



Anwaltsverband Baden-Württemberg
im Deutschen **Anwalt**Verein e. V.

AnwaltsVerband BW, Kissinger Str. 49, 70372 Stuttgart

Staatsministerium Baden-Württemberg
Frau Kathleen Aue
Richard-Wagner-Straße 15

70184 Stuttgart

Geschäftsstelle beim Präsidenten:

RA Prof. Dr. jur. Peter Kothe
Johannes-Daur-Straße 10
70825 Korntal-Münchingen

Telefon 0711 / 2 36 59 63
Telefax 0711 / 2 55 26 55

E-Mail: sekretariat@av-bw.de
Internet: www.av-bw.de

Anschrift der Geschäftsführung:

Kathrin Eisenmann – Syndikusrechtsanwältin
Kissinger Straße 49
70372 Stuttgart

Telefon 0711 / 55 04 29 29
Telefax 0711 / 55 04 29 30
E-Mail: geschaeftsfuehrung@av-bw.de

07. September 2026

Per E-Mail (kathleen.aue@stm.bwl.de; effizienzgesetz@stm.bwl.de; poststelle@stm.bwl.de)!

**Gesetz zur Abschaffung von Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten
(Effizienzgesetz)**

Hier: Stellungnahme des Anwaltsverbandes Baden-Württemberg

Sehr geehrte Frau Aue,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übermittlung der Anhörungsunterlagen zum Entwurf des Gesetzes zur Abschaffung von Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten (Effizienzgesetz) danken wir Ihnen. Der Anwaltsverband nimmt die Gelegenheit zur Stellungnahme gern wahr.

Der Anwaltsverband Baden-Württemberg e. V. ist der freiwillige Zusammenschluss der 25 örtlichen Anwaltvereine in Baden-Württemberg, die Mitglied im Deutschen Anwaltverein (DAV) sind. Er repräsentiert damit mehr als die Hälfte aller Kolleginnen und Kollegen in Baden-Württemberg und vertritt so als größte freiwillige Anwaltsorganisation dieses Bundeslandes die Interessen der Anwaltschaft in unserem Bundesland und – in Zusammenarbeit mit dem DAV – auch auf nationaler und internationaler Ebene.

I. Allgemeine Bewertung

Das Anliegen, unnötige Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten abzuschaffen, um eine überbordende Bürokratie einzudämmen, wird von unserem Verband vorbehaltlos begrüßt und grundsätzlich unterstützt. Die Idee, diese Pflichten mit Wirkung vom 01.01.2028 abzuschaffen, wenn sie nicht durch eine Rechtsverordnung, die zwischen dem Inkrafttreten des Gesetzes und dem vorgenannten Datum aufrechterhalten werden, besitzt einen gewissen Charme. Gleichwohl begegnet der vorliegende Entwurf gerade deshalb in mehrfacher Hinsicht Bedenken, weshalb eine Überarbeitung unverzichtbar erscheint. Diese Bedenken beziehen sich nicht – wie sogleich zu zeigen sein wird – auf die Inhalte der angesprochenen Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten, sondern auf die rechtstechnische Umsetzung sowohl ihrer Abschaffung als auch ihrer zum Teil vorgesehenen Aufrechterhaltung.

II. Zu dem Gesetzentwurf im Besonderen

Der vorliegende Entwurf des baden-württembergischen Gesetzes zur Abschaffung von Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten (Effizienzgesetz) sieht die pauschale Aufhebung dieser Pflichten zum 01.01.2028 vor, ermächtigt jedoch die Landesregierung, bestimmte Pflichten durch eine zustimmungsbedürftige Rechtsverordnung aufrechtzuerhalten.

Dieser Regelungsmechanismus begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Insbesondere die in § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 des Entwurfs vorgesehene Ausnahme für Pflichten, „deren Beibehaltung aufgrund wichtiger öffentlicher Belange geboten ist“, verstößt gegen den verfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt (Wesentlichkeitsdoktrin) sowie gegen das Bestimmtheitsgebot aus Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Zudem führt die Unbestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage zu einer faktischen Erschwerung und damit zu einer potenziellen Verkürzung des effektiven Rechtsschutzes der Bürger gemäß Art. 19 Abs. 4 GG. Schließlich sind beim Erlass der nachgelagerten Rechtsverordnung die spezifischen Vorgaben der Landesverfassung von Baden-Württemberg (LV BW) bezüglich des Zitiergebots (Art. 61 Abs. 1 Satz 3 LV BW) und der Anhörungspflicht der Gemeinden (Art. 71 Abs. 4 LV BW) zwingend zu beachten.

Die generelle Deregulierung und der Abbau bürokratischer Lasten liegen im weiten politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Das verfassungsrechtliche Problem des Entwurfs liegt in § 3 Abs. 3. Durch diese Vorschrift wird der Landesregierung eine Blankovollmacht erteilt, wesentliche Grundrechtseingriffe unter dem unbestimmten Begriff der „wichtigen öffentlichen Belange“ fortzuführen. Dies verletzt den Parlamentsvorbehalt (Wesentlichkeitsdoktrin) sowie das Bestimmtheitsgebot und führt im Ergebnis zu einer Verkürzung des effektiven Rechtsschutzes der Bürger.

1. Verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Deregulierung als solcher

Der Gesetzgeber ist grundsätzlich frei darin, bestehende gesetzliche Pflichten aufzuheben oder zu modifizieren. Bei der Ausgestaltung und dem Abbau von Erhebungs- und Dokumentationsverfahren verfügt er über einen weiten Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum.

Die Zielsetzung des Entwurfs, Ressourcen zu schonen und Bürokratie abzubauen, stellt ein legitimes gesetzgeberisches Ziel dar und wird von unserem Verband ausdrücklich begrüßt. Die Aufhebung von Pflichten berührt als solche keine grundrechtlichen Schutzbereiche negativ, sondern baut im Gegenteil Belastungen für Bürger und Wirtschaft ab.

2. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Ausnahmemechanismus (§ 3 Abs. 3 des Entwurfs)

Die Pflichten nach § 1 des Entwurfs werden am 01.01.2028 nach dessen § 2 aufgehoben. In der Zeit zwischen dem Inkrafttreten dieses Gesetzes nach § 4 und dem 31.12.2027 können die von diesem Gesetz betroffenen Pflichten überprüft und hinsichtlich ihres Nutzens und Aufwandes bewertet werden. Basierend hierauf können einzelne Pflichten ganz oder zum Teil in eine Rechtsverordnung nach § 3 Absatz 3 aufgenommen und so von der Aufhebung ausgenommen werden. Die Ermächtigung zum Erlass der Rechtsverordnung regelt inhaltliche Anforderungen an die entsprechenden Pflichten; dies geschieht unserer Auffassung jedoch äußerst **unzureichend**. Gesetzliche Voraussetzung für die Aufnahme in die Verordnung ist, dass die Pflicht unter die Tatbestände gemäß § 3 Absatz 3 fällt. Durch die Möglichkeit, einzelne Pflichten durch eine Rechtsverordnung aufrecht zu erhalten, werden bestehende Pflichten systematisch überprüft. Pflichten deren Beibehaltung nicht gerechtfertigt ist, werden abgeschafft.

Zunächst ist aus verfassungsrechtlicher Sicht ist eine strikte Differenzierung nach der jeweiligen Rechtsgrundlage - formelles Landesgesetz einerseits und Rechtsverordnung andererseits - zwingend geboten.

Während die pauschale Aufhebung von Pflichten, die auf bloßen Rechtsverordnungen beruhen, verfassungsrechtlich weitgehend unproblematisch ist, werfen die Aufhebung und die potenzielle Aufrechterhaltung von Pflichten, die in formellen Landesgesetzen verankert sind, verfassungsrechtliche Fragen auf. Wenn der Gesetzgeber Pflichten aus formellen Gesetzen pauschal aufhebt und es der Exekutive überlässt, diese durch Rechtsverordnung wieder einzuführen oder aufrechtzuerhalten, delegiert er wesentliche Entscheidungen an die Exekutive. Hierin liegt ein Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Wesentlichkeitsdoktrin (Parlamentsvorbehalt).

a) Differenzierte verfassungsrechtliche Bewertung**aa) Pflichten auf der Grundlage von Rechtsverordnungen**

Soweit die abzuschaftenden Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten auf bestehenden Rechtsverordnungen der Landesregierung oder der Ministerien beruhen, begegnet der im Entwurf gewählte Weg keinen durchgreifenden Bedenken hinsichtlich der Normhierarchie:

Ein formelles Landesgesetz (wie das geplante Effizienzgesetz) steht in der Normhierarchie über einer Rechtsverordnung. Der Gesetzgeber kann daher kraft seiner höherrangigen Gesetzgebungskompetenz jederzeit bestehende Rechtsverordnungen oder darin enthaltene Pflichten aufheben.

Soweit die Pflichten ohnehin bereits auf Verordnungsebene geregelt waren, hat der Gesetzgeber diese Materie in der Vergangenheit nicht als so wesentlich angesehen, dass sie zwingend im formellen Gesetz geregelt werden müsste. Eine Ermächtigung, diese Pflichten erneut per Verordnung zu regeln, ist daher im Ausgangspunkt zulässig, sofern die neue Ermächtigungsgrundlage hinreichend bestimmt ist. Letzteres erscheint jedoch mit Blick auf die Generalklausel der „wichtigen öffentlichen Belange“ und die sich hieraus ergebende mangelnde Bestimmtheit als problematisch.

b) Pflichten auf der Grundlage von Landesgesetzen

Das verfassungsrechtliche Hauptproblem des Entwurfs liegt in der pauschalen Aufhebung von Pflichten, die in formellen Landesgesetzen (Parlamentsgesetzen) verankert sind, in Kombination mit dem Rückerhaltungsmechanismus über § 3 Abs. 3 des Entwurfs:

Wenn eine Berichts- oder Dokumentationspflicht (z. B. im Umwelt-, Bau- oder Datenschutzrecht) so intensiv in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) oder das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG) eingreift, dass sie ursprünglich vom Parlament in einem formellen Gesetz geregelt werden musste, dann ist auch die Entscheidung über deren Fortbestand oder deren Wiedererlass „wesentlich“, denn Aus den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) sowie dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) folgt die Verpflichtung des Gesetzgebers, in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen,

vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 02.06.2022 – 1 S 1067/20 –, juris (Rdnr. 107);

dies gilt auch und gerade für die Wiedereinführung und/oder Aufrechterhaltung von Pflichten, die der Gesetzgeber bei ihrer Einführung für so wesentlich erachtete, dass er hierfür eine gesetzliche Grundlage schuf.

Der Entwurf ermächtigt die Landesregierung in § 3 Abs. 3 hingegen, ehemals formell-gesetzlich geregelte Pflichten nunmehr im Verordnungswege aufrechtzuerhalten. Damit wird die Regelungskompetenz für wesentliche Grundrechtseingriffe dauerhaft vom Parlament auf die Exekutive verlagert. Dies ist mit Art. 80 Abs. 1 GG unvereinbar, da das Parlament sich nicht seiner Verantwortung durch eine Blankovollmacht entziehen darf. Es muss vielmehr - entsprechend dem Grundsatz der Gewaltenteilung - stets Herr der Gesetzgebung bleiben. Indem Art. 80 GG die Rückbindung exekutiver Rechtsetzung an die Legislative sichert, stellt er sich als bereichsspezifische Konkretisierung des Rechtsstaats-, Gewaltenteilungs- und Demokratieprinzips dar,

vgl. BVerfG, Urteil vom 19.09. 2018 – 2 BvF 1/15 –, BVerfGE 150, 1 = juris (Rdnr. 199) m. w. N.

c) Verletzung von Art. 80 Abs. 1 GG

Für landesgesetzliche Verordnungsermächtigungen ist Art. 80 Abs. 1 GG zwar nicht unmittelbar anwendbar. Die in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG festgelegten, aus dem rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungssystem des Grundgesetzes folgenden Grundsätze sind aber auch für die Landesgesetzgebung verbindlich,

vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 25.11.1980 – 2 BvL 7/76 –, BVerfGE 55, 207 (226), vom 20.10.1981 – 1 BvR 640/80 –, BVerfGE 58, 257 (277), vom 19.07.2000 – 1 BvR 539/96 –, BVerfGE 102, 197 (222), und vom 19.11.2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 (15).

Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten, die den Definitionen in § 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 und Abs. 3 des Entwurfs entsprechend, sind **grundrechtsrelevant**, denn sie betreffen die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) der Bürger und Unternehmen und schränken diese spürbar ein. Die Entscheidung, welche dieser Pflichten im Interesse des Gemeinwohls beibehalten werden müssen, erfordert deshalb eine komplexe Abwägung zwischen den Freiheitsrechten der Betroffenen und den staatlichen Kontrollinteressen.

Anstelle eigener Ausführungen verweisen wir insoweit auf das nachfolgende Zitat aus

BVerfG, Beschluss vom 21.04.2015 – 2 BvR 1322/12 –, BVerfGE 139, 19 = juris (Rdnr. 52 - 56),

und machen uns die dortigen Ausführungen vollinhaltlich zu eigen:

„Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichten den Gesetzgeber, die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen im Wesentlichen selbst zu treffen und diese nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive zu überlassen (vgl. BVerfGE 49, 89 <126>; 61, 260 <275>; 83, 130 <142>; 108, 282 <311>; stRspr). Wann es aufgrund der Wesentlichkeit einer Entscheidung einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, hängt vom jeweiligen Sachbereich und der Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes ab. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den darin verbürgten Grundrechten zu entnehmen (vgl. BVerfGE 49, 89 <127>; 98, 218 <251>; 108, 282 <311>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 1. April 2014 - 2 BvF 1/12, 2 BvF 3/12 -, juris, Rn. 101 f.). Danach bedeutet wesentlich im grundrechtsrelevanten Bereich in der Regel "wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte" (vgl. BVerfGE 47, 46 <79>; 98, 218 <251>, jeweils m.w.N.). Als wesentlich sind also Regelungen zu verstehen, die für die Verwirklichung von Grundrechten erhebliche Bedeutung haben (BVerfGE 95, 267 <308>) und sie besonders intensiv betreffen (vgl. BVerfGE 58, 257 <274>). Die Tatsache, dass eine Frage politisch umstritten ist, führt dagegen für sich genommen nicht dazu, dass diese als wesentlich verstanden werden müsste (vgl. BVerfGE 49, 89 <126>; 98, 218 <251>; 108, 282 <312>).

Eine Pflicht zum Tätigwerden des Gesetzgebers besteht insbesondere in mehrdimensionalen, komplexen Grundrechtskonstellationen, in denen miteinander konkurrierende Freiheitsrechte aufeinandertreffen und deren jeweilige Grenzen fließend und nur schwer auszumachen sind (vgl. BVerfGE 108, 282 <311>). Eine solche Pflicht ist regelmäßig auch dann anzunehmen, wenn die betroffenen Grundrechte nach dem Wortlaut der Verfassung ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet sind und eine Regelung, welche diesen Lebensbereich ordnen will, damit notwendigerweise ihre verfassungsimmanenten Schranken bestimmen und konkretisieren muss. Hier ist der Gesetzgeber verpflichtet, die Schranken der widerstreitenden Freiheitsgarantien jedenfalls so weit selbst zu bestimmen, wie eine solche Festlegung für die Ausübung dieser Freiheitsrechte wesentlich ist (BVerfGE 83, 130 <142>; 108, 282 <311>). Denn nach der Verfassung sind die Einschränkung von grundrechtlichen Freiheiten und der Ausgleich zwischen kollidierenden Grundrechten dem Parlament vorbehalten, um zu gewährleisten, dass Entscheidungen von solcher Tragweite aus einem Verfahren hervorgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte zu klären (vgl. BVerfGE 85, 386 <403 f.>; 108, 282 <312>). Es geht darum sicherzustellen, dass die wesentlichen Regelungen aus einem Verfahren hervorgehen, das sich durch Transparenz auszeichnet und die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet (vgl. BVerfGE 95, 267 <307>). Zugleich sollen staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen. Dieses Ziel darf nicht durch einen Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts unterlaufen werden (vgl. BVerfGE 49, 89 <125>; 68, 1 <86 f.>; 98, 218 <251 f.>).

Grundsätzlich können zwar auch Gesetze, die zu Rechtsverordnungen und Satzungen ermächtigen, den Voraussetzungen des Gesetzesvorbehalts genügen, die wesentlichen Entscheidungen müssen aber durch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst erfolgen. Die Wesentlichkeitsdoktrin beantwortet daher nicht nur die Frage, ob überhaupt ein bestimmter Gegenstand gesetzlich zu regeln ist. Sie ist vielmehr auch dafür maßgeblich, wie genau diese Regelungen im Einzelnen sein müssen (vgl. BVerfGE 58, 257 <277 f.>; 83, 130 <142, 152>; 102, 254 <337>). Das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage bei Delegation einer Entscheidung auf den Ordnungsgeber stellt insoweit eine notwendige Ergänzung und Konkretisierung des Gesetzesvorbehalts

und des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung dar (vgl. BVerfGE 7, 282 <302f.>; 41, 251 <265 f.>; 48, 210 <221 ff.>; 56, 1 <13>; 58, 257 <278>).

Die parlamentarische Leitentscheidung ist an den rechtsstaatlichen Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zu messen, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG führt als eine Ausprägung des "allgemeinen Gesetzesvorbehalts" (vgl. BVerfGE 49, 89 <127>) den staatlichen Eingriff durch die Exekutive nachvollziehbar auf eine parlamentarische Willensäußerung zurück. Die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm muss der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen, zu der ermächtigt wird: Je erheblicher diese in die Rechtsstellung des Betroffenen eingreift, desto höhere Anforderungen müssen an den Bestimmtheitsgrad der Ermächtigung gestellt werden (vgl. BVerfGE 56, 1 <13>; 58, 257 <278>; 62, 203 <210>). Eine Ermächtigung darf daher nicht so unbestimmt sein, dass nicht mehr vorausgesehen werden kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können (BVerfGE 7, 282 <302 f.>; 19, 354 <361>; 55, 207 <225 f.>). Schon aus der Ermächtigung muss daher erkennbar und vorhersehbar sein, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll (BVerfGE 113, 167 <269>).

Den sich hieraus ergebenden Anforderungen wird § 3 Abs. 3 des Entwurfs **nicht** gerecht. Er übersieht außerdem, dass die einzelnen Kriterien des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht isoliert betrachtet werden dürfen, sondern in ihrer Gesamtheit das Gebot hinreichender Bestimmtheit bilden. Daraus ergeben sich für den Gesetzgeber drei wesentliche Pflichten:

- Der Gesetzgeber muss selbst die Grenzen der Regelung und deren Ziele festlegen.
- Dem Verordnungsgeber muss ein klares Programm vorgegeben werden.
- Für den Bürger muss bereits aus der Ermächtigung erkennbar sein, was ihm gegenüber zulässig sein soll.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 19.09.2018 – 2 BvF 1/15 –, BVerfGE 150, 1 = juris (Rdnr. 202).

Die Ermächtigung in § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 des Entwurfs, Pflichten aufrechtzuerhalten, „deren Beibehaltung aufgrund wichtiger öffentlicher Belange geboten ist“, missachtet zum einen die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG in eklatanter Weise:

- So fehlt ein gesetzliches Programm, denn der Begriff der „wichtigen öffentlichen Belange“ ist als **Generalklausel konturenlos**. Das Gesetz enthält an keiner Stelle eine Konkretisierung, welche Belange (z. B. Umweltschutz, Verbraucherschutz, Gefahrenabwehr) als „wichtig“ anzusehen sind. Dem Verordnungsgeber wird damit kein gesetzliches Programm vorgegeben; er kann nahezu jede beliebige Pflicht unter Berufung auf irgendeinen öffentlichen Belang aufrechterhalten.
- Für den betroffenen Bürger oder das betroffene Unternehmen ist in keiner Weise absehbar, welche der bestehenden Berichts- und Dokumentationspflichten am 01.01.2028 tatsächlich wegfallen und welche fortbestehen. Das Vorhersehbarkeitsgebot wird vollständig verletzt.

d) Unzureichende Kompensation durch das Zustimmungserfordernis des Landtags

Der Entwurf versucht, diesen verfassungsrechtlichen Mangel dadurch abzumildern, dass die Rechtsverordnung der „Zustimmung des Landtags“ bedarf. Dieses Verfahren heilt den Verstoß gegen den Parlamentsvorbehalt jedoch nicht:

- Eine bloße Zustimmung des Landtags zu einer Verordnung der Exekutive entspricht nicht dem formellen Gesetzgebungsverfahren.
- Dem Zustimmungsverfahren fehlen die verfassungsrechtlich geschützten Elemente des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses, wie die öffentliche und transparente Debatte in mehreren Lesungen, die formelle Beteiligung der Opposition und die Einbringung von Änderungsanträgen.
- Die Wesentlichkeitsdoktrin verlangt jedoch gerade ein Verfahren, das sich durch Transparenz auszeichnet und die parlamentarische Opposition einbindet, um die Notwendigkeit von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte zu klären,

vgl. BVerfG, Urteil vom 19.09.2018 – 2 BvF 1/15 –, BVerfGE 150, 1 = juris (Rdnr. 192); BVerfG, Beschluss vom 21.04.2015 – 2 BvR 1322/12 –, BVerfGE 139, 19 = juris (Rdnr. 53).

e) Empfehlung zum weiteren Vorgehen

Wenn an dem durchaus sinnvollen Anliegen des Bürokratieabbaus festgehalten werden soll, was unser Verband begrüßen würde, so ist Folgendes zu bedenken: Sollen Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten, die auf formellen Landesgesetzen beruhen, über den 01.01.2028 hinaus aufrechterhalten werden, kann dies nicht im Verordnungswege auf Grundlage dieser unbestimmten Ermächtigung geschehen. Es bedarf dazu vielmehr zwingend eines formellen Gesetzes.

Der Gesetzgeber muss deshalb entweder

die aufrechtzuerhaltenden Pflichten direkt in Form einer gesetzlichen Anlage (Positivliste) im Effizienzgesetz selbst verankern,

oder

die betroffenen Fachgesetze einzeln im Wege eines formellen Änderungsgesetzes (Artikelgesetzes) anpassen, anstatt die Entscheidung pauschal an die Exekutive zu delegieren.

Anderenfalls setzt sich der Landesgesetzgeber des Risikos aus, dass ursprünglich landesgesetzliche Pflichten, die durch Rechtsverordnung i. S. des § 3 Abs. 3 des Entwurfs aufrechterhalten werden sollen, angreifbar sind und von den Gerichten mangels ausreichender Rechtsgrundlage aufgehoben werden.

3. Zu möglichen Ordnungswidrigkeiten

Die Tatsache, dass Verstöße gegen Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten häufig als Ordnungswidrigkeiten mit Bußgeldern bewehrt sind oder im Wege des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden, wirft zusätzliche verfassungs- und ordnungswidrigkeitenrechtliche Bedenken auf.

Zum einen verschärft die Bußgeldbewehrung die Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot aus Art. 103 Abs. 2 GG (nulla poena sine lege). Wenn die zugrundeliegenden Pflichten durch eine unbestimmte Rechtsverordnung nach § 3 Abs. 3 des Entwurfs aufrechterhalten werden können, ist für den Bürger nicht vorhersehbar, welches Verhalten bußgeldbewehrt bleibt. Dies führt bei einer verfassungswidrigen Verordnung zwingend zum Freispruch in laufenden Bußgeldverfahren.

Zum anderen enthält der vorliegende Gesetzentwurf keinerlei Übergangsregelungen für bereits anhängige Ordnungswidrigkeitenverfahren, laufende Verfahren des Verwaltungszwangs oder anhängige Rechtsbehelfsverfahren. Dies hat gravierende rechtliche Konsequenzen: Nach dem im Ordnungswidrigkeitenrecht geltenden Prinzip des mildesten Gesetzes (§ 4 Abs. 3 OWiG) führt die ersatzlose Aufhebung einer Pflicht zum 01.01.2028 dazu, dass alle laufenden Bußgeldverfahren wegen früherer Verstöße eingestellt werden müssen. Ebenso verliert der laufende Verwaltungszwang (z. B. Zwangsgelder) mit dem Wegfall der zugrundeliegenden Pflicht sofort seine Rechtsgrundlage und muss eingestellt werden. Das Fehlen von Übergangsregelungen im Entwurf erweist sich daher als handwerklicher und rechtsstaatlicher schwerwiegender Mangel.

Im Einzelnen ist hierzu Folgendes auszuführen:

a) Gesteigerte Bestimmtheitsanforderungen bei Ordnungswidrigkeiten

Soweit die Verletzung von Berichts- und Dokumentationspflichten als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet ist, gelten besonders strenge Anforderungen an die Bestimmtheit der zugrundeliegenden Normen. Das Bestimmtheitsgebot verlangt, dass die Tatbestände so gefasst sein müssen, dass der Betroffene die Rechtslage konkret erkennen und sein Verhalten danach ausrichten kann,

Bei bußgeldbewehrten Pflichten wird dieses Gebot durch Art. 103 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verschärft. Der Bürger muss präzise voraussehen können, welches Handeln oder Unterlassen mit einer Geldbuße bedroht ist.

Wenn der Gesetzgeber nun in § 2 des Entwurfs alle Pflichten pauschal aufhebt, der Exekutive aber in § 3 Abs. 3 die unbestimmte Befugnis einräumt, Ausnahmen per Rechtsverordnung zu regeln, entsteht ein verfassungswidriges Bestimmtheitsdefizit. Da die Ermächtigung für die Rechtsverordnung in § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 des Entwurfs auf die vage Generalklausel der „wichtigen öffentlichen Belange“ abstellt, ist für den Bürger nicht mehr erkennbar, welche bußgeldbewehrten Pflichten fortbestehen.

b) Unwirksamkeit der Pflichten und Freispruch

Erweist sich die auf dieser unbestimmten Ermächtigung beruhende Rechtsverordnung als verfassungswidrig und damit nichtig, fehlt es für die Ahndung von Verstößen an einer wirksamen Rechtsgrundlage. In laufenden Ordnungswidrigkeitenverfahren ist der Betroffene in einem solchen Fall zwingend freizusprechen,

vgl. etwa AG Ludwigsburg, Urteil vom 29.01.2021 - 7 OWi 170 Js 112950/20 - juris.

Ein Rückgriff auf die zuvor geltenden gesetzlichen Pflichten dürfte ausscheiden, da diese nach § 2 des Entwurfs aufgehoben werden soll und die Regelung zu ihrer Aufrechterhaltung den dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

c) Sofortiges Erlöschen von Verwaltungszwangsmaßnahmen

Mittel des Verwaltungszwangs (wie Zwangsgelder oder Ersatzvornahmen) dienen der Durchsetzung eines noch bestehenden, in die Zukunft gerichteten Ge- oder Verbots. Sie haben keinen sanktionierenden, sondern einen beugenden Charakter.

Sobald eine Berichts- oder Dokumentationspflicht am 01.01.2028 nach § 2 des Entwurfs aufgehoben wird, entfällt die Rechtsgrundlage für den Verwaltungszwang rückwirkend und ersatzlos. Laufende Zwangsgeldverfahren zur Durchsetzung einer solchen Pflicht müssen von den Behörden sofort eingestellt werden; bereits festgesetzte, aber noch nicht beigetriebene Zwangsgelder dürfen nicht mehr vollstreckt werden.

d) Fehlen von Übergangsregelungen im Entwurf

Der Gesetzentwurf enthält **keinerlei Übergangsregelungen**; dies entspricht zweifellos dem Ziel eines schnellstmöglichen Bürokratieabbaus. Das Gesetz regelt in § 4 lediglich das sofortige Inkrafttreten am Tag nach der Verkündung, schweigt jedoch zu den Auswirkungen der pauschalen Aufhebung auf laufende Verfahren. Dies führt zu folgenden Konsequenzen:

- Nach § 4 Abs. 3 OWiG ist das mildeste Gesetz anzuwenden, wenn sich die Rechtslage vor der Entscheidung ändert. Wird eine Pflicht zum 01.01.2028 aufgehoben, ist das Verhalten ab diesem Zeitpunkt nicht mehr ordnungswidrig. Da keine Übergangsregelung bestimmt, dass Altfälle nach altem Recht zu Ende geführt werden dürfen, müssen alle noch nicht rechtskräftig abgeschlossenen Bußgeldverfahren wegen Verstößen, die vor dem 01.01.2028 begangen wurden, eingestellt werden.
- Da der Entwurf keine Fortgeltung von Pflichten für bereits eingeleitete Vollstreckungsverfahren vorsieht, müssen alle laufenden Zwangsmittelverfahren am 01.01.2028 sofort beendet werden. Der Gesetzentwurf scheint davon auszugehen, dass es gelingen kann, bestimmte Pflichten durch Rechtsverordnung Selbst wenn die Landesregierung am 2. Januar 2028 eine Rechtsverordnung nach § 3 Abs. 3 erlassen sollte, die die Pflicht wieder einführt, müssen die Behörden das gesamte Verwaltungszwangsverfahren (Androhung, Festsetzung) von vorne beginnen.
- Bürger, die sich im Wege des Widerspruchs oder der Klage gegen Bußgeldbescheide oder Zwangsgeldfestsetzungen wehren, werden am 01.01.2028 automatisch obsiegen, da die den Maßnahmen zugrundeliegende Pflicht ex nunc erloschen ist und der Entwurf keine Übergangsregelung zur Aufrechterhaltung der Altfälle enthält.

Wenn dies gewollt ist, wird unser Verband dem nicht widersprechen. Da sich Gesetzentwurf und -begründung insoweit jedoch ausschweigen, erscheint es angezeigt hierauf hinzuweisen.

Ferner dürfte bei allen Bürgern und Unternehmen, gegen die vor dem 01.10.2028 Bußgelder verhängt oder von denen Zwangsgelder beigetrieben wurden, zumindest ein Störgefühl auftreten. Zwar sind Stichtagsregelungen grundsätzlich unproblematisch, dennoch dürfte es schwer sein, den Betroffenen die unterschiedliche Behandlung vor und nach dem Stichtag plausibel zu vermitteln. Gerade vor dem Hintergrund, dass es Ziel des Entwurfs ist, das Vertrauen in den Staat und dessen Handlungsfähigkeit zu stärken, erwachsen hieraus Probleme, deren Ausmaß wir nicht abschätzen können.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Hinweise und Vorschläge Berücksichtigung finden würden. Für etwaige Rückfragen oder auch Gespräche stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung. Sollte im Laufe des weiteren Verfahrens eine weitere Anhörung durchgeführt werden, so bitten wir um Unterrichtung und erneute Gelegenheit zur Äußerung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Peter Kothe
Präsident