



Bayern.
Die Zukunft.

Paragrafenbremse für Bayern

Drei-Säulen-Strategie zum Abbau
von Verwaltungsvorschriften

Beschluss des Ministerrats vom 24. Februar 2015

Stärkung der Eigenverantwortung statt Bevormundung
Paragrafenbremse für Bayern
Drei-Säulen-Strategie zum Abbau von Verwaltungsvorschriften

1. Bürokratieabbau und Deregulierung sind seit jeher Kernanliegen der Bayerischen Staatsregierung, um die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Bayern zu stärken und den Bürgerinnen und Bürgern wie auch den Unternehmen mehr Eigenverantwortung zu ermöglichen. Die Staatsregierung ist überzeugt: Eine vitale Gesellschaft braucht Freiheit. Eine vitale Gesellschaft braucht so viel Eigenverantwortung wie möglich und möglichst wenig staatliche Bevormundung. Freiheit und Eigenverantwortung sind Leitlinien der Staatsregierung.
2. Mit der „Paragrafenbremse“ hat sich die Staatsregierung für die Legislaturperiode 2013/2018 ein ambitioniertes Ziel gesetzt: Grundsätzlich keine neuen Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften in Bayern – am Ende der Legislaturperiode soll es nicht mehr Vorschriften geben als zu Beginn.
3. Für Gesetze und Rechtsverordnungen hat das Kabinett im Dezember 2013 einen strikten Rahmen beschlossen: Jede Änderung des Landesrechts muss gesondert gerechtfertigt werden, auch für unverzichtbare Vorschriften gilt das Prinzip des „one in, one out“, das heißt: Mit der neuen Regulierung muss eine gleichwertige Vorschrift wegfallen. In Zweifelsfällen wacht der Normprüfungsausschuss unter Vorsitz des Leiters der Staatskanzlei über die Einhaltung.
4. Mit dem vorliegenden Konzept setzt die Staatsregierung die Paragrafenbremse für den Bereich der Verwaltungsvorschriften um. Mit einer nachhaltigen Drei-Säulen-Strategie für Verwaltungsvorschriften will die Staatsregierung einen wirksamen Beitrag leisten, die Menschen in Bayern von unnötiger Bürokratie zu entlasten, den Behörden vor Ort einen größeren Spielraum für eigene Entscheidungen einzuräumen und ihre Eigenverantwortung zu stärken.
Darüber hinaus sollen Zahl und Umfang der Verwaltungsvorschriften in dieser Legislaturperiode spürbar reduziert werden.
5. Dabei gilt: Verwaltungsvorschriften sind in vielen Fällen notwendiger Bestandteil einer funktionierenden Staatsverwaltung. Sie sichern in Umsetzung der Vorgaben

des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 118 BV) einen einheitlichen Verwaltungsvollzug und fördern bei auslegungsbedürftigen Vorschriften und hinsichtlich der erforderlichen Ermessensausübung Rechtssicherheit und Transparenz. Darüber hinaus tragen sie dem Beratungsbedürfnis der Vollzugsbehörden Rechnung und verdeutlichen bestehende Entscheidungsspielräume. Ein völliger Verzicht auf Verwaltungsvorschriften ist also weder möglich noch sinnvoll.

Verwaltungsvorschriften können jedoch unter Umständen auch den Spielraum für Entscheidungen vor Ort einschränken und damit mittelbar bei Bürgern und Unternehmen zu Vorgaben führen, die bei größerem verwaltungsrechtlichen Spielraum anders ausgefallen wären. Vorgaben durch Verwaltungsvorschriften können zu einem nicht notwendigen Maß an Bürokratie führen.

Drei-Säulen-Strategie zum Abbau von Verwaltungsvorschriften



I.

Erste Säule:

Strikte Vorgaben für den Erlass von Verwaltungsvorschriften

Verwaltungsvorschriften dürfen nur noch dann erlassen werden, wenn eine Regelung durch Verwaltungsvorschriften geboten ist. Es gilt der Grundsatz: Wenn es nicht unbedingt notwendig ist, eine Verwaltungsvorschrift zu erlassen, dann ist es notwendig, keine Verwaltungsvorschrift zu erlassen.

Die Richtlinien für die Wahrnehmung und Organisation öffentlicher Aufgaben sowie für die Rechtsetzung im Freistaat Bayern (Organisationsrichtlinien – OR), vom 6. November 2001, zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 3. Dezember 2013 (AIIIMBI S 549) enthalten bereits wesentliche Grundsätze für die Vorschriftengebung. Sie werden für den Erlass von Verwaltungsvorschriften wie folgt verbindlich konkretisiert, erweitert und verschärft:

1. Beschränkung auf das zwingend gebotene Maß

Der Erlass neuer Verwaltungsvorschriften ist auf das notwendige und erforderliche Maß zu beschränken. Dies bedeutet grundsätzlich:

- Keine Regelung, es sei denn diese ist nach Auffassung des zuständigen Ressorts im Interesse der Bürgerinnen und Bürger notwendig oder aufgrund europarechtlicher, verfassungsrechtlicher, gesetzlicher oder politischer Vorgaben geboten oder dient einem wichtigen öffentlichen Interesse wie z. B. Sicherheitsgründen .
- Keine Wiederholung bereits bestehender Regelungen.
- Keine Regelung, wenn eine Koordinierung der Vollzugsbehörden auch auf anderem Wege erreicht werden kann (s. unten Nr. 8).

2. Vorfahrt für Flexibilität und Verantwortung vor Ort

Verwaltungsvorschriften sollen den Vollzugsbehörden vor Ort die notwendigen Spielräume für lebensnahe Entscheidungen in unterschiedlichen Einzelfällen offen halten. Diese Flexibilität ist im Rahmen der Bindung an Recht und Gesetz und soweit sachlich vertretbar durch Reduktion des Verbindlichkeitsgrads insbesondere durch Rahmenvorgaben oder die Aufnahme von Regel- oder Sollvorgaben mit begründungsbedürftiger Abweichungsoption anstelle von strikt bindenden Regelungen zu sichern.

3. Verständlichkeit der Regelungen

Verwaltungsvorschriften sollen sprachlich einfach, klar und bürgernah formuliert werden. Bei der Gestaltung ist besonders darauf zu achten, dass auch betroffene Bürgerinnen und Bürger die Vorschriften verstehen können.

4. Vereinfachung und Vereinheitlichung von Verwaltungsabläufen

Verwaltungsvorschriften sollen dazu beitragen, notwendige Verwaltungsverfahren zu verschlanken und zu vereinfachen. Gleichartige Verfahren sind möglichst zu vereinheitlichen.

5. Zwingende Befristung

Neue Verwaltungsvorschriften sind zu befristen. Liegen ausnahmsweise gewichtige Gründe für einen unbefristeten Erlass vor, ist die unbefristete Gültigkeit ausdrücklich anzuordnen.

6. Zusammenfassung von Regelungen

Verwaltungsvorschriften zu verwandten Materien und Fallgruppen sollen aus Gründen der Übersichtlichkeit und Klarheit, aber auch zur Vermeidung von Wiederholungen in einem einheitlichen Regelungswerk zusammengefasst werden. Bei Neuerlass einer Verwaltungsvorschrift ist der Regelungsgehalt älterer Verwaltungsvorschriften mit einzubeziehen.

7. Veröffentlichungsgebot in der Datenbank BAYERN-RECHT

Alle Verwaltungsvorschriften sind unverzüglich nach ihrem Erlass in die Datenbank BAYERN-RECHT einzustellen. Die bisherigen bewährten Ausnahmen, insbesondere für Verwaltungsvorschriften, die z.B. wegen Geheimhaltungsinteressen oder als rein behördeninterne Dienstanweisungen seit jeher weder in Verkündungsblättern veröffentlicht, noch in die Datenbank BAYERN-RECHT eingestellt werden, gelten aufgrund des Anwendungsbereichs des vorliegenden Drei-Säulen-Konzepts (siehe Nr. 9) auch künftig fort. Die in den Amtsblättern veröffentlichten Verwaltungsvorschriften können von den Bürgerinnen und Bürgern über die Verkündungsplattform Bayern (www.verkuendung-bayern.de) bzw. den Bürgerservice der Datenbank BAYERN-RECHT (www.gesetze-bayern.de) abgerufen werden, die unveröffentlichten Verwaltungsvorschriften stehen in der behördeninternen Datenbank BAYERN-RECHT zur Verfügung.

8. Nutzung moderner Kommunikationsformen; Wissensmanagement

Verwaltungsvorschriften müssen unterbleiben, wenn eine hinreichende Koordination auch auf anderem Wege erreicht werden kann. Aufsichtliche Beratung, die Verteilung von Hinweisen und Informationen, die Zurverfügungstellung von Best Practice-Beispielen usw. machen starre Vorgaben und bürokratische Regelungen in vielen Fällen entbehrlich. Eine zentrale Bereitstellung der erforderlichen Informationen über das Internet oder besondere Bereiche im Behörden-Intranet bietet zudem den Vorteil, dass die Informationen stets auf aktuellem Stand gehalten werden können. Gesonderte Ergänzungsrundschreiben können entfallen. Damit reduzieren dauerhaft online bereitgehaltene Informationen auch überflüssigen Druckaufwand durch das Ausdrucken von Ergänzungsrundschreiben in zahlreichen Behörden.

Neben der zentralen Bereitstellung von Informationen über das Internet oder Behörden-Intranet sollen künftig in steigendem Maße dezentrale Kommunikationsformen genutzt werden, wie etwa allen nachgeordneten Behörden zugängliche Internet- oder Intranetplattformen, über die ggf. auch Arbeitshilfen ausgetauscht werden können (Stichwort Wiki-Plattform). Durch die Nutzung solcher Formen des modernen Wissensmanagements lässt sich in vielen Fällen eine nachhaltige Wissensvermittlung in den Vollzugsbehörden erreichen, die ansonsten bei bloßem Erlass immer neuer Verwaltungsvorschriften oder Rundschreiben nicht im gleichen Maß gewährleistet ist.

9. Diese Grundsätze für den Erlass von Verwaltungsvorschriften gelten für alle Verwaltungsvorschriften der Staatsregierung, der Staatskanzlei und der Ressorts mit Ausnahme von Verwaltungsvorschriften, auf deren Erfassung in der Datenbank aus Gründen der Verwaltungseffizienz, die sich bewährt haben, nach dem maßgeblichen Ministerratsbeschluss vom 06.06.2000 verzichtet werden konnte, d.h.
 - Verschlussachen,
 - Verwaltungsvorschriften, die keine allgemein gültigen Regelungen für den operativen Verwaltungsvollzug enthalten, weil sie z.B. spezifische Einzelfälle behandeln oder nur einen eng begrenzten Adressatenkreis ansprechen,
 - Hinweis- oder Rundschreiben,
 - Verwaltungsvorschriften, die in Kürze auslaufen und deshalb für den Verwaltungsvollzug keine praktische Bedeutung mehr besitzen, sowie
 - abstrakt-generelle Dienstanweisungen eines Behördenleiters ausschließlich an die Bediensteten der eigenen Behörde.

II.

Zweite Säule:

Wirksame Kontrolle

Um eine nachhaltige Verringerung und Deregulierung von Verwaltungsvorschriften zu erreichen, werden die Grundsätze für den Erlass von Verwaltungsvorschriften (erste Säule) in der Staatskanzlei und den Ressorts durch geeignete, maßgeschneiderte Maßnahmen und Kontrollmechanismen konsequent umgesetzt.

1. Deregulierungsbeauftragte VwV

In der Staatskanzlei und den Ressorts ist jeweils ein Deregulierungsbeauftragter

VwV für die Einhaltung der Grundsätze verantwortlich. Damit gibt es in jedem Ressort eine zentrale, koordinierende Stelle, die die Einhaltung der Grundsätze zum Erlass von Verwaltungsvorschriften wirksam kontrolliert. Die Deregulierungsbeauftragten VwV sind bei Erlass und Veränderung einer veröffentlichten oder unveröffentlichten Verwaltungsvorschrift einzubinden. Sie sollen insbesondere

- die zwingende Notwendigkeit neuer Verwaltungsvorschriften und die Einhaltung des inhaltlichen Grundsatzes der Vorfahrt für Flexibilität und Verantwortung vor Ort prüfen;
- auf die konsequente Befristung der Vorschriften hinwirken;
- die lückenlose Einstellung aller Verwaltungsvorschriften in die Datenbank BAYERN-RECHT überwachen;
- die Fachabteilungen beim Erlass von Verwaltungsvorschriften beraten;
- die Verständlichkeit neuer Vorschriften hinterfragen und ggf. Formulierungsalternativen unterbreiten;
- Ratschläge zur Erforderlichkeit einer Regelung durch Verwaltungsvorschrift geben und ggf. eine andere Form der Vermittlung der erforderlichen Informationen an die Vollzugsbehörden vorschlagen;
- die Zusammenfassung oder Aufhebung von Verwaltungsvorschriften anregen.

Die konkrete Umsetzung obliegt der Ressortverantwortung. Zur Vermeidung neuer Strukturen und unnötigen neuen Aufwands in den Ressorts bietet es sich grundsätzlich an, diese Aufgabe bei den schon heute in der Staatskanzlei und jedem Ressort vorhandenen Ressortansprechpartnern für die Datenbank BAYERN-RECHT anzusiedeln.

2. Einführung geeigneter Kontrollmechanismen

Die Staatskanzlei und die Ressorts schaffen weitere wirksame interne Kontrollmechanismen, die die strikte Einhaltung der Grundsätze der Staatsregierung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften sicherstellen. Aufgrund der unterschiedlichen Verwaltungsorganisationen und -traditionen verbieten sich starre, einheitliche Vorgaben für die gesamte Staatsverwaltung. Notwendig sind für jedes Ressort passgenaue, individuelle und verwaltungseffiziente Lösungen mit Augenmaß.

3. Ressortübergreifende Koordinierung durch eine interministerielle Arbeitsgruppe

Die Umsetzung des vorliegenden Konzepts in der Staatskanzlei und den Ressorts wird von der regelmäßigen tagenden interministeriellen Arbeitsgruppe für die Deregulierung von Verwaltungsvorschriften (IMAG Deregulierung VwV) unter Vorsitz der Staatskanzlei koordiniert. Die IMAG wird unter Beachtung des Ressortprinzips (Art. 51 BV) insbesondere

- die in den Ressorts eingeführten Verfahren unter Best Practice-Gesichtspunkten erörtern;
- die Ressorts bei der Umsetzung unterstützen;
- Vorschläge zur Weiterentwicklung der Grundsätze der Staatsregierung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften unterbreiten und
- konkrete Deregulierungsvorschläge diskutieren.

4. Zentrale Normprüfstelle in der Staatskanzlei

Flankierend zu den genannten Kontrollmechanismen kann die Zentrale Normprüfstelle unter Beachtung des Ressortprinzips – insbesondere bei entsprechenden Anregungen oder Beschwerden durch Bürger oder Unternehmen – einzelne neue oder bestehende Verwaltungsvorschriften auf die Einhaltung der Grundsätze der Staatsregierung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften intern überprüfen und entsprechende Änderungen gegenüber den zuständigen Ressorts anregen.

III.

Dritte Säule:

**Spürbare Reduzierung des Bestands an
Verwaltungsvorschriften durch einen Vollzugs-TÜV**

Durch einen Vollzugs-TÜV für Verwaltungsvorschriften will die Staatsregierung nicht nur erreichen, dass es am Ende der Legislaturperiode nicht mehr Verwaltungsvorschriften gibt als zu Beginn sondern darüber hinaus eine spürbare Reduzierung des Gesamtbestands an Verwaltungsvorschriften.

1. Sunset für Verwaltungsvorschriften zum 31.12.2015

Ab Frühjahr 2015 wird ein sogenanntes Sunset-Verfahren durchgeführt. Ab 01.01.2016 ist grundsätzlich nur noch der digitale Bestand an bis dahin erlasse-

nen Verwaltungsvorschriften verbindlich. Dabei werden Positivlisten aller Verwaltungsvorschriften erstellt, die über das Jahresende 2015/2016 hinaus Gültigkeit haben sollen. Sofern eine Verwaltungsvorschrift auf den Listen nicht genannt ist, tritt sie automatisch außer Kraft. Für veröffentlichte Verwaltungsvorschriften wird – wie bereits früher – die Bekanntmachung über die amtliche Veröffentlichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Staatsregierung und der Staatsministerien (Veröffentlichungsbekanntmachung – VeröffBek) vom 06.11.2001, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 03.12.2013 (GVBl. S. 549) angepasst, um zu dokumentieren, dass auch insoweit nur der in der Datenbank enthaltene Bestand an Verwaltungsvorschriften über den Sunset hinaus gültig ist. Vorschriften, die noch nicht in die Datenbank eingestellt sind, aber weiter gelten sollen, müssen eingestellt werden. Zum 1. Januar 2016 wird damit erneut der vollständige Bestand an gültigen Verwaltungsvorschriften in der Datenbank BAYERN-RECHT dokumentiert sein. Zugleich werden damit auch Unrichtigkeiten in der Datenbank bereinigt.

2. 5-Jahres-TÜV für Verwaltungsvorschriften

Dabei werden zugleich die bewährten und erfolgreichen Grundsätze des Gesetzes-TÜV auf den Bereich der Verwaltungsvorschriften übertragen. Bis zum 31.12.2015 werden alle Verwaltungsvorschriften, die seit dem 01.01.2011 nicht neu erlassen, geändert oder verlängert wurden, inhaltlich jeweils im Hinblick auf den eigenen Geschäftsbereich durch die Staatskanzlei und die Ressorts überprüft. Der Deregulierungsbeauftragte VwV berichtet der IMAG über die Ergebnisse. Die Ressorts überprüfen dabei insbesondere

- die zwingende Notwendigkeit und Fortgeltung der Regelung;
- die Möglichkeit einer inhaltlichen Deregulierung, insbesondere im Hinblick auf die Regelungstiefe und die Gewährleistung der erforderlichen Eigenverantwortung der zuständigen Behörden, sowie der Bürger und Unternehmen vor Ort;
- die Möglichkeit der Zusammenfassung von Regelungen;
- die Befristung fortgeltender Verwaltungsvorschriften.

3. Bayern hat in der Vergangenheit bereits große Erfolge bei Bürokratieabbau und Deregulierung im Bereich der Verwaltungsvorschriften erzielt.

- Im Zuge der Einführung der Datenbank BAYERN-RECHT wurde der Gesamtbestand der bayerischen Verwaltungsvorschriften intensiv überprüft und letztlich mehr als jede zweite Verwaltungsvorschrift gestrichen.
- c. Bereits 2006/2007 und 2007/2008 hat die Staatsregierung Sunsets für Verwaltungsvorschriften durchgeführt, die in der Folge zu spürbaren Deregulierungserfolgen geführt haben.

Trotz dieser Erfolge der letzten Jahre erscheint eine weitere Reduzierung des Gesamtbestands in Höhe von 10-15 Prozent in dieser Legislaturperiode erreichbar. Ressortspezifische Besonderheiten sind zu berücksichtigen.

IV.

Verfahren

Die in diesem Konzept niedergelegten Grundsätze gelten zunächst bis zum 31.12.2017, um dann nach ihren Wirkungen evaluiert und ggf. angepasst zu werden. Das eröffnet die Möglichkeit, notwendige oder sinnvolle Änderungen auf Basis der Erfahrungen zu diesem Zeitpunkt konkret zu beurteilen und das Konzept ggf. durch eine Änderung der Geschäftsordnung der Staatsregierung bzw. der Organisationsrichtlinien in eine dauerhafte Regelung zu überführen.