

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

Vorblatt

A. Zielsetzung

Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten belasten Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung, indem sie die an anderer Stelle benötigte finanziellen und personellen Ressourcen binden. Sie werden daher zunehmend als Teil eines ineffizienten und bürokratischen Systems wahrgenommen.

Am 4. Dezember 2025 haben der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und -chefs der Länder die Föderale Modernisierungsagenda beschlossen, die sich der Staatsmodernisierung widmet. In ihr wurden Ziele zur Überprüfung und Abschaffung von Berichts- und Dokumentationspflichten beschlossen. Sollen Pflichten aufrechterhalten werden, bedarf dies einer Begründung. Auch sollen Aufbewahrungspflichten reduziert werden. Mit dem Beschluss zur Föderalen Modernisierungsagenda hat sich auch Baden-Württemberg verpflichtet, solche landesrechtlichen Pflichten auf Reduzierungspotentiale zu überprüfen.

B. Wesentlicher Inhalt

Durch das Gesetz werden Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten am 1. Januar 2028 abgeschafft. Teilweise nicht vom Gesetz umfasst werden Pflichten im verwaltungsinternen Bereich, Pflichten im Rahmen von Verwaltungsverfahren und die Möglichkeit der Verwaltung, Anordnungen im Einzelfall zu erlassen. Das Gesetz ermöglicht es der Landesregierung daneben, durch Rechtsverordnung einzelne Pflichten in begründeten Fällen aufrechtzuerhalten.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Keine.

E. Bürokratievermeidung, Prüfung Vollzugstauglichkeit

Zusätzlicher Bürokratieaufwand für Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft ist durch das Gesetz nicht zu erwarten. Dieses Gesetz leistet vielmehr einen maßgeblichen Beitrag zum Abbau von Bürokratie. Ebenso ergeben sich keine Auswirkungen auf die Vollzugstauglichkeit des Reformvorhabens, da die umfängliche Außer-Kraft-Setzung von Pflichten im Sinne des Gesetzes zu einem festen Stichtag erfolgen soll, ohne dass hierzu weitere Maßnahmen zu ergreifen wären. Die Landesregierung muss jedoch tätig werden, wenn sie einzelne Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten im Rahmen einer Rechtsverordnung aufrechterhalten möchte oder muss.

F. Nachhaltigkeits-Check

Es sind vorwiegend positive Auswirkungen zu erwarten.

G. Digitaltauglichkeits-Check

Von einem Digitaltauglichkeits-Check konnte abgesehen werden, da das Gesetz weder Verfahrensvorschriften enthält noch Verfahrensabläufe betrifft.

H. Sonstige Kosten für Private

Keine.

Gesetz zur Abschaffung von Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten

(Effizienzgesetz)

Vom

§ 1 Begriffsbestimmung

(1)

Berichtspflichten sind Pflichten, Informationen gegenüber Behörden, mitzuteilen oder an diese zu übermitteln, von

1. natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts, soweit diese keine öffentlichen Aufgaben wahrnehmen (Private), sowie
2. Selbstverwaltungskörperschaften, soweit diese keine Weisungsaufgaben ausführen, oder
3. Behörden, soweit
 - a) diese als Tätigkeitsnachweis dienen oder als Monitoring vorgesehen sind, oder
 - b) es sich um gesetzlich angeordnete periodische Meldungen oder statistische Erhebungen handelt.

(2)

Dokumentationspflichten sind Pflichten Privater, Vorgänge und Vorfälle zum Zwecke der Überprüfbarkeit durch Behörden festzuhalten. Das gilt unabhängig davon, ob eine Pflicht zur Übermittlung dieser Informationen besteht.

(3)

Aufbewahrungspflichten sind alle Pflichten Privater zur zeitlich bestimmten oder unbestimmten Aufbewahrung von Unterlagen, Daten oder sonstigen Informationen, unabhängig von deren Form oder Speicherort.

§ 2 Aufhebung von Pflichten

Alle durch Landesgesetz oder aufgrund eines vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassenen Landesgesetzes begründeten Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten sind am 1. Januar 2028 aufgehoben.

§ 3 Ausnahmen und Rechtsverordnung

(1)

Nicht von diesem Gesetz erfasst sind Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten, die

1. im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens, insbesondere eines Besteuerungsverfahrens, bestehen oder
2. auf einer Anordnung im Einzelfall beruhen.

(2)

Die Berechtigung von Behörden, Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten im Einzelfall im Rahmen der Gefahrenabwehr oder von Aufsichtsmaßnahmen anzuordnen, bleibt unberührt.

(3)

Die Landesregierung bestimmt mit Zustimmung des Landtags durch Rechtsverordnung, welche Pflichten von der Aufhebung nach § 2 ausgenommen sind. Dabei dürfen nur Pflichten aufgeführt werden,

1. die aufgrund höherrangigen Rechts zwingend beibehalten werden müssen,
2. deren Beibehaltung aufgrund wichtiger öffentlicher Belange geboten ist oder
3. die der Erfüllung einer Berichtspflicht an den Landtag dienen.

§ 4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

Die Anzahl der Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten ist über die Jahre hinweg gewachsen. Berichts- und Dokumentationspflichten verursachen dabei nicht nur direkte Kosten, sondern binden auch in nicht unerheblichem Maß personelle Kapazitäten.

Am 4. Dezember 2025 haben der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und -chefs der Länder die Föderale Modernisierungsagenda beschlossen. Sie enthält Maßnahmen, mit denen die staatliche Verwaltung und öffentliche Organisationen in Deutschland grundlegend erneuert und verschlankt werden sollen. Eine Maßnahme widmet sich dem Bürokratieabbau, indem die Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung von treffenden Pflichten befreit werden. Bund und Länder beschlossen, jeweils in ihren Zuständigkeitsbereich fallende Vereinbarungen der Föderalen Modernisierungsagenda durch Gesetzesänderungen umzusetzen. Baden-Württemberg hat hierfür unter anderem landesrechtliche Berichtspflichten-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten zu überprüfen und teilweise abzuschaffen. Für Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger sollen nur solche Berichtspflichten erhalten bleiben, deren besondere Erforderlichkeit explizit begründet wird. Andere notwendige Berichts- und Dokumentationspflichten sind nach dem Beschluss gesondert zu begründen. Aufbewahrungspflichten sollen soweit wie möglich reduziert werden.

Zweck dieses Gesetzes ist es, durch Rechtsvorschriften des Landes begründete Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten abzubauen und damit einhergehende Belastungen zu reduzieren.

II. Inhalt

Das Gesetz definiert die von ihm betroffenen Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten in § 1. Die Definitionen schränken die von diesem Gesetz erfassten Pflichten je nach Adressat ein. Es konzentriert sich auf die Abschaffung von Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, soweit diese keine öffentlichen Aufgaben übernehmen. Zudem sollen Selbstverwaltungskörperschaften und insbesondere Kommunen bei

Berichtspflichten entlastet werden. Im Bereich der Landesverwaltung wurde hingegen zugunsten der ungehinderten Informationsweiterleitung und des „Once-Only“-Prinzips der sachliche Anwendungsbereich der Definition enger gefasst.

Die Pflichten nach § 1 werden am 1. Januar 2028 nach § 2 aufgehoben. In der Zeit zwischen dem Inkrafttreten dieses Gesetzes nach § 4 und dem 31. Dezember 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. 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.

Weiter bestimmt das Gesetz in § 3 Absätzen 1 und 2 Fallgruppen, in denen die Pflichten aufrechterhalten bleiben. Dies betrifft insbesondere Mitwirkungsobliegenheiten, Genehmigungsverfahren und Anordnungen in einem Einzelfall.

III. Alternativen

Keine.

IV. Entbehrlich gewordene oder vereinfachte Vorschriften

Die nach diesem Gesetz aufgehobenen Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten, die in Landesgesetzen oder aufgrund von Landesgesetzen geregelt wurden, werden entbehrlich.

V. Exekutive Fußspur und wesentliche Ergebnisse der Anhörung

[noch zu ergänzen]

VI. Finanzielle Auswirkungen

Unmittelbare finanzielle Auswirkungen sind durch dieses Gesetz nicht zu erwarten. Es werden bestehende Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten abgebaut und so die Pflichtigen entlastet.

VII. Bürokratievermeidung, Prüfung Vollzugstauglichkeit

Zusätzlicher Bürokratieaufwand für Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft ist durch das Gesetz nicht zu erwarten. Vielmehr werden bürokratische Anforderungen abgebaut. Durch die Rechtsverordnung wird hinreichend bestimmt, welche und inwieweit die Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten aufrechterhalten werden.

Von der Durchführung eines Praxis-Checks kann abgesehen werden, da das Gesetz bestehende Pflichten abbaut und es sich daher nicht um einen geeigneten Fall im Sinne von Ziffer 4.3.3 der VwV Regelungen handelt.

VIII. Wesentliche Ergebnisse des Nachhaltigkeits-Checks

Das Gesetz kann dazu beitragen, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes zu verbessern, indem es die Wirtschaft von Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten entlastet. Hierdurch werden Wege- oder Versandkosten, Arbeitskraft und Ressourcen wie Papier und Treibstoff gespart. Gleichzeitig werden von der Entlastung aber auch Bürgerinnen und Bürger sowie Selbstverwaltungskörperschaften profitieren. Detaillierte Betrachtungen zu dem Umfang der Entlastung können belastbar erst nach Erlass der Rechtsverordnung und damit nicht im Gesetzgebungsverfahren erfolgen.

Erhebliche negative Auswirkungen sind nicht zu erwarten, da anlassbezogene Kontrollen weiterhin möglich sind und durch die Rechtsverordnung einzelne Pflichten in begründeten Fällen beibehalten werden können.

IX. Wesentliche Ergebnisse des Digitaltauglichkeits-Checks

Von einem Digitaltauglichkeits-Check konnte abgesehen werden, da das Gesetz weder Verfahrensvorschriften enthält noch Verfahrensabläufe betrifft.

X. Sonstige Kosten für Private

Keine.

ENTWURF

B. Einzelbegründungen

Zu § 1

§ 1 enthält Begriffsbestimmungen zu den von diesem Gesetz erfassten Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten. Absatz 1 bestimmt den Begriff der Berichtspflichten. In allen Fällen wurde eine weite Definition gewählt.

Berichtspflichten sind danach allgemein Pflichten, Informationen mitzuteilen oder zu übermitteln. Entscheidend ist, dass für das Vorliegen der Information bei der Behörde der Pflichtige aktiv tätig werden muss. Es kommt nicht darauf an, ob die Information vor der Mitteilung oder Übermittlung erhoben, festgestellt, aufgezeichnet oder inhaltlich aufbereitet werden muss.

Keine Berichtspflicht liegt vor, wenn eine Information dergestalt offengelegt werden muss, dass eine Behörde ohne Zutun des Pflichtigen, etwa im Rahmen eines automatisierten Datenabrufs, rechtmäßig auf Daten zugreifen und sie verarbeiten kann.

Der Begriff der Behörde als Empfänger des Berichtes ist entsprechend § 1 Absatz 2 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes Baden-Württemberg (LVwVfG) funktional auszulegen. Natürliche Personen sowie juristische Personen des öffentlichen Rechtes und des Privatrechtes sind, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen, als Behörden anzusehen. Beliehene werden erfasst.

Die Definition – und damit der Anwendungsbereich des Gesetzes – differenziert nach dem jeweiligen Normadressaten und dessen Funktion bei der Pflichterfüllung.

Private nach Nummer 1 sind natürliche und juristische Personen des Privatrechts. Unter die Legaldefinition sind damit Bürgerinnen und Bürger, Vereine, Stiftungen und Unternehmen unabhängig von ihrer Gesellschaftsform zu fassen. Nehmen natürliche und juristische Personen öffentlichen Aufgaben wahr, fallen sie im Rahmen dieser Aufgabenwahrnehmung nicht unter die Begriffsdefinition dieses Gesetzes.

Um die Besonderheiten der Selbstverwaltungskörperschaften zu berücksichtigen und eine im Vergleich zu Landesbehörden weitergehende Entlastung zu erreichen, werden für diese nach Nummer 2 Berichtspflichten zusätzlich zu Nummer 3 abgeschafft. Ausgenommen sind hiervon lediglich Weisungsaufgaben, da dies der geplanten Etablierung des „Once-Only“-Prinzips und einem notwendigen Informationsaustausch zwischen Behörden entgegenstünde. Gerade bei

Pflichtaufgaben nach Weisung ist es notwendig, eine landesweit gleichförmige Verwaltungspraxis zu gewährleisten.

Nummer 3 bestimmt den Begriff der Berichtspflichten näher, soweit es sich bei dem pflichtigen Normadressaten um eine Behörde handelt. Auch hier ist der Begriff funktional entsprechend § 1 Absatz 2 LVwVfG zu verstehen. Deshalb sind auch Selbstverwaltungskörperschaften umfasst, soweit die Berichtspflichten nicht bereits unter Nummer 2 fallen. Berichtspflichten von Behörden umfassen Informationen, mit denen eine Behörde nachweist, ob, wann und welche Aufgaben ausgeführt wurden (Tätigkeitsnachweis). Zudem werden Berichtspflichten umfasst, bei denen die Behörde über die aus einer fortlaufenden und systematischen Beobachtung eines Sachgebiets gewonnenen Erkenntnisse (Monitoring) übermittelt. Dazu gehören auch andere landesgesetzlich angeordnete periodische Meldungen oder rein statistische Erhebungen. Von den periodischen Meldungen abzugrenzen, sind anlassbezogene Mitteilungen der Behörden.

Absatz 2 enthält die Legaldefinition der Dokumentationspflichten. Im Gegensatz zu den Berichtspflichten werden Dokumentationspflichten nur für Private und damit gegenüber Personen abgeschafft, die keine öffentlichen Aufgaben wahrnehmen. Die Behördeneigenschaft ist auch hier funktional zu verstehen und erfasst damit auch Beliehene.

Absatz 3 definiert Aufbewahrungspflichten. Bei der Definition der Aufbewahrungspflichten wurde auf die Beschränkung auf in Papier aufzubewahrende Unterlagen verzichtet.

Zu § 2

§ 2 hebt die Pflichten nach § 1 am 1. Januar 2028 auf, soweit keine Ausnahme nach § 3 greift.

Die Abschaffung wird dabei nach ihrer Herkunft und in zeitlicher Hinsicht eingeschränkt. Für alle Pflichten gilt, dass diese in Landesgesetzen geregelt sein müssen oder durch Landesgesetze begründet wurden. Damit kann die Pflicht auch einer untergesetzlichen Ermächtigungsgrundlage entstammen. Damit sind auch Verwaltungsvorschriften umfasst, soweit sich die Ermächtigungsgrundlage aus einem Landesgesetz ergibt.

In zeitlicher Hinsicht sind alle am 1. Januar 2028 bestehenden Pflichten umfasst, die auf einem vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bestehenden Gesetz beruhen. Ausgenommen hiervon sind nur Pflichten, die durch oder aufgrund eines nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassenen Gesetzes beruhen (lex posterior).

Zu § 3

§ 3 regelt Ausnahmen zur Aufhebung der Pflichten nach § 2 Absatz 1.

Die Absätze 1 und 2 sollen die Interessenlage im Einzelfall stärker in den Blick nehmen. Das Vertrauen in die Eigenverantwortung und Rechtstreue der Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen bedeutet nicht den Verzicht auf Kontrolle, wenn der Behörde gegenteilige Anhaltspunkte bekannt sind. Liegen Anhaltspunkte vor, gebietet der Untersuchungsgrundsatz eine Ermittlung des Sachverhaltes durch die Behörde.

Absatz 1 Nummer 1 nimmt Pflichten aus, die im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens gemäß § 9 LVwVfG oder entsprechender spezialgesetzlicher Verwaltungsverfahren bestehen. Damit wird sichergestellt, dass das Effizienzgesetz die Mitwirkungsobliegenheiten und -pflichten im Verwaltungsverfahren, wie etwa bei der Anhörung, nicht außer Kraft setzt. Zudem soll klargestellt werden, dass unter Verwaltungsverfahren auch Besteuerungsverfahren fallen und Missverständnissen in Bezug auf Genehmigungsverfahren vorgebeugt werden, die das vorliegende Gesetz nicht berührt. Dementsprechend bleiben auch Pflichten von Zuwendungsempfängern nach den Vorgaben der §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO) oder von Empfängern von Billigkeitsleistungen nach den Vorgaben des § 53 LHO als Einzelfallanordnungen unberührt.

Absatz 1 Nummer 2 stellt klar, dass Einzelfallanordnungen weiterhin gültig sind. Die entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen für Anordnungen im Einzelfall werden von § 1 nicht umfasst. Einzelfallanordnungen können in Form von Verwaltungsakten, Nebenbestimmungen und öffentlich-rechtlichen Verträgen ergehen.

Absatz 2 stellt für die Bereiche der Gefahrenabwehr und der Aufsicht klar, dass eine anlassbezogene Anordnung im Einzelfall – wie beispielsweise auf Grundlage von Generalklauseln – ein verhältnismäßiges Mittel sein kann. Die Tatbestandsvoraussetzungen und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei Ermessensentscheidungen begrenzen die Befugnisse der Behörden ausreichend.

Absatz 3 Satz 1 erhält die Ermächtigung der Landesregierung für den Erlass einer Rechtsverordnung, welche einzelne Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten nach § 1 von der Aufhebung nach § 2 ausnehmen kann. Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Landtags. Die in der Rechtsverordnung aufgeführten Pflichten werden grundsätzlich vollständig aufrechterhalten. Soweit die Verpflichtung zwischen verschiedenen, einzelnen Informationen differenziert, kann diese nur teilweise aufrecht erhalten werden. Dabei ist in der Rechtsverordnung der aufrecht erhaltene Umfang klarstellend genau zu bezeichnen.

Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 dient der Umsetzung höherrangigen Rechts. Landesrechtliche Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten können ihre Grundlage im Recht der Europäischen Union oder Bundesrecht haben, die das Land aber umsetzen muss. Ob diese Pflichten aufrecht erhalten bleiben, liegt weiterhin in der Zuständigkeit des Bundes oder der Europäischen Union. Diese Pflichten müssen in der Rechtsverordnung aufgeführt werden. Zwingend beibehalten werden dürfen nur solche Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten, die nicht über das hinausgehen, was das höherrangige Recht verlangt. Das Gesetz verhindert damit auch Gold-Plating. Insoweit ist nur eine Teilübernahme in die Rechtsverordnung zulässig, sofern die Pflicht nicht nach § 3 Absatz 3 Satz 2 Nummer 2 beibehalten werden soll.

Absatz 3 Satz 2 Nummer 2 enthält die Möglichkeit, Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten beizubehalten, wenn sie aufgrund wichtiger öffentlicher Belange geboten sind. Die Formulierung hebt auf wichtige öffentliche Belange ab und lässt damit nicht jeden öffentlichen Belang zur weiteren Erhaltung der Pflicht genügen.

Absatz 3 Satz 2 Nummer 3 erlaubt die Aufnahme von Pflichten, die zwischen Behörden bestehen und die der Umsetzung einer Berichtspflicht an den Landtag dienen. Regelungen, die Berichte an den Landtag oder seine Ausschüsse vorsehen, werden nicht erfasst, da es sich hier um keine Behörden handelt.

Schließlich können zur Vermeidung von Unsicherheiten in die Verordnung einzelne zu erhaltende Pflichten aufgenommen werden, bei denen unklar ist, ob sie unter die Definition von § 1 fallen.

Zu § 4

§ 4 bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes. Hierbei wurde auf einen hinreichenden Abstand zur Aufhebung der Pflichten geachtet, damit die Landesregierung mit Zustimmung des Landtags eine Rechtsverordnung zum Erhalt einzelner Pflichten erlassen kann.

Stuttgart, den

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg: