weise geschafft, sich im Ländervergleich nach vorne zu katapultieren. Während sich der Freistaat aufgrund der erheblichen Zahl an Gesetzen und Verordnungen im Vergleich zu den übrigen Ländern noch im Jahr 2003 zu den „Regulierungsmeistern“ zählen musste, rechnen wir ein gutes Jahrzehnt später in positiver Hinsicht zur Spitzengruppe: Eine Länderumfrage aus dem Jahr 2016 ergab, dass die Anzahl der bayerischen Gesetze und Verordnungen inzwischen ein Viertel geringer ist als der Länderdurchschnitt. Kein anderes Land hat weniger Gesetze als Bayern gemeldet.
3. Das Ausmaß von Regulierung und damit die potenzielle Bürokratiebelastung für den Bürger bestimmen sich aber nicht nur nach der Anzahl der Stammnormen, sondern unterscheiden sich erheblich je nach Länge und Komplexität des Normtextes. Seit jeher liegt ein Hauptaugenmerk der Zentralen Normprüfstelle in der Staatskanzlei auf qualitativen Aspekten (leichte Verständlichkeit, einfache und intelligente Verwaltungsabläufe u.v.m.).

Der tatsächliche Beitrag der Paragraphenbremse zur Deregulierung wird somit vielleicht noch mehr als durch die rückläufige Entwicklung bei der Zahl der Stammnormen durch die Reduktion der Artikel (in Gesetzen) bzw. Paragraphen (in Verordnungen) sowie ihrer Absätze verdeutlicht. Die nachfolgende Statistik spiegelt diese Veränderungen im bayerischen Normbestand durch die seit Einführung der Paragraphenbremse verkündeten Vorschriften wider (Stand bis einschließlich 31. Dezember 2016):

	Neu	Aufgehoben	Saldo
Artikel / Paragraphen	1137	1709	- 572
Absätze	2.917	4.365	- 1.448

4. Dieser Trend zu einer Verkürzung des Norminhalts lässt sich auch anhand einer Vergleichsbetrachtung zum jährlichen Umfang des Gesetz- und Verordnungsblattes (GVBl.) belegen, in dem die neuen bayerischen Normen verkündet werden:



Aus der vorstehenden Darstellung ergibt sich, dass der Umfang des GVBl. immer wieder – mitunter recht erheblichen – Schwankungen unterworfen ist. Dabei zeigt sich eine recht deutliche Korrelation zu den Legislaturperioden des Bayerischen Landtags: Traditionell waren jeweils die unmittelbar auf eine Landtagswahl folgenden Jahre die schwächsten eines „Legislaturzyklus“, in den Folgejahren steigerte sich die Aktivität der Normgeber.

Dies lässt sich auf Gesetzesebene mit der Diskontinuität erklären: Mit der Wahl werden alle Gesetzgebungsverfahren, die noch nicht abgeschlossen sind, auf null ge-

setzt. Doch auch im Bereich der Exekutivnormen (Verordnungen) werden aktuelle Vorhaben typischerweise bis zur Wahl abgeschlossen. Nach dem Wahltag und der Konstituierung einer neuen Staatsregierung dauert es einige Zeit, bis neue Normvorhaben zur Verkündungsreife gelangen.

Die vorstehende Grafik zeigt nun deutlich, dass seit Beginn des Jahrzehnts insgesamt ein rückläufiger Trend etabliert werden konnte (gestrichelte Line = Fünf-Jahres-Trend). Vor allem ist es gelungen, den oben beschriebenen Zyklus zu durchbrechen: An sich wäre zu erwarten gewesen, dass das Jahr 2014 (nach dem Wahljahr 2013) eine „Delle“ bildet und die Seitenstärke des GVBl. im Jahr 2015 wieder deutlich anzieht. Dieser Effekt konnte nicht nur verhindert werden. Vielmehr ist die Neuregulierung 2015 sogar weiter zurückgegangen. Es gelang also eine klare Trendwende weg von immer umfangreicheren Normierungen. Und auch im Jahr 2016 ist das GVBl. mit nur noch 444 Seiten erneut schlanker geworden - trotz einiger Großprojekte des Landesrechts wie dem Bayerischen Integrationsgesetz, den diversen E-Government-Initiativen und der Neuordnung im Bereich der Schulordnungen. Die Trendwende ist also eindeutig.