

**Handbuch**  
zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften



# Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften

herausgegeben vom  
**Bundesministerium des Innern**

2., völlig neu bearbeitete Auflage

**Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern zur  
Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften  
nach § 42 Abs. 3 und § 69 Abs. 2 der Gemeinsamen  
Geschäftsordnung der Bundesministerien**



**Bundesanzeiger**  
Verlag

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Bundesanzeiger Verlag GmbH  
Amsterdamer Straße 192  
50735 Köln  
Tel.: +49 (0) 2 21/97 66 8-20 0  
Fax: +49 (0) 2 21/97 66 8-27 8  
E-Mail: [vertrieb@bundesanzeiger.de](mailto:vertrieb@bundesanzeiger.de)  
Internet: [www.bundesanzeiger-verlag.de](http://www.bundesanzeiger-verlag.de)

Kostenlose Bestellhotline:  
Tel.: +49 (0) 8 00-12 34 33 9

ISBN: 978-3-8462-0153-4

© 2012 Bundesanzeiger Verlag GmbH, Köln

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk einschließlich seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt auch für die fotomechanische Vervielfältigung (Fotokopie/Mikrokopie) und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Hinsichtlich der in diesem Werk ggf. enthaltenen Texte von Normen weisen wir darauf hin, dass rechtsverbindlich allein die amtlich verkündeten Texte sind.

Herstellung: Günter Fabritius

Satz: media-dp gbr, Sankt Augustin

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Medienhaus Plump, Rheinbreitbach

Printed in Germany

## Vorwort zur zweiten, vollständig überarbeiteten Auflage

Seit dem Bestehen der Bundesrepublik Deutschland wurden pro Jahr durchschnittlich 183 Gesetzentwürfe in den Bundestag eingebracht. Die Bundesregierung erarbeitet davon in jedem Jahr allein rund 100 Vorlagen – in der Spitze bis zu 200 – und erlässt zusätzlich ungefähr 200 Rechtsverordnungen. Das bedeutet, dass die Bundesministerien regelmäßig circa 300 Regelungsvorhaben im Jahr erarbeiten, abstimmen und beschließen müssen.

Dabei sind eine Vielzahl an Vorschriften und Rahmenbedingungen zu beachten. Neben dem Grundgesetz, der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, den Geschäftsordnungen von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat sind auch Vorgaben aus dem Gesetz über die Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates, die Vereinbarkeit der Inhalte eines Gesetzesentwurfs mit dem bestehenden Recht sowie Fragen der Rechtsförmlichkeit zu prüfen. Um dem Anspruch an gute Rechtsetzung Rechnung tragen zu können, ist das Wissen um Inhalte und Abläufe des Gesetzgebungsprozesses im vorparlamentarischen und parlamentarischen Verfahren unabdingbare Voraussetzung.

Das Bundesministerium des Innern, das für die Grundsätze besserer Rechtsetzung innerhalb der Bundesregierung zuständig ist, fühlt sich diesem Anspruch besonders verpflichtet und möchte mit diesem Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften seinen Beitrag zu besserer Rechtsetzung leisten. Es soll all jenen eine Hilfestellung bieten, die vor der Aufgabe stehen, ein Rechtsetzungsvorhaben zu erarbeiten, damit von der ersten Gedankenskizze bis hin zum Referentenentwurf schließlich ein Gesetzentwurf der Bundesregierung entsteht, der in das parlamentarische Verfahren eingebracht werden kann. Es soll aber auch all denjenigen Einblicke in die vorparlamentarische und parlamentarische Arbeit ermöglichen, die sich mit diesen Prozessen auseinandersetzen möchten.

Zusammen mit dem vom Bundesministerium der Justiz herausgegebenen „Handbuch der Rechtsförmlichkeit“ bildet das „Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ eine Grundlage der Gesetzgebungsarbeit innerhalb der Bundesregierung, die auch zukünftig fortgeschrieben werden soll. Dieses Handbuch basiert zu Teilen auf einer Vorlage von Herrn MinR Matthias Harbort (beim Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien), dem ich an dieser Stelle für die hervorragende Vorarbeit ausdrücklich Dank sagen möchte.

Ich wünsche allen, die vor der Herausforderung stehen, ein gutes Gesetz auf den Weg zu bringen, dass dieses Handbuch ihnen helfen und die Arbeit ein Stück erleichtern möge.



(Cornelia Rogall-Grothe)

Staatssekretärin im Bundesministerium des Innern



## **Hinweise des Referates Bessere Rechtsetzung, Bürokratieabbau, E-Government-Gesetz und Kommunalwesen**

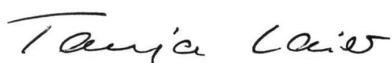
Die Vorbereitung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen sowie Verwaltungsvorschriften ist ein wesentlicher Bestandteil der ministeriellen Arbeit. Das Wissen über die Abläufe des Gesetzgebungsprozesses innerhalb der Bundesregierung wird jedoch in der Ausbildung der am Gesetzgebungsprozess beteiligten Mitarbeiter allenfalls am Rande vermittelt und hauptsächlich in der täglichen Praxis weitergegeben.

Dieses Wissen ist in die 1992 erschienene erste Auflage dieses Handbuchs nur zum Teil eingeflossen. Es bestand vor allem aus einer Sammlung der für die Vorbereitung von Regelungsentwürfen maßgeblichen Vorschriften, Beschlüsse und Richtlinien innerhalb der Bundesregierung. § 42 Absatz 3 und § 69 Absatz 2 GGO setzen die Beachtung des Handbuchs voraus. Nicht zuletzt deshalb sind die Aktualisierung und Überarbeitung des Handbuchs dringend notwendig geworden.

Das Bundesministerium des Innern hat sich aus den eingangs dargestellten Gründen dafür entschieden, das Handbuch stärker auf die zusammenhängende Vermittlung der Abläufe bei der Erarbeitung von Regelungsvorhaben auszurichten. So ist ein Werk entstanden, das den Weg eines Gesetzgebungsvorhabens von der ersten Idee bis hin zur Verkündung im Bundesgesetzblatt nachzeichnen und die Grundlagen guter Rechtsetzungspraxis vermitteln soll. Es soll Hilfestellung bieten, wenn ein Mitarbeiter erstmals oder nach langer Zeit wieder vor die Aufgabe gestellt ist, ein Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung zu erarbeiten oder zu begleiten.

Die hier vorliegende zweite Auflage des Handbuchs ist ein Gemeinschaftswerk von Mitarbeitern des Bundesministeriums des Innern. Dank gebührt vor allem den Kolleginnen und Kollegen um Prof. Dr. Gottfried Konzendorf, Dr. Marco Herrmann und Bastian Rothe sowie Dirk Bollmann, René Franz, Sebastian Jung, Cordula Kießling, Sandra Klüver, Anett Kreuzer und Dr. Kai Schollendorf. Auch den Mitarbeitern im Referat Grundsatzfragen der Rechtsprüfung und dem Redaktionsstab Rechtssprache im Bundesministerium der Justiz gebührt der Dank für ihre hilfreichen Anmerkungen und Hinweise.

Alle Leser sind dazu aufgerufen, weitere praxisrelevante Hinweise und Beispiele guter Gesetzgebungspraxis anzuregen ([O2@bmi.bund.de](mailto:O2@bmi.bund.de)), die in eine spätere Auflage des Handbuchs einfließen können. Damit helfen Sie mit, dem Anspruch an bessere Rechtsetzung dauerhaft gerecht zu werden.



(Dr. Tanja Laier)  
Referatsleiterin im Bundesministerium des Innern





# Inhaltsübersicht

	Seite	Rn.
<b>Vorwort zur zweiten, vollständig überarbeiteten Auflage</b> .....	5	
<b>Hinweise des Referates Bessere Rechtsetzung, Bürokratieabbau, E-Government-Gesetz und Kommunalwesen</b> .....	7	
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	19	

## Teil I: Rahmenbedingungen zur Erstellung eines Gesetzentwurfs

<b>1 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Gesetzgebung des Bundes</b> .....	23	1
1.1. Normtypen und Normenhierarchie .....	23	1
1.1.1 Förmliche Gesetze .....	24	4
1.1.2 Rechtsverordnungen .....	25	7
1.1.3 Satzungen .....	25	9
1.1.4 Verwaltungsvorschriften .....	26	10
1.1.5 Exkurs: Hoheitliche Regulierung und Selbstregulierung .....	26	11
1.2 Exkurs: Notwendigkeit der Regulierung durch förmliches Gesetz ....	27	13
1.3 Bundesrecht, Landesrecht und kommunale Selbstverwaltung .....	28	15
1.3.1 Grundzüge des föderativen Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland .....	28	15
<i>Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern</i> .....	28	15
<i>Verfassungsautonomie der Länder und bundesstaatliche Homogenität</i> .....	28	17
<i>Kooperativer Föderalismus</i> .....	28	18
1.3.2 Gesetzgebungskompetenzen des Bundes .....	29	19
1.3.3 Gesetzgebungskompetenzen der Länder .....	30	22
1.3.4 Vollzug der Bundesgesetze .....	30	23
<i>Regelfall: Vollzug durch die Länder als eigene Angelegenheit</i> .....	30	23
<i>Sonderfall 1: Vollzug durch die Länder im Auftrag des Bundes</i> .....	30	24
<i>Sonderfall 2: Vollzug durch den Bund</i> .....	31	25
1.3.5 Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau und ihre Funktion als Normgeber .....	31	26
<i>Kommunale Selbstverwaltung</i> .....	31	26
<i>Doppelcharakter der Gemeinden</i> .....	31	27

# Inhaltsübersicht

---

	Seite	Rn.
1.4 Organe der Gesetzgebung .....	32	28
1.4.1 Grundzüge des Prinzips der Gewaltenteilung .....	32	28
1.4.2 Deutscher Bundestag .....	32	29
1.4.3 Bundesrat .....	32	30
1.5 Gesetzgebungsverfahren .....	34	31
1.5.1 Gesetzesinitiativen .....	34	31
1.5.2 Beratung von Vorlagen im Bundestag .....	34	33
1.5.3 Beratung von Gesetzesbeschlüssen im Bundesrat .....	34	34
1.5.4 Sonderfall: Beratung der Vorlagen im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat .....	34	35
1.5.5 Zustandekommen von Gesetzen .....	35	36
<i>Einspruchsgesetz</i> .....	35	37
<i>Zustimmungsgesetz</i> .....	35	38
1.5.6 Verkündung und Inkrafttreten der Gesetze .....	36	39
1.6 Kontrolle des Gesetzgebers durch die Gerichte .....	37	42
1.6.1 Funktion und Stellung des Bundesverfassungsgerichts .....	37	42
1.6.2 Kontrollbefugnisse der Fachgerichte .....	38	45
<b>2 Grundlagen für Gesetzesinitiativen der Bundesregierung</b> .....	39	47
2.1 Zum Verhältnis von Gesetzesinitiativen der Bundesregierung, des Bundestages und des Bundesrates .....	39	47
2.2 Grundzüge der Organisation der Bundesregierung .....	40	50
2.2.1 Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzip .....	40	50
<i>Kanzlerprinzip und Richtlinienkompetenz</i> .....	40	52
<i>Ressortprinzip</i> .....	40	53
<i>Kollegial-/Kabinettsprinzip</i> .....	41	55
<i>Beauftragte der Bundesregierung</i> .....	41	56
2.2.2 Hierarchischer Aufbau der Ministerialverwaltung .....	41	58
2.2.3 Fachreferate .....	42	61
2.2.4 Koordinierungs- und Schnittstellenfunktion des Bundeskanzleramtes .....	42	63
<i>Sitzungen des Bundeskabinetts</i> .....	43	64
<i>Kabinettausschüsse</i> .....	43	65
<i>Bund-Länder-Besprechungen</i> .....	43	66
<i>Zusammenarbeit mit dem Bundestag</i> .....	43	67
2.3 Verfahrensvorschriften .....	44	68
2.3.1 Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) .....	44	68
2.3.2 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) .....	44	69
2.3.3 Gesetz über die Einsetzung eines Nationalen Normen- kontrollrates (NKRK) .....	44	70

	Seite	Rn.
2.3.4 Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) .....	45	73
2.3.5 Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR) .....	45	74
2.3.6 Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat (GO VA) .....	45	75

## Teil II: Erstellung eines Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung

<b>1 Vorüberlegungen</b> .....	49	78
1.1 Rückkopplung zwischen Leitung und zuständiger Organisations- einheit des federführenden Ressorts .....	49	78
1.2 Anlässe für ein Tätigwerden des federführenden Ressorts .....	50	82
1.3 Prüfung: Regelungsnotwendigkeit und Form der Regelung (Normenhierarchie) .....	51	83
1.4 Zeitplanung .....	52	84
<i>Kurzübersicht: Planungsbogen Gesetzgebungsverfahren</i> .....	52	85
1.5 Fundierung des Vorhabens: Materialrecherche, Eckpunkte, prospek- tive Gesetzesfolgenabschätzung, Gutachten und Kommissionen .....	55	85
<i>Materialrecherche</i> .....	55	85
<i>Erarbeitung von Eckpunkten</i> .....	55	86
<i>Prospektive Folgenabschätzung</i> .....	55	87
<i>Gutachten und Sachverständigenkommissionen</i> .....	56	88
1.6 Kabinettbeteiligung bei aufwendigen Vorarbeiten und bei Ressortdifferenzen .....	57	89
1.7 Prüfung der Rahmenbedingungen .....	58	90
1.8 Erste Unterrichtung der Hausleitung .....	60	92
1.9 Exkurs: Einwirkungen politischer Gremien (z.B. Koalitionsrunden) auf das Gesetzgebungsverfahren .....	61	95
<b>2 Arbeitsentwurf des federführenden Fachreferates</b> .....	62	96
2.1 Inhaltliche und formale Anforderungen an den Gesetzentwurf .....	62	96
2.2 Folgen von Gesetzen .....	62	99
2.3 Arbeitshilfe bessere Rechtssetzung .....	65	100
<i>Arbeitshilfe für bessere Rechtssetzung</i> .....	65	101
<b>3 Hausabstimmung innerhalb des federführenden Ministeriums</b> .....	69	101
<i>Verfahrensschritte auf Arbeits- und Staatssekretärebene</i> .....	69	101
<i>Notwendigkeit einer Entscheidung der Hausleitung</i> .....	69	103

	Seite	Rn.
<b>4 Ressortabstimmung sowie weitere vorgeschriebene Beteiligungen</b> .....	70	104
1. Schritt: Unterrichtung des Bundeskanzleramtes .....	70	105
2. Schritt: Interessenermittlung bei Ländern und Gemeinden .....	70	107
3. Schritt: Beteiligung der betroffenen Ressorts sowie der Beauftragten der Bundesregierung und der Bundesbeauftragten .....	71	108
4. Schritt: Beteiligung des Nationalen Normenkontrollrates .....	71	111
5. Schritt: Erörterung der vorgetragenen Änderungswünsche .....	71	112
6. Schritt: Erneute Abstimmung im federführenden Ressort .....	72	114
<b>5 Beteiligung und Unterrichtung von Ländern, Verbänden und anderen Stellen</b> .....	73	115
Anhörung von Verbänden und Fachkreisen .....	74	120
<b>6 Kabinettsbeschluss über den Gesetzentwurf</b> .....	75	125
6.1 Grundzüge des Kabinettsverfahrens .....	75	125
Schlussabstimmung zur Herbeiführung der Kabinettreife .....	75	125
Sonderproblematik: Notifizierung von Gesetzentwürfen .....	75	126
Kordinierung der Kabinettsitzung durch das Bundeskanzleramt .....	75	127
Aufbau von Kabinettsvorlagen .....	76	128
6.2 Bindung der Minister und Regierungsbeamten an den Kabinetts- beschluss („Kabinettsdisziplin“) .....	77	130
<b>7 Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Bundesregierung</b> .....	78	131
7.1 Beratung in den Ausschüssen und Rolle der Bundesregierung .....	79	134
Rechtsgrundlagen des Ausschussverfahrens .....	79	135
Bedeutung der Ausschüsse .....	79	136
Organisation der Ausschüsse .....	79	137
Einleitung der Beratungen .....	80	140
Einzelheiten der Ausschussberatungen .....	80	142
7.2 Beschluss des Plenums .....	82	149
Einheitliche Stimmabgabe eines Landes .....	82	150
Ablauf der Stimmabgabe .....	82	151
Ungültigkeit bei unterschiedlichem Stimmverhalten .....	83	152
Feststellung der abgegebenen Stimmen .....	83	153
Dokumentation: Beschlussdrucksache .....	83	155
Übersendung der Stellungnahme des Bundesrates an die Bundesregierung .....	83	156

	Seite	Rn.
<b>8 Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates</b> .....	84	157
<i>Form der Gegenäußerung</i> .....	84	158
<i>Verfahren zur Erstellung der Gegenäußerung</i> .....	84	159
<i>Kabinettsentscheidung über Entwurf der Gegenäußerung</i> .....	85	163
<i>Pflichten und Rechte von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung</i> .....	85	164
<i>Sonderregelung für Haushaltsvorlagen</i> .....	85	165
<i>Einbringung in den Bundestag</i> .....	85	166

**Teil III:**

**Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren**

<b>1 Beratung des Gesetzentwurfs im Bundestag</b> .....	89	167
1.1 <i>Ablauf der Beratungen und maßgebliche Akteure</i> .....	89	167
<i>Plenarberatungen und Ausschussberatung</i> .....	89	167
<i>Weitere Akteure im Gesetzgebungsverfahren</i> .....	89	168
1.2 <i>Erste Lesung</i> .....	90	169
<i>Beschränkte Sachberatung</i> .....	90	169
<i>Überweisung an die Ausschüsse</i> .....	90	170
1.3 <i>Ausschussberatungen und Rolle der Bundesregierung im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren</i> .....	91	172
<i>Funktion des Ausschussverfahrens</i> .....	91	172
<i>Befugnisse der Ausschüsse</i> .....	91	173
<i>Organisation und Arbeitsweise der Ausschüsse</i> .....	91	174
<i>Rolle der Regierungsvertreter in den Ausschussberatungen</i> .....	91	175
<i>Synopse des Bundesministeriums für die Ausschussberatungen</i> ....	92	177
<i>Formulierungshilfen</i> .....	92	178
<i>Ablauf der Ausschussberatungen</i> .....	93	180
<i>Einbeziehung der Willensbildung der Fraktionen</i> .....	93	181
<i>Abschluss der Beratungen: Beschlussempfehlung und Bericht des federführenden Ausschusses</i> .....	93	182
1.4 <i>Zweite und dritte Lesung – Gesetzesbeschluss</i> .....	95	185
<i>Zweite Lesung</i> .....	95	185
<i>Dritte Lesung</i> .....	95	189
<i>Schlussabstimmung/Gesetzesbeschluss (Artikel 77 Absatz 1 GG und § 86 GO-BT)</i> .....	96	193
<i>Regeln der Schlussabstimmung</i> .....	96	194
<i>Einbringung des Gesetzesbeschlusses in den Bundesrat</i> .....	97	195

	Seite	Rn.
<b>2 Beratung des Gesetzesbeschlusses im Bundesrat</b> .....	98	196
2.1 Einspruchs- und Zustimmungsgesetze .....	98	196
2.2 Ausschussberatungen und Rolle der Bundesregierung .....	100	201
2.3 Beschluss des Plenums .....	101	202
2.3.1 Zustandekommen von Gesetzen und Zustimmung zum Gesetzesbeschluss .....	101	203
2.3.2 Anrufung des Vermittlungsausschusses – Fortsetzung des Gesetzgebungsverfahrens .....	101	207
<b>3 Beratung des Gesetzesbeschlusses im Vermittlungsausschuss   von Bundestag und Bundesrat</b> .....	103	210
3.1 Mitglieder und Verfahrensgrundsätze des Vermittlungsausschusses sowie Rolle der Bundesregierung im Vermittlungsverfahren .....	103	210
<i>Geschäftsstelle des Vermittlungsausschusses</i> .....	104	215
<i>Ablauf des Vermittlungsverfahrens</i> .....	104	216
3.2 Vermittlungsergebnisse .....	105	218
3.3 Beschlussfassung von Bundestag und Bundesrat .....	106	220
<b>4 Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt</b> .	107	223
1. Schritt: Veranlassung der Urschrift des Gesetzes .....	107	223
2. Schritt: Herstellung der Urschrift des Gesetzes .....	107	224
3. Schritt: Gegenzeichnung der Urschrift des Gesetzes .....	107	225
4. Schritt: Übersendung der formgerechten Urschrift des Gesetzes an das Bundespräsidialamt .....	108	226
5. Schritt: Ausfertigung (Zeichnung) durch den Bundespräsidenten .....	108	227
6. Schritt: Verkündung des Gesetzes .....	108	228

## Teil IV:

### Vertiefte Betrachtung wichtiger praxisrelevanter Einzelfragen der Gesetzgebung des Bundes

<b>1 Anforderungen an die Gestaltung von Gesetzentwürfen</b> .....	111	231
1.1 Das Vorblatt .....	111	231
1.2 Gestaltung der Gesetzestexte .....	112	232
1.2.1 Rechtsförmlichkeit .....	112	233
1.2.2 Gesetzessprache .....	113	236
1.3 Barrierefreie Gestaltung .....	114	240
1.4 Gesetzesbegründungen .....	115	241

	Seite	Rn.
<b>2 Rechtliche Prüfung von Gesetzentwürfen</b> .....	116	246
2.1 Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht .....	116	246
2.2 Vereinbarkeit mit EU-Recht und Völkerrecht .....	117	249
2.3 Rechtssystematische und rechtsförmliche Prüfung .....	118	251
<b>3 Sonderfall: Parallele Einbringung von Gesetzentwürfen durch Bundesregierung und Bundestag</b> .....	119	254
<b>4 Sonderfall: Formulierungshilfen der Bundesregierung für den Bundestag</b> .....	120	255
<b>5 Typische Probleme bei der Umsetzung von EU-Richtlinien</b> .....	121	258
5.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	121	258
5.2 Parallele Umsetzung in Bundes- und Landesrecht .....	122	260
5.3 Auswahl des Regulierungstyps .....	123	261
5.4 Vorklärung rechtssystematischer und terminologischer Fragen mit der EU-Kommission .....	124	262

## Teil V: Rechtsverordnungen

<b>1 Vorbemerkungen</b> .....	127	266
<b>2 Vorgehensweise und Vorüberlegungen</b> .....	128	269
2.1 Zeitplan .....	129	271
<i>Hinweis:</i> .....	129	272
<i>Kurzübersicht: Planungsbogen Gesetzgebungsverfahren</i> .....	129	273
2.2 Definition des Handlungsrahmens für die Rechtsverordnung .....	133	274
2.2.1 Bestimmtheitsgebot der Verordnungsermächtigung .....	133	277
2.2.2 Rechtsverordnungen der Bundesregierung .....	134	279
2.2.3 Rechtsverordnungen eines Bundesministers .....	134	281
<i>Wahl eines bestimmten Bundesministers</i> .....	134	281
<i>Gemeinsame Rechtsverordnungen</i> .....	134	283
2.2.4 Rechtsverordnungen einer Landesregierung .....	134	284
<i>Ermächtigungsadressat Landesregierung</i> .....	134	284
<i>Umsetzung der Verordnungsermächtigung auch in Form eines Landesgesetzes</i> .....	134	286
2.2.5 Rechtsverordnung zur Übertragung einer Verordnungsermächtigung in Form der Subdelegation bzw. Untermächtigung .....	135	289
<b>3 Aufbau und Gestaltung einer Rechtsverordnung</b> .....	136	290

	Seite	Rn.
<b>4 Beteiligungsverfahren</b> .....	137	291
4.1 Haus- und Ressortbeteiligung .....	137	291
4.2 Zustimmungspflichtigkeit einer Rechtsverordnung durch den Bundesrat .....	138	294
<i>Allgemeiner Regelungsinhalt des Artikels 80 Absatz 2 GG</i> .....	138	295
<i>Weitere Zustimmungspflichten aufgrund von Bundesrecht</i> .....	138	297
<i>Ausschluss der Zustimmung durch Bundesgesetz</i> .....	139	298
<i>Maßgabebeschlüsse des Bundesrates</i> .....	139	299
<b>5 Ausfertigung, Urschrift und Verkündung von Rechtsverordnungen</b> .....	140	300
<i>Grundsatz</i> .....	140	300
<i>Beschluss vor Inkrafttreten der Verordnungsermächtigung</i> .....	140	302
<i>Verkündung nach Außerkrafttreten der   Verordnungsermächtigung</i> .....	140	303
<i>Anordnung rückwirkenden Inkrafttretens</i> .....	140	304
<i>Erlass ohne gesetzliche Ermächtigung</i> .....	140	305
<i>Bestandskraft von Rechtsverordnungen</i> .....	141	306
<i>Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen die Verfassungsprinzipien</i> ...	141	307

## Teil VI: Verwaltungsvorschriften

<b>1 Überblick über die Arten von Verwaltungsvorschriften</b> .....	145	311
<i>Organisations- und Dienstvorschriften</i> .....	145	312
<i>Norminterpretierende und normkonkretisierende   Verwaltungsvorschriften</i> .....	145	313
<i>Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften</i> .....	145	315
<i>Gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften</i> .....	146	316
<b>2 Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften und Bindung der Adressaten</b> .....	147	317
<i>Intrabehördliche Verwaltungsvorschriften</i> .....	147	319
<i>Intersubjektive und interbehördliche Verwaltungsvorschriften</i> ....	147	320
<i>Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften</i> .....	147	321
<i>Bindung der Bürger</i> .....	148	322
<i>Selbstbindung der Verwaltung</i> .....	148	323
<b>3 Verfahren beim Erlass von Verwaltungsvorschriften</b> .....	149	324
<b>4 Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften</b> .....	150	327



	Seite	Rn.
<b>5 Sonderfall: Allgemeine Verwaltungsvorschriften</b> .....	151	328
5.1 Definition .....	151	329
5.2 Arten .....	152	330
<i>Allgemeine Verwaltungsvorschriften i.S.d. Artikels 84 Absatz 2</i> <i>und des Artikels 85 Absatz 2 GG</i> .....	152	331
<i>Allgemeine Verwaltungsvorschriften i.S.d. Artikels 86 Satz 1 GG</i> .....	152	334
<i>Allgemeine Verwaltungsvorschriften i.S.d. Artikels 108</i> <i>Absatz 7 GG</i> .....	153	337
5.3 Verfahren beim Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften ...	154	339
5.4 Formale Anforderungen an die Gestaltung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften .....	155	340
<i>Bezeichnung</i> .....	155	341
<i>Eingangsformel</i> .....	155	346
<i>Regelungstext</i> .....	156	348
<i>Inkrafttreten/Außerkräfttreten</i> .....	156	349
<i>Schlussformel</i> .....	157	352
<i>Herstellung der Urschrift und Bekanntmachung</i> .....	157	353
<b>6 Rundschreiben des Bundes mit rein faktischer Wirkung</b> .....	158	355
<b>7 Informationsmaterial: Aus- und Fortbildung/ Materialien</b> .....	159	357
<i>Fortbildungsveranstaltungen</i> .....	159	357
<i>Informationsmaterialien</i> .....	159	358
<i>Elektronische „Arbeitshilfe Gesetzgebung“</i> .....	160	359

## Annexe

<b>Annex 1: Wie ein Gesetz entsteht</b> .....	162
<b>Annex 2: Verfahren: Gesetzentwürfe der Bundesregierung</b> .....	163
<b>Annex 3: Ausschnitt Kabinetttvorlage</b> .....	164
<b>Annex 4: VwV-Richtlinie</b> .....	167
<b>Annex 5: Schematische Übersicht über das Verfahren beim Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften durch den Bund</b> ..	173
<b>Annex 6: Muster einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift</b> .....	180
<b>Stichwörter</b> .....	183



## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BK-Amt	Bundeskanzleramt
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMFSFJ	Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BRat	Bundesrat
BReg	Bundesregierung
BT	Deutscher Bundestag
Bundestag	Deutscher Bundestag
CdS	Chef der Staats- und Senatskanzleien der Länder
ChefBK	Chef des Bundeskanzleramtes
ELVER	System zur Elektronischen Verfahrenssteuerung
Föderalismuskommission I / Föderalismusreform I	Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung
Föderalismuskommission II / Föderalismusreform II	Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GO BR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung

## Abkürzungsverzeichnis

---

GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GO VA	Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat
inkl.	inklusive
IntraplanB	System zur Elektronischen Verfahrenssteuerung
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
KabParl	Kabinetttreferat
KabRef.	Kabinetttreferat
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
sog.	so genannte
VA	Vermittlungsausschuss
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVR	Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes (VwVR) vom 20. Dezember 1989 (GMBI 1990, S. 39 ff.)
z.B.	zum Beispiel

Teil I:

**Rahmenbedingungen  
zur Erstellung  
eines Gesetzentwurfs**



## 1 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Gesetzgebung des Bundes

### 1.1. Normtypen und Normenhierarchie

Deutschland ist ein föderaler Staat. Bund und Länder weisen jeweils eine eigenständige Normgebung auf. Dementsprechend wird zwischen Bundes- und Landesrecht unterschieden. Innerhalb dieser Rechtssphären sind jeweils verschiedene Normtypen zu unterscheiden: Verfassung (Grundgesetz bzw. Landesverfassungen), förmliche (einfache) Gesetze, Rechtsverordnungen, (autonome) Satzungen und Verwaltungsvorschriften. Die einzelnen Normtypen stehen in einem hierarchischen Verhältnis, d.h., dass die jeweils höherrangige Norm die im Rang niedrigere im Konfliktfall verdrängt bzw. nichtig werden lässt. Für den Konfliktfall zwischen Bundes- und Landesrecht ist dies in Artikel 31 des Grundgesetzes (GG) ausdrücklich geregelt („Bundesrecht bricht Landesrecht“), ansonsten ergibt sich dieser Grundsatz aus allgemeinen Verfassungsprinzipien bzw. – für das Verhältnis zwischen förmlichem Gesetz und Rechtsverordnung – aus Artikel 80 Absatz 1 GG. Zu beachten ist indessen, dass der Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht nur insoweit gilt, als der Bund für die jeweilige Regelung eine im GG verankerte Regelungskompetenz hat. Erlässt der Bund außerhalb seiner Kompetenzen Normen, sind diese nichtig.

1

Konkret gestaltet sich die Normenhierarchie wie folgt:

2

#### **I. Bundesrecht**

1. Verfassung (Grundgesetz)
2. Förmliches Gesetz
3. Rechtsverordnung
4. Satzung
5. Verwaltungsvorschrift

#### **II. Landesrecht**

1. Landesverfassung
2. Förmliches Gesetz
3. Rechtsverordnung
4. Satzung
5. Verwaltungsvorschrift

Das Recht der Europäischen Union (sowohl Primär- als auch Sekundärrecht) hat gegenüber dem nationalen Recht generell Vorrang. Es handelt sich dabei um einen Anwendungs- und nicht um einen Geltungsvorrang, d.h. kollidierendes nationales Recht wird unanwendbar, verliert jedoch nicht seine Gültigkeit. Artikel 25 GG besagt: „Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bun-

3

desrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.“ Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts haben einen Rang oberhalb einfacher Bundesgesetze, aber unterhalb des Grundgesetzes (sog. Zwischenrang), völkerrechtliche Verträge haben den Rang eines förmlichen (einfachen) Bundesgesetzes, allerdings im Unterschied zu sonstigen Bundesgesetzen, dass sie nicht durch lex posterior verdrängt werden und sonstiges Bundesrecht in ihrem Licht auszulegen ist.

### 1.1.1 Förmliche Gesetze

#### DEFINITION:

.....

- Förmliche Gesetze sind abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung,
- welche der parlamentarische Gesetzgeber in dem von der Verfassung dafür
- vorgeschriebenen Verfahren erlässt.

- 4 „Außenwirkung“ bedeutet, dass die Normen auf den Rechtskreis des Bürgers<sup>1</sup> unmittelbar bindend einwirken, mithin nicht nur eine auf den Binnenbereich des Staates beschränkte Wirkung entfalten.
- 5 Unterschieden werden einfache und verfassungsändernde förmliche Gesetze. Das Gesetzgebungsverfahren ist in den Artikeln 76 bis 82 GG geregelt. Die besonderen Anforderungen für verfassungsändernde Gesetze ergeben sich aus Artikel 79 Absatz 1 und 2 GG (Erfordernis einer ausdrücklichen Textänderung sowie Zweidrittelmehrheit in den gesetzgebenden Körperschaften Bundestag und Bundesrat). Verfassungsändernde Gesetze, welche die Menschenwürde oder die in Artikel 20 GG niedergelegten Staatsstrukturprinzipien (Prinzip der Republik, Grundsatz der Gewaltenteilung, Demokratie-, Rechtsstaats-, Sozialstaats- und Bundesstaatsprinzip) berühren, sind unzulässig (Artikel 79 Absatz 3 GG).

#### HINWEIS

Ein vollständiges Verzeichnis der jeweils aktuell geltenden förmlichen Bundesgesetze findet sich auf der Webseite [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de) des Bundesministeriums der Justiz. Hier besteht die Möglichkeit zur Titel- und Volltextsuche.

- 6 Bei der Vorbereitung und Gestaltung von Gesetzesvorhaben sind das Kapitel 6 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und das vom Bundesministerium der Justiz herausgegebene Handbuch der Rechtsförmlichkeit zu beachten.

---

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird hier und im Folgenden auf die Verwendung von Paarformen verzichtet. Stattdessen wird die grammatikalisch maskuline Form verallgemeinernd verwendet (generisches Maskulinum). Diese Bezeichnungsform umfasst gleichermaßen weibliche und männliche Personen, die damit selbstverständlich gleichberechtigt angesprochen sind.



## 1.1.2 Rechtsverordnungen

### DEFINITION:

.....

- Rechtsverordnungen sind abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung,
- welche die Exekutive auf der Grundlage einer durch ein förmliches Gesetz
- erteilten Ermächtigung erlässt.

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Verordnungsgebung aufgrund einer bundesgesetzlichen Ermächtigung sind in Artikel 80 Absatz 1 GG geregelt. Zur Verordnungsgebung ermächtigt werden können nur die Bundesregierung, ein einzelner Bundesminister oder die Landesregierungen (also nicht der Bundespräsident oder einzelne Landesminister). Dabei müssen Inhalt, Ausmaß und Zweck der erteilten Ermächtigung im Gesetz hinreichend bestimmt sein. Diese Anforderung folgt aus dem Demokratieprinzip (Artikel 20 Absatz 2 GG) und dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Artikel 20 Absatz 3 GG). Danach hat das Parlament das Rechtsetzungsmonopol. Artikel 80 GG ist – durch die enge Anbindung der verordnungsgebenden Exekutive an die Vorgaben des Parlaments – eine systemkonforme Ausnahme von diesen Prinzipien. Rechtsverordnungen, die nicht von einer gesetzlichen Ermächtigung gedeckt sind, sind nichtig.

7

### HINWEIS

Ein vollständiges Verzeichnis der jeweils aktuell geltenden förmlichen Rechtsverordnungen findet sich auf der Webseite [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de) des Bundesministeriums der Justiz. Es besteht die Möglichkeit zur Titel- und der Volltextsuche.

Bei der Vorbereitung und Gestaltung von Rechtsverordnungen sind die Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (§§ 62 ff. GGO) und das vom Bundesministerium der Justiz herausgegebene Handbuch der Rechtsförmlichkeit zu beachten.

8

- *Zu weiteren Informationen und Hinweisen zur Vorbereitung und Gestaltung von Rechtsvorschriften siehe Teil V, Seite 127 ff., Rn. 264 ff.*

## 1.1.3 Satzungen

### DEFINITION:

.....

- Satzungen sind abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung, welche
- von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erlassen werden, die kraft
- Verfassung oder aufgrund einfachgesetzlicher Regelungen mit beschränkter
- Rechtsetzungsautonomie ausgestattet sind.

In Deutschland gibt es in vielen Bereichen Selbstverwaltungskörperschaften. Diese haben eine demokratische Binnenstruktur. Zu nennen sind z.B. die Industrie- und Handelskammern, die Rechtsanwalts-, Notar-, Ärzte- oder Architekten-

9

kammern. Sie regeln durch Satzungen etwa weite Teile des Berufsrechts sowie der entsprechenden Ausbildungsgänge und Zugangsvoraussetzungen. Als Beispiele zu nennen sind ferner die Universitäten und die Gemeinden. Aber auch die Träger der Sozialversicherung verfügen in erheblichem Umfang über Selbstverwaltungsautonomie. Dies ermöglicht ihnen den Erlass von Satzungen.

### 1.1.4 Verwaltungsvorschriften

#### DEFINITION:

.....

- Verwaltungsvorschriften sind abstrakt-generelle Regelungen ohne unmittelbare Außenwirkung, die von der Exekutive zur Ausgestaltung der eigenen Verwaltungstätigkeit erlassen werden. Sie dienen dazu, eine einheitliche Rechtsanwendung innerhalb der Verwaltung zu gewährleisten.

- 10** Die Bandbreite der Verwaltungsvorschriften ist in der Praxis sehr groß. Sie reicht von organisationsrechtlichen Bestimmungen bis zu innerdienstlichen Anweisungen für die Auslegung und Anwendung gesetzlicher Bestimmungen durch die Bediensteten von Behörden (sog. norminterpretierende Verwaltungsvorschriften). Zu beachten ist in solchen Fällen stets, dass die Verwaltungsvorschriften über die gesetzlichen Vorgaben weder hinausgehen noch hinter ihnen zurückbleiben dürfen.

► *Zu weiteren Informationen und Hinweisen zur Vorbereitung und Gestaltung von Verwaltungsvorschriften siehe Teil VI, Seite 145 ff., Rn. 309 ff.*

### 1.1.5 Exkurs: Hoheitliche Regulierung und Selbstregulierung

- 11** Neben hoheitliche Regelungen treten zunehmend Normen, die von gesellschaftlichen Gruppen, Verbänden und Organisationen für ihren Wirkungskreis geschaffen werden. Der Sinn solcher Selbstregulierung besteht darin, durch gesellschaftliche Initiativen hoheitliche Regulierung entbehrlich zu machen. Vorteile dieser Praxis sind die Vermeidung staatlicher Überregulierung, sachnahe und flexible Problemlösungen sowie ein hohes Maß gesellschaftlicher Teilhabe an der Gestaltung des Gemeinwesens. Eine Gefahr der Selbstregulierung besteht darin, dass sie zur Durchsetzung einseitiger Interessen der normsetzenden Akteure missbraucht wird.

- 12** In Deutschland hat die Selbstregulierung eine lange Tradition und erstreckt sich auf viele Bereiche, z.B. den Mediensektor, den Jugend- oder den Umweltschutz. Unterschieden werden verschiedene Formen der Selbstregulierung, je nachdem, ob der Gesetzgeber für die Selbstregulierung Vorgaben festlegt (sog. regulierte Selbstregulierung – wie z.B. im Jugendschutz) oder nicht (sog. freie Selbstregulierung – wie z.B. der Verhaltenskodex für Journalisten und Verlage des von den Presseverbänden getragenen Deutschen Presserates).

## 1.2 Exkurs: Notwendigkeit der Regulierung durch förmliches Gesetz

13

Es ist nicht beliebig, ob eine Regelung durch förmliches Gesetz oder durch eine niederrangigere Norm getroffen werden kann. Aus verschiedenen Bestimmungen des Grundgesetzes (etwa aus den Grundrechten, aus Artikel 20 Absatz 2 und 3 GG, Artikel 80 Absatz 1 GG und aus sonstigen speziellen Einzelvorschriften) ist zu entnehmen, dass bestimmte Bereiche ausschließlich vom parlamentarischen Gesetzgeber selbst, also nur durch förmliches Gesetz, geregelt werden dürfen.

Dies gilt für folgende Konstellationen:

- unmittelbare Eingriffe in Grundrechte (auch bei Grundrechten, die „schränkenlos“, d.h. ohne Gesetzesvorbehalt, gewährleistet sind, wie etwa die Religionsfreiheit gemäß Artikel 4 GG):

Dabei ist zu beachten, dass die Anforderungen an die Regelungsdichte des Gesetzes mit der Intensität des Grundrechtseingriffs steigen

- Regelungen im grundrechtsrelevanten Bereich:

weil diese zwar nach ihrer Reichweite oder Intensität noch keine Grundrechtseingriffe darstellen, die aber für die Grundrechtsausübung von wesentlicher Bedeutung sind

- Verordnungsermächtigungen (Artikel 80 Absatz 1 Satz 1 GG):

Inhalt, Ausmaß und Zweck der erteilten Ermächtigung sind dabei ausdrücklich im Gesetz selbst festzulegen (Artikel 80 Absatz 1 Satz 2 GG)

- sonstige Fälle, in denen das Grundgesetz ausdrücklich den Erlass eines förmlichen Gesetzes fordert:

z.B. für die Ausgestaltung des Wahlrechts (Artikel 38 Absatz 3 GG) oder für die Errichtung neuer Bundesbehörden (Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG).

Darüber hinaus verlangt der im Rechtsstaats- und Demokratieprinzip wurzelnde allgemeine Vorbehalt des Gesetzes grundsätzlich, dass der Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen alle Entscheidungen selbst trifft. Zu dieser als Wesentlichkeitstheorie benannten Auffassung siehe etwa BVerfGE 101, 1, 34.

14

### 1.3 Bundesrecht, Landesrecht und kommunale Selbstverwaltung

#### 1.3.1 Grundzüge des föderativen Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland

##### **Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern**

- 15** Nach Artikel 20 Absatz 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat. Der Bundesstaat ist eine staatsrechtliche Verbindung mehrerer Staaten, die dadurch selbst Staatscharakter besitzt. Im Gegensatz zu einem bloßen Staatenbund, in dem lediglich die einzelnen Mitgliedstaaten Staatsqualität haben, besteht der Bundesstaat aus dem Gesamtstaat (Bund) und den Gliedstaaten (Ländern). Die Länder sind damit nicht lediglich nachgeordnete Selbstverwaltungskörperschaften, sondern echte Staaten mit eigener – wenn auch im Einzelfall durch das GG gegenständlich beschränkter – und nicht vom Bund abgeleiteter Staatlichkeit.
- 16** Im Bundesstaat ist die Staatsgewalt zwischen den Gliedstaaten und dem Gesamtstaat so verteilt, dass weder der Bund noch die Länder sie insgesamt innehat. Vielmehr wird zwischen den Gliedstaaten einerseits und dem Gesamtstaat andererseits eine Machtbalance angestrebt. Deshalb wird auch davon gesprochen, dass die föderale Ordnung des GG eine „vertikale Gewaltenteilung“ bewirke, die eine Ergänzung bzw. Verstärkung der klassischen „horizontalen“ Gewaltenteilung (Legislative, Exekutive und Judikative) darstelle.

##### **Verfassungsautonomie der Länder und bundesstaatliche Homogenität**

- 17** Jedes Land verfügt über eine eigene verfassungsgebende Gewalt und über alle für ein demokratisches Staatswesen typischen Organe (Parlamente, Regierungen und Gerichte). Insoweit sind die Länder also im Bereich der ihnen vom GG übertragenen Zuständigkeiten grundsätzlich autonom. Die – freilich weiten – Grenzen dieser Autonomie zieht Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 GG. Er legt fest, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den in Artikel 20 GG niedergelegten und nach Artikel 79 Absatz 3 GG nicht änderbaren Staatsstrukturprinzipien der Republik, der Gewaltenteilung, der Demokratie, des Rechtsstaates, des Sozialstaates und des Bundesstaates entsprechen muss (sog. Homogenitätsklausel).

##### **Kooperativer Föderalismus**

- 18** Die im Grundgesetz realisierte föderale Ordnung ist in der Tendenz nicht auf Trennung, sondern auf Kooperation zwischen Bund und Ländern angelegt. Das Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes verpflichtet Bund und Länder zu wechselseitiger Rücksichtnahme und Hilfeleistung. Der kooperative Charakter des deutschen Föderalismus kommt gerade auch darin zum Ausdruck, dass die Länder an der Bundesgesetzgebung, an der Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken. Dies geschieht nach Artikel 50 GG durch den Bundesrat, der aber kein Länderorgan, sondern ein Bundesorgan ist und im Gesetzgebungsverfahren sehr weitreichende Rechte hat (dies wird im Einzelnen in der Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens erläutert).

## 1.3.2 Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

19

Der Bund darf eine Materie nur dann regeln, wenn sie ihm durch einzelne Kompetenznormen ausdrücklich zugewiesen ist (Artikel 70 GG) oder sich durch Auslegung der Verfassung eine ungeschriebene Zuständigkeit aus der Natur der Sache oder kraft Sachzusammenhang mit einer ausdrücklich zugewiesenen Gesetzgebungsmaterie herleiten lässt. Die ausdrückliche Zuweisung erfolgt vor allem in den Artikeln 72 bis 74 GG, wobei zwei Grundformen der Bundeskompetenz, die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes und die konkurrierende Gesetzgebung, unterschieden werden.

1. Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes nach Artikel 71 GG (Grundnorm) und Artikel 73 GG (kasuistisch-enumerativer Katalog der Einzelmaterien): Hier hat der Bund das alleinige Gesetzgebungsrecht. Die Länder dürfen in diesen Sachgebieten grundsätzlich keine Regelungen treffen. Allerdings kann der Bundesgesetzgeber den Ländern durch förmliches Gesetz Regelungsbefugnisse übertragen. Davon wird in der Praxis jedoch kaum Gebrauch gemacht.
2. Konkurrierende Gesetzgebung nach Artikel 72 (Grundnorm) und Artikel 74 GG (kasuistisch-enumerativer Katalog der Einzelmaterien): Hier darf der Bund im Regelfall nur dann tätig werden, wenn er mit Blick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder mit Blick auf die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse ein Erfordernis für eine bundesgesetzliche Regelung begründen kann (Artikel 72 Absatz 2 GG). Für einige der in Artikel 74 GG aufgezählten Kompetenztitel wird von der Voraussetzung der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung jedoch abgesehen (dies ergibt sich ebenfalls aus Artikel 72 Absatz 2 GG).

Solange und soweit der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung untätig bleibt, können die Länder Gesetze erlassen. In bestimmten, ausdrücklich von Artikel 72 Absatz 3 Nummern 1 bis 6 GG genannten Sachbereichen (z.B. Naturschutz, Landschaftspflege oder Raumordnung) können die Länder auch Regelungen treffen, die von Bundesgesetzen abweichen. Bundesgesetze in diesen Bereichen treten frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, damit – falls alle oder einige Länder abweichende Regelungen treffen möchten – ein mehrfacher Wechsel der Gesetzeslage innerhalb kurzer Zeit vermieden wird. Das Bundesrecht bleibt in den Ländern, in denen abweichende Regelungen getroffen werden, in solchen Fällen zwar gültig, es wird aber nicht angewendet. Heben die Länder ihre vom Bundesrecht abweichenden Regelungen auf, gilt automatisch wieder das Bundesrecht. Diese Möglichkeit der vom Bundesrecht abweichenden Länderregelungen kann jedoch im jeweiligen Bundesgesetz ausgeschlossen werden, wenn der Bundesrat dem zustimmt.

**20** Bis zur sog. Föderalismusreform I im Jahr 2006 gab es als weitere Gesetzgebungsart noch die Rahmengesetzgebung (Artikel 75 GG a.F.). Sie bestand aus einem zweistufigen Verfahren: Der Bundesgesetzgeber erließ allgemein gehaltene Regelungen, die vom Landesgesetzgeber umgesetzt und konkretisiert wurden. Im Rahmen der Föderalismusreform I wurden die Materien des Artikels 75 GG a.F. als Vollkompetenzen auf Bund und Länder verteilt. Ergänzend wurde in Artikel 125b GG eine Übergangsregelung aufgenommen.

**21** Die Gesetzgebungskompetenz kann sich aber auch aus anderen Normen des GG ergeben. Zum Beispiel kann die Regelung des von den Landesfinanzbehörden und in bestimmten Fällen von den Gemeinden anzuwendenden Verfahrens durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen (Artikel 108 Absatz 5 Satz 2 GG).

### **1.3.3 Gesetzgebungskompetenzen der Länder**

**22** Nach Artikel 70 GG sind die Länder für alle Materien zuständig, die nicht dem Bund zugewiesen sind. Die wichtigsten Bereiche der Landesgesetzgebung sind Polizeiwesen, Bildung (Kindergärten, Schulen, Universitäten) sowie Kultur und Medien. In der Staatspraxis der letzten Jahrzehnte hat sich in der Gesetzgebung faktisch ein deutliches Übergewicht des Bundes ergeben. Mit der im Jahr 2006 verabschiedeten sog. Föderalismusreform I sind jedoch die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in einigen Bereichen beschränkt worden. Umgekehrt wurden die Mitwirkungsrechte der Länder an der Bundesgesetzgebung eingeschränkt.

### **1.3.4 Vollzug der Bundesgesetze**

#### **Regelfall: Vollzug durch die Länder als eigene Angelegenheit**

**23** Die Zuständigkeit für den Vollzug der Bundesgesetze obliegt nach Artikel 83 GG den Ländern als eigene Angelegenheit, es sei denn, das Grundgesetz trifft eine andere Regelung. Der bundeseigene Vollzug der Bundesgesetze ist damit die Ausnahme. Im Regelfall des Gesetzesvollzugs durch die Länder hat der Bund nur begrenzte Möglichkeiten, auf diesen einzuwirken (siehe im Einzelnen die in Artikel 84 GG geregelten Handlungsmöglichkeiten). Im Kern kann der Bund lediglich über die Rechtmäßigkeit des Vollzugs, nicht aber über dessen Zweckmäßigkeit wachen (sog. Rechtsaufsicht).

#### **Sonderfall 1: Vollzug durch die Länder im Auftrag des Bundes**

**24** Nach Artikel 85 GG führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrag des Bundes aus, wenn dies im GG ausdrücklich vorgesehen ist. In diesem Fall hat der Bund nicht nur die Rechtsaufsicht, sondern auch die sog. Fachaufsicht, d.h., er befindet sich auch über die Zweckmäßigkeit von Vollzugsmaßnahmen. Deshalb statuiert Artikel 85 Absatz 3 Satz 1 GG ein Weisungsrecht der Bundesregierung gegenüber den zuständigen obersten Landesbehörden. Ein wichtiges Beispiel hierfür ist das Atomrecht.

## **Sonderfall 2: Vollzug durch den Bund**

Die Artikel 86 bis 90 GG legen die Sachgebiete fest, in denen der Gesetzesvollzug unmittelbar durch den Bund erfolgt. Erfasst werden typisch gesamtstaatliche Aufgabenbereiche, wie etwa der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Wehrverwaltung sowie die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt. Auch im Fernstraßenwesen und im Luftverkehr besteht in weiten Bereichen bundeseigene Verwaltung.

**25**

## **1.3.5 Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau und ihre Funktion als Normgeber**

### **Kommunale Selbstverwaltung**

Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben im Staatsaufbau eine Sonderstellung. Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 und 2 GG räumt ihnen das Recht ein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Dem entsprechend müssen Gemeinden und Gemeindeverbände nach Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG auch Vertretungen haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sind. Das Selbstverwaltungsrecht besteht für die Gemeinden allerdings nur im Rahmen der Gesetze, d.h., dass der Gesetzgeber dieses Selbstverwaltungsrecht ausformen und beschränken darf. Im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsautonomie werden die Gemeinden durch Erlass von Satzungen auch rechtsetzend tätig.

**26**

### **Doppelcharakter der Gemeinden**

Die Funktion der Gemeinden und Gemeindeverbände beschränkt sich allerdings nicht auf den beschriebenen Autonomiebereich. Staatsrechtlich der Ländersphäre zuzurechnen, sind sie zugleich Teil der staatlichen Exekutive und insoweit untere Landesbehörden. In dieser Eigenschaft vollziehen sie – weisungsgebunden gegenüber den übergeordneten Landesbehörden – die Bundes- und die Landesgesetze. Nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 und Artikel 85 Absatz 1 Satz 2 GG darf der Bund den Gemeinden aber durch Gesetz keine Aufgaben übertragen. Diese Regelung soll verhindern, dass die Gemeinden durch ein Übermaß staatlicher Aufgaben finanziell überfordert werden.

**27**

### 1.4 Organe der Gesetzgebung

#### 1.4.1 Grundzüge des Prinzips der Gewaltenteilung

- 28** Der Grundsatz der Gewaltenteilung wird ausdrücklich in Artikel 20 Absatz 3 GG festgeschrieben. Das Grundgesetz folgt dabei zwar prinzipiell dem klassischen Modell einer organisatorischen und aufgabenbezogenen Trennung von Gesetzgebung (Legislative – Bundestag, Bundesrat), vollziehender Gewalt (Exekutive – Bundesregierung und Bundespräsident) und Rechtsprechung (Judikative – Bundesverfassungsgericht und oberste Fachgerichte des Bundes). Allerdings ist das im Grundgesetz realisierte System der Gewaltenteilung so weitgehend, dass häufig von einer „Gewaltenverschränkung“ gesprochen wird. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass einerseits zwar wirksame Kontrollrechte zwischen Parlament, Justiz und Exekutive bestehen, andererseits aber eine Vielzahl von organisatorischen und verfahrensrechtlichen Verbindungen zwischen den einzelnen Staatsgewalten existiert, um wechselseitige Blockaden zu vermeiden und eine möglichst effiziente, ergebnisorientierte Erfüllung der staatlichen Aufgaben sicherzustellen.

#### 1.4.2 Deutscher Bundestag

- 29** Die Befugnis zum Erlass von Bundesgesetzen hat nach dem Grundgesetz ausschließlich der Deutsche Bundestag. Er kann seine Gesetzgebungskompetenz nicht auf andere Bundesorgane übertragen. Er hat nach Artikel 80 Absatz 1 GG lediglich die Möglichkeit, die Bundesregierung, einzelne Bundesminister oder Landesregierungen zu ermächtigen, Rechtsverordnungen zu erlassen.

#### HINWEIS

Nähere Informationen über den Bundestag, seine Abgeordneten, Fraktionen, Ausschüsse und sonstige Gremien sowie über seine Arbeitsweise sind im Internet unter [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) abrufbar. Dort sind auch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) in der geltenden Fassung, eine umfangreiche Dokumentation der aktuellen Gesetzgebung sowie weitere Informationen wie z.B. die Tagesordnung der Plenar- und Ausschusssitzungen eingestellt.

#### 1.4.3 Bundesrat

- 30** Durch den Bundesrat wirken die Länder u. a. an der Bundesgesetzgebung mit. Der Bundesrat verfügt über weitreichende Befugnisse, mit denen er auf die Gesetzgebung des Bundes Einfluss nehmen kann bzw. in bestimmten Fällen das Zustandekommen von Bundesgesetzen verhindern kann. Der Bundesrat ist kein Organ der Länder, sondern ein oberstes Bundesorgan. Zusammensetzung und Stimmengewicht sind in Artikel 51 GG geregelt.



### **HINWEIS**

Nähere Informationen über den Bundesrat, seine Aufgaben, seine Zusammensetzung und die Verfahrenspraxis sind der Internetpräsenz des Bundesrates unter [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de) zu entnehmen. Dort ist auch die Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR) in der jeweils aktuellen Fassung hinterlegt.

### 1.5 Gesetzgebungsverfahren

#### 1.5.1 Gesetzesinitiativen

**31** Gesetzesinitiativen gehen nicht nur vom Deutschen Bundestag aus. Nach Artikel 76 Absatz 1 GG können Gesetzentwürfe aus der „Mitte des Bundestages“ (dies sind mindestens 5 % der Mitglieder des Bundestages oder eine Fraktion), von der Bundesregierung oder durch den Bundesrat in den Bundestag eingebracht werden. Den Kreis der Gesetzesinitianten regelt Artikel 76 Absatz 1 GG abschließend.<sup>2</sup>

**32** Der kooperative Stil des deutschen Verfassungssystems zeigt sich gerade auch in der Gesetzgebung. Zwar hat der Bundestag auf diesem Gebiet die alleinige Kompetenz, doch spielt die Bundesregierung nicht nur durch ihre Gesetzesinitiativen, sondern auch durch ihre intensive fachliche Unterstützung des Bundestages im gesamten Gesetzgebungsverfahren eine unverzichtbare Rolle.

#### 1.5.2 Beratung von Vorlagen im Bundestag

**33** Nach Artikel 77 Absatz 1 GG werden die Bundesgesetze vom Bundestag beschlossen. Die Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) regelt das Verfahren der Beschlussfassung. Danach müssen die Vorlagen grundsätzlich in drei Beratungen (Lesungen) behandelt werden. Zwischen der ersten und der zweiten bzw. dritten Lesung werden die Vorlagen in den Bundestagsausschüssen beraten.

#### 1.5.3 Beratung von Gesetzesbeschlüssen im Bundesrat

**34** Die Rolle des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren ergibt sich in Bezug auf die Gesetzesbeschlüsse des Bundestages aus Artikel 77 GG. Danach sind dem Bundesrat alle Gesetzesbeschlüsse zuzuleiten. Seine Stellung im Verfahren richtet sich danach, ob es sich bei dem fraglichen Gesetz um ein sog. Zustimmungsgesetz (Artikel 77 Absatz 2 und 2a GG) oder um ein sog. Einspruchsgesetz (Artikel 77 Absatz 2, 3 und 4 GG) handelt. Im Fall eines Zustimmungsgesetzes kann der Bundesrat das Zustandekommen eines Gesetzes durch Versagung seiner Zustimmung verhindern. Ein Einspruchsgesetz kann der Bundesrat nur dann verhindern, wenn der von ihm erhobene Einspruch vom Bundestag nicht mit der erforderlichen Mehrheit überstimmt wird (zum Verfahren siehe Artikel 77 Absatz 3 und 4 GG). Wann ein Zustimmungs- oder Einspruchsgesetz vorliegt, ist im Grundgesetz kasuistisch-enumerativ geregelt.

#### 1.5.4 Sonderfall: Beratung der Vorlagen im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat

**35** Ist der Bundesrat mit einem Gesetzesbeschluss des Bundestages nicht einverstanden, muss er bei Einspruchsgesetzen, bevor er seinen Einspruch dagegen einlegt, den Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat (VA) anrufen.

---

<sup>2</sup> Annex 1 beschreibt den Weg der Gesetzgebung von der Gesetzesinitiative bis zur Verkündung des Gesetzes.

Bei Zustimmungsgesetzen hat der Bundesrat die Wahl, ob er den Vermittlungsausschuss anruft oder ob er seine Zustimmung zum Gesetz verweigert. Stimmt der Bundesrat dem Gesetz nicht zu, können Bundestag oder Bundesregierung den Vermittlungsausschuss anrufen. Das Vermittlungsverfahren ist in Artikel 77 Absatz 2 und 3 GG geregelt. Es hat das Ziel, ein drohendes Scheitern des Gesetzesvorhabens zu verhindern. Deshalb ist der Vermittlungsausschuss paritätisch aus jeweils 16 Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates zusammengesetzt. Diese sind nicht an Weisungen gebunden. Der Vermittlungsausschuss unterbreitet Bundestag und Bundesrat in der Regel Einigungsvorschläge, die diese aber nicht binden. In der Praxis enden die Vermittlungsverfahren zumindest bei Zustimmungsgesetzen häufig mit einem Kompromissvorschlag, der dann von Bundestag und Bundesrat angenommen wird, so dass das Gesetz dann in der Fassung des Vermittlungsvorschlags zustande kommt.

## 1.5.5 Zustandekommen von Gesetzen

Nach Artikel 78 GG ist für das Zustandekommen eines Bundesgesetzes zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen zu unterscheiden.

36

### Einspruchsgesetz

Ein Einspruchsgesetz kommt zustande, wenn

37

1. der Bundesrat keinen Einspruch erhebt oder
2. der Bundestag den vom Bundesrat erhobenen Einspruch mit der erforderlichen Mehrheit überstimmt (einfache Mehrheit der anwesenden Abgeordneten, Artikel 77 Absatz 4 Satz 1 GG, oder – bei Zweidrittelmehrheit bei Beschlussfassung im Bundesrat – Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten, mindestens aber die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Bundestages, Artikel 77 Absatz 4 Satz 2 GG).

### Zustimmungsgesetz

Ein Gesetz kommt nur dann zustande, wenn der Bundesrat ihm zustimmt. Ein Gesetz ist nur dann zustimmungsbedürftig, wenn das GG es ausdrücklich bestimmt. Zustimmungsbefähigende Tatbestände sind vor allem:

38

- gesetzliche Bestimmungen, für deren Umsetzung durch die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren ohne landesrechtliche Abweichungsmöglichkeit geregelt werden (Artikel 84 Absatz 1 Satz 5 und 6 GG)
- finanzverfassungsrechtliche Gründe, vor allem mit Bezug auf die Artikel 104a Absatz 4, 105 Absatz 3, 108 Absatz 5 GG.

► *Eine Auflistung der einschlägigen Bestimmungen des GG enthält Teil III 2.1, siehe Seite 98 f., Rn. 198.*

### 1.5.6 Verkündung und Inkrafttreten der Gesetze

- 39** Ein gemäß Artikel 78 GG zustande gekommenes Bundesgesetz wird nur dann rechtswirksam, wenn es auch formell in Kraft getreten ist. Nach Artikel 82 Absatz 1 Satz 1 GG ist hierfür erforderlich, dass der Bundespräsident das Gesetz nach Gegenzeichnung durch die Bundesregierung ausfertigt (Artikel 58 GG) und es anschließend im Bundesgesetzblatt verkündet wird. Die Gegenzeichnung der Bundesregierung erfolgt durch den federführenden Minister, das Bundeskanzleramt und die Minister der Ressorts, deren Belange wesentlich betroffen sind. Gesetze, die die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben nach sich ziehen (Artikel 113 GG), sind vom Bundesminister der Finanzen gegenzuzeichnen.
- 40** Das Gesetz tritt entweder zu dem im Gesetz ausdrücklich festgelegten Zeitpunkt oder – falls eine solche Bestimmung fehlt – 14 Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Gesetz im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden ist (Artikel 82 Absatz 2 GG).
- 41** Der Bundespräsident hat das Recht, ihm zur Ausfertigung vorgelegte Gesetze daraufhin zu prüfen, ob sie verfassungskonform sind. Verstößt ein Gesetz nach seiner Einschätzung gegen Verfahrensbestimmungen des GG oder ist es nach seiner Auffassung materiell verfassungswidrig, so kann der Bundespräsident die Ausfertigung des Gesetzes verweigern. Das Gesetz tritt damit nicht in Kraft. In einem solchen Fall bleibt dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat die Möglichkeit, die Verfassungskonformität der Norm und damit die Rechtswidrigkeit der Weigerung des Bundespräsidenten durch das Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines sog. Organstreitverfahrens (Artikel 93 Absatz 1 Nummer 1 GG) prüfen zu lassen.

#### **HINWEIS**

Detaillierte Informationen über Stellung, Funktion und Aufgaben des Bundespräsidenten sind im Internet unter [www.bundespraesident.de](http://www.bundespraesident.de) verfügbar.

## 1.6 Kontrolle des Gesetzgebers durch die Gerichte

### 1.6.1 Funktion und Stellung des Bundesverfassungsgerichts

Nach Artikel 93 GG obliegt es dem Bundesverfassungsgericht, über die Verfassungskonformität der von den gesetzgebenden Körperschaften erlassenen Gesetze zu entscheiden. Das Gericht kann insoweit aber nicht von Amts wegen tätig werden. Vielmehr bedarf es eines Antrags auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder einer einzelnen Norm, der von einem Staatsorgan oder einem Bürger beim Bundesverfassungsgericht gestellt werden muss. Wer einen solchen Antrag unter welchen Voraussetzungen stellen darf, ist im Grundsatz in Artikel 93 Absatz 1 Nummer 2, 2a, 4 und 4a GG und im Detail in den entsprechenden Vorschriften des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht geregelt.

42

In der Praxis besonders bedeutsam sind die Verfahren der sog. abstrakten Normenkontrolle nach Artikel 93 Absatz 1 Nummer 2 GG (ein Staatsorgan stellt einen Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes) und der sog. Verfassungsbeschwerde nach Artikel 93 Absatz 1 Nummer 4a GG (ein von einem Gesetz oder einem Exekutivakt betroffener Bürger beantragt die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der entsprechenden Regelungen). Für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde ist regelmäßig erforderlich, dass der fachgerichtliche Rechtsweg erschöpft ist. Zu beachten ist, dass das Bundesverfassungsgericht keine „Superrevisionsinstanz“ ist; d.h., es prüft nur die Verletzung spezifischen Verfassungsrechts.

43

Das Bundesverfassungsgericht hat – anders als alle anderen Gerichte (siehe Artikel 100 Absatz 1 GG) – die Kompetenz, Gesetze ganz oder teilweise für verfassungswidrig und nichtig zu erklären (sog. Verwerfungskompetenz). In bestimmten Fällen (etwa dann, wenn der unmittelbare Wegfall eines in der Rechtspraxis allgemein anerkannten Gesetzes zu Folgeproblemen führen würde) stellt das Gericht aber lediglich die Verfassungswidrigkeit der Normen fest und lässt diese – unter der Aufforderung an den Gesetzgeber, innerhalb einer bestimmten Frist einen verfassungskonformen Rechtszustand herzustellen – bis zum Ablauf dieser Frist fortgelten. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts haben Gesetzeskraft. Darüber hinaus stellen die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe für die an der Gesetzgebung beteiligten Organe bei der Prüfung der Verfassungskonformität einen wichtigen Leitfaden dar.

44

#### HINWEIS

Nähere Informationen über das Bundesverfassungsgericht können im Internet unter [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de) abgerufen werden. Dort sind auch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts dokumentiert. Die aktuellen Entscheidungen werden durch Presseerklärungen ergänzt.

### 1.6.2 Kontrollbefugnisse der Fachgerichte

- 45** Die Zivil-, Straf-, Arbeits-, Sozial-, Finanz- und Verwaltungsgerichtsbarkeit prüft – wenn es einen entsprechenden Anlass hierzu gibt – zwar auch, ob einzelne staatliche Maßnahmen oder Rechtsnormen mit dem GG vereinbar sind. Sie hat aber – anders als das Bundesverfassungsgericht – nicht die Kompetenz, förmliche Gesetze für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.
- 46** Kommt ein Fachgericht bei der Rechtsprüfung eines Einzelfalles zu dem Ergebnis, dass ein für die Entscheidung maßgebliches Gesetz verfassungswidrig ist, hat es nach Artikel 100 Absatz 1 GG das Verfahren auszusetzen und den Rechtsstreit dem Bundesverfassungsgericht zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit der fraglichen Normen vorzulegen (sog. konkrete Normenkontrolle oder Richtervorlage). Das Bundesverfassungsgericht verfährt und entscheidet dann ebenso wie in anderen Fällen, in denen es um die Beurteilung der Verfassungskonformität von Gesetzen geht.

## 2 Grundlagen für Gesetzesinitiativen der Bundesregierung

### 2.1 Zum Verhältnis von Gesetzesinitiativen der Bundesregierung, des Bundestages und des Bundesrates

In der Staatspraxis überwiegen im Vergleich zu den Gesetzesinitiativen des Bundestages und des Bundesrates die Initiativen der Bundesregierung. Der hohe Anteil der Gesetzesinitiativen seitens der Bundesregierung ist zum einen dadurch begründet, dass die Bundesregierung die operative Gestaltung der Bundespolitik prägt. Zum anderen verfügt sie im Unterschied zum Bundestag über notwendige fachliche und personelle Ressourcen (Ministerialverwaltung, nachgeordnete Behörden).

47

Bei Initiativen der Bundesregierung besteht die Aufgabe des Bundesrates vor allem darin, die Interessen der Länder bei der Beratung der von der Bundesregierung erarbeiteten Vorlagen geltend zu machen. Die Initiativen aus dem Bundestag gehen zum großen Teil auf die Tätigkeit der parlamentarischen Opposition zurück. Die Regierungsfaktionen und die Bundesregierung arbeiten vielfach während des gesamten Verfahrens, in dem die Regierungsvorlage abgestimmt wird, eng zusammen. Häufig setzen die Fraktionen eigene politische Akzente, indem sie in den Ausschussberatungen Änderungen an den Entwürfen vornehmen.

48

Während die Gesetzesinitiativen des Bundesrates und jene aus der Mitte des Bundestages unmittelbar in den Bundestag eingebracht werden, sind Vorlagen der Bundesregierung nach Artikel 76 Absatz 2 Satz 1 GG zunächst dem Bundesrat zur Stellungnahme zuzuleiten. Sie werden dann gemeinsam mit der Stellungnahme des Bundesrates und – im Regelfall – einer Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates in den Bundestag eingebracht. Diesen „1. Durchgang“ im Bundesrat nutzen die Länder insbesondere, um ihre Belange bezüglich des späteren Vollzugs in den Gesetzgebungsprozess einzubringen. Der Bundestag kann sich auf diese Weise bereits vor einem Gesetzesbeschluss ausführlich mit den Positionen des Bundesrates befassen bzw. diese in seine Beschlussfassung aufnehmen.

49

### 2.2 Grundzüge der Organisation der Bundesregierung

#### 2.2.1 Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzip

50 Artikel 65 GG unterscheidet drei Prinzipien der Verantwortlichkeit:

- das sog. Kanzlerprinzip, d.h. die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Satz 1)
- das sog. Ressortprinzip, d.h. die jedem Bundesminister in diesem Rahmen übertragene Ressortverantwortung (Satz 2) und
- das für die Angelegenheiten der Bundesregierung insgesamt geltende Kollegialprinzip (Sätze 3 und 4).

51 Der Bundeskanzler leitet die Geschäfte der Bundesregierung nach einer von ihr beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg). Die Bundesregierung, auch Bundeskabinett genannt, besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Die Bundesregierung ist die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und übt damit die Exekutivgewalt auf Bundesebene aus.

#### Kanzlerprinzip und Richtlinienkompetenz

52 Der Bundeskanzler hat eine hervorgehobene Stellung in der Regierung. Er bestimmt, wer Mitglied der Regierung (Minister) werden soll, da ihm allein das Recht zur Kabinettsbildung zusteht. Als Regierungschef wählt er die übrigen Mitglieder der Bundesregierung aus und macht dem Bundespräsidenten einen verbindlichen Vorschlag zu ihrer Ernennung oder Entlassung (Artikel 64 Absatz 1 GG). Außerdem entscheidet er über die Zahl der Ressorts und legt ihre Geschäftsbereiche fest. Der Bundeskanzler bestimmt die Eckpfeiler der Regierungspolitik. Diese Richtlinienkompetenz kann sich auch auf einzelne Gegenstände und Streitfragen beziehen.

#### Ressortprinzip

53 Obwohl der Bundeskanzler ein Weisungsrecht gegenüber den Ministern besitzt, betont das GG, dass die Bundesminister ihren Geschäftsbereich innerhalb des festgelegten politischen Rahmens selbstständig und eigenverantwortlich leiten (Ressortprinzip). Dies gilt nicht nur für die einzelnen Ressortaufgaben, sondern z.B. auch für die Personalwirtschaft und für Fragen der Binnenorganisation ihres Ministeriums sowie Geschäftsbereichs. Der Bundeskanzler darf deshalb nicht ohne Weiteres in die Befugnisse der Minister „hineinregieren“. Zugleich muss jeder Minister aber darauf achten, Entscheidungen nur innerhalb des vom Bundeskanzler vorgegebenen politischen Rahmens zu treffen.

54 Die Ministerien sind oberste Bundesbehörden, denen zahlreiche Fachbehörden (Geschäftsbereich) nachgeordnet sind.



### Kollegial-/Kabinettsprinzip

Nach dem Kollegialprinzip entscheiden der Bundeskanzler und die Minister gemeinsam über Angelegenheiten von allgemeiner politischer Bedeutung. Sie entscheiden darüber hinaus gemeinsam, wenn das GG oder eine einfachrechtliche Norm ein Handeln der Bundesregierung als Kollegialorgan vorsieht. Dies ist z.B. bei Gesetzesinitiativen der Fall (Artikel 76 Absatz 1 GG). Bei Meinungsverschiedenheiten ist der Bundeskanzler allerdings „Erster unter Gleichen“. Dies bedeutet: Kommt es zum Streit zwischen den Ministern, schlichtet der Bundeskanzler. Das Kabinett muss schließlich mit Mehrheit zu einer Entscheidung finden.

55

### Beauftragte der Bundesregierung

Neben den Ministern gibt es Beauftragte, die für einzelne Politikbereiche berufen werden. Dabei wird grundsätzlich zwischen Bundesbeauftragten und Beauftragten der Bundesregierung sowie sonstigen Beauftragten unterschieden. Die Bundesbeauftragten und Beauftragten der Bundesregierung unterstützen und beraten aufgrund ihrer Organisationsgewalt die Bundesregierung, die sie durch Gesetz, Kabinettsbeschluss oder Organisationserlass des Bundeskanzlers erhalten haben. Bundesbeauftragte werden auf gesetzlicher Grundlage berufen (z.B. der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit). Beauftragte der Bundesregierung werden durch Kabinettsbeschluss beziehungsweise Organisationserlass des Bundeskanzlers oder durch Erlass eines Ressorts eingesetzt. Die Beauftragten sind dem Bundeskanzleramt oder einzelnen Ressorts zugeordnet. Eine Besonderheit beim Auswärtigen Amt sind die Koordinatoren, die den Beauftragten der Bundesregierung gleichgestellt sind. Die Beauftragten spielen auch bei der Erarbeitung von Gesetzesinitiativen der Bundesregierung eine Rolle.

56

Eine Sonderstellung nimmt seit seiner Einrichtung im Jahr 1998 der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien ein. Er gehört zum Bundeskanzleramt. Dort leitet er als Kulturstaatsminister eine oberste Bundesbehörde, die ebenfalls „Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien“ heißt. Er gehört jedoch nicht dem Bundeskabinett an.

57

#### HINWEIS

Ausführliche Informationen über die Bundesregierung und die einzelnen Bundesministerien können im Internet unter [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) abgerufen werden.

### 2.2.2 Hierarchischer Aufbau der Ministerialverwaltung

Das Demokratieprinzip (Artikel 20 Absatz 3 GG) und die daraus folgende Verantwortlichkeit der Regierung und der einzelnen Fachminister gegenüber dem Parlament erfordern, dass die Minister im Rahmen des jeweils vorgegebenen rechtlichen Rahmens bestimmen können, wie die ihrem Ressort obliegenden Aufgaben wahrgenommen werden. Deshalb ist die Ministerialverwaltung hie-

58

rarchisch strukturiert, d.h., dass der Minister gegenüber allen Mitarbeitern seines Hauses ein Weisungsrecht hat.

- 59** Dem Minister unterstehen ein oder – in größeren Ministerien – zwei beamtete Staatssekretäre, die ihn nach außen vertreten und die in Verwaltungsangelegenheiten in der Regel abschließend entscheiden. Hat ein Ministerium zwei Staatssekretäre, ist jeder Staatssekretär für unterschiedliche Aufgabenbereiche verantwortlich. Die Ministerien gliedern sich unterhalb der Staatssekretärebene in Abteilungen, die sich in der Regel in Unterabteilungen und weiter obligatorisch in Referate unterteilen. Ergänzend zu diesen Organisationseinheiten können anlassbezogen und zeitlich befristet spezielle Organisationseinheiten, insbesondere Projekt- und Arbeitsgruppen, gebildet werden. Diese werden entweder in einer Abteilung bzw. Unterabteilung angesiedelt oder direkt einem Staatssekretär unterstellt. Der Aufbau der Ministerialverwaltung ergibt sich im Einzelnen aus den §§ 6 bis 10 GGO.
- 60** Zur Unterstützung des Ministers bei der Wahrnehmung seiner politischen Aufgaben im Parlament sind ihm ein oder mehrere parlamentarische Staatssekretäre zugeordnet. Diese sind Abgeordnete des Bundestages, die in der Regel derselben Partei angehören wie der Minister. Sie sind zwar in die Ministerien integriert, haben aber keine behördeninternen Weisungs- oder Entscheidungsbefugnisse.

### 2.2.3 Fachreferate

- 61** Nach § 7 Absatz 1 Satz 2 GGO ist die tragende Einheit im Aufbau der Bundesministerien das Referat. Es hat die erste Entscheidung in allen Angelegenheiten, für die es zuständig ist. Dies gilt nicht nur für administrative Aufgaben, sondern auch für die Mitwirkung an Gesetzgebungsvorhaben. Der gesamte Aufgabenbereich eines Ministeriums wird durch einen Geschäftsverteilungsplan so aufgeteilt, dass jede Teilaufgabe einem Referat federführend zugeordnet ist (§ 7 Absatz 2 GGO).
- 62** In der Regel obliegt den Referaten die Erarbeitung von Gesetzentwürfen, deren haus- und regierungsinterne Abstimmung, die Begleitung des Gesetzgebungsverfahrens in Bundestag und Bundesrat sowie die Vorbereitung und Begleitung der Ausfertigung und Verkündung der Gesetze im Bundesgesetzblatt durch den Bundespräsidenten. Es gibt in Deutschland somit kein spezielles Gesetzgebungsressort oder – innerhalb der Ministerien – keine Organisationseinheiten, die sich ausschließlich mit Gesetzgebung beschäftigen.

### 2.2.4 Koordinierungs- und Schnittstellenfunktion des Bundeskanzleramtes

- 63** Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben steht dem Bundeskanzler das Bundeskanzleramt unterstützend zur Verfügung. Es wird vom Chef des Bundeskanzleramtes (ChefBK) geleitet, der im Rang eines Bundesministers steht. Das Bundeskanzleramt koordiniert das Zusammenwirken der Ministerien. Es ist zugleich eine wich-

tige Verbindungsstelle zum Parlament, zu den Bundesländern sowie zu den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Interessenverbänden. Der ChefBK steht mit Unterstützung der Fachabteilungen des Kanzleramtes in ständigem Kontakt mit den Ministerien. Er wird über deren Arbeit informiert und koordiniert das Zusammenwirken. Haben Ressorts zu einem Vorhaben unterschiedliche Auffassungen, hilft der ChefBK, einen Kompromiss zu finden. Zu seinen Aufgaben gehört es auch, politische Vorhaben der Bundesregierung langfristig zu planen und die notwendigen politischen Voraussetzungen für Beschlüsse zu schaffen.

### **Sitzungen des Bundeskabinetts**

Sofern der Bundeskanzler nicht selbst entscheidet, legt der ChefBK die Sitzungstermine des Bundeskabinetts und die jeweilige Tagesordnung fest. Er veranlasst die Einladung zu den Sitzungen und leitet die Runden der beamteten Staatssekretäre aller Bundesministerien, die regelmäßig zwei Tage vor der Kabinettsitzung stattfinden. An der Kabinettsitzung nimmt der ChefBK teil. Als Bundesminister hat er auch ein Stimmrecht in den Sitzungen. Die Kabinettsmitglieder können in einem schriftlichen Umlaufverfahren zustimmen, wenn eine mündliche Beratung rechtlich oder politisch nicht erforderlich ist. Der ChefBK koordiniert dieses Verfahren. Er informiert die Bundesregierung über das Ergebnis.

64

### **Kabinettausschüsse**

Kabinettausschüsse werden innerhalb der Bundesregierung gebildet, um die Lösung komplexer ressortübergreifender Probleme herbeizuführen. Die Ausschüsse sind auf Dauer angelegt. Den Vorsitz in den Kabinettsausschüssen führt der Bundeskanzler. Die Sitzungen der Ausschüsse werden durch interministerielle Besprechungen vorbereitet, an denen die ständigen Ausschussmitglieder und der ChefBK teilnehmen. Die Vorlagen der Sitzungen werden dem ChefBK mindestens eine Woche vor den Sitzungen zugeleitet. Er nimmt an den Sitzungen der Kabinettausschüsse teil.

65

### **Bund-Länder-Besprechungen**

Die Regierungschefs von Bund und Ländern treffen sich regelmäßig zweimal im Jahr, um wichtige Sachthemen im Bund-Länder-Verhältnis zu erörtern. Die Besprechungen erleichtern Abstimmungs- und Klärungsprozesse zwischen Bund und Ländern. Die Treffen werden im Vorfeld durch Zusammenkünfte der Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länderregierungen (CdS) unter dem Vorsitz des ChefBK vorbereitet.

66

### **Zusammenarbeit mit dem Bundestag**

Die Zusammenarbeit in einer Koalitionsregierung verlangt ständige Gespräche auf allen Ebenen. Mitunter wird auf der Expertenebene innerhalb der Koalition für ein grundsätzliches Problem keine Lösung gefunden. Dann gibt es unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers Gespräche, an denen Partei- und Fraktionsspitzen, der ChefBK und – bei Bedarf – einzelne Ressortchefs beteiligt werden.

67

### 2.3 Verfahrensvorschriften

#### 2.3.1 Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg)

- 68** Die – vom Bundespräsidenten zu genehmigende – GOBReg beruht auf Artikel 65 Satz 4 GG. Sie regelt die Stellung des Bundeskanzlers und der einzelnen Bundesminister sowie das Verfahren für die Beschlussfassung der Bundesregierung. Bei der Gesetzgebung besonders zu beachten sind die §§ 15 bis 28 GOBReg.

#### 2.3.2 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)

- 69** Die GGO regelt Grundsätze für die Organisation der Bundesministerien, die Zusammenarbeit der Bundesministerien und mit den Verfassungsorganen sowie für den Geschäftsverkehr nach außen. Kapitel 6 „Rechtsetzung“ enthält die für die Gesetzgebung maßgeblichen Regelungen.

#### HINWEIS

Die GGO ist im Intranet des Bundes unter der Rubrik → „Organisation“ → „Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO)“ zu finden.

#### 2.3.3 Gesetz über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKR)

- 70** Am 18. August 2006 trat das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKR) in Kraft. Die Einsetzung erfolgte im Rahmen des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Im September 2006 nahm der NKR seine Arbeit auf. Dem unabhängigen, also nicht weisungsgebundenen NKR wurde die Aufgabe zugewiesen, die Bundesregierung dabei zu unterstützen, die durch Gesetze verursachten Bürokratiekosten zu reduzieren.
- 71** Durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 16. März 2011 wurden die Kompetenzen des NKR erweitert. Nach § 1 Absatz 3 des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKR) prüft er insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen. Nach Absatz 4 sind die angestrebten Ziele und Zwecke von Regelungen nicht Gegenstand der Prüfungen des NKR.

#### HINWEIS

Der Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung enthält entsprechende Vorgaben und Hinweise. Er ist im Intranet des Bundes unter → „Rechtsvorschriften/Arbeitshilfen Recht/BRH“ eingestellt.

In den Bundesministerien wurden Referate für Bürokratieabbau eingerichtet, die weitere Auskünfte erteilen können. Hilfestellung bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands leistet auch das Statistische Bundesamt. **72**

### 2.3.4 Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT)

Die GO-BT beruht auf Artikel 40 Absatz 1 Satz 2 GG und regelt die Binnenorganisation sowie die Verfahrensabläufe bei der Wahrnehmung der dem Parlament obliegenden Aufgaben. Die für das Gesetzgebungsverfahren maßgeblichen Vorschriften sind insbesondere in den §§ 75 bis 86 GO-BT geregelt. **73**

#### HINWEIS

Die GO-BT ist im Internet unter [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) zugänglich.

### 2.3.5 Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR)

Die GO BR beruht auf Artikel 52 Absatz 3 Satz 2 GG. Sie regelt die Organisation des Bundesrates und die Verfahrensabläufe bei der Wahrnehmung der dem Bundesrat obliegenden Aufgaben. Die auch für die Gesetzgebung wichtigen Verfahrensregelungen sind in den §§ 15 bis 45 GO BR enthalten. **74**

#### HINWEIS

Die GO BR ist im Internet unter [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de) zugänglich.

### 2.3.6 Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat (GO VA)

Die GO VA beruht auf Artikel 77 Absatz 2 Satz 2 GG. Sie regelt die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses und das Vermittlungsverfahren und wird vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen. **75**

#### HINWEIS

Die GO VA ist im Internet unter [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de) (→ „Bundesrat/Bundestag“, → „Vermittlungsausschuss“) zugänglich.



## Teil II:

# **Erstellung eines Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung**





Die Arbeiten zur Erstellung eines Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung (Regierungsentwurf)<sup>1</sup> lassen sich unterteilen **76**

- in solche, die im Vorfeld der konkreten Erstellung eines Regelungsentwurfs erfolgen (dazu im Folgenden unter 1, Rn. 78 ff.) und
- in solche, die am Arbeitsentwurf des Regelungstextes ansetzen (dazu im Folgenden unter 2, Seite 62, Rn. 96 ff.).

In der Praxis sind die Tätigkeiten nicht immer in einer logischen Reihenfolge nacheinander durchzuführen. Einige werden im konkreten Arbeitsprozess parallel ausgeführt, andere müssen mehrfach wiederholt werden, weil sich möglicherweise Umstände oder Erkenntnisse verändern oder z.B. die Zustimmung mitwirkender Akteure an Kompromisse geknüpft ist. Mit solchen Unwägbarkeiten, die den Prozess verlängern, muss gerechnet werden. Da eine gute Zeitplanung zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren des Gesetzgebungsverfahrens zählt, soll auf diesen Aspekt schon hier hingewiesen werden. **77**

► *Weitere Hinweise zur Zeitplanung finden sich im Folgenden unter 1.4, Seite 52 ff., Rn. 84.*

## 1 Vorüberlegungen

### 1.1 Rückkopplung zwischen Leitung und zuständiger Organisationseinheit des federführenden Ressorts

Die Federführung für die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs liegt bei dem Ressort, dem das Sachgebiet nach der Geschäftsverteilung der Bundesregierung zugewiesen ist. Die Geschäftsverteilung erfolgt durch Organisationserlass des Bundeskanzlers. **78**

Das federführende Ressort – und dort die zuständige Organisationseinheit, die mit der Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens beauftragt ist – trägt die Gesamtverantwortung für die fachlichen Belange und die Einhaltung eines ordnungsgemäßen Verfahrens. Das Verfahren richtet sich nach der GGO. **79**

Im Regelfall findet im Prozess der Erarbeitung des Regierungsentwurfs eine Rückkopplung zwischen der zuständigen Organisationseinheit und der Leitung des Ressorts statt. So kann beispielsweise eine Leitungsvorlage zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Neuregelung und zu deren Zielen zu Eckpunkten des Vorhabens oder zu beabsichtigten Konsultationen notwendig sein. Eine Ausnahme von diesem Regelfall kann z.B. eine alternativlose Umsetzung von europarechtlichen Vorgaben in nationales Recht sein. **80**

Eine Abstimmung des Gesetzentwurfs mit anderen Ministerien muss erfolgen, falls deren Belange betroffen sind. **81**

---

<sup>1</sup> Annex 2 stellt das Verfahren zur Erarbeitung von Gesetzentwürfen der Bundesregierung im Überblick dar.

### 1.2 Anlässe für ein Tätigwerden des federführenden Ressorts

82 Anlässe für ein Tätigwerden des federführenden Bundesministeriums können sich insbesondere ergeben durch:

- politische Weisung der Hausleitung
- Beschluss der gesetzgebenden Körperschaften oder Zusagen der Bundesregierung ihnen gegenüber
- Umsetzung des Regierungsprogramms oder einer Koalitionsvereinbarung
- Gerichtsentscheidung
- bevorstehendes Auslaufen vorhandener gesetzlicher Regelungen (befristete Gesetze)
- Evaluierung des geltenden Rechts/retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung (rGFA)
- EU-Recht
- Abschluss völkerrechtlicher Verträge (Vertragsgesetz und ggf. erforderliche Umsetzung in nationales Recht)
- Aktivität der parlamentarischen Opposition
- Vorschlag der Länder
- Wunsch der Gesetzesanwender (z.B. Fachkreise und Verbände)
- Vorschlag der Wissenschaft
- Notwendigkeit aus eigener fachlicher Sicht
- Petition
- Bemerkungen/Empfehlungen/Forderungen etc. des Bundesrechnungshofes.

### 1.3 Prüfung: Regelungsnotwendigkeit und Form der Regelung (Normenhierarchie)

83

Zunächst wird in der Regel gefragt, ob ein Gesetz erforderlich ist (siehe § 43 Absatz 1 Nummer 1 GGO). Zur Feststellung der Erforderlichkeit sind verschiedene Aspekte zu beachten.

1. Es muss geklärt werden, ob eine Regelung überhaupt notwendig ist. Es ist zu prüfen, ob für eine Neuregelung eine hinreichende Tatsachengrundlage gegeben ist und ob sich Ziele oder eine Problembewältigung auch anders – z.B. durch alternative Formen der Problembewältigung (z.B. Selbstregulierung) oder problemorientierte Auslegung/Anwendung der vorhandenen rechtlichen Regelungen – erreichen lassen.

Für die Klärung der Frage, ob ein festgestellter Regelungsbedarf statt durch hoheitliche Regulierung eher durch Selbstregulierung gedeckt werden sollte, gibt Anlage 5 zu § 43 Absatz 1 Nummer 3 GGO durch einen „Prüfkatalog zur Feststellung von Selbstregulierungsmöglichkeiten“ konkrete Hilfestellungen. Entscheidendes Kriterium für die Beantwortung der Fragen ist, ob sich die jeweils „schärfere“ Form der Regulierung als notwendig i.S.d. § 43 Absatz 1 Nummer 1 GGO erweist.

2. Wenn die Notwendigkeit einer neuen Regelung bejaht wird, stellt sich die Frage, ob diese Regelung durch ein förmliches Gesetz erfolgen muss. Eine Regelung durch ein förmliches Gesetz ist nötig,
  - a) wenn zwingende verfassungsrechtliche Vorgaben vorliegen
  - b) wenn die änderungsbedürftige Rechtslage ihrerseits auf einem förmlichen Gesetz beruht. Insbesondere in Fällen, in denen eine Materie durch eine Kombination von gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften ausgestaltet worden ist, muss daher sorgfältig geprüft werden, auf welcher Ebene der festgestellte Regelungsbedarf genau anzusiedeln ist.
3. Wenn die rechtliche Prüfung der Notwendigkeit einer neuen gesetzlichen Regelung negativ ausfällt, ist aus fachlicher und politischer Sicht zu fragen, ob eine Problemlösung durch den Erlass eines förmlichen Gesetzes dennoch geboten ist. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn eine Angelegenheit umstritten und deshalb die besondere Legitimation der entsprechenden Regelung angezeigt erscheint. Für den Erlass untergesetzlicher Normen sprechen dagegen deren Verfahrensökonomie und höhere Flexibilität bei etwaigem späterem Änderungsbedarf.
4. Soweit der festgestellte Regelungsbedarf nicht aus zwingenden rechtlichen Gründen durch förmliches Gesetz gedeckt werden muss, ist stets zu prüfen, ob eine gesellschaftliche Selbstregulierung einer staatlichen Regulierung vorzuziehen ist.

## 1.4 Zeitplanung

84 Die Zeitplanung ist ein wichtiger Arbeitsschritt zu Beginn eines Regelungsvorhabens. Es empfiehlt sich, bei der Zeitplanung vom geplanten Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Gesetzes auszugehen und von diesem Zeitpunkt rückwirkend die Zeitpunkte der einzelnen Arbeitsschritte zu bestimmen. Der Zeitplan sollte stets aktualisiert werden.

### Kurzübersicht: Planungsbogen Gesetzgebungsverfahren

Zeit*	Datum	Aktion
		<p><b>Vorphase</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konzeptionelle Überlegungen: Anlass des Tätigwerdens (z.B. Weisung der Hausleitung, Umsetzung des Koalitionsvertrags, ressortabgestimmtes Eckpunkte-Papier, EU-Richtlinie), Prüfung der politischen, inhaltlichen und zeitlichen Rahmenbedingungen, Prüfung von Regelungsalternativen und Gesetzesfolgen inkl. Erfüllungsaufwand</li> <li>• Ergänzung der Vorhabenplanung der BReg bis spätestens montags vier Wochen vor geplanter Kabinetttbefassung (Unterrichtung des BK-Amtes gemäß § 40 GGO); ggf. Aktualisierung des ELVER/IntraplanB</li> <li>• Erstellung des Referentenentwurfs (Vorblatt, Gesetzentwurf, Begründung) unter Beachtung insbesondere der §§ 42, 43 und 44 GGO und ggf. der einschlägigen Hausanordnungen</li> </ul>
Dauer: ca. zwei bis vier Wochen		<p><b>Hausabstimmung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beachtung der ggf. einschlägigen Hausanordnungen</li> <li>• Beteiligung organisatorisch und fachlich betroffener Referate</li> <li>• ggf. Erörterung und Umsetzung der Änderungswünsche</li> </ul>
mind. eine Woche vor Ressortab- stimmung		<p><b>Befassung Hausleitung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hausentwurf über festgelegten Dienstweg (z.B. Einbeziehung Kabinetttreferat) an Hausleitung zur Billigung</li> <li>• nach Billigung durch die Hausleitung ggf. Vorabunterrichtung der Koalitionsfraktionen (Gelegenheit zur Stellungnahme)</li> </ul>
Dauer: ca. vier Wochen ( <i>kürzere Frist möglich, insb. i.V.m. Ressortab- stimmun- gen in Vorphase</i> )		<p><b>Ressortabstimmung und weitere Beteiligungen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rechtzeitige Beteiligung der betroffenen Ressorts, des Nationalen Normenkontrollrates, der Verfassungsressorts BMI und BMJ (§§ 45, 46 GGO, Anlage 6 zu § 45 Absatz 1, § 74 Absatz 5 GGO), ggf. unter Fristsetzung (für Schlussabstimmung grundsätzlich mindestens vier Wochen, bei umfangreichen und schwierigen Entwürfen auf Antrag acht Wochen, nur in begründeten Ausnahmefällen kürzer (§ 50 GGO))</li> <li>• Beachtung der Vorhabenplanung der Bundesregierung; ggf. Nachholen der ELVER/IntraplanB-Erfassung</li> </ul>

Zeit*	Datum	Aktion
		<p>Ggf. während Ressortabstimmung, ggf. nach Billigung durch Ressorts:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beteiligung der Länder, der kommunalen Spitzenverbände, der Fachkreise (§ 47 GGO)</li> <li>• bei Länder- und Verbändebeteiligung zeitgleiche Kenntnissgabe des Entwurfs an die Geschäftsstellen der Fraktionen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates (§ 48 Absatz 2 GGO)</li> <li>• ggf. Erörterung und Umsetzung der Änderungswünsche</li> </ul>
<p>spätestens freitags zehn Tage vor gepl. Kabinetteinbringung (<i>Begründete Nachmeldung mit St-Vorlage bis freitags 12 Uhr vor Kabinett mgl.</i>)</p>		<p><b>Kabinettvorlage an Hausleitung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beachtung der §§ 22, 51 GGO und ggf. der einschlägigen Hausanordnung</li> <li>• Vorlage folgender Dokumente auf Dienstweg (z.B. Kabinettsreferat) an Hausleitung: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kabinettvorlage (Außenverteiler [Anzahl nach § 23 Absatz 1 vom BK festgelegt] plus ressortinterner Verteiler) bestehend aus (ggf. Hausanordnung für einschlägiges Muster beachten):</li> <li>– Ministeranschreiben an ChefBK</li> <li>– Anlage 1: Beschlussvorschlag</li> <li>– Anlage 2: Sprechzettel für den Regierungssprecher</li> <li>– Anlage 3: Vorblatt, Gesetzentwurf, Begründung zum Gesetzentwurf</li> <li>– Anlage 4: Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates</li> <li>– Zeitplan</li> </ul> </li> </ul> <p>(Hinweis: Annex 3 enthält ein Muster für den Beschlussvorschlag und den Sprechzettel sowie den Verteilerschlüssel.)</p>
<p>mittwochs</p>		<p><b>Kabinettsbeschluss</b></p>
<p>sechs Wo. vor nächster BR-Sitzung (<i>Fristverkürzung möglich</i>)</p>		<p><b>Zuleitung an Bundesrat durch BK-Amt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beachtung des Sitzungskalenders Stellungnahme des Bundesrates innerhalb von sechs Wochen (Artikel 76 Absatz 2 Satz 2 GG); <i>Fristverkürzung</i> zur Stellungnahme durch begründeten Antrag der Bundesregierung gegenüber dem Ständigen Beirat des Bundesrates möglich</li> <li>• ggf. Entwurf der Gegenäußerung der BReg zur Stellungnahme des Bundesrates und Herbeiführung des Kabinettsbeschlusses hierüber (beachte § 53 GGO).</li> </ul>
<p>nach Befassung im Bundesrat (Ausnahme: <i>Eilbedürftigkeit</i>)</p>		<p><b>Zuleitung an Bundestag</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzentwurf, Stellungnahme des Bundesrates, Gegenäußerung BReg. Bei <i>Eilbedürftigkeit</i> (Kabinettsbeschluss hierüber erforderlich): Weiterleitung drei Wochen <b>nach</b> Zuleitung an den Bundesrat möglich. Die Stellungnahme des Bundesrates muss dann umgehend nachgereicht werden (Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 GG).</li> </ul>

## Teil II: Erstellung eines Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung

Zeit*	Datum	Aktion
Dauer: in der Regel mind. drei Wochen		<b>Befassung Bundestag</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beachtung des Sitzungskalenders Erste Lesung (Donnerstag oder Freitag), Überweisung an Ausschuss, Befassung im Ausschuss (Mittwoch), ggf. Anhörung</li> <li>• ggf. Entwurf von Formulierungsvorschlägen bei Änderungswünschen Zweite und dritte Lesung (Do. oder Fr.), anschl. Weiterleitung an Bundesrat</li> </ul>
ca. zwei bis drei Wochen nach Zuleitung durch Bundestag		<b>Zweite Befassung Bundesrat</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beachtung des Sitzungskalenders <ul style="list-style-type: none"> <li>– bei Einspruchsgesetz: BRat kann zustimmen oder innerhalb von drei Wochen Vermittlungsausschuss anrufen, danach innerhalb von zwei Wochen Einspruch einlegen, welchen der BT durch erneute Beschlussfassung zurückweisen kann</li> <li>– bei Zustimmungsgesetz: Beschlussfassung in angemessener Frist, Artikel 77 Absatz 2a GG; Zustimmung in der Regel in nächster BRat-Sitzung nach Zuleitung</li> </ul> </li> </ul>
Dauer: ca. zwei Wochen		<b>Herstellung der Urschrift</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beachtung der §§ 58, 59 GGO und ggf. der einschlägigen Hausanweisungen</li> <li>• Veranlassung der Urschrift des Gesetzes bei der Schriftleitung des Bundesgesetzblattes (§ 58 GGO)</li> <li>• ggf. Bereinigung von Druckfehlern oder offensichtlichen Unrichtigkeiten im Berichtigungsverfahren (§ 61 Absatz 2 GGO)</li> <li>• Herbeiführung der Gegenzeichnung durch Mitglieder der BReg (§ 58 Absatz 3 GGO)</li> </ul>
		<b>Gegenzeichnung durch BK und Ausfertigung durch BPräs</b>
		<b>Verkündung des Gesetzes (Artikel 82 Absatz 1 GG; § 60 GGO)</b>
		<b>Inkrafttreten des Gesetzes (Artikel 82 Absatz 2 GG)</b> (14 Tage nach Verkündung, falls Inkrafttreten nicht im Gesetz selbst geregelt ist)

\* Die angegebenen Zeiträume sind jeweils Schätz- bzw. Erfahrungswerte. Es empfiehlt sich, zeitliche Puffer einzuplanen. Für weiterführende Ausführungen zur Übersicht wird auf die entsprechenden Kapitel und den Index verwiesen.

## 1.5 Fundierung des Vorhabens: Materialrecherche, Eckpunkte, prospektive Gesetzesfolgenabschätzung, Gutachten und Kommissionen

### Materialrecherche

Um einen Gesetzentwurf erarbeiten zu können, müssen die erforderlichen Informationen beschafft werden. Diese Aufgabe obliegt dem federführenden Fachreferat. Es bedient sich hierzu insbesondere der Erkenntnisse innerhalb des eigenen Hauses, der nachgeordneten Fachbehörden des Bundes, anderer Ressorts und der Länderregierungen, mit denen in der Regel auf Fachebene eine enge Kooperation durch verschiedene, meist sogar institutionalisierte Bund-Länder-Arbeitsgruppen gepflegt wird. Aber auch Verlautbarungen und Stellungnahmen von Interessenverbänden, Nichtregierungsorganisationen und Gesetzesanwendern sind einzubeziehen. Eine Interessenermittlung bei Ländern und kommunalen Spitzenverbänden (§ 41 GGO) soll durchgeführt werden. Ferner sind die einschlägige Rechtsprechung und wissenschaftliche Veröffentlichungen zu beachten.

85

### Erarbeitung von Eckpunkten

Bei komplexen und politisch umstrittenen Vorhaben kann es sinnvoll sein, vor einem Gesetzentwurf zunächst eine politische Festlegung in Form von Eckpunkten, sei es durch Kabinettsbeschluss oder Koalitionsabsprachen, herbeizuführen. Dabei empfiehlt es sich aus fachlicher Sicht, die Eckpunkte nicht zu detailliert zu fassen, damit der Spielraum erhalten bleibt, der für eine widerspruchsfreie Normierung von Einzelfragen im späteren Gesetzgebungsverfahren erforderlich ist. Eine hausinterne und ressortübergreifende Abstimmung der Eckpunkte empfiehlt sich, zudem ist eine Kabinettsbefassung zu erwägen.

86

### Prospektive Folgenabschätzung

Zur Erarbeitung und Auswahl von Eckpunkten kann die Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung des Bundesministeriums des Innern herangezogen werden. Sie hilft, die Regelungsnotwendigkeit zu begründen und die Folgen alternativer Eckpunkte abzuschätzen. Sie gibt Anleitungen zu fünf Arbeitsschritten:

87

- Schritt 1: Analyse des Regelungsfeldes
- Schritt 2: Zielbeschreibung
- Schritt 3: Entwicklung von Regelungsalternativen
- Schritt 4: Prüfung und Bewertung der Regelungsalternativen (Konsultation)
- Schritt 5: Ergebnisdokumentation

### HINWEIS

Die Arbeitshilfe des Bundesministeriums des Innern ist im Intranet des Bundes unter → „Rechtsvorschriften/Arbeitshilfen Recht/BRH“ zugänglich.

### **Gutachten und Sachverständigenkommissionen**

- 88** Zur Vertiefung der Erkenntnisse des Fachreferates können z.B. Gutachten eingeholt werden. Bei einem umfangreichen Gesetzgebungsvorhaben (insbesondere Erstkodifikation, Neukodifikation) kann es empfehlenswert sein, eine wissenschaftliche Kommission ggf. unter Beteiligung erfahrener Praktiker zu berufen und mit der Erarbeitung eines Kommissionsvorschlags zu betrauen. Auch in diesem Fall ist und bleibt es jedoch alleinige Aufgabe des federführenden Ministeriums bzw. Referates, die Vorschläge der Kommission kritisch zu prüfen, falls erforderlich zu modifizieren und in die Form eines inhaltlich und formal korrekten Gesetzentwurfs zu bringen.



### 1.6 Kabinettbeteiligung bei aufwendigen Vorarbeiten und bei Ressortdifferenzen

Nach § 45 Absatz 5 Satz 1 GGO ist stets zu beachten, dass umfangreiche oder kostenintensive Vorarbeiten für einen Gesetzentwurf bei zu erwartenden oder vorhandenen Meinungsverschiedenheiten der Ministerien nicht veranlasst werden sollen, bevor das Kabinett entschieden hat. In diesem Sonderfall muss das federführende Ressort also bereits im Vorfeld eines Gesetzentwurfs eine abgestimmte Kabinettvorlage erstellen – in der Regel auf der Grundlage eines Eckpunktepapiers und einer Bewertung über den zu erwartenden Aufwand für die Vorarbeiten und über die Erfolgsaussichten des Projekts.

89

### 1.7 Prüfung der Rahmenbedingungen

90

Steht fest, dass eine Regelung durch förmliches Gesetz erforderlich ist, sind die politischen, inhaltlichen und zeitlichen Rahmenbedingungen zu prüfen. So sind insbesondere folgende Fragen zu klären:

- Ist ein neues Gesetz erforderlich oder genügt die Änderung eines geltenden Gesetzes?
- Lässt sich das Vorhaben mit einem anderen Gesetzesvorhaben verbinden?
- Ist der Gesetzesinhalt durch eine EU-Richtlinie bereits festgelegt?
- Welcher finanzielle Rahmen ist vorgegeben?
- Gibt es besondere Beteiligungserfordernisse im Vorstadium der Erarbeitung des Gesetzentwurfs (z.B. die Anhörung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse nach § 118 des Bundesbeamtengesetzes)?
- Mit welchen politischen Rahmenbedingungen ist zu rechnen, z.B.:
  - Haltung der Opposition im Deutschen Bundestag
  - Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat
  - Haltung der Länder und Kommunen
  - Haltung wichtiger Fachverbände und wichtiger gesellschaftlicher Gruppen?
- Welche Konsequenzen sind aus den politischen Rahmenbedingungen ggf. für die Ausgestaltung des Verfahrens zu ziehen, z.B.
  - Verbindung des Vorhabens mit anderem (bereits laufendem) Gesetzgebungsverfahren oder
  - Aufspaltung des Vorhabens in mehrere Verfahren (insbesondere in zustimmungs- und nicht zustimmungsbedürftige Teile des Vorhabens), um die Erfolgchancen bei Zweifeln an der Durchsetzbarkeit des gesamten Entwurfs oder einzelner Regelungen zu erhöhen?
- Welche zeitlichen Implikationen können sich ergeben, z.B. aus
  - einer politischen Weisung (z.B. konkrete Zeitvorgaben)
  - einer EU-rechtlichen Verpflichtung (z.B. Umsetzungsfristen)
  - einer gerichtlich vorgegebenen Frist
  - der Dauer der Legislaturperiode
  - der Natur des Regelungsgegenstandes (z.B. Verlängerung der Geltung eines ablaufenden Gesetzes)?

Sind die genannten Rahmenbedingungen bestimmt, wird in aller Regel auch bereits zu bedenken sein, welche Art von Gesetz verwirklicht werden soll. Als Gesetzstypen kommen u.a. in Betracht:

91

- 1 *Stammgesetz*: Rechtsakt des Gesetzgebers zur erstmaligen Regelung einer Materie
- 2 *Änderungsgesetz*: Rechtsakt des Gesetzgebers zur Änderung eines oder mehrerer Stammgesetze. Änderungsgesetze lassen sich unterteilen in:
  - *Einzelnovellen*, in denen ein Gesetz geändert wird
  - *Mantelgesetze*, in denen mehrere Gesetze inhaltlich geändert werden und daneben auch neue Stammgesetze enthalten sein können.

### HINWEIS

Zu den Einzelheiten siehe auch das „Handbuch der Rechtsförmlichkeit“. Es ist im Internet unter <http://hdr.bmj.de/abrufbar>.

### 1.8 Erste Unterrichtung der Hausleitung

- 92** Nach Abschluss der Vorüberlegungen und nach Aufstellung des Zeitplanes ist die Hausleitung über das geplante Vorhaben zu informieren. Dabei sind die Ziele des Gesetzgebungsvorhabens, die zentralen Regelungen, der grobe Zeitplan sowie weitere bedeutsame Aspekte des Vorhabens (Kosten, mögliche Konfliktpunkte im Ressortkreis oder im Verhältnis zu den Ländern) darzustellen.
- 93** Bei politisch weniger bedeutsamen Fachvorhaben kann die Unterrichtung der Hausleitung zu diesem Zeitpunkt zurückgestellt werden und nach Abschluss der Hausabstimmung vor Einleitung der Ressortabstimmung erfolgen.
- 94** Soweit dies bei sehr umfangreichen Vorhaben angezeigt ist, sollten in der Vorlage, möglicherweise aber auch schon im Vorfeld, der für die Durchführung des Vorhabens ggf. erforderliche zusätzliche Bedarf an personellen Ressourcen und die ggf. notwendigen organisatorischen Maßnahmen (z.B. die Einrichtung einer referatsübergreifenden Projektgruppe) benannt und zur hausinternen Abstimmung gestellt werden.

### **1.9 Exkurs: Einwirkungen politischer Gremien (z.B. Koalitionsrunden) auf das Gesetzgebungsverfahren**

**95**

Obwohl die GGO dies nicht unbedingt nahelegt, entspricht es in vielen Fällen der Praxis, dass die Beteiligung der Fraktionen und einzelner Abgeordneter die Ausgestaltung des Regierungsentwurfs beeinflusst. So werden z.B. bei politisch bedeutsamen Vorhaben in „Koalitionsrunden“, die sich etwa aus Vertretern von Regierung und Parlament sowie aus hochrangigen Ländervertretern zusammensetzen können, oder in „Koalitionsausschüssen“ bereits vor oder parallel zu laufenden Ressortabstimmungen Beschlüsse gefasst, die Auswirkungen auf das Gesetzgebungsvorhaben haben. Hierdurch werden z.B. im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen mehrheitsfähige Kompromisslösungen für Konfliktpunkte ausgelotet.

## 2 Arbeitsentwurf des federführenden Fachreferates

### 2.1 Inhaltliche und formale Anforderungen an den Gesetzentwurf

- 96** Liegen ausreichend fundierte Informationen zum Regelungsvorhaben vor, ist der erste Entwurf auszuarbeiten. Eine strikte Beachtung der in der GGO enthaltenen Vorschriften zur Abfassung der Entwürfe (insbesondere im Hinblick auf Vorblatt, Rechtsförmlichkeit, Gesetzessprache und Begründung), zu erforderlichen Beteiligungen, zu einzuhaltenden Fristen sowie zur Kennzeichnung des jeweiligen Stands der Bearbeitung (§ 49 Absatz 1 GGO) ist ratsam.
- 97** Die Einhaltung dieser Vorgaben hat sich in der Praxis als nützlich erwiesen, ihre frühzeitige Beachtung erspart spätere Änderungsarbeit. Werden diese Vorgaben nicht beachtet, sind in späteren Verfahrensstadien – z.B. bei der rechtssystematischen und rechtsförmlichen Prüfung durch das Bundesministerium der Justiz (§ 46 GGO – Rechtsförmlichkeit) – oft erhebliche Änderungen nötig, die dann zudem unter starkem Zeitdruck vorgenommen werden müssen.
- 98** Zu beachten ist u. a. auch die Regelung des § 49 GGO. Demnach ist bei der Beteiligung anderer Arbeitseinheiten nicht nur mitzuteilen, ob das Vorhaben der Zustimmung des Bundesrates bedarf (§ 49 Absatz 2 GGO), sondern es ist auch dafür zu sorgen, dass Änderungen des Entwurfs im Zuge der weiteren Bearbeitung mit dem jeweiligen Bearbeitungsstand versehen und die jeweiligen Änderungen optisch kenntlich gemacht sind.

### 2.2 Folgen von Gesetzen

- 99** Wichtig ist schon in diesem Verfahrensstadium, dass die potentiellen Folgen des Gesetzes bedacht, ermittelt und dokumentiert werden. Die Anforderungen an Art und Umfang der Darstellung der Gesetzesfolgen im Vorblatt und in der Begründung des Gesetzentwurfs vom federführenden Ministerium sind in § 44 GGO festgelegt:
- Nach Absatz 1 sind die beabsichtigten Wirkungen und unbeabsichtigten Nebenwirkungen sowie die Nachhaltigkeit des Vorhabens darzustellen. Eine mögliche Methodik, wie diese Gesetzesfolgen bereits bei der Erarbeitung von Eckpunkten berücksichtigt werden können, beschreibt die „Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung“ des BMI. Die so gewonnenen Ergebnisse sind im Vorblatt darzulegen und in der Begründung des Gesetzentwurfs zu dokumentieren.

#### **HINWEIS**

Die Arbeitshilfe des Bundesministeriums des Innern ist im Intranet des Bundes unter → „Rechtsvorschriften/Arbeitshilfen Recht/BRH“ zugänglich.

- Nach Absatz 2 sind die Auswirkungen des Vorhabens auf die Einnahmen und Ausgaben (brutto) der öffentlichen Haushalte darzustellen. Die „All-

gemeinen Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte“ geben hierzu eine Anleitung.

### HINWEIS

Die „Allgemeinen Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte“ sind im Intranet des Bundes unter → „Rechtsvorschriften/Arbeitshilfen Recht/BRH“ abrufbar.

- Nach Absatz 3 sind Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen auszuweisen. Die Länder und kommunalen Spitzenverbände sind hierzu rechtzeitig zu beteiligen.
- Nach Absatz 4 müssen die Bundesministerien den Erfüllungsaufwand i.S.d. § 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ermitteln und darstellen. Der „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ gibt im Intranet des Bundes unter „Rechtsvorschriften/Arbeitshilfen Recht/BRH“ eine Anleitung.

### HINWEIS

Der „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ ist im Intranet des Bundes unter → „Rechtsvorschriften/Arbeitshilfen Recht/BRH“ abrufbar.

- Nach Absatz 5 sind darzustellen:
  1. die sonstigen Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen, und die Auswirkungen des Gesetzes auf die Einzelpreise und das Preisniveau (siehe Arbeitshilfe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie „Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise“)
  2. im Benehmen mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Auswirkungen des Gesetzes auf die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Das für den Gesetzentwurf fachlich zuständige Bundesministerium hat dazu Angaben der beteiligten Fachkreise und Verbände, insbesondere der mittelständischen Wirtschaft und der Verbraucher, einzuholen

- Nach Absatz 6 sind auf Wunsch von den in § 45 Absatz 1 bis 3 GGO genannten Beteiligten weitere Auswirkungen darzustellen.
- Nach Absatz 7 ist in der Begründung des Gesetzentwurfs festzulegen, ob und wenn ja, nach welchem Zeitraum eine Ex-Post-Evaluation der Regelungen stattfinden soll.

- Zudem sind die Auswirkungen im Hinblick auf Gender Mainstreaming (§ 2 GGO) darzustellen. Hierzu gibt die „Arbeitshilfe zu § 2 GGO: Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Hinweise.

### **HINWEIS**

Die Arbeitshilfe zu § 2 GGO „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“ ist im Intranet des Bundes unter → „Rechtsvorschriften/Arbeitshilfen Recht/BRH“ abrufbar.



### 2.3 Arbeitshilfe bessere Rechtssetzung

Zur Einhaltung der dargestellten Anforderungen kann nachfolgende Arbeitshilfe dienlich sein: 100

#### Arbeitshilfe für bessere Rechtssetzung

		Ja	Nein/ Ausführungen nicht veranlasst
1.	<b>§ 42 Abs. 2 GGO:</b> Der Gesetzestext enthält		
	• Folgeänderungen in anderen Rechtsvorschriften		
	• Aufhebungen überholter Vorschriften		
2.	<b>§ 42 Abs. 5 GGO:</b> Der Redaktionsstab Rechtssprache hat die Vorlage auf sprachliche Richtigkeit und Verständlichkeit geprüft		
3.	<b>§ 43 Abs. 1 GGO:</b> Die Begründung enthält Aussagen:		
a.	gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 1 GGO zu		
	• Zielsetzung und Notwendigkeit (siehe Vorblatt Punkt A, Begründung S. ...);		
	Es besteht eine Regelungspflicht aufgrund:		
	o Vorgaben des EU-Rechts		
	o verfassungsrechtlicher Vorgaben		
	o ...		
b.	gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 2 GGO zu		
	• dem zugrunde liegenden Sachverhalt und Erkenntnisquellen (siehe Begründung S. ...)		
c.	gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 3, 4, Anlage 7 GGO zu Möglichkeiten der		
	• alternativen Lösungsmöglichkeiten (siehe Begründung S. ...)		
	• Erledigung der Aufgaben durch Private (siehe Begründung S. ...)		
	• Selbstregulierung, z.B. rechtliche Selbstverpflichtung oder Selbstbeschränkungsabkommen (siehe Begründung S. ...)		
d.	gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 6 GGO zu		
	• Überlegungen zum Inkrafttreten-Termin		
	• der Möglichkeit einer Befristung (siehe Begründung S. ...)		

## Teil II: Erstellung eines Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung

		Ja	Nein/ Ausführungen nicht veranlasst
e.	gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 7 GGO zu Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen, z.B. den Möglichkeiten		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• der Nutzung vorhandener Geschäftsprozesse und Organisationsstrukturen (siehe Begründung S. ...)</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• der Nutzung von E-Government (siehe Begründung S. ...)</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> </ul>		
f.	gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 8 GGO zu der		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinbarkeit mit dem Recht der EU (siehe Begründung S. ...)</li> </ul>		
<b>4.</b>	<b>§ 44 GGO:</b>		
a.	§ 44 Abs. 1 GGO:		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die beabsichtigten Wirkungen wurden dargestellt (siehe Begründung S. ...), insbesondere ...</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mögliche Nebenwirkungen wurden dargestellt, insbesondere</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachhaltigkeit                             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Es wurde geprüft, ob Ziele/Indikatoren und Managementregeln der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wesentlich betroffen sind.</li> <li>o Falls dies der Fall ist, erfolgte eine Prüfung unter besonderer Berücksichtigung einer Langfristperspektive.</li> </ul> </li> </ul>		
	Das Prüfergebnis ist unter Bezeichnung der wesentlichen geprüften Punkte dargestellt (Begründung S. ...)		
b.	§ 44 Abs. 2, 3 GGO:		
	Die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte – ohne Erfüllungsaufwand – sind dargestellt (siehe Vorblatt Punkt D, Begründung S. ...):		
c.	§ 44 Abs. 4 GGO:		
	Der Erfüllungsaufwand im Sinne des § 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates ist getrennt für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ermittelt und dargestellt (siehe Vorblatt Punkt E, Begründung S. ...).		
	Die Bürokratiekosten aus Informationspflichten für die Wirtschaft sind separat ausgewiesen (siehe Vorblatt Punkt E.2, Begründung S. ...).		

## 2 Arbeitsentwurf des federführenden Fachreferates

		Ja	Nein/ Ausführungen nicht veranlasst
d.	§ 44 Abs. 5 GGO:		
	Die Auswirkungen auf Wirtschaft und Verbraucher sind ermittelt und dargestellt. Insbesondere sind dargestellt:		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>die sonstigen Kosten der Wirtschaft, z.B. Auswirkungen auf Investitionen, Handel, Wettbewerb etc. (siehe Vorblatt Punkt F, Begründung S. ...)</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und insb. das Verbraucherpreisniveau (siehe Vorblatt Punkt F, Begründung S. ...)</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Auswirkungen auf die Verbraucher (siehe Vorblatt Punkt F, Begründung S. ...)</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>von Bürgerinnen und Bürgern sowie von der Wirtschaft zu entrichtende (Verwaltungs-)Gebühren</li> </ul>		
e.	§ 44 Abs. 6 GGO:		
	Weitere Gesetzesfolgen sind auf Wunsch von BM... ermittelt und dargestellt (siehe Begründung S. ...).		
f.	§ 44 Abs. 7 GGO:		
	Eine Evaluierung der Regelung wurde festgelegt; die Evaluierung erfolgt nach ... Jahren (siehe Begründung S. ...).		
g.	Ergebnisse der Ermittlung gleichstellungsrelevanter Regelungsfolgen sind dargestellt, § 2 GGO (siehe Begründung S. ...).		
<b>5.</b>	<b>§ 45 Abs. 1 GGO:</b>		
	Folgende Ressorts wurden am ... erstmals beteiligt: BM .... Die Frist zur Stellungnahme betrug ... Tage/Wochen.		
<b>6.</b>	<b>§ 45 Abs. 1, 2 GGO, § 42 Abs. 1 GGO:</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der NKR wurde am ... beteiligt.</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der NKR hat am ... Stellung genommen; die Frist zur Stellungnahme betrug ... Tage/Wochen.</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Stellungnahme wurde im Entwurf berücksichtigt.</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Stellungnahme des NKR liegt der Vorlage bei.</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Bundesregierung erwidert auf die Stellungnahme des NKR.</li> </ul>		
<b>7.</b>	<b>§ 45 Abs. 3 GGO:</b>		
	Folgende Beauftragte wurden am ... beteiligt. Die Frist zur Stellungnahme betrug ... Tage/Wochen. Die Stellungnahmen wurden aus folgenden Gründen nicht/teilweise berücksichtigt (soweit nicht aus der Gesetzesbegründung ersichtlich).		

## Teil II: Erstellung eines Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung

		Ja	Nein/ Ausführungen nicht veranlasst
8.	<b>§§ 46, 51 Nr. 2 GGO:</b>		
	Das BMJ hat den Entwurf		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rechtssystematisch und rechtsförmlich geprüft und</li> <li>• die Rechtsprüfung abschließend bestätigt. Die Frist zur Prüfung betrug ... Tage/Wochen</li> </ul>		
9.	<b>§ 47 GGO:</b>		
	Länder, kommunale Spitzenverbände, Fachkreise wurden am ... beteiligt und haben (keine) Stellungnahmen abgegeben. Die Stellungnahmen wurden aus folgenden Gründen nicht/ teilweise berücksichtigt (soweit nicht aus der Gesetzesbegründung erkennbar).		
10.	<b>§ 48 GGO:</b>		
	Folgende andere Stellen wurden unterrichtet: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul> Ggfs. Inhalt der Stellungnahmen und Gründe für Ablehnung wie bei § 47.		

### 3 Hausabstimmung innerhalb des federführenden Ministeriums

#### **Verfahrensschritte auf Arbeits- und Staatssekretäresebene**

Die Notwendigkeit einer hausinternen Abstimmung des Gesetzentwurfs ergibt sich aus § 15 GGO. Nach § 15 Absatz 1 GGO sind alle Arbeitseinheiten eines Hauses rechtzeitig zu beteiligen, deren Zuständigkeiten durch das Vorhaben berührt sind. Für die korrekte Beteiligung trägt das federführende Referat die Verantwortung (§ 15 Absatz 2 GGO). Bei umfangreicheren Vorhaben hat das federführende Referat konkret anzugeben, auf welche Punkte sich die Beteiligung bezieht (§ 15 Absatz 3 GGO). **101**

Die Beteiligung erfolgt zunächst auf Referatsebene. Das federführende Referat bittet die zu beteiligenden Organisationseinheiten um Mitzeichnung des Gesetzentwurfs. Erheben die beteiligten Referate keine Einwände, zeichnen sie den Gesetzentwurf mit. Äußern sie dagegen Bedenken, Änderungs- oder Ergänzungswünsche, die das federführende Referat oder andere beteiligte Referate nicht mittragen möchten, soll zunächst durch Gespräche auf Referatsebene geklärt werden, ob eine einvernehmliche Lösung erreicht werden kann. Scheitern diese Einigungsversuche, werden die jeweils nächsthöheren Ebenen (Unterabteilungs- und Abteilungsleiter sowie Staatssekretär) eingeschaltet, um eine gemeinsame Position zu entwickeln. Dies kann ein langwieriger und schwieriger Prozess sein, der häufig die Erarbeitung weiterer Argumentations- und Hintergrundpapiere erfordert. **102**

#### **Notwendigkeit einer Entscheidung der Hausleitung**

Über das Ergebnis der Hausabstimmung ist die Hausleitung zu unterrichten. Zugleich ist ihre Zustimmung zur Einleitung der Ressortabstimmung einzuholen. **103**

## 4 Ressortabstimmung sowie weitere vorgeschriebene Beteiligungen

**104** Gegenstand der Ressortabstimmung ist der von der Hausleitung des federführenden Ministeriums gebilligte Ressortentwurf. Die für die Ressortabstimmung maßgeblichen Vorschriften sind in den §§ 45 und 46 sowie der Anlage 6 zu § 45 Absatz 1, § 74 Absatz 5 GGO enthalten. Bereits im Vorfeld der Erstellung des Ressortentwurfs sind eine Unterrichtung des Bundeskanzleramtes (§ 40 GGO) und eine Interessenermittlung bei den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden (§ 41 GGO) vorgesehen. Folgende Arbeitsschritte sind empfehlenswert.

### **1. Schritt: Unterrichtung des Bundeskanzleramtes**

**105** Da der Bundeskanzler die Richtlinienkompetenz besitzt und das Regierungshandeln insgesamt koordiniert, ist das Bundeskanzleramt über das Vorhaben zu unterrichten. Dies geschieht, sobald innerhalb des federführenden Ressorts entschieden ist, dass ein Gesetzentwurf ausgearbeitet werden soll. Dieser Zeitpunkt liegt damit in der Regel deutlich vor dem Beginn der Ressortabstimmung des Gesetzentwurfs. Falls die Arbeit am Vorhaben durch wichtige Ereignisse beeinflusst wird, ist dies dem Bundeskanzleramt ebenfalls mitzuteilen. Die Bundesregierung kann an diese Unterrichtung eine weiter gehende Steuerungsfunktion des Bundeskanzleramtes knüpfen (z.B. das Zustimmungserfordernis zwecks vorheriger Prüfung der „Koalitionsverträglichkeit“). Das kann im Einzelfall dazu führen, dass das Bundeskanzleramt ein Verfahren anhält. In diesen Fällen ist politisch zu klären, ob bzw. unter welchen Bedingungen das Verfahren wiederaufgenommen werden kann.

**106** Die Unterrichtung des Bundeskanzleramtes erfolgt auf elektronischem Wege durch ein sog. Datenblattverfahren. Nähere Handlungsanweisungen für das Verfahren ergeben sich aus den hausinternen Handlungsanweisungen der einzelnen Ministerien. Ist – im Vorfeld eines Gesetzentwurfs – eine Festlegung von politischen Eckpunkten vorgesehen, wird in der Regel das Bundeskanzleramt unterrichtet (siehe § 24 Absatz 1 GGO); ggf. erfolgt eine Kabinettbefassung.

### **2. Schritt: Interessenermittlung bei Ländern und Gemeinden**

**107** Sind die Belange der Länder oder Kommunen berührt, so sollen nach § 41 GGO vor Abfassung eines Entwurfs die Auffassungen der Länder und der auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände eingeholt werden.

### 3. Schritt: Beteiligung der betroffenen Ressorts sowie der Beauftragten der Bundesregierung und der Bundesbeauftragten

Die Beteiligungen der Ressorts zum Entwurf einer Gesetzesvorlage sind in § 45 Absatz 1 GGO in Verbindung mit Anlage 6 zu § 45 Absatz 1, § 74 Absatz 5 GGO detailliert geregelt. Die Regelungen folgen dem Grundsatz, dass eine Beteiligung stets insoweit zu erfolgen hat, als Zuständigkeiten eines anderen Ressorts berührt sind. Die Verfassungsressorts sind zur Prüfung des Entwurfs auf seine Vereinbarkeit mit dem GG immer zu beteiligen. In der Praxis hat sich eine breite Beteiligung bewährt. Dadurch können Reibungsverluste vermieden werden. In der Regel wird im Zuge der Ressortbeteiligung auch die rechtssystematische und rechtsförmliche Prüfung des Bundesministeriums der Justiz nach § 46 GGO eingeleitet. **108**

Die Beteiligung der Ressorts hat rechtzeitig zu erfolgen. Verantwortlich dafür ist die Referatsebene. **109**

Die Beteiligung der Beauftragten der Bundesregierung und der Bundesbeauftragten ergibt sich aus § 45 Absatz 3 in Verbindung mit § 21 Absatz 1 und 2 GGO. Eine Liste dieser Beauftragten wird vom Bundesministerium des Innern geführt, ständig aktualisiert und im Intranet der Bundesregierung unter „Organisation“ → „Ausschuss für Organisationsfragen (AfO)“ veröffentlicht (§ 21 Absatz 3 GGO). **110**

### 4. Schritt: Beteiligung des Nationalen Normenkontrollrates

Der Normenkontrollrat wird an Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung zum gleichen Zeitpunkt beteiligt wie die Ressorts. Er erhält mit den gleichen Fristen Gelegenheit zur Stellungnahme, insbesondere zu dem bei neuen Gesetzen und Verordnungen zu erwartenden Erfüllungsaufwand. Daher werden die Ressorts verpflichtet, den Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens zu ermitteln und auszuweisen. Dieser muss im Vorblatt und in der Begründung des Gesetzentwurfs gesondert dargestellt werden. Der Nationale Normenkontrollrat prüft die Darstellung des Erfüllungsaufwands und nimmt hierzu Stellung. **111**

### 5. Schritt: Erörterung der vorgetragenen Änderungswünsche

Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens prüfen die Ressorts den Gesetzentwurf und tragen Bedenken, Änderungs- und Ergänzungswünsche vor. Wie in der Hausabstimmung werden diese Wünsche erörtert und es wird nach einvernehmlichen Lösungen gesucht. Dies geschieht in der Regel im Rahmen von Ressortbesprechungen auf Referatsebene. Bleiben diese erfolglos, werden wiederum die jeweils nächsthöheren Ebenen (Unterabteilungs- und Abteilungsleiter sowie Staatssekretäre) eingeschaltet, um Konsens herbeizuführen. Dies ist zumindest bei umfangreichen oder schwierigen Vorhaben meist ein langwieriger und aufwendiger Prozess. In seltenen Fällen werden die Minister der uneinigen Ressorts oder die Koalitionsgruppen beteiligt, um ein Scheitern des Verfahrens zu verhindern. **112**

- 113** Ein möglicher Dissens zur Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates (Schritt 4) sollte ebenfalls ausgeräumt werden. Ggf. muss die Bundesregierung hierzu gesondert Stellung nehmen.

### **6. Schritt: Erneute Abstimmung im federführenden Ressort**

- 114** Bei Änderungen am Gesetzentwurf aufgrund der oben genannten Beteiligungen wird der veränderte Entwurf im federführenden Haus erneut abgestimmt. Hierzu wird in der Regel eine von den zu beteiligenden Fachreferaten mitzuzeichnende Leitungsvorlage erstellt. Falls die Hausleitung unmittelbar an der Ressortabstimmung beteiligt war, ist die Leitungsvorlage ggf. entbehrlich, die beteiligten Referate sind jedoch zu informieren.



### 5 Beteiligung und Unterrichtung von Ländern, Verbänden und anderen Stellen

Am Entwurf der Gesetzesvorlage sind die Länder, kommunalen Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände nach § 47 GGO frühzeitig zu beteiligen. Die Unterrichtung anderer Stellen (z.B. Presse, Dritte) gemäß § 48 GGO ist die Regel. **115**

Zwischen Bundes- und Länderressorts bestehen traditionell auf vielen Ebenen formelle und informelle Arbeitsbeziehungen (Fachministerkonferenzen, Fachreferentengremien). Hier werden häufig politische und fachliche Probleme erörtert, bevor diese in ein Gesetzgebungsverfahren einfließen. Ebenso verfügen die kommunalen Spitzenverbände, die Fachkreise und die sonstigen Verbände in der Regel über gute Kontakte zu den Bundesressorts, so dass sie meist frühzeitig über anstehende Gesetzgebungsvorhaben informiert sind und häufig bereits im Anfangsstadium des Gesetzgebungsverfahrens versuchen, ihre Positionen einzubringen. Aufgrund der zunehmenden Komplexität der zu regelnden Sachverhalte und des damit verbundenen Informationsbedarfs der Ministerialverwaltung ist dies de facto unverzichtbar. Allerdings ist der Einfluss der Verbände angesichts ihrer Funktion als Interessenvertretung nicht unproblematisch und bedarf einer kritischen Distanz auf Seiten der zuständigen Bearbeiter des Fachressorts. **116**

Aus der Beteiligung nach den §§ 47, 48 GGO erwachsen den Verbänden, Fachkreisen oder sonstigen Dritten keine eigenen Verfahrens- oder Vetorechte. Sie können im Rahmen der Verfahrensleitung durch das federführende Ressort lediglich für ihre Positionen werben und versuchen, fachliche Argumente einzubringen und politischen Druck auszuüben. **117**

Die Stellungnahmen der Länder sind im Hinblick auf das Bundesrats-Verfahren wichtig. Es empfiehlt sich, Einwände der Länder frühzeitig aufzugreifen. **118**

Das Bundeskanzleramt muss über die Beteiligung von Verbänden und sonstigen Dritten unterrichtet werden, bei besonderer politischer Bedeutung des Gesetzentwurfs ist eine Zustimmung des Bundeskanzleramtes zur Beteiligung einzuholen (§ 47 Absatz 2 GGO). Für eine beabsichtigte Einstellung des Gesetzentwurfs in das Intranet der Bundesregierung oder in das Internet ist ein Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt und ein Benehmen mit den übrigen beteiligten Bundesministerien herzustellen (§ 48 Absatz 3 GGO). Ferner darf die Zuleitung des Entwurfs an Länder, Verbände und Fachkreise durch das federführende Ressort nur erfolgen, wenn dies im Einvernehmen mit den Ministerien geschieht, von denen abweichende Meinungen zum Gesetzentwurf zu erwarten sind (§ 47 Absatz 1 GGO). Damit soll vermieden werden, dass regierungsinterne Kontroversen öffentlich ausgetragen und dadurch politische Angriffsflächen geboten werden. **119**

### **Anhörung von Verbänden und Fachkreisen**

- 120** § 47 GGO schafft eine Grundlage für die Beteiligung betroffener Verbände im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren. Das jeweils zuständige Fachministerium ist aufgefordert, betroffene Verbände rechtzeitig zu beteiligen. Die Stellung der kommunalen Spitzenverbände wird – soweit kommunale Belange betroffen sind – durch § 41 GGO und § 47 Absatz 1 und 5 GGO besonders hervorgehoben.
- 121** Ein Anspruch auf Übernahme der Änderungswünsche der Verbände besteht nicht.
- 122** In der Praxis erhalten die beteiligten Verbände und Fachkreise vielfach die Möglichkeit, schriftlich Stellung zu nehmen. In einem zusätzlich anberaumten Termin können die Positionen mündlich dargelegt und erörtert werden. An den Anhörungen nehmen in aller Regel nicht nur Vertreter des federführenden Ministeriums teil, sondern auch die zuständigen Mitarbeiter anderer Ressorts.
- 123** Nicht alle Interessen werden im gleichen Maße und mit dem gleichen politischen Gewicht durch Verbände und Fachkreise vertreten. Dies sollten die gesetzsvorbereitenden Mitarbeiter der Ministerien bedenken, eine kritische Distanz zu den Informationen und Stellungnahmen der Interessenvertretungen ist – trotz aller notwendigen Kooperation – geboten.
- 124** Entschließt sich das federführende Ressort, bestimmte Änderungswünsche von beteiligten Verbänden und Fachkreisen zu berücksichtigen, müssen diese wiederum ressortintern und ressortübergreifend abgestimmt werden. Hier gelten die bereits beschriebenen Verfahrensregelungen entsprechend.

# 6 Kabinettsbeschluss über den Gesetzentwurf

## 6.1 Grundzüge des Kabinettsverfahrens

### Schlussabstimmung zur Herbeiführung der Kabinettreife

Der Kabinettsvorlage geht eine sog. Schlussabstimmung mit den beteiligten Ressorts voraus. Spätestens jetzt muss das Bundesministerium der Justiz bestätigen, dass die rechtssystematische und rechtsförmliche Prüfung nach § 46 GGO durchgeführt wurde. Die Schlussabstimmung soll die sog. Kabinettreife des Gesetzentwurfs herbeiführen. Nach § 50 GGO gilt für diesen Verfahrensschritt grundsätzlich eine Vierwochen- bzw. – bei schwierigen oder umfangreichen Vorhaben – eine Achtwochenfrist; nur in begründeten Ausnahmefällen kann die Frist unter der Voraussetzung, dass alle Ressorts zustimmen, verkürzt werden. Für die rechtzeitige Übersendung unter Gewährleistung der Prüffristen ist das federführende Referat verantwortlich.

125

### Sonderproblematik: Notifizierung von Gesetzentwürfen

Gesetzentwürfe, die nach der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 204 vom 21. 7. 1998, S. 37), zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/96/EG (ABl. L 363 vom 20. 12. 2006, S. 81), zu notifizieren sind, sind nach § 42 Absatz 7 GGO rechtzeitig vor der Kabinettsbefassung über das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie der EU-Kommission zuzuleiten. Die Kabinettsbefassung erfolgt in diesen Fällen grundsätzlich erst nach Ablauf der Fristen, die in Artikel 9 der genannten Richtlinie festgelegt sind.

126

#### HINWEIS

Eine konsolidierte Fassung der Vorschriften ist unter [http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_consolidated.do](http://eur-lex.europa.eu/RECH_consolidated.do) zu finden.

### Koordinierung der Kabinettsitzung durch das Bundeskanzleramt

Das Bundeskanzleramt ist für die Gesamtkoordinierung und -vorbereitung der Kabinettsitzungen zuständig und stellt die jeweilige Tagesordnung auf. Die Tagesordnung enthält stets den „TOP 1 – Kabinettsvorlagen, die ohne Aussprache beschlossen werden“. Unter diesem TOP werden alle im Ressortkreis abschließend behandelten und damit nicht mehr diskussionsbedürftigen Angelegenheiten – also auch Gesetzentwürfe – in einer separaten Liste (sog. TOP-1-Liste) zusammengefasst. Gesetzentwürfe, über die im Rahmen der durchgeführten Ressortabstimmung kein Konsens erzielt werden konnte, müssen als gesonderte Tagesordnungspunkte – mit Aussprache – behandelt werden. Das Kabinettsverfahren ist in den §§ 15, 16 und 20 Absatz 2 GOBReg sowie in § 51 in Verbindung mit den §§ 22, 23 GGO geregelt.

127

### Aufbau von Kabinettvorlagen

- 128** Beim Aufbau von Kabinettvorlagen ist grundsätzlich darauf zu achten, dass der mit dem Bundesministerium der Justiz rechtsförmlich abgestimmte Gesetzestitel im Anschreiben sowie in allen Anlagen gleich lautet. Die einen Gesetzentwurf begleitenden Kabinettvorlagen müssen nach § 51 in Verbindung mit § 22 GGO in knapper Form die wesentlichen Ergebnisse der Abstimmung mit den Ressorts und den Beauftragten der Bundesregierung sowie die wesentlichen Ergebnisse der Länder- und Verbändebeteiligung enthalten. Zudem ist in der Kabinettvorlage anzugeben, ob der Gesetzentwurf der Zustimmung des Bundesrates bedarf (§ 51 Nummer 1 GGO) und ob der Gesetzentwurf nach Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 GG besonders eilbedürftig ist (§ 51 Nummer 8 GGO). Des Weiteren ist die nachfolgende Dokumentenstruktur einzuhalten:
- I. Ministeranschreiben
  - II. Anlage 1: Beschlussvorschlag
  - III. Anlage 2: Sprechzettel für den Regierungssprecher
  - IV. Anlage 3: Vorblatt, Gesetzentwurf und Begründung zum Gesetzentwurf (jeweils mit separater Seitenzählung). In den Überschriften dieser Anlage ist auf das ressortinterne Aktenzeichen oder nähere Angaben zur Kabinettvorlage zu verzichten. Ferner ist ggf. die Stellungnahme des NKR zum Gesetzentwurf (§ 45 Absatz 2 GGO) sowie dazu die Stellungnahme der Bundesregierung beizufügen.
- 129** ► *Muster für eine Beschlussvorlage und für den Sprechzettel sowie ein Verteilerschlüssel sind in Annex 3, Seite 164 ff. beigefügt. Zur weiteren Gestaltung der Vorlagen wird auf entsprechende Hausanweisungen verwiesen.*

### 6.2 Bindung der Minister und Regierungsbeamten an den Kabinettsbeschluss („Kabinettsdisziplin“)

Mit dem Kabinettsbeschluss über den Gesetzentwurf sind die Ressorts an die beschlossene Fassung gebunden. Alle Minister und ihre Mitarbeiter sind verpflichtet, den Gesetzentwurf nach außen einheitlich zu vertreten, auch wenn sie eine andere Auffassung haben sollten. Für die Minister ergibt sich dies aus § 28 Absatz 2 GOBReg, für die Mitarbeiter der Ministerien aus § 52 Absatz 1 GGO.

**130**

## 7 Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

- 131** Der Bundesrat ist zur Stellungnahme zu einem Gesetzentwurf der Bundesregierung berechtigt, jedoch nicht verpflichtet (Artikel 76 Absatz 2 Satz 2 GG). Die Stellungnahme des Bundesrates ist für keinen Verfahrensbeteiligten bindend. Er kann daher bei der späteren Beratung des Gesetzesbeschlusses nach Artikel 77 Absatz 2 GG (sog. zweiter Durchgang im Bundesrat) ohne Weiteres anders votieren. Der Regierungsentwurf erfährt im Bundestag vielfach Änderungen, mit denen sich der Bundesrat daher erst im zweiten Durchgang befassen kann.
- 132** Die reguläre Frist, die dem Bundesrat für seine Stellungnahme gesetzt ist, beträgt sechs Wochen (Artikel 76 Absatz 2 Satz 2 GG). Von dieser Regel gibt es folgende Ausnahmen:
- Die Frist beträgt neun Wochen ohne besonderes Verlangen des Bundesrates, wenn der Regierungsentwurf Änderungen des GG oder die Übertragung von Hoheitsrechten nach den Artikeln 23, 24 GG vorsieht (Artikel 76 Absatz 2 Satz 5 GG).
  - Auf ausdrückliches Verlangen des Bundesrates, insbesondere wenn die Regierungsvorlage sehr umfangreich ist, beträgt die Frist ebenfalls neun Wochen (Artikel 76 Absatz 2 Satz 3 GG).
  - Hat die Bundesregierung eine Vorlage bei der Zuleitung an den Bundesrat als besonders eilbedürftig bezeichnet, kann sie dem Bundestag die Vorlage bereits nach drei Wochen zuleiten, auch wenn die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht bei ihr eingegangen ist (Artikel 76 Absatz 2 Satz 4, 1. Alternative GG). In diesem Fall hat die Bundesregierung dem Bundestag die Stellungnahme des Bundesrates unverzüglich nach Eingang nachzureichen.
- 133** In den Fällen der Fristverlängerung von sechs auf neun Wochen kann eine frühere Zuleitung an den Bundestag jedoch nicht bereits nach drei, sondern erst nach sechs Wochen erfolgen (Artikel 76 Absatz 2 Satz 4, 2. Alternative GG). Eine Fristverkürzung wegen Eilbedürftigkeit ist ausgeschlossen, wenn der Regierungsentwurf Änderungen des Grundgesetzes oder die Übertragung von Hoheitsrechten nach den Artikeln 23, 24 GG vorsieht (Artikel 76 Absatz 2 Satz 5, letzter Halbsatz GG).

## 7.1 Beratung in den Ausschüssen und Rolle der Bundesregierung

Das Ausschussverfahren ist der Kern der Beratungen des Gesetzentwurfs im Bundesrat. Hier wird die Vorlage unter allen rechtlichen und fachlichen Gesichtspunkten im Detail analysiert, überarbeitet und für die Abstimmung im Plenum vorbereitet. **134**

### Rechtsgrundlagen des Ausschussverfahrens

Die Fachausschüsse sind in Artikel 52 Absatz 4 GG genannt. Regelungen zum Verfahren in den Ausschüssen finden sich in den §§ 11, 12, 36 bis 45 GO BR. **135**

### Bedeutung der Ausschüsse

Der Bundesrat tritt in der Regel alle drei Wochen zusammen und behandelt dabei eine Vielzahl von Tagesordnungspunkten. Die notwendigerweise komprimierte Arbeitsweise des Plenums ist nur durch eine effektive und sorgfältige Beschlussvorbereitung in den Ausschüssen möglich (§ 39 Absatz 1 GO BR). In den Ausschüssen des Bundesrates wird die Vorlage aus der Sicht der Länderinteressen unter rechtlichen und fachlichen Gesichtspunkten analysiert, überarbeitet und für die Abstimmung im Bundesrats-Plenum vorbereitet. Dabei erarbeiten die Ausschüsse Beschluss-Empfehlungen (§ 45 GO BR), wie mit den Gesetzgebungsvorhaben verfahren werden soll. Die Empfehlungen aller beteiligten Ausschüsse werden in der sog. Empfehlungs- oder Strichdrucksache zusammengefasst. Die Abstimmung im Plenum wird dann anhand dieser Empfehlungen vorgenommen. **136**

### Organisation der Ausschüsse

Im Bundesrat gibt es derzeit 16 Fachausschüsse. Die Kompetenz zur Einsetzung von Ausschüssen ist in § 11 Absatz 1 Satz 1 GO BR geregelt. Die Aufgaben der Ausschüsse orientieren sich im Wesentlichen an den Zuständigkeiten der Bundesressorts. Der Rechtsausschuss beschäftigt sich also etwa mit den Vorlagen, für die das Bundesministerium der Justiz federführend zuständig ist, der Ausschuss für Innere Angelegenheiten hingegen mit den Vorlagen, für die das Bundesministerium des Innern die Federführung hat. **137**

Die Anzahl der Ausschüsse entspricht der Anzahl der Länder. Jedes Land stellt in einem Ausschuss den Vorsitzenden, der vom Plenum gewählt wird (§ 12 Absatz 1 GO BR), und in einem anderen Ausschuss den Stellvertreter, der vom Ausschuss selbst gewählt wird (§ 12 Absatz 2 GO BR). Die Mitglieder in den Ausschüssen werden von den Landesregierungen benannt (§ 11 Absatz 3 GO BR). Sie müssen zugleich Mitglieder des Bundesrates sein (§ 11 Absatz 2 GO BR). Es sind dies in der Regel die jeweiligen Fachminister. Diese lassen sich aber meist durch Beauftragte, dies sind Beamte ihres Hauses, vertreten, was nach Artikel 52 Absatz 4 GG und § 11 Absatz 2 GO BR möglich ist. **138**

Jedem Ausschuss steht eine Geschäftsstelle, das Ausschussbüro, zur Verfügung. Diese besteht aus dem jeweiligen Ausschusssekretär und seinen Mitarbeitern. Ein Ausschusssekretär kann mehrere Ausschüsse betreuen. **139**

### Einleitung der Beratungen

- 140** Der erste Schritt für die Einleitung der Beratungen ist die Zuweisung der Vorlage an die Fachausschüsse (§ 36 GO BR). Dabei wird festgelegt, welcher Ausschuss die Federführung hat (§ 36 Absatz 1 Satz 1 GO BR). Der federführende Ausschuss kann nicht – wie im Bundestag – die anderen überstimmen; er ist aber für die Abfassung der Empfehlungsdruksache und für die Erstellung der begleitenden Drucksachen (Erläuterungen etc.) zuständig.
- 141** An den Beratungen können mehrere Ausschüsse beteiligt sein, dies ist im ersten Durchgang die Regel. Gleichwohl gilt die Konzentrationsmaxime nach § 36 Absatz 1 Satz 2 GO BR. Nach dieser sind an den Beratungen möglichst wenige Ausschüsse zu beteiligen.

### Einzelheiten der Ausschussberatungen

#### *a) Ablauf*

- 142** Die beteiligten Ausschüsse beraten die Vorlagen parallel und unabhängig voneinander. Je nach Gegenstand und den daraus folgenden Fristen werden die Vorlagen auf die Tagesordnungen der in einem regelmäßigen Turnus von drei Wochen stattfindenden Ausschusssitzungen gesetzt. Ein sog. Berichterstatteplan bestimmt das Land, das zu der Vorlage Bericht erstatten soll. Dieses Land führt dann bis zur Sitzung die fachspezifische Prüfung der Vorlage durch, also im Rechtsausschuss z.B. die verfassungsrechtliche Prüfung oder im Finanzausschuss die haushaltsrechtliche Prüfung.
- 143** Die Beratungen selbst beginnen mit der Berichterstattung. Ein Vertreter des Bericht erstattenden Landes trägt das Ergebnis der fachlichen Prüfung vor. Danach folgt die Befassung mit den jeweiligen Änderungsanträgen oder Prüfbitten der Länder, die dem Ausschussbüro meist schon vorab zugesandt wurden. In der Regel handelt es sich um konkrete Änderungsvorschläge mit einer Begründung, in der erläutert wird, was mit der jeweiligen Norm geschehen soll (geändert, gestrichen, ergänzt, neu gefasst etc.).
- 144** Die Anträge werden in der Reihenfolge der Normen, auf die sie sich beziehen, beraten. Die Beratung zu den einzelnen Anträgen endet mit der Abstimmung über den Antrag. Bei einer Kollision von Anträgen (Überschneidungen, Teilüberschneidungen, Ausschlüsse etc.), wenn also etwa ein Land die Streichung von Absatz 1 einer Norm, ein anderes Land aber dessen Ergänzung beantragt, entscheidet der Ausschuss auf Vorschlag des Büros, über welchen Antrag zuerst entschieden wird. In der Regel ist das derjenige, der sich am weitesten von der Vorlage entfernt.

#### *b) Rolle der Bundesregierung*

- 145** Gemäß Artikel 53 GG haben die Mitglieder der Bundesregierung das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Sie müssen jederzeit gehört werden. Der Bundesrat ist



von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden zu halten. Nach § 40 Absatz 1 GO BR können Beauftragte der Bundesregierung – dies sind im Allgemeinen fachlich kompetente Vertreter der federführend zuständigen Ministerien – an den Ausschusssitzungen ohne Stimmrecht teilnehmen. Sie haben hier keine aktive Rolle und verfolgen in erster Linie den Gang der Beratungen, um über das Meinungsbild im Bundesrat informiert zu sein. Daneben stehen sie den Ausschussmitgliedern für die Beantwortung von Fragen zum Gesetzentwurf zur Verfügung.

### *c) Abstimmungen*

Im Ausschuss hat jedes Land eine Stimme (§ 42 Absatz 2 GO BR), während es im Plenum eine Stimmengewichtung gibt (Artikel 51 Absatz 2 GG). Bei der Bewertung von Abstimmungsergebnissen in den Ausschüssen ist also zu berücksichtigen, ob eine sogenannte Plenarmehrheit vorliegt. Während in den Ausschüssen die Meinungsbildung der einzelnen Länder nach dem sog. Ressortprinzip erfolgt (im Rechtsausschuss beispielsweise werden die Ländervoten also in den Justizministerien festgelegt), entscheiden über das Abstimmungsverhalten im Plenum die jeweiligen Länderkabinette.

**146**

Am Ende der Beratung der Vorlage wird über die Empfehlung des Ausschusses abgestimmt. Im Fall der Stellungnahme zu einem Gesetzentwurf der Bundesregierung muss also der Ausschuss darüber befinden, ob er den Entwurf ablehnt, Änderungen vorschlägt oder ob er keine Einwendungen erhebt.

**147**

### *d) Abschluss der Ausschussberatungen*

Die Ausschussphase endet in der Regel mit der Erstellung der sog. Empfehlung- oder Strichdrucksache. Diese zu erstellen, ist Aufgabe des federführenden Ausschusses. Er hat dabei auf widerstreitende oder kollidierende Ausschussempfehlungen zu achten. Denn es ist möglich, dass ein Ausschuss die Streichung einer Vorschrift, ein anderer aber deren Neufassung empfiehlt. Dies muss durch entsprechende Randvermerke oder Fußnoten deutlich gemacht werden.

**148**

### 7.2 Beschluss des Plenums

- 149** Anders als in den Ausschussabstimmungen, in denen jedes Land eine Stimme hat, gilt für die Plenarabstimmungen die Stimmenverteilung nach Artikel 51 Absatz 2 GG. Beschlüsse können im Bundesrat nach Artikel 52 Absatz 3 GG und nach § 30 Absatz 1 GO BR nur mit absoluter Mehrheit, bei Verfassungsänderungen sogar nur mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen des Bundesrates (Artikel 79 Absatz 2 GG) gefasst werden. Nach § 30 GO BR ist die Abstimmungsfrage jeweils positiv zu formulieren. Gezählt werden nur die Ja-Stimmen jeder Abstimmung. Ob sich Länder im Einzelfall enthalten oder mit „Nein“ stimmen, ist damit in der Regel nicht erkennbar und hat auf das Abstimmungsergebnis keinen Einfluss.

#### **Einheitliche Stimmabgabe eines Landes**

- 150** Nach Artikel 51 Absatz 3 Satz 2 GG kann jedes Land seine Stimmen nur einheitlich abgeben. Die Landesregierungen müssen sich also vor den Abstimmungen im Bundesrat jeweils intern darüber einigen, wie sie die Stimmen abgeben wollen. Insbesondere für Koalitionsregierungen kann das Abstimmungsverhalten im Bundesrat politisch schwierig sein. Koalitionsvereinbarungen sehen daher häufig Vereinbarungen darüber vor, dass sie sich im Fall eines nicht lösbaren Streits der Stimme enthalten. Die vorgeschriebene einheitliche Stimmabgabe verhindert außerdem, dass sich die Stimmen eines Landes gegenseitig aufheben. Weisungen für die Stimmabgabe kann nur die Landesregierung beschließen. Der Ministerpräsident als Inhaber einer landesrechtlichen Richtlinienkompetenz oder der Landtag sind dazu nach dem Grundgesetz nicht befugt. Die Landesregierungen sind aber auch insoweit parlamentarisch verantwortlich und können darum vom Landesparlament wegen ihrer Haltung im Bundesrat zur Rechenschaft gezogen werden.

#### **Ablauf der Stimmabgabe**

- 151** Die Stimmen eines Landes werden durch seine Bundesratsmitglieder abgegeben. Wer aus dem Kreis dieser Vertreter die Stimmen des Landes abgibt, bestimmen die Vertreter der Landesregierung in der Regel im Vorfeld einer Bundesratssitzung oder während der laufenden Plenarsitzung selbst. Es stimmt jeweils nur ein Mitglied, der sog. Stimmführer, für jedes Land. Er gibt jeweils alle Stimmen ab, auch wenn keine weiteren Vertreter seines Landes in der Sitzung anwesend sind. In den allermeisten Fällen wird durch Beschluss der Landesregierung festgelegt, wie die Stimmen des Landes im Bundesrat abgegeben werden sollen. Manchmal räumt das Kabinett dem Stimmführer aber auch Ermessensfreiheit ein. Er kann sich dann mit anderen Ländern abstimmen, hat die Möglichkeit, einen vermittelnden Standpunkt zu vertreten, und kann neue, erst nach der Kabinettsitzung eintretende Umstände berücksichtigen.

### **Ungültigkeit bei unterschiedlichem Stimmverhalten**

Das Grundgesetz erwartet die einheitliche Stimmabgabe und respektiert die Praxis der landesautonom bestimmten Stimmführer, ohne seinerseits mit Geboten und Festlegungen in den Verfassungsraum des Landes einzugreifen. Daraus folgt – so hat das Bundesverfassungsgericht 2002 (BVerfGE 106, 310) entschieden –, dass der Abgabe der Stimmen durch einen Stimmführer jederzeit durch ein anderes Bundesratsmitglied desselben Landes widersprochen werden kann und damit die Voraussetzungen für die Stimmführerschaft insgesamt entfallen. Der Bundesratspräsident nimmt somit in der Sitzung die Stimme eines einzelnen Bundesratsmitglieds als Stimmabgabe für das ganze Land entgegen, sofern nicht ein anderes Mitglied des jeweiligen Landes abweichend abstimmt. Wird aber uneinheitlich abgestimmt, so ist die Abstimmung dieses Landes ungültig; der gespaltene Landeswille wird im Abstimmungsergebnis des Bundesrates nicht berücksichtigt.

**152**

### **Feststellung der abgegebenen Stimmen**

Im Bundesrat wird in der Regel durch Handaufheben abgestimmt. Wegen der vielen Abstimmungen, die in jeder Sitzung durchzuführen sind, stellt der Bundesratspräsident nur die Ja-Stimmen und damit die Mehrheit oder Minderheit fest (s.o.). Gegenstimmen und Stimmenthaltungen, die für die absolute Mehrheit ohne Bedeutung sind, werden nicht ausgezählt.

**153**

Bei Verfassungsänderungen und anderen besonders wichtigen Gesetzentwürfen werden die Länder in alphabetischer Reihenfolge aufgerufen, um ihre Stimmen durch Zuruf abzugeben. In diesem Fall wird ihr Stimmverhalten im Sitzungsbericht festgehalten. Geheime Abstimmungen kennt die Geschäftsordnung des Bundesrates nicht.

**154**

### **Dokumentation: Beschlussdrucksache**

Das Ergebnis der Plenarbeschlüsse wird in der sog. Beschlussdrucksache dokumentiert. Da das Plenum in der Regel nicht alle Ausschussempfehlungen übernimmt, hat die Beschlussdrucksache häufig einen deutlich geringeren Umfang als die Empfehlungsdruksache der federführenden Ausschüsse (sog. Strichdrucksache) an den Bundesrat.

**155**

### **Übersendung der Stellungnahme des Bundesrates an die Bundesregierung**

Der Präsident des Bundesrates übersendet dem Bundeskanzler die vom Plenum beschlossene Stellungnahme unmittelbar nach Abschluss der Beratungen.

**156**

## 8 Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

- 157** Sobald der Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vorliegt, kann sich die Bundesregierung ihrerseits zur Stellungnahme des Bundesrates äußern. Ob sie eine sog. Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates (nachfolgend: Gegenäußerung) abgeben möchte, steht ihr frei. Daher bestimmt § 53 Absatz 1 Satz 1 GGO, dass das federführende Ressort den Entwurf einer Gegenäußerung dann ausarbeitet, wenn dies nötig ist. Dies ist in der Praxis jedoch die Regel.

### Form der Gegenäußerung

- 158** § 53 Absatz 1 GGO bestimmt auch die Form der Gegenäußerung. Sie hat grundsätzlich dem Aufbau der Stellungnahme des Bundesrates zu entsprechen und folgt deren Nummerierung. Soweit die Stellungnahme des Bundesrates wesentliche Alternativvorschläge zum Regierungsentwurf enthält, sind diese in einem neuen Vorblatt aufzuführen.

### Verfahren zur Erstellung der Gegenäußerung

- 159** Das Verfahren zur Erstellung des Entwurfs der Gegenäußerung entspricht im Wesentlichen dem zur Erstellung des Regierungsentwurfs. Das heißt, die Vorgaben des § 19 GGO, der §§ 40 bis 50 GGO inkl. Anlagen sind zu beachten. Zudem ist die Anlage 8 zu § 74 Absatz 1 GGO zu berücksichtigen.
- 160** So sind bei Übernahme eines Änderungsvorschlags des Bundesrates die Aussagen zu den voraussichtlichen Folgen des Gesetzes entsprechend anzupassen. Dies umfasst auch die Aussagen zum Erfüllungsaufwand. Der Entwurf der Gegenäußerung wird im Haus, mit anderen Ressorts und mit dem Nationalen Normenkontrollrat abgestimmt. Die Abstimmung umfasst auch eine rechtssystematische und rechtsförmliche Prüfung nach § 46 GGO sowie eine Prüfung auf Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz nach § 45 Absatz 1 GGO. Der Abstimmungsprozess kann im Vergleich zum „ursprünglichen“ Abstimmungsverfahren des Gesetzentwurfs beschleunigt werden.
- 161** Nicht anzuwenden sind die Regelungen zur Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen, sonstigen Verbänden und sonstigen Stellen (§§ 47, 48 GGO). Bei der Vorbereitung des Entwurfs der Gegenäußerung können jedoch informelle Gespräche mit diesen Akteuren geführt werden.
- 162** Erstellt werden muss eine Kabinetttvorlage. Diese umfasst ein Ministeranschreiben an ChefBK, einen Beschlussvorschlag, einen Sprechzettel für den Regierungssprecher sowie eine Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates. Die Stellungnahme des Bundesrates ist der Vorlage ebenfalls beizufügen. Ist im Kabinett eine Aussprache zu diesem Tagesordnungspunkt vorgesehen, so ist zudem ein Sprechzettel vorzubereiten.

### **Kabinetttentscheidung über Entwurf der Gegenäußerung**

Für das nach § 53 Absatz 1 Satz 1 GGO obligatorische Kabinetttverfahren gelten die bereits dargestellten Regelungen für die Vorbereitung eines Gesetzentwurfes der Bundesregierung. **163**

### **Pflichten und Rechte von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung**

Die Bundesregierung ist nach Einholung der Stellungnahme des Bundesrates nicht verpflichtet, den Regierungsentwurf beim Bundestag einzubringen. Eine inhaltliche Abänderung des Entwurfs durch die Bundesregierung führt hingegen dazu, dass der Entwurf dem Bundesrat erneut nach Artikel 76 Absatz 2 Satz 1 GG zur Stellungnahme zugeleitet werden muss. In der Praxis werden daher die Änderungswünsche des Bundesrates, denen die Bundesregierung entsprechen will, durch Änderungsanträge der Regierungsfractionen im Bundestag eingebracht. Die Bundesregierung erstellt hierzu Formulierungshilfen. **164**

### **Sonderregelung für Haushaltsvorlagen**

Zu beachten ist die Sonderregelung des Artikels 110 Absatz 3 GG, die für Haushaltsvorlagen gilt. Diese werden gleichzeitig mit der Zuleitung an den Bundesrat beim Bundestag eingebracht. Der Bundesrat ist in diesem Fall berechtigt, innerhalb von sechs Wochen, bei Änderungsvorlagen zum Haushaltsgesetz innerhalb von drei Wochen, Stellung zum Regierungsentwurf zu nehmen (Artikel 110 Absatz 3 GG). **165**

### **Einbringung in den Bundestag**

Der Gesetzentwurf wird durch den Bundeskanzler gemeinsam mit der Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates in den Bundestag eingebracht. Damit geht die Verfahrensherrschaft auf den Bundestag über. **166**



Teil III:  
**Parlamentarisches  
Gesetzgebungsverfahren**





# 1 Beratung des Gesetzentwurfs im Bundestag

## 1.1 Ablauf der Beratungen und maßgebliche Akteure

### Plenarberatungen und Ausschussberatung

Die Beratungen des Gesetzentwurfs im Parlament erfolgen in drei sog. Lesungen. Zwischen der ersten und der zweiten bzw. dritten Lesung wird der Entwurf in den Parlamentsausschüssen beraten. Bevor der Gesetzentwurf überhaupt behandelt werden kann, muss er auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt werden. Darüber, ob und wenn ja, wann ein Gesetzentwurf auf die Tagesordnung kommt, sowie darüber, ob eine Aussprache erfolgen und wenn ja, wie lange sie dauern soll, befindet im Allgemeinen der Ältestenrat (§ 20 Absatz 1 GO-BT).

167

### Weitere Akteure im Gesetzgebungsverfahren

Maßgebliche Akteure in den Ausschussberatungen sind die Ausschussvorsitzenden, die Ausschussmitglieder, die sog. Obleute der Fraktionen, die Berichterstatter und die fachpolitischen Sprecher der Fraktionen. Die Obleute sind Ansprechpartner ihrer Fraktionen in allen Geschäftsführungsfragen der Ausschussarbeit; sie sind nicht zu verwechseln mit den Berichterstattern, deren Aufgabe darin besteht, für den jeweiligen Gegenstand der Ausschussarbeit (Gesetzentwürfe oder Anträge) die fachliche und politische Federführung im Ausschuss zu übernehmen. Von den Obleuten und Berichterstattern wiederum zu unterscheiden sind die jeweiligen fachpolitischen Sprecher der Fraktionen, deren Aufgabe darin besteht, das gesamte Feld der jeweiligen Fachpolitik politisch zu definieren, die Einzelbereiche zu koordinieren und das Politikfeld innerhalb der Fraktion und in der Öffentlichkeit zu vertreten. Die Funktionen sind zwar zu trennen, gleichwohl können sie von einer Person ausgeübt werden. So kann ein fachpolitischer Sprecher zugleich Obmann und Berichterstatter für einen Gesetzentwurf sein. Die Regel ist aber, dass fachpolitischer Sprecher und Obmann nicht identisch sind.

168

### 1.2 Erste Lesung

#### **Beschränkte Sachberatung**

- 169** In der ersten Lesung ist eine Aussprache zum Gesetzentwurf fakultativ. Die Aussprache in der ersten Beratung dient der Darlegung von Zielen und Absichten der Fraktionen für die parlamentarischen Beratungen. Eine allgemeine Aussprache findet nur dann statt, wenn sie entweder vom Ältestenrat empfohlen oder von einer Fraktion bzw. von einer Gruppe von Abgeordneten, die Fraktionsstärke erreicht, beantragt wird. Die Debatte darf sich nur auf Grundsätze der Vorlage beziehen. Sachanträge dürfen nicht gestellt werden (§ 79 GO-BT). Ebenso ist eine Ablehnung der Vorlage in diesem Beratungsstadium nicht möglich.

#### **Überweisung an die Ausschüsse**

- 170** Die erste Lesung endet mit der Überweisung des Gesetzentwurfs an den federführenden Ausschuss; die mitberatenden Ausschüsse werden beteiligt (§ 80 Absatz 1 GO-BT). In der Praxis ist die Überweisung an die Ausschüsse ohne Debatte die Regel. Ausnahmsweise kann eine Fraktion oder eine Gruppe von Abgeordneten, die Fraktionsstärke erreicht, beantragen, ohne Ausschussüberweisung unmittelbar in die zweite Beratung einzutreten. Die Annahme eines solchen Antrags bedarf jedoch einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder des Bundestages (§ 80 Absatz 2 Satz 1 GO-BT). Von dieser Möglichkeit wird in der Praxis äußerst selten Gebrauch gemacht.
- 171** Bei einer Aussprache gibt es begrenzte Redezeiten. Innerhalb der zur Verfügung gestellten Aussprachezeit erhalten die Fraktionen proportional zu ihrer Stärke einen Redezeitanteil. Die Fraktionen legen in eigener Zuständigkeit fest, wie viele Fraktionsmitglieder im Plenum wie lange zu Wort kommen. Sie melden in der Regel auch die Redner beim amtierenden Präsidenten an. Die Mitglieder von Bundesregierung und Bundesrat haben zwar unbegrenzte Redezeit, werden aber faktisch in die Redezeitvereinbarungen einbezogen.

## 1.3 Ausschussberatungen und Rolle der Bundesregierung im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren

### Funktion des Ausschussverfahrens

Die Ausschussberatung ist der Kern des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens. Hier erfolgt die detaillierte fachliche Bearbeitung und politische Feinabstimmung der Vorlage. Der fachlich zuständige, federführende Fachausschuss hat folgende Aufgaben: Er muss den Gesetzentwurf auf Zielsetzung, Inhalt, Lösungsalternativen, Folgewirkungen und Rechtsförmlichkeit prüfen und dabei mit den mitberatenden Ausschüssen kooperieren. Eine Einbeziehung der zuständigen Ministerien erfolgt in der Regel.

172

### Befugnisse der Ausschüsse

Der Bundestag und seine Ausschüsse besitzen nach Artikel 43 Absatz 1 GG das Zitierrecht und können sich auf diesem Wege durch Befragung der Bundesregierung unterrichten lassen. Ferner kann der federführende Ausschuss öffentliche und nichtöffentliche Anhörungen anberaumen, externe Fachleute oder den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages mit der Erstellung von Gutachten beauftragen, Planspiele und Gesetzestests durchführen sowie Gesetzesfolgenabschätzungen, Technikfolgenabschätzungen, Wirkungsanalysen und Kosten-Nutzen-Analysen anfordern. Dazu kommen Aufgaben der mitberatenden Fachausschüsse und der sonstigen an der Gesetzesberatung inhaltlich mitbeteiligten parlamentarischen Gremien. Die mitberatenden Ausschüsse sind zur Beratung überwiesener Gesetzentwürfe verpflichtet. Sie haben ihre Stellungnahme dem federführenden Ausschuss fristgerecht zuzuleiten. Sie können ebenfalls Anhörungen durchführen, falls der federführende Ausschuss einverstanden ist.

173

### Organisation und Arbeitsweise der Ausschüsse

Die Steuerung der Ausschussarbeit erfolgt durch den Ausschussvorsitzenden und die Obleute der Fraktionen. Für die praktische Durchführung der Ausschussarbeit steht den Parlamentariern das Ausschussesekretariat zur Verfügung. Dem Ausschussesekretariat obliegt die gesamte Vor- und Nachbereitung der Berichterstattungsgespräche, Ausschusssitzungen und Anhörungen des Ausschusses. Das Ausschussesekretariat arbeitet dabei eng mit den für die jeweiligen Beratungsgegenstände fachlich zuständigen Vertretern der Ressorts zusammen und ist insbesondere in formalen, terminlichen und organisatorischen Fragen deren Ansprechpartner. Ein vertrauensvolles Verhältnis des federführenden Referates zum federführenden Ausschussesekretariat ist hilfreich für eine erfolgreiche Gesetzesarbeit.

174

### Rolle der Regierungsvertreter in den Ausschussberatungen

Im Stadium der Ausschussberatungen ist eine umfangreiche Mitwirkung von Regierungsvertretern üblich, was angesichts der Komplexität der Gesetzesvorlagen auch angezeigt und bei Gesetzesvorlagen der Bundesregierung auch im eigenen

175

Interesse sinnvoll ist. Regierungsvertreter werden regelmäßig zu offiziellen und informellen Berichterstattegesprächen, Ausschusssitzungen und begleitenden Beratungen der Regierungsfractionen hinzugezogen. Sie erarbeiten Formulierungshilfen für Änderungsanträge, liefern Hintergrundinformationen und leisten fachliche Beratung als Grundlage für die Entscheidungsfindung der Parlamentarier. Bei wichtigen bzw. politisch umstrittenen Gesetzgebungsvorhaben ist der federführende Minister bei den Ausschussberatungen häufig persönlich anwesend; im Allgemeinen wird er durch einen Parlamentarischen oder beamteten Staatssekretär vertreten, der wiederum fachkompetent von den zuständigen Personen aus der Ministerialverwaltung unterstützt wird; die Koordinierung erfolgt in aller Regel über das jeweilige Kabinetts- und Parlamentsreferat. Die Angehörigen der Ressorts sind nach § 52 Absatz 1 GGO bei den Beratungen des Bundestages über einen Gesetzentwurf der Bundesregierung in die Kabinettsdisziplin eingebunden.

- 176** Aus Sicht der Ausschussmitglieder vertritt das federführende Ressort die Bundesregierung. D.h., der Vertreter des federführenden Ressorts muss damit rechnen, auch zu Fragen, die an andere Ressorts gerichtet sind, Stellung nehmen zu müssen, falls diese in der Sitzung nicht vertreten sind. Deshalb ist es bei der Vorbereitung von Ausschusssitzungen wichtig, dass Vertreter des federführenden Ressorts entweder die Teilnahme mitbeteiligter Ressorts an der Sitzung sicherstellen oder sich rechtzeitig selbst sachkundig machen. In der Regel ist es kein Problem, vom nicht anwesenden Ressort entsprechende Sitzungsunterlagen (Sachstandsvermerke oder Sprechzettel) zu erhalten.

### **Synopse des Bundesministeriums für die Ausschussberatungen**

- 177** Der federführende Ausschuss kann von der Bundesregierung (federführendes Ressort) eine Synopse des Gesetzentwurfs (Übersichtsdarstellung des Textes der Regierungsvorlage, Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung) anfordern (§ 53 Absatz 2 GGO). Die Software eNorm verfügt über eine Funktion zur Erstellung von Synopsen.

### **Formulierungshilfen**

- 178** Es ist gängige Praxis, dass die Bundesregierung bei der Gesetzgebungstätigkeit des Bundestages Hilfestellung leistet. Dies geschieht in Form von Hintergrundvermerken, durch die mündliche und schriftliche Beantwortung von Fragen einzelner Parlamentarier oder Fraktionen und durch die Erarbeitung von Entwürfen einzelner Vorschriften (Regelfall) oder ganzer Regelwerke (Ausnahmefall). Diese Entwürfe werden als Formulierungshilfen bezeichnet.
- 179** Über Formulierungshilfen, die inhaltlich von Beschlüssen der Bundesregierung abweichen oder über sie hinausgehen, sind nach § 52 GGO die beteiligten Bundesministerien und das Bundeskanzleramt unverzüglich zu unterrichten, möglichst vor Zuleitung an die Ausschüsse. Nicht von dieser Regelung erfasst werden Formulierungshilfen für Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen, die in den

Ausschüssen des Deutschen Bundestages behandelt werden. Lediglich wenn eine solche Formulierungshilfe zu einem faktischen Austausch des Gesetzentwurfs oder einer erheblichen Veränderung des vom Kabinett beschlossenen Gesetzentwurfs führen würde, ist eine entsprechende Unterrichtung in der Besprechung der beamteten Staatssekretäre bzw. in besonderen Fällen eine Kabinettbefassung erforderlich.

### **Ablauf der Ausschussberatungen**

Nachdem der Ausschuss eine Vorlage erstmals beraten hat, beschließt er in aller Regel die Vorbereitung der weiteren bzw. abschließenden Ausschussberatung durch die Berichterstatter. In diesen Berichterstattergesprächen wird die Vorlage dann detailliert erörtert. Ein Ziel dieser Erörterungen ist es vielfach, die Möglichkeiten eines fraktionsübergreifenden Konsenses auszuloten. In den Fällen, in denen bereits vor der Einbringung des Gesetzentwurfs in den Deutschen Bundestag umfangreiche politische Vorgespräche in Koalitionsrunden stattgefunden haben, finden auch die Berichterstattergespräche meist in erweitertem Kreis statt, also mit fachpolitischen Sprechern, ggf. sogar mit den Vorsitzenden oder stellvertretenden Vorsitzenden der Fraktionen und Fachministern, bzw. werden durch separat geführte interfraktionelle Gespräche auf höherer Ebene ergänzt. Ziel dieses Verfahrens ist ebenfalls, die fraktionsübergreifenden Konsensmöglichkeiten auszuloten.

180

### **Einbeziehung der Willensbildung der Fraktionen**

Bei ihren Beratungen haben die Berichterstatter stets darauf zu achten, dass ihre Positionen von den anderen Ausschussmitgliedern ihrer Fraktion – die in den jeweiligen Facharbeitsgruppen der Fraktionen zusammengeschlossen sind – geteilt und unterstützt werden. Die Berichterstatter müssen daher die Facharbeitsgruppen ihrer Fraktionen über die Ergebnisse der Berichterstattergespräche informieren, für die erzielten Zwischenergebnisse werben bzw. abweichende oder ergänzende Voten der Facharbeitsgruppen in die Berichterstattergespräche einbringen. Die Facharbeitsgruppe bzw. der jeweilige fachpolitische Sprecher wiederum hat dafür zu sorgen, dass die dort gefundenen Positionen von der Gesamtfraktion gebilligt werden bzw. Positionen der Gesamtfraktion über die Facharbeitsgruppen in die Berichterstattergespräche eingebracht werden.

181

### **Abschluss der Beratungen: Beschlussempfehlung und Bericht des federführenden Ausschusses**

Die Schlussberatung des Ausschusses, der nicht selten eine oder mehrere Vor- bzw. Zwischenberatungen vorangehen, beginnt mit einer allgemeinen Aussprache, um dann in die Einzelberatung des Gesetzentwurfs (d.h. Aufruf jeder Einzelbestimmung des Gesetzentwurfs) überzugehen. In diesem Rahmen erfolgt auch die Einzelabstimmung über die jeweiligen Nummern des Gesetzentwurfs und die hierzu von den Ausschussmitgliedern eingebrachten Änderungsanträge.

182

Am Ende der Beratung erfolgt eine Abstimmung über den geänderten Entwurf im Ganzen.

- 183** Zu den Aufgaben des federführenden Fachausschusses gehört auch die Vorlage einer Beschlussempfehlung an das Plenum. Die abschließende Beratung im Plenum setzt grundsätzlich eine Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses voraus. Nur dieser ist berechtigt, dem Plenum eine solche Empfehlung vorzulegen. Die Beschlussempfehlung enthält den Inhalt der Gesetzesvorschriften, exakt so, wie er vom federführenden Ausschuss beschlossen worden ist. Die Folge ist, dass bei der Schlussabstimmung nicht mehr über die ursprüngliche Fassung des Gesetzentwurfs abgestimmt wird; auch nicht, wenn die Bundesregierung den Gesetzentwurf eingebracht hat. Wer die Ursprungsfassung wiederherstellen will, muss bei der Schlussberatung im Plenum einen Änderungsantrag stellen. Nur wenn der Gesetzentwurf abgelehnt werden soll, wird für gewöhnlich über die Ursprungsfassung abgestimmt. Zur Beschlussfassung genügt in jedem Fall eine einfache Mehrheit.
- 184** Nach Abschluss der Beratung erarbeitet der Ausschuss einen Beschlussantrag an das Plenum. Dieser kann auf Ablehnung, Annahme des Gesetzentwurfs in der von der Bundesregierung eingebrachten Fassung oder auf Annahme des Gesetzentwurfs in der vom Ausschuss vorgeschlagenen Fassung lauten. Der Ausschussbericht enthält eine knappe, den Gang des Verfahrens und die unterschiedlichen politischen Bewertungen des Entwurfs erfassende Darstellung sowie eine Synopse, die neben dem Regierungsentwurf Informationen darüber enthält, ob die im Ausschuss gestellten Änderungsanträge angenommen oder abgelehnt wurden. Die Erarbeitung des Ausschussberichts erfolgt unter Federführung des Ausschussekreterariats; die Vertreter des federführenden Ressorts leisten dabei jedoch häufig einen wesentlichen Teil der erforderlichen Facharbeit. Die Beschlussempfehlung und der Bericht werden als Bundestags-Drucksache veröffentlicht. Da die Ausschussberatungen nicht öffentlich sind, wird es der Regierungsmehrheit erleichtert, Kritik der Opposition an und deren Alternativen zu Regierungsentwürfen aufzugreifen oder Gesetzentwürfen der Opposition im Ganzen oder teilweise zuzustimmen.

## 1.4 Zweite und dritte Lesung – Gesetzesbeschluss

### Zweite Lesung

Das Plenum berät den abstimmungsfähigen Gesetzentwurf nach der Empfehlung des Ältestenrates in zweiter Lesung. In der zweiten Lesung ist die Debatte – wie bei der ersten Lesung – fakultativ. Findet eine Debatte statt, gelten die gleichen Regeln wie bei der ersten Lesung. Die Aussprache dient auch hier der Erläuterung der Einstellung der Fraktionen und Abgeordneten zum Inhalt der Beschlussempfehlung und zur Erüierung des Abstimmungsverhaltens. Es wird über Änderungs- und Ergänzungsanträge abgestimmt. **185**

Die zweite Lesung beginnt frühestens am zweiten Tag nach der Verteilung der als Drucksache erstellten Beschlussempfehlung und des Berichts des federführenden Ausschusses. Eine Verkürzung dieser Frist kann auf Antrag einer Gruppe von Abgeordneten, die Fraktionsstärke erreicht, mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder des Bundestages beschlossen werden (§ 81 Absatz 1 Satz 2 erster Halbsatz GO-BT). Bei für dringlich erklärten Regierungsvorlagen (nur bei Gesetzgebungsnotstand gemäß Artikel 81 GG) kann eine entsprechende Fristverkürzung bereits mit der einfachen Mehrheit der Mitglieder des Bundestages beschlossen werden (§ 81 Absatz 1 Satz 2 zweiter Halbsatz GO-BT). **186**

Gegenstand der Lesung ist nicht mehr die ursprüngliche Vorlage, sondern ihre durch die Beschlussempfehlung modifizierte Fassung. Die Lesung kann sich auf jede Einzelvorschrift erstrecken. Bis zum Abschluss der Lesungen können von jedem Abgeordneten Änderungsanträge gestellt werden (§ 81 Absatz 2 Satz 1 GO-BT). Am Ende der Aussprache wird über die Einzelbestimmungen und Änderungsanträge abgestimmt (§ 81 Absatz 2 Satz 2 GO-BT). Die Vorlage kann ganz oder teilweise an die Ausschüsse zurückverwiesen werden (§ 82 Absatz 3 GO-BT). **187**

In zweiter Lesung kann die Vorlage endgültig abgelehnt werden, so dass die dritte Lesung entfällt. Eine dritte Lesung entfällt grundsätzlich auch bei Vorlagen, durch die völkerrechtliche Verträge in innerstaatliches Recht übernommen werden sollen. In diesen Fällen wird auch nur über die Vorlage insgesamt abgestimmt. Änderungsanträge sind hier unzulässig (§ 81 Absatz 4 Satz 2, § 82 Absatz 2 und § 86 Satz 4 GO-BT). **188**

### Dritte Lesung

Die dritte Lesung erfolgt, **189**

- wenn – was in der Praxis überwiegend der Fall ist – in zweiter Lesung keine Änderungen beschlossen worden sind, unmittelbar anschließend im selben Termin (§ 84 Satz 1 Buchstabe a GO-BT), oder
- wenn Änderungen beschlossen worden sind, am zweiten Tag nach Verteilung der Drucksachen mit den beschlossenen Änderungen. Ein früherer Termin kann auf Antrag einer Gruppe von Abgeordneten, die Fraktions-

stärke erreicht, mit Zweidrittelmehrheit (nur bei Gesetzgebungsnotstand gemäß Artikel 81 GG) der anwesenden Mitglieder des Bundestages beschlossen werden. Bei für dringlich erklärten Regierungsvorlagen kann die Fristverkürzung mit der einfachen Mehrheit der Mitglieder des Bundestages beschlossen werden (§ 84 Satz 1 Buchstabe b GO-BT).

- 190** Gegenstand der dritten Lesung ist der Entwurf, wie er sich nach dem Abschluss der zweiten Lesung darstellt; dementsprechend können Änderungsanträge auch nur zu denjenigen Bestimmungen gestellt werden, die in der zweiten Lesung geändert worden sind. Entsprechende Änderungsanträge müssen von einer Gruppe von Abgeordneten, die Fraktionsstärke erreicht, gestellt werden (§ 85 Absatz 1 Satz 1 GO-BT).
- 191** In der dritten Lesung erfolgt grundsätzlich nur eine allgemeine Aussprache. Einzelberatungen sind lediglich zu denjenigen Bestimmungen vorgesehen, die in der zweiten Lesung geändert worden sind (§ 85 Absatz 1 Satz 3 GO-BT). Eine allgemeine Aussprache erfolgt nur, wenn sie nicht bereits in der zweiten Lesung stattgefunden hat und vom Ältestenrat empfohlen oder von einer Gruppe von Abgeordneten, die Fraktionsstärke erreicht, verlangt wird (§ 84 Satz 3 GO-BT).
- 192** Wie schon in der zweiten Lesung kann die Gesetzesvorlage in der dritten Lesung vor der Schlussabstimmung auch ganz oder teilweise an die Ausschüsse zurückverwiesen werden (§ 85 Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit § 80 Absatz 1 GO-BT). In der dritten Lesung folgt nach den eventuellen Einzelabstimmungen gesondert die Schlussabstimmung über die gesamte Gesetzesvorlage in der Fassung der angenommenen Einzelabstimmungen. Die Abstimmungen im Gesetzgebungsverfahren sind stets offen. Der Bundestag benutzt keine Abstimmungsanlage.

### **Schlussabstimmung/Gesetzesbeschluss (Artikel 77 Absatz 1 GG und § 86 GO-BT)**

- 193** Für den Zeitpunkt der Schlussabstimmung gelten folgende Regelungen:
- Sind Beschlüsse der zweiten Lesung in der dritten Lesung unverändert geblieben, folgt die Schlussabstimmung unmittelbar (§ 86 Satz 2 GO-BT).
  - Bei Änderungen der in der zweiten Lesung gefassten Beschlüsse muss die Schlussabstimmung auf Verlangen einer Gruppe von Abgeordneten, die Fraktionsstärke erreicht, ausgesetzt werden, bis die Beschlüsse der dritten Lesung zusammengestellt und verteilt sind (§ 86 Satz 3 GO-BT).

### **Regeln der Schlussabstimmung**

- 194** Für die Schlussabstimmung gelten folgende Regeln:
- Der Gesetzentwurf ist, soweit nicht das Grundgesetz, ein Bundesgesetz oder die GO-BT etwas anderes bestimmen, angenommen, wenn ihn die einfache Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Bundestages billigt (§ 48 Absatz 2 Satz 1 GO-BT). Die Schlussabstimmung erfolgt durch Aufstehen



oder Sitzenbleiben (§ 48 Absatz 1 Satz 2 GO-BT). Ergibt die überschlägige Zählung kein eindeutiges Ergebnis, werden die Stimmenverhältnisse im sog. Hammelsprungverfahren ermittelt (Auszug der Abgeordneten aus dem Plenarsaal und Wiedereinzug durch drei getrennte Eingänge – Ja, Nein und Enthaltung).

- Ausnahmsweise findet eine namentliche Abstimmung statt, wenn dies von einer Gruppe von Abgeordneten, die Fraktionsstärke erreicht, verlangt wird (§ 52 Satz 1 GO-BT). Von dieser Möglichkeit wird in der Regel nur bei politisch besonders bedeutsamen Gesetzgebungsverfahren Gebrauch gemacht. Eine namentliche Abstimmung ist in Verfahrensfragen ausgeschlossen (§ 53 GO-BT).

### **Einbringung des Gesetzesbeschlusses in den Bundesrat**

Nach Artikel 77 Absatz 1 Satz 2 GG sind Gesetzesbeschlüsse des Bundestages dem Bundesrat durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich zuzuleiten. Damit wird für die Regierungsvorlagen – anders als für Gesetzesinitiativen des Bundestages – der 2. Durchgang im Bundesrat eröffnet.

**195**

## 2 Beratung des Gesetzesbeschlusses im Bundesrat

### 2.1 Einspruchs- und Zustimmungsgesetze

- 196** Für das Gesetzgebungsverfahren ist von entscheidender Bedeutung, ob
- das Gesetz für sein Zustandekommen der Zustimmung des Bundesrates bedarf, der Bundesrat das Gesetzgebungsverfahren mithin durch die Versagung seiner Zustimmung scheitern lassen kann (Zustimmungsgesetz) oder
  - es sich lediglich um ein Einspruchsgesetz handelt, d.h., ob der Bundesrat gegen das Gesetz – nach Anrufung des Vermittlungsausschusses – zwar Einspruch einlegen, dieser jedoch vom Bundestag zurückgewiesen und damit das Zustandekommen des Gesetzes vom Bundesrat nicht verhindert werden kann.
- 197** Nach der Regelungssystematik des Grundgesetzes sind Gesetze grundsätzlich Einspruchsgesetze, es sei denn, das Grundgesetz ordnet die Zustimmungspflicht im Einzelfall ausdrücklich an. Die Zustimmungspflicht ist also kasuistisch-enumerativ und damit abschließend geregelt.
- 198** Im Einzelnen ergibt sich die Zustimmungspflicht aus folgenden Bestimmungen des Grundgesetzes:
- Artikel 16a Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1
  - Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 7
  - Artikel 29 Absatz 7 Satz 1, 2
  - Artikel 72 Absatz 3 Satz 2
  - Artikel 73 Absatz 2
  - Artikel 74 Absatz 2
  - Artikel 79 Absatz 2
  - Artikel 84 Absatz 1 Satz 3, 6 i.V.m. Satz 5 sowie Absatz 5 Satz 1
  - Artikel 85 Absatz 1 Satz 1
  - Artikel 87 Absatz 3 Satz 2
  - Artikel 87b Absatz 1 Satz 3, 4 und Absatz 2 Satz 1, 2
  - Artikel 87c
  - Artikel 87d Absatz 2
  - Artikel 87e Absatz 5 Satz 1, 2
  - Artikel 87f Absatz 1
  - Artikel 91a Absatz 2
  - Artikel 91c Absatz 4
  - Artikel 91e Absatz 3

- Artikel 96 Absatz 5
- Artikel 104a Absatz 4, 5 Satz 2 und Absatz 6 Satz 4
- Artikel 104b Absatz 2 Satz 1
- Artikel 105 Absatz 3
- Artikel 106 Absatz 3 Satz 3, Absatz 4 Satz 2, Absatz 5 Satz 2, Absatz 5a Satz 3 und Absatz 6 Satz 5
- Artikel 106a Satz 2
- Artikel 106b Satz 2
- Artikel 107 Absatz 1 Satz 2, 4
- Artikel 108 Absatz 2 Satz 2, Absatz 4 Satz 1 und Absatz 5 Satz 2
- Artikel 109 Absatz 4 und Absatz 5 Satz 3
- Artikel 109a Satz 1
- Artikel 115c Absatz 1 Satz 2 und Absatz 3
- Artikel 115k Absatz 3 Satz 2
- Artikel 115l Absatz 1 Satz 1
- Artikel 120a Absatz 1 Satz 1
- Artikel 134 Absatz 4
- Artikel 135 Absatz 5
- Artikel 135a i.V.m. Artikel 134 Absatz 4 oder i.V.m. Artikel 135 Absatz 5
- Artikel 143a Absatz 3 Satz 3
- Artikel 143b Absatz 2 Satz 2
- Artikel 143c Absatz 4
- Artikel 143d Absatz 2 Satz 3, 5 und Absatz 3 Satz 2 sowie
- – für den Gesetzgebungsnotstand – Artikel 81 Absatz 1.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarf auch ein Gesetz, das die in Artikel 80 Absatz 2 GG festgelegte Mitwirkung des Bundesrates bei der Verordnungsgebung mit konstitutiver Wirkung aufhebt, der Zustimmung des Bundesrates (BVerfGE 28, 66, 76 ff.). Es handelt sich hierbei um den einzigen ungeschriebenen Zustimmungstatbestand.

**199**

Bei der Erstellung von Gesetzentwürfen durch die Bundesregierung sind im Hinblick auf die Zustimmungsbedürftigkeit die Vorgaben des § 43 Absatz 4 und des § 49 Absatz 2 GGO zu beachten. Für Fragen stehen das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz im Rahmen der verfassungsrechtlichen Prüfung zur Verfügung.

**200**

### 2.2 Ausschussberatungen und Rolle der Bundesregierung

- 201** Für die Ausschussberatungen und die Rolle der Bundesregierung in diesem Verfahrensabschnitt gelten die bereits weiter oben dargelegten Ausführungen entsprechend. Allerdings ist zu beachten, dass am Ende des Verfahrens keine detaillierte Stellungnahme der Ausschüsse zum Gesetzesbeschluss steht, sondern die Empfehlung an das Plenum, dem Gesetzesbeschluss des Bundestages zuzustimmen bzw. nicht zuzustimmen (Artikel 78 1. Alternative GG) oder den Vermittlungsausschuss anzurufen bzw. nicht anzurufen (Artikel 77 Absatz 2, 2a und Absatz 3 Satz 1 GG).

### 2.3 Beschluss des Plenums

Für die Beschlussfassung des Plenums gelten die bereits weiter oben dargelegten Ausführungen entsprechend. Das Plenum entscheidet über das Votum der Ausschüsse, dem Gesetzesbeschluss des Bundestages zuzustimmen, ihn abzulehnen oder den Vermittlungsausschuss anzurufen (Artikel 77 Absatz 2 Satz 1 GG). Siehe hierzu § 30 Absatz 1 GO BR. **202**

#### 2.3.1 Zustandekommen von Gesetzen und Zustimmung zum Gesetzesbeschluss

Das Zustandekommen von Gesetzen ist in Artikel 78 GG geregelt, der verschiedene Varianten kennt. **203**

Als erste Variante nennt Artikel 78 GG den Fall, dass der Bundesrat einem Gesetzesbeschluss ausdrücklich zustimmt. Dies betrifft in erster Linie Zustimmungsgesetze. Theoretisch möglich ist eine Zustimmung aber auch bei Einspruchsgesetzen (zur Einleitungsformel vgl. in diesen Fällen § 59 Absatz 2 GGO). Das Gesetzgebungsverfahren ist damit im Wesentlichen beendet, es bedarf nunmehr nur noch der Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt, damit es in Kraft treten kann. **204**

Die übrigen Varianten des Artikels 78 GG betreffen Fälle, in denen ein Gesetz zustande kommt, ohne dass der Bundesrat ausdrücklich zugestimmt hat. Sie betreffen damit ausschließlich Einspruchsgesetze, nicht aber Zustimmungsgesetze. **205**

Stimmt der Bundesrat einem zustimmungsbedürftigen Gesetz nicht zu, endet das Gesetzgebungsverfahren nur dann, wenn Bundestag oder Bundesregierung nicht den Vermittlungsausschuss nach Artikel 77 Absatz 2 Satz 4 GG anrufen. In der Praxis erfolgt die Anrufung des Vermittlungsausschusses in diesen Fällen jedoch häufig. **206**

#### 2.3.2 Anrufung des Vermittlungsausschusses – Fortsetzung des Gesetzgebungsverfahrens

Der Vermittlungsausschuss kann nur tätig werden, wenn er angerufen wird. Während der Bundesrat den Vermittlungsausschuss sowohl bei Einspruchs- als auch bei Zustimmungsgesetzen anrufen darf, steht dem Bundestag und der Bundesregierung dieses Recht nur bei Zustimmungsgesetzen zu. Der Vermittlungsausschuss kann in einem Gesetzgebungsverfahren mehrfach angerufen werden; ebenso kann die Anrufung mehrfach zurückgenommen werden. **207**

Für die Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat gilt eine Frist von drei Wochen (Artikel 77 Absatz 2 Satz 1 GG). Für die Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundestag oder die Bundesregierung gibt es keine ausdrückliche Frist; nach herrschender Auffassung muss die Anrufung allerdings in einer angemessenen Frist erfolgen. **208**

- 209** Für die Anrufung des Vermittlungsausschusses gibt es keine Formerfordernisse. Demnach ist eine Anrufung des Vermittlungsausschusses auch mit dem allgemeinen Petitum (Antrag, Gesuch) einer Überarbeitung zulässig. In der Praxis enthält die Anrufung durch den Bundesrat jedoch regelmäßig konkrete Hinweise auf die streitigen Punkte. Bundestag und Bundesregierung verbinden die Anrufung des Vermittlungsausschusses regelmäßig nicht mit konkreten Anträgen.

### 3 Beratung des Gesetzesbeschlusses im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat

#### 3.1 Mitglieder und Verfahrensgrundsätze des Vermittlungsausschusses sowie Rolle der Bundesregierung im Vermittlungsverfahren

Der Vermittlungsausschuss hat seine Rechtsgrundlage in Artikel 77 Absatz 2 GG in Verbindung mit der GO VA. Die GO VA wird vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates erlassen. Das Vermittlungsverfahren soll ermöglichen, dass bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat über den Inhalt von Gesetzen Kompromisse gefunden werden können, d.h. die Entscheidung über einen Gesetzesbeschluss im Bundesrat nicht nur „ja“ oder „nein“ lauten kann. **210**

Der Vermittlungsausschuss ist ein ständiger Ausschuss, in den Bundestag und Bundesrat je 16 Mitglieder entsenden (§ 1 GO VA). Für jedes Mitglied ist ein Stellvertreter zu bestellen, der ebenfalls Mitglied der entsendenden Körperschaft sein muss und nur an Sitzungen teilnehmen darf, soweit eine Vertretung notwendig ist (§ 3 GO VA). Die auf den Bundestag entfallenden Mitglieder werden entsprechend den dortigen Mehrheitsverhältnissen benannt, während die Bundesratsmitglieder des Vermittlungsausschusses nach dem Prinzip der Ländergleichheit entsandt werden; jedes Land hat demnach einen Sitz. **211**

Die Bundesregierung hat im Vermittlungsausschuss lediglich ein Teilnahme- und Rede-, aber kein Mitberatungsrecht (Artikel 43 Absatz 2 GG, § 5 GO VA). Der Vermittlungsausschuss kann nach Artikel 43 Absatz 1 GG die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen. Die Bundesregierung spielt in der Praxis des Vermittlungsverfahrens eine wichtige Rolle, weil sie dem Vermittlungsausschuss fachliche Unterstützung leistet. Ähnlich wie in den Ausschusssitzungen des Bundestages haben die Vertreter des federführenden Ressorts die Aufgabe, die Mitglieder des Vermittlungsausschusses fachlich zu beraten und Formulierungshilfen zu erstellen. **212**

Nach § 4 GO VA ist innerhalb einer Wahlperiode lediglich viermal ein personeller Wechsel eines ordentlichen oder stellvertretenden Ausschussmitgliedes zulässig. Entsprechend seiner Funktion, tragfähige Kompromisslösungen zu erarbeiten, ist der Vermittlungsausschuss kein Gremium von Experten, sondern von Persönlichkeiten des politischen Lebens, die möglichst parteiübergreifende Autorität haben. **213**

An Sitzungen des Vermittlungsausschusses können nach § 6 GO VA Personen, die nicht Mitglied des Vermittlungsausschusses sind, nur teilnehmen, wenn dies ausdrücklich vom Vermittlungsausschuss beschlossen wird. Nach § 8 GO VA **214**

werden Beschlüsse mit der Mehrheit der Stimmen der anwesenden Mitglieder des Vermittlungsausschusses gefasst. Die Beschlussfähigkeit ist in § 7 GO VA geregelt.

#### **Geschäftsstelle des Vermittlungsausschusses**

- 215** Die administrative Vorbereitung und Durchführung des Vermittlungsverfahrens obliegt der Geschäftsstelle des Vermittlungsausschusses, die beim Rechtsausschuss des Bundesrates eingerichtet ist. Sie ist verpflichtet, politische Neutralität zu wahren, und ist mithin kein politisches Organ, sondern nimmt – wie die Ausschüsse des Bundestages – reine Dienstleistungsaufgaben wahr.

#### **Ablauf des Vermittlungsverfahrens**

- 216** Die Terminierung der Sitzungen des Vermittlungsausschusses folgt politischen Absprachen. Die Ladungsfrist beträgt fünf Tage ab Abgang der Ladung (§ 7 Absatz 2 GO VA). Bei komplexen Vorlagen sind ausführliche Vor- und Zwischenberatungen des Vermittlungsausschusses die Regel. Ferner können – was bei umfangreichen und schwierigen Materien ebenfalls häufig vorkommt – Arbeitsgruppen eingesetzt werden, die bestimmte Themenbereiche vorbereitend beraten und damit die Abschlussberatung des Plenums erleichtern. Für das Beratungsverfahren gibt es keine besonderen Formvorschriften oder Fristen. Insbesondere aus dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Organtreue dürfte sich jedoch ergeben, dass der Vermittlungsausschuss nicht befugt ist, die Behandlung einer Vorlage zu verschleppen. Er ist vielmehr verpflichtet, diese zügig, d.h. zumindest in angemessener Zeit, zu behandeln.
- 217** Die Beratungen des Vermittlungsausschusses (Verlauf und Abstimmungsergebnis) sind vertraulich.



### 3.2 Vermittlungsergebnisse

Beim Beschluss eines Einigungsvorschlags hat der Vermittlungsausschuss keine uneingeschränkte Dispositionsbefugnis, sondern muss bestimmte Grenzen beachten. Wird die Anrufung des Vermittlungsausschusses auf konkrete Punkte beschränkt, darf er nicht über diese konkreten Punkte hinausgehen („ne ultra petita“); bei einer unbestimmten Anrufung des Vermittlungsausschusses darf der Einigungsvorschlag nicht über das Gesetzgebungsziel hinausreichen, wie es sich aus dem bisherigen Gesetzgebungsverfahren ergibt. Der Vermittlungsvorschlag muss sich mithin im Rahmen der in der Vorlage behandelten Materie halten, da der Vermittlungsausschuss kein Gesetzesinitiativrecht hat. Dementsprechend darf das Vermittlungsergebnis nur in einem Regelungsvorschlag für diejenigen Materien bestehen, die auch Gegenstand des Vermittlungs- sowie des ihm vorausgehenden Gesetzgebungsverfahrens sind. Zwischen einer im Vermittlungsergebnis vorgeschlagenen Ergänzung und der im Vermittlungsausschuss behandelten Vorlage muss daher ein hinreichender rechtlicher Zusammenhang bestehen.

218

Ein Vermittlungsverfahren kann vier unterschiedliche Resultate haben:

219

- Der Ausschuss empfiehlt, den Gesetzesbeschluss des Bundestages zu ändern, also vom Bundesrat nicht akzeptierte Vorschriften zu modifizieren, zu ergänzen oder zu streichen.
- Der Gesetzesbeschluss des Bundestages wird bestätigt.
- Es wird vorgeschlagen, der Bundestag möge seinen Gesetzesbeschluss wieder aufheben. In einem solchen Fall hat der Bundesrat ein Gesetz in der Regel insgesamt abgelehnt und hat seine Auffassung im Vermittlungsausschuss durchsetzen können.
- Das Verfahren wird ohne Einigungsvorschlag abgeschlossen.

### 3.3 Beschlussfassung von Bundestag und Bundesrat

- 220** Der Vermittlungsausschuss kann nur Vorschläge zur Beilegung von Konflikten zwischen Bundesrat und Bundestag machen, nicht jedoch Gesetze selbst beschließen. Die Einigungsvorschläge des Vermittlungsausschusses bedürfen der Bestätigung durch Bundestag und Bundesrat oder – sofern keine Änderung des Gesetzesbeschlusses des Bundestages vorgeschlagen wird – nur durch den Bundesrat.
- 221** Die Entscheidung über ein Vermittlungsergebnis mit der Maßgabe einer Änderung des Gesetzesbeschlusses erfolgt im Bundestag in einer einzigen Plenarberatung (ohne vorherige Ausschussbefassung) und nur über das Vermittlungsergebnis im Ganzen (sog. Vierte Beratung).
- 222** Stimmt der Bundesrat dem Vermittlungsergebnis zu, das auf die Änderung des Gesetzesbeschlusses des Bundestages gerichtet ist, so kommt das Gesetz in dieser Fassung zustande. Lehnt der Bundesrat den Vermittlungsvorschlag dagegen ab, kann er im Fall eines Einspruchsgesetzes Einspruch einlegen oder im Fall eines Zustimmungsgesetzes dem Gesetzesbeschluss nicht zuzustimmen. Im ersten Fall kann der Bundestag seinen Gesetzesbeschluss durch mehrheitliche Überstimmung des Einspruchs „retten“. Legt der Bundesrat gegen das Gesetz mit zwei Dritteln seiner Stimmen Einspruch ein, so muss der Bundestag diesen ebenfalls mit einer Zweidrittelmehrheit überstimmen. Im zweiten Fall scheidet das Gesetz endgültig, es sei denn, der Bundestag oder die Bundesregierung ruft ihrerseits den Vermittlungsausschuss an, um weitere Vermittlungsverfahren durchführen zu lassen. Für diese weiteren Vermittlungsverfahren gelten die dargestellten Grundsätze und möglichen Ergebnisse entsprechend.

### 4 Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt

#### 1. Schritt: Veranlassung der Urschrift des Gesetzes

Zunächst unterrichtet das Bundeskanzleramt das federführende Ressort über das Zustandekommen des Gesetzes. Dies geschieht unabhängig davon, ob es sich um einen Regierungsentwurf oder eine andere Gesetzesvorlage handelt. Das federführende Fachreferat trägt die Verantwortung dafür, dass das Gesetz wie beschlossen verkündet wird. Es veranlasst bei der Schriftleitung des Bundesgesetzblattes (BGBl.) die Herstellung der Urschrift des Gesetzes (§ 58 Absatz 1 Satz 1 GGO). Hierfür hat es der Schriftleitung des BGBl. den beschlossenen Gesetzestext für die Herstellung der Urschrift zu übermitteln und mit der Schriftleitung offene Fragen zu klären. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass der beschlossene Gesetzestext nicht mehr geändert werden darf. Werden im Laufe des weiteren Verfahrens im beschlossenen Gesetzestext noch Druckfehler oder offenbare Unrichtigkeiten festgestellt, dürfen Korrekturen vom federführenden Ressort nur noch mit Einwilligung der Präsidenten von Bundestag und Bundesrat vorgenommen werden (§ 61 Absatz 2 GGO).

223

#### 2. Schritt: Herstellung der Urschrift des Gesetzes

Bei der Herstellung der Urschrift des Gesetzes durch die Schriftleitung des BGBl. sind die in § 58 Absatz 2 GGO festgelegten Formalien zu beachten. Ansonsten bringt die Schriftleitung den Gesetzestext in die Form, in der das Gesetz im BGBl. veröffentlicht werden soll. Nach Herstellung der Urschrift hat das federführende Fachreferat die Korrekturfahnen sorgfältig auf Fehler jeglicher Art zu prüfen. Sobald die Schriftleitung des BGBl. die Urschrift fertiggestellt hat, übersendet sie diese dem federführenden Ressort. Auch die korrigierte Urschrift ist vom federführenden Fachreferat zu prüfen, ggf. hat es erneut eine Korrektur zu veranlassen.

224

#### 3. Schritt: Gegenzeichnung der Urschrift des Gesetzes

Das federführende Ressort veranlasst, dass die Urschrift (Artikel 82 Absatz 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Artikel 58 Satz 1 GG) von den zuständigen Mitgliedern der Bundesregierung gegengezeichnet wird (die Zeichnungsregelungen ergeben sich aus § 58 Absatz 3 Satz 1, 2 sowie aus Absatz 5 und 6 GGO in Verbindung mit § 14 GOBReg). Die Gegenzeichnung der Bundesregierung erfolgt durch den federführenden Minister, den Bundeskanzler und die Minister der Ressorts, deren Belange wesentlich betroffen sind. Gesetze, die die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder die neue Ausgaben erfordern (Artikel 113 GG), sind vom Bundesminister der Finanzen gegenzuzeichnen.

225

### **4. Schritt: Übersendung der formgerechten Urschrift des Gesetzes an das Bundespräsidialamt**

- 226** Nach erfolgter Gegenzeichnung durch den federführenden Minister und die Minister der Ressorts, deren Belange wesentlich betroffen sind, hat das federführende Fachreferat die Urschrift, soweit sie aus mehreren Blättern besteht, mit einer schwarz-rot-goldenen Schnur sowie mit dem großen Bundessiegel siegeln zu lassen. Die Formvorgaben des § 59 Absatz 1 GGO sind zu beachten. Anschließend erfolgt die Zuleitung an das Bundeskanzleramt. Das Bundeskanzleramt leitet die Urschrift nach Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler an das Bundespräsidialamt weiter.

### **5. Schritt: Ausfertigung (Zeichnung) durch den Bundespräsidenten**

- 227** Der Bundespräsident prüft das verfassungskonforme Zustandekommen des Gesetzes und ob sonstige, offenkundige Verstöße gegen Bestimmungen des Grundgesetzes gegeben sind. Bejaht er – was die Regel ist – die Verfassungskonformität des Gesetzes, unterzeichnet er die Urschrift. Außerdem wird das Datum der Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten eingesetzt. Sodann übermittelt das Bundespräsidialamt die Urschrift der Schriftleitung des BGBl. zur Verkündung und unterrichtet die beteiligten Ressorts über die Ausfertigung des Gesetzes (§ 60 Satz 1, 2 GGO). Siehe zum Fall der Verweigerung der Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten Nummer 1.5.6.

### **6. Schritt: Verkündung des Gesetzes**

- 228** Die Schriftleitung des BGBl. veranlasst die Verkündung (d.h. die amtliche Bekanntgabe) des Gesetzeswortlauts im Bundesgesetzblatt. Damit existiert das Gesetz zwar rechtlich, tritt aber – wenn es selbst keine anderweitige Inkrafttretensregelung enthält – erst 14 Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem es im BGBl. verkündet wurde.
- 229** Die Schriftleitung des BGBl. unterrichtet das Bundeskanzleramt und das federführende Ressort über die Verkündung und gibt die Urschrift des Gesetzes zur Archivierung an das Bundesarchiv ab.
- 230** Das Gesetzgebungsverfahren ist damit abgeschlossen.

## Teil IV:

**Vertiefte Betrachtung wichtiger  
praxisrelevanter Einzelfragen  
der Gesetzgebung des Bundes**



# 1 Anforderungen an die Gestaltung von Gesetzentwürfen

## 1.1 Das Vorblatt

Nach § 42 Absatz 1 GGO muss jedem Gesetzentwurf ein Vorblatt, d. h. eine knappe Übersicht über Anlass, Inhalt, Haushaltsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, über den Erfüllungsaufwand und weitere Kosten vorangestellt werden. Der Aufbau bzw. die Gliederung eines solchen Vorblatts ist standardisiert und in Anlage 3 zu § 42 Absatz 1 GGO festgelegt. Wichtig ist, dass dieses Vorblatt dem Leser „auf einen Blick“ die wesentlichen Punkte des Vorhabens verdeutlicht und dementsprechend so knapp wie möglich gefasst wird. Die Darstellung auf möglichst nicht mehr als zwei Seiten soll die Kerninformationen zum Vorhaben liefern; wer an Details und komplexen Zusammenhängen interessiert ist, wird die Begründung studieren.

**231**

### 1.2 Gestaltung der Gesetzestexte

- 232** Nach § 42 Absatz 2 Satz 1 GGO muss der Gesetzestext eine Überschrift (Beispiel: „Einführungsgesetz zur Insolvenzordnung“), eine Eingangsformel (Beispiel: „Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:“) und die in Paragraphen oder Artikel gefassten Einzelvorschriften enthalten. Der Gesetzentwurf soll die Folgeänderungen in anderen Gesetzen enthalten, die durch die Neuregelung erforderlich werden, und die Aufhebung obsoleter Vorschriften vorsehen (§ 42 Absatz 2 Satz 2 GGO).

#### 1.2.1 Rechtsförmlichkeit

- 233** Die Rechtsförmlichkeit spielt in der Gesetzgebungspraxis eine wichtige Rolle. Für die rechtsförmliche Gestaltung der Entwürfe gelten nach § 42 Absatz 4 GGO das vom Bundesministerium der Justiz herausgegebene „Handbuch der Rechtsförmlichkeit“ und die Empfehlungen, die vom Bundesministerium der Justiz im Einzelfall gegeben werden.

#### HINWEIS

Das Handbuch steht im Internet unter der Adresse <http://hdr.bmj.de/> zur Verfügung. Es enthält praxisnah aufbereitet, detailliert und mit Beispielen illustriert die rechtsförmlichen Vorgaben u.a. für Stammgesetze, Änderungsgesetze und für Rechtsverordnungen.

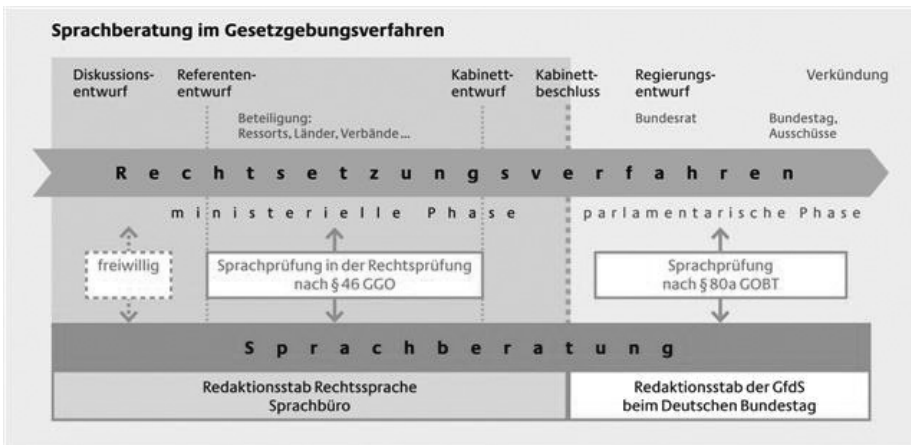
- 234** Insbesondere bei komplexen Vorhaben, wie umfassenden Neuregelungen oder Reformvorhaben, die viele Gesetze betreffen, oder bei Änderungen desselben Gesetzes mit unterschiedlichen Inkrafttretenszeitpunkten, empfiehlt es sich, frühzeitig rechtsförmliche Fragen auf Arbeitsebene mit dem Bundesministerium der Justiz vorzuklären.
- 235** Zur Unterstützung der Entwurfsarbeit hat das Bundesministerium der Justiz die Software eNorm entwickelt (siehe auch <http://www.enorm.bund.de>). eNorm bietet eine einheitliche, benutzerfreundliche Unterstützung für die Erstellung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen; es
- unterstützt die rechtsförmlich einwandfreie Textstrukturierung
  - gestattet das Arbeiten in der gewohnten Umgebung von Microsoft Word
  - erleichtert synoptische Darstellungen zum Beispiel für Beratungen in den Ausschüssen
  - ermöglicht die durchgängige Verwendung eines elektronischen Dokuments über alle Abstimmungsstationen hinweg und hilft dadurch, Doppelarbeiten zu vermeiden
  - optimiert das Verkündungsverfahren und
  - beschleunigt die Normendokumentation in der Bundesrechtsdatenbank durch die Bereitstellung strukturierter Daten (XML).



## 1.2.2 Gesetzessprache

§ 42 Absatz 5 Satz 1 GGO verpflichtet dazu, Gesetzentwürfe sprachlich richtig und nach Möglichkeit für jedermann verständlich zu formulieren. Deshalb wird Sprachberatung in allen Phasen der Gesetzgebung angeboten: Die Gesellschaft für deutsche Sprache (GfdS) betreibt seit 2009 den *Redaktionsstab Rechtssprache* beim Bundesministerium der Justiz. Dieser bietet Sprachberatung für Entwürfe aller Bundesministerien bis zum Kabinettsbeschluss an. Daneben gibt es zur Unterstützung der Abgeordneten, der Fraktionen und der Ausschusse sekretariate im Deutschen Bundestag den *Redaktionsstab der GfdS beim Deutschen Bundestag*, der Gesetzentwürfe in der parlamentarischen Phase sprachlich begleitet.

236



Die Sprachberatung des *Redaktionsstabs Rechtssprache* wird regelmäßig in die rechtssystematische und rechtsförmliche Prüfung nach § 46 GGO einbezogen.

237

Der Dialog mit den fachlich neutralen Sprachwissenschaftlern hilft, Entwürfe gut zu strukturieren, genau und eindeutig zu formulieren, Begriffe zu definieren und einheitlich zu verwenden sowie den Text insgesamt verständlicher zu gestalten. Gemäß § 42 Absatz 5 Satz 3 GGO sind Gesetzentwürfe grundsätzlich dem Redaktionsstab Rechtssprache zur Prüfung auf ihre sprachliche Richtigkeit und Verständlichkeit zuzuleiten. Dies soll möglichst frühzeitig erfolgen. Ein sprachlich optimierter Entwurf entlastet auch die spätere Ressortabstimmung, die häufig unter Zeitdruck erfolgt.

238

Für Sprachanfragen aller Art und für Fragen zum Verfahren der Sprachberatung gibt es eine Hotline (☎ 030 – 18580 8866).

239

### HINWEIS

Ausführliche Informationen zur Sprachberatung befinden sich im Intranet des Bundes unter → „Rechtsvorschriften/Arbeitshilfen Recht/BRH → „Verständliche Sprache“.

### 1.3 Barrierefreie Gestaltung

- 240** Nach § 42 Absatz 6 GGO müssen Gesetzentwürfe so gefasst werden, dass sie den Anforderungen einer barrierefreien Veröffentlichung im Internet entsprechen. D. h., sie sollen von allen Nutzern unabhängig von körperlichen oder technischen Möglichkeiten uneingeschränkt genutzt werden können. Die Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung – BITV) regelt die Maßgaben hierfür.

## 1.4 Gesetzesbegründungen

Jede Gesetzesvorlage muss eine Begründung enthalten (§ 42 Absatz 1 GGO); in § 43 GGO sind die inhaltlichen Anforderungen im Einzelnen aufgeführt. **241**

In der Begründung wird nachgewiesen, dass der Gesetzentwurf und seine Einzelvorschriften erforderlich und zielführend sind, außerdem werden der Sachverhalt dargelegt und die maßgeblichen Erkenntnisquellen genannt. **242**

In der Praxis ist es üblich, die Begründung in einen allgemeinen ersten Teil und in die Begründung der Einzelvorschriften, den zweiten Teil, zu gliedern. Der allgemeine Teil befasst sich mit der grundsätzlichen Zielsetzung des Gesetzentwurfs und fasst die wichtigsten Regelungsinstrumente bzw. Einzelvorschriften zusammen. Es kann hilfreich sein, verworfene Regelungsalternativen zu benennen und die Vorteile der ausgewählten Regelungen darzustellen. **243**

Der Leser erhält einen knappen Überblick über das gesamte Vorhaben und Informationen zum grundsätzlichen Verständnis der Einzelvorschriften. Diese Informationen erleichtern das Verständnis und die Bewertung der Einzelvorschriften. **244**

Der in § 43 GGO enthaltene Katalog der in einer Gesetzesbegründung anzusprechenden Aspekte ist nicht strikt und schematisch anzuwenden. In der Begründung sind diejenigen Punkte zu behandeln, die für das Vorhaben auch tatsächlich bedeutsam sind. Die Gesetzesbegründung wird allerdings nicht Teil des Gesetzes, sie hat also selbst keine Gesetzeskraft. Gleichwohl kommt der Begründung nach Inkrafttreten von Gesetzen praktische Bedeutung zu, weil sie von Anwendern und Gerichten in Zweifelsfragen als Auslegungshilfe herangezogen wird. **245**

## 2 Rechtliche Prüfung von Gesetzentwürfen

### 2.1 Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht

- 246** Für die Prüfung der Verfassungskonformität eines Entwurfs sind stets sowohl das Bundesministerium des Innern als auch das Bundesministerium der Justiz zu beteiligen. Dabei kommt dem Bundesministerium des Innern die Federführung im Bereich des Staatsorganisationsrechts und des Finanzverfassungsrechts zu, während das Bundesministerium der Justiz federführend im Bereich der Grundrechte ist. Das jeweils andere Ressort übernimmt die Mitprüfung durch sog. Spiegelreferate (vgl. Anlage 6 zu § 45 Absatz 1, § 74 Absatz 5 GGO).
- 247** Die besondere Bedeutung dieser Prüfung kommt in § 26 Absatz 2 GOBReg sowie in Nummer 2 Buchstabe a und Nummer 3 Buchstabe a der Anlage 6 zu § 45 Absatz 1 GGO zum Ausdruck. Nach § 26 Absatz 2 GOBReg können die Verfassungsressorts Widerspruch gegen einen Kabinettsbeschluss erheben, wenn der entsprechende Gesetzentwurf aus ihrer Sicht verfassungswidrig ist. Ein solcher Widerspruch kann nach § 26 Absatz 2 i.V.m. Absatz 1 Satz 2 und 3 GOBReg nur überwunden werden, wenn über die Angelegenheit in einer weiteren Kabinettsitzung in Anwesenheit des Bundesministers der Justiz und des Bundesministers des Innern (Verfassungsminister) oder ihrer Vertreter erneut abgestimmt wird und der Bundeskanzler mit der Mehrheit der Kabinettsmitglieder für den Gesetzentwurf stimmt.
- 248** Es kommt in der Praxis jedoch äußerst selten vor, dass ein Verfassungsressort formell Widerspruch im Kabinett einlegt. Weil allen Ressorts die besondere Bedeutung der Verfassungskonformität eines Gesetzentwurfs bewusst ist, werden verfassungsrechtliche Zweifelsfragen durch die frühzeitige Beteiligung der Verfassungsressorts meist schon vor einer Kabinettsbefassung geklärt und die Gesetzentwürfe bei Bedarf so weit nachgebessert, dass sich die Einlegung eines Widerspruchs erübrigt.

### 2.2 Vereinbarkeit mit EU-Recht und Völkerrecht

Nach § 43 Absatz 1 Nummer 8 GGO ist in der Begründung des Gesetzentwurfs darzulegen, ob bzw. welche Bezüge der Gesetzentwurf zum Recht der EU hat und ob er mit diesem vereinbar ist. Dies gilt insbesondere, wenn eine EU-Richtlinie in deutsches Recht umzusetzen ist, aber auch dann, wenn im Regelungsbereich des Gesetzentwurfs europäische Vorgaben existieren. **249**

§ 43 Absatz 1 Nummer 10 GGO verpflichtet außerdem dazu, in der Begründung des Gesetzentwurfs darzulegen, ob er mit völkerrechtlichen Verträgen vereinbar ist, die Deutschland abgeschlossen hat. Eine solche Darlegung ist zumindest dann erforderlich, wenn der Entwurf ausdrücklich der Anpassung deutschen Rechts an einen solchen völkerrechtlichen Vertrag dient oder wenn Bezüge der geregelten Sachverhalte zu einem solchen Vertrag offenkundig sind. **250**

### 2.3 Rechtssystematische und rechtsförmliche Prüfung

- 251** Nach § 46 Absatz 1 GGO muss jeder Gesetzentwurf vom Bundesministerium der Justiz in rechtsförmlicher und rechtssystematischer Hinsicht sorgfältig geprüft werden, bevor er dem Kabinett zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Weil diese Prüfung in aller Regel langwierig ist, verpflichtet § 46 Absatz 2 GGO das federführende Ressort dazu, die Beteiligung so vorzunehmen, dass dem Bundesministerium der Justiz eine dem Umfang des Gesetzentwurfs angemessene Zeit zur Prüfung bleibt. Die Prüfung wird im Bundesministerium der Justiz von sog. Mitprüfungsreferaten vorgenommen, die auf bestimmte Rechtsbereiche spezialisiert sind. Sie beziehen ggf. weitere Juristen aus anderen Fachreferaten in die Prüfung ein. Zudem beteiligen sie den Redaktionsstab Rechtssprache.
- 252** Die Prüfung bezieht sich auf die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, auf die widerspruchsfreie Einordnung in das Gefüge bestehender einfacher Gesetze und Rechtsverordnungen sowie auf die innere Logik und systematische Stimmigkeit des Entwurfs. Damit zusammenhängend wird geprüft, ob der Entwurf rechtsförmlich den Vorgaben des „Handbuchs der Rechtsförmlichkeit“ entspricht sowie sprachlich richtig und möglichst allgemein verständlich ist.
- 253** Gibt der Entwurf im Ergebnis der Prüfung keinen Anlass zu Beanstandungen, wird das Prüfungsattest erteilt. Andernfalls übersendet das Mitprüfungsreferat eine umfassende Stellungnahme zu allen Fragen des Entwurfs. Das Prüfungsattest wird in diesem Fall erst dann erteilt, wenn die Probleme einvernehmlich geklärt sind.

### 3 Sonderfall: Parallele Einbringung von Gesetzentwürfen durch Bundesregierung und Bundestag

Verfassungs- und Geschäftsordnungsrecht lassen es ohne Weiteres zu, dass parallel zu einer Regierungsinitiative ein textidentischer Gesetzentwurf aus der Mitte des Parlamentes in den Bundestag eingebracht wird. In der Praxis wird von dieser Möglichkeit immer dann Gebrauch gemacht, wenn die Parlamentsmehrheit ein von der Bundesregierung betriebenes Gesetzesvorhaben als besonders eilbedürftig ansieht: Die parallele Einbringung eröffnet dann die Möglichkeit, die Beratungen im Bundestag bereits zu beginnen, während der nach Artikel 76 Absatz 2 Satz 1 GG für Regierungsvorlagen notwendige erste Durchgang im Bundesrat läuft. Die Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf und die Gegenäußerung der Bundesregierung werden dann direkt in die Ausschussberatungen des Bundestages einbezogen. Gegenstand der Beratungen des Bundestages sind zwar beide Gesetzentwürfe, es wird jedoch am Ende der Ausschussberatungen nur einer von ihnen – regelmäßig die Initiative aus der Mitte des Bundestages – als Gesetzesbeschluss verabschiedet. Der andere Gesetzentwurf wird in einem parallel gefassten Beschluss des Plenums für erledigt erklärt.

254

## 4 Sonderfall: Formulierungshilfen der Bundesregierung für den Bundestag

- 255** Es ist gängige Praxis, dass die Bundesregierung bei der Gesetzgebungstätigkeit des Bundestages Hilfestellung leistet. Dies geschieht nicht nur in Form von Hintergrundvermerken, durch die mündliche und schriftliche Beantwortung von Fragen einzelner Parlamentarier oder Fraktionen, sondern auch durch die Erarbeitung von Entwürfen einzelner Vorschriften (Regelfall) oder ganzer Regelwerke (Ausnahmefall). Diese Entwürfe werden als Formulierungshilfen bezeichnet. Die Formulierungshilfen werden meist für Vorlagen von Änderungsanträgen erstellt, die in den Ausschüssen behandelt werden und dort zur Abstimmung gestellt werden sollen.
- 256** Für Formulierungshilfen gelten die allgemeinen Bestimmungen der GGO für Regierungsvorschläge nicht. § 52 Absatz 2 GGO bestimmt lediglich, dass Formulierungshilfen, die inhaltlich von Beschlüssen der Bundesregierung abweichen oder über sie hinausgehen, den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Ressorts und dem Bundeskanzleramt unverzüglich, möglichst noch vor Zuleitung an die Ausschüsse des Bundestages, zur Kenntnis zu geben sind. Dies soll lediglich der Information dienen; formelle Mitwirkungsrechte für die Ressorts und das Bundeskanzleramt erwachsen daraus nicht.
- 257** Bisweilen kommt es auch vor, dass die Bundesregierung zwar einen Gesetzentwurf ausarbeitet und im Ressortkreis abstimmt, aber nicht selbst in den Bundestag einbringt, sondern dies dem Parlament überlässt. Das regierungsinterne Verfahren entspricht dann im Prinzip dem einer Regierungsvorschläge. Gegenstand des Kabinettsbeschlusses bzw. der Tagesordnung der Kabinettsitzung ist dann ausdrücklich nicht ein Gesetzentwurf, sondern eine Formulierungshilfe.



### 5 Typische Probleme bei der Umsetzung von EU-Richtlinien

#### 5.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Eine bei der Umsetzung von EU-Richtlinien in deutsches Recht typische Herausforderung ist es, die Reichweite der Geltung des GG zu erkennen und angemessen zu berücksichtigen. Da das europäische Primär- und Sekundärrecht Vorrang vor dem GG hat, besteht eine Bindung des deutschen Gesetzgebers an die Vorgaben von EU-Richtlinien, soweit diese den Mitgliedstaaten keinen Spielraum bei der Umsetzung gewähren. Wo eine solche Bindung des Mitgliedstaates aber nicht gegeben ist, ist der deutsche Gesetzgeber unbedingt zur Beachtung des GG verpflichtet. Eine besondere Bedeutung haben dabei die Grundrechte: Eingriffe in Grundrechte müssen dann – falls sie nicht vermeidbar sind – möglichst schonend sein, d.h., dass der Gesetzgeber diejenige Variante der Richtlinienumsetzung wählen muss, welche die betroffenen Bürger am wenigsten belastet. Es ist nur im Wege der Auslegung der entsprechenden EU-Richtlinien zu ermitteln, ob bzw. welche Spielräume der nationale Gesetzgeber hat. In diesen Fällen kann es Konflikte zwischen den für die Umsetzung der EU-Richtlinien federführenden Ressorts einerseits und den Verfassungsressorts sowie Interessengruppen, Ländern und gesellschaftlichen Organisationen andererseits geben.

**258**

Ein Gesetz, das eine EU-Richtlinie in deutsches Recht umsetzt, kann vom Bundesverfassungsgericht nur insoweit auf seine Verfassungskonformität geprüft und ggf. verworfen werden, als dem nationalen Gesetzgeber die beschriebenen Spielräume tatsächlich zustehen und er diese nicht im Sinne einer möglichst grundrechtsfreundlichen Ausgestaltung nutzt. Das Bundesverfassungsgericht ist jedoch berechtigt und verpflichtet, Handlungen der europäischen Organe und Einrichtungen daraufhin zu überprüfen, ob sie aufgrund ersichtlicher Kompetenzüberschreitungen (Ultra-vires-Kontrolle) oder aufgrund von Kompetenzüberschreitungen im nicht übertragbaren Bereich der Verfassungsidentität (Wahrung der Verfassungsidentität; Artikel 79 Absatz 3 i.V.m. Artikel 1 und Artikel 20 GG) erfolgen, und gegebenenfalls die Unanwendbarkeit kompetenzüberschreitender Handlungen für die deutsche Rechtsordnung festzustellen.

**259**

## **5.2 Parallele Umsetzung in Bundes- und Landesrecht**

**260** Aufgrund der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern kommt es zu der Situation, dass eine EU-Richtlinie sowohl Bundes- als auch Länderzuständigkeiten berührt. Dies stellt Bundes- und Ländergesetzgebung vor die Aufgabe, die EU-Richtlinie inhaltlich und verfahrenstechnisch kongruent umzusetzen. Hier kann es zu Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern nicht nur über die jeweiligen Zuständigkeiten für die Umsetzung, sondern auch über deren Inhalte kommen. Der Bund hat zwar nicht das Recht, den Ländern selbst Vorgaben zur – aus seiner Sicht – korrekten Umsetzung der EU-Richtlinien zu machen, muss aber aufgrund seiner gesamtstaatlichen Verantwortung im Verhältnis zur EU für eine fehlerfreie Richtlinienumsetzung eintreten. Aus dem in Artikel 20 Absatz 1 GG verankerten Bundesstaatsprinzip folgt für die Länder die Pflicht, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine korrekte und fristgemäße Umsetzung von EU-Richtlinien Sorge zu tragen. Verletzen die Länder diese Pflicht, müssen sie den Bund von den Folgen eines sich daraus ergebenden Vertragsverletzungsverfahrens (insbesondere von Aufwendungen für Strafgebühren) freistellen (siehe Artikel 104a Absatz 6 GG i.V.m. dem Gesetz zur Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen [Lastentragungsgesetz – LastG]).

### 5.3 Auswahl des Regulierungstyps

Sollen EU-Richtlinien in deutsches Recht umgesetzt werden, ist zu fragen, welche Form der Regelung geeignet ist (Normhierarchie, Regelungstyp). Form und Mittel müssen geeignet sein, das von der Richtlinie verbindlich vorgeschriebene Ziel zu erreichen. Insbesondere muss eine hinreichend bestimmte und klare Umsetzung erfolgen, so dass – soweit eine Richtlinie dem Einzelnen Rechte gewährt – dieser von seinen Rechten Kenntnis erlangen und diese, wenn erforderlich, vor den Gerichten durchsetzen kann. Diesen Erfordernissen der Publizität, Klarheit und Bestimmtheit genügen Parlamentsgesetze und Rechtsverordnungen. Ob auch die Umsetzung in Verwaltungsvorschriften als ausreichend angesehen werden kann, ist umstritten. Eine nicht ausreichende Umsetzung stellt die bloße Änderung der Verwaltungspraxis dar. Sofern die Umsetzung durch Selbstregulierung erfolgen soll, muss diese ebenfalls den oben genannten Anforderungen genügen.

**261**

#### **5.4 Vorklärung rechtssystematischer und terminologischer Fragen mit der EU-Kommission**

- 262** Besonders bei umfangreichen bzw. innovativen Richtlinienwerken der EU tritt immer wieder die Frage auf, wie die deutsche Rechtsordnung deren Systematik und Terminologie gerecht werden kann. Eine bloße, mehr oder weniger wortgleiche Übernahme von EU-Richtlinien ist dabei häufig kein geeignetes Mittel der Umsetzung.
- 263** Bestehen Zweifel an der ordnungsgemäßen Umsetzung, kann eine informelle Konsultation der EU-Kommission auf Arbeitsebene noch deutlich vor dem Notifizierungsverfahren sinnvoll sein. So kann abgeklärt werden, ob eine vorgesehene Regelung im deutschen Recht voraussichtlich europarechtlich einwandfrei ist. Die Vorklärung der Rechtslage hat auch den Vorteil, dass Konflikte zwischen den am nationalen Gesetzgebungsverfahren Beteiligten vermieden oder frühzeitig beigelegt werden können.

**Teil V:**  
**Rechtsverordnungen**



Der Erlass von Gesetzen ist grundsätzlich den gesetzgebenden Körperschaften vorbehalten. Das Grundgesetz formuliert jedoch in Artikel 80 GG eine Ausnahme. Der Exekutive wird in den dort formulierten Grenzen eine Rechtsetzungsbefugnis zuerkannt. **264**

Es gibt verschiedene Anlässe für den Erlass einer Rechtsverordnung, so z.B. einen gesetzlichen, politischen oder richterlichen Auftrag. **265**

### 1 Vorbemerkungen

Eine Rechtsverordnung ist kein Gesetz im formellen Sinne, auf das die Gesetzgebungsvorschriften der Artikel 70 ff. GG anwendbar wären. Eine Rechtsverordnung stellt eine untergesetzliche Form des Rechts dar, weshalb hier nicht die Rede von Gesetzgebung sein kann. Man spricht daher beim Erlass von Rechtsverordnungen von Verordnungsgebung. **266**

Gleichwohl stellen Rechtsverordnungen Gesetze im materiellen Sinne dar. Sie müssen sich auf ein ordnungsgemäß zustande gekommenes Parlamentsgesetz stützen. Im Rahmen der durch das Parlamentsgesetz getroffenen Ermächtigung wird die Normsetzungsbefugnis partiell auf die Exekutive als sogenanntem Verordnungsgeber oder Delegatar übertragen. **267**

Dabei gilt im Kern der Grundsatz: Das Parlamentsgesetz schafft den Rahmen und ermächtigt den Verordnungsgeber explizit zur Normsetzung der „technischen“ Details. Die Einzelregelungen der Rechtsverordnung wiederum begründen auch Rechte und Pflichten. **268**

## 2 Vorgehensweise und Vorüberlegungen

- 269** Es ist zu empfehlen, eine ähnliche Vorgehensweise für die Erstellung eines Entwurfes für eine Rechtsverordnung zu wählen wie für die Erstellung eines Gesetzes im formellen Sinn (vgl. Teil II in diesem Handbuch, Seite 49 ff., Rn. 76 ff.). D.h., es müssen Vorüberlegungen angestellt werden, z.B. zur Beteiligung der Hausleitung; es sollte ein Zeitplan erstellt werden und es sind weitere Rahmenbedingungen zu beachten, die zur Vorarbeit am Regelungsentwurf notwendig sind.
- 270** Für Entwürfe von Rechtsverordnungen gelten die Bestimmungen der GGO über die Vorbereitung und Fassung der Gesetzentwürfe entsprechend (§ 62 Absatz 2 GGO). Nachfolgend werden daher nur diejenigen Sachverhalte dargestellt, die über die Vorüberlegungen zu einem formellen Gesetz hinausgehend beachtet werden sollten.



### 2.1 Zeitplan

Die Zeitplanung ist ein wichtiger Arbeitsschritt zu Beginn eines jeden Regelungsvorhabens. Es empfiehlt sich auch bei der Erarbeitung einer Rechtsverordnung, eine Zeitplanung zu erstellen, dabei vom geplanten Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsverordnung auszugehen und von diesem Zeitpunkt aus rückwirkend die Zeitpunkte der einzelnen Arbeitsschritte zu bestimmen. **271**

#### **Hinweis:**

Nicht selten werden in einem Artikelgesetz sowohl das Stammgesetz mit der Verordnungsermächtigung als auch die Rechtsverordnung selbst zusammen erarbeitet. Dies hat mitunter Vorteile, da sich im Laufe der Erarbeitung der Rechtsverordnung ergeben kann, dass der Entwurf der Verordnungsermächtigung im Stammgesetz zu weit oder zu eng formuliert wurde und so noch im laufenden Verfahren der Erarbeitung des Gesetzentwurfes Anpassungsmöglichkeiten bestehen und genutzt werden können, was bei einer zeitlich getrennten Erarbeitung nicht möglich ist, ohne auch das Stammgesetz wieder im förmlichen Verfahren abzuändern. Dann allerdings muss das entwurfsverfassende Bundesministerium darauf achten, dass für das Stammgesetz einerseits und die Rechtsverordnung andererseits unterschiedliche Inkrafttretenstermine festgelegt werden, um die Anforderung aus § 66 Absatz 1 GGO zu erfüllen. Danach ist eine Rechtsverordnung erst auszufertigen, nachdem die ermächtigende Gesetzesbestimmung in Kraft getreten ist. Dieser Umstand muss bereits bei der Zeitplanung berücksichtigt werden, um entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten zu wahren. **272**

**Kurzübersicht: Planungsbogen Gesetzgebungsverfahren**

**273** Der Planungsbogen wurde angepasst an die Bedürfnisse bei der Erstellung einer Rechtsverordnung.

Zeit*	Datum	Aktion
		<p><b>Vorphase</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• konzeptionelle Überlegungen: Anlass des Tätigwerdens (z.B. gesetzliche Verpflichtung, gerichtliche Entscheidung, (Teil-)Nichtigkeit einer bestehenden Rechtsverordnung, Weisung der Hausleitung, Umsetzung des Koalitionsvertrags, ressortabgestimmtes Eckpunkte-Papier), Prüfung der politischen, inhaltlichen und zeitlichen Rahmenbedingungen, Prüfung von Regelungsalternativen und Gesetzesfolgen inkl. Erfüllungsaufwand</li> <li>• Erstellung des Referentenentwurfs (Vorblatt, Verordnungsentwurf, Begründung) unter Beachtung insbesondere der §§ 42, 43, 44 und 62 GGO und ggf. der einschlägigen Hausanordnungen</li> </ul>
Dauer: ca. zwei bis vier Wochen		<p><b>Hausabstimmung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beachtung ggf. der einschlägigen Hausanordnungen</li> <li>• Beteiligung organisatorisch und fachlich betroffener Referate</li> <li>• ggf. Erörterung und Umsetzung der Änderungswünsche</li> </ul>
mind. eine Woche vor Ressortabstimmung		<p><b>Befassung Hausleitung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hausentwurf über festgelegten Dienstweg (z.B. Einbeziehung Kabinettsreferat) an Hausleitung zur Billigung</li> <li>• nach Billigung durch die Hausleitung ggf. Vorunterrichtung der Koalitionsfraktionen (Gelegenheit zur Stellungnahme)</li> </ul>
Dauer: ca. vier Wochen (kürzere Frist möglich, insb. i.V.m. Ressortabstimmungen in Vorphase)		<p><b>Ressortabstimmung und weitere Beteiligungen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rechtzeitige Beteiligung betroffener Ressorts, des Nationalen Normenkontrollrates, der Verfassungsressorts BMI und BMJ (§§ 45, 46 GGO, Anlage 6 zu § 45 Absatz 1, § 74 Absatz 5 GGO), ggf. unter Fristsetzung (für Schlussabstimmung grundsätzlich mindestens vier Wochen, bei umfangreichen und schwierigen Entwürfen auf Antrag acht Wochen, nur in begründeten Ausnahmefällen kürzer – § 50 GGO)</li> <li>• Beachtung der Vorhabenplanung der Bundesregierung; ggf. Nachholen der ELVER/IntraplanB-Erfassung</li> </ul> <p>Ggf. während Ressortabstimmung, ggf. nach Billigung durch Ressorts:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beteiligung der Länder, kommunaler Spitzenverbände, Fachkreise (§ 47 GGO)</li> <li>• bei Länder- und Verbändebeteiligung zeitgleiche Kenntnissgabe des Entwurfs an die Geschäftsstellen der Fraktionen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates (§ 48 Absatz 2 GGO)</li> <li>• ggf. Erörterung und Umsetzung der Änderungswünsche</li> </ul>

## 2 Vorgehensweise und Vorüberlegungen

Zeit*	Datum	Aktion
spätestens freitags zehn Tage vor gepl. Kabinetteinbringung ( <i>Begründete Nachmeldung mit St-Vorlage bis freitags 12 Uhr vor Kabinett mgl.</i> )		<p><b>Kabinettvorlage an Hausleitung</b></p> <p>Beachtung der §§ 22, 23, 51 GGO und ggf. der einschlägigen Hausanordnung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorlage auf Dienstweg (z.B. Kabinettreferat) an Hausleitung <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kabinettvorlage (Außenverteiler [Anzahl nach § 23 Absatz 1 vom BK festgelegt] plus ressortinterner Verteiler) bestehend aus (Beachtung ggf. der Hausanordnung für einschlägiges Muster):</li> <li>– Ministeranschreiben an ChefBK</li> <li>– Anlage 1: Beschlussvorschlag</li> <li>– Anlage 2: Sprechzettel für den Regierungssprecher</li> <li>– Anlage 3: Vorblatt, Gesetzentwurf, Begründung zum Gesetzentwurf</li> <li>– Anlage 4: Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates</li> <li>– Zeitplan</li> </ul> </li> </ul> <p>(Hinweis: Annex 3 enthält ein Muster für den Beschlussvorschlag und den Sprechzettel sowie den Verteilschlüssel)</p>
mittwochs		<p><b>Kabinettschluss</b></p>
nach Beschluss der Bundesregierung		<p><b>Zuleitung an Bundesrat durch BK-Amt oder ChefBK</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beachtung von § 64 GGO</li> <li>• Beachtung des Sitzungskalenders: <i>keine einzuhaltenden Fristen</i> für den Zustimmungs-, Ablehnungs- oder Maßgabebeschluss des Bundesrates, jedoch Bemühung des Bundesrates um Einhaltung der gängigen 6-Wochen-Frist (dazu muss eine entsprechend fristgerechte Vorlage vor den Plenarsitzungen erfolgen)</li> </ul>
nach Befassung im Bundesrat (Dauer: i.d.R. zwischen 6 und 12 Wochen)		<p><b>Bei Maßgabebeschlüssen des Bundesrates</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beachtung der §§ 62, 64, 65 GGO</li> <li>• Rechtsverordnungen der BReg und Rechtsverordnungen, die dem Kabinett vorzulegen sind (§ 62 Absatz 3 GGO): müssen in der durch den Maßgabebeschluss geänderten Fassung erneut von der BReg beschlossen werden (§ 65 Nummer 1 GGO); Kabinettvorlage des federführenden Bundesministeriums erforderlich; bei Änderungen gegenüber dem Maßgabebeschluss ist eine erneute Vorlage an den Bundesrat notwendig</li> <li>• Rechtsverordnungen eines oder mehrerer Bundesministerien, die nicht dem Kabinett vorzulegen sind (§ 65 Nr. 3 GGO): müssen in der durch den Maßgabebeschluss geänderten Fassung erneut von dem oder den Bundesministern gebilligt werden (§ 64 Absatz 2 GGO); bei Änderungen gegenüber dem Maßgabebeschluss ist eine erneute Vorlage über ChefBK an den Bundesrat notwendig</li> </ul>

Zeit*	Datum	Aktion
Dauer: in der Regel mind. drei Wochen		<b>Ausfertigung und Vorbereitung der Verkündung der Rechtsverordnung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beachtung von § 66 GGO</li> <li>• Ausfertigung der Rechtsverordnung erst nach Inkrafttreten der Verordnungsermächtigung</li> <li>• nach Ausfertigung der Rechtsverordnung und nach Zustimmung des Bundesrates (ggf. unter angenommenen Maßgaben) Übersendung an die Schriftleitung des BAnz.</li> </ul>
Dauer: ca. zwei Wochen		<b>Herstellung der Urschrift</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beachtung von § 67 GGO</li> <li>• Veranlassung der Herstellung der Urschrift der Rechtsverordnung nach Verabschiedung der endgültigen Fassung (und ggf. Zustimmung des Bundesrates) bei der Schriftleitung des Bundesanzeigers durch das federführende Ministerium</li> <li>• ggf. Bereinigung von Druckfehlern oder offensichtlichen Unrichtigkeiten im Berichtigungsverfahren (§ 61 Absatz 2 GGO)</li> </ul>
Dauer: ca. zwei Wochen		<b>Verkündung der Rechtsverordnung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beachtung der §§ 68, 76 GGO</li> </ul>
		<b>Inkrafttreten der Rechtsverordnung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beachtung von § 66 Absatz 1 GGO</li> </ul>

---

\* Die angegebenen Zeiträume sind jeweils Schätz- bzw. Erfahrungswerte. Es empfiehlt sich, zeitliche Puffer einzuplanen. Für weiterführende Ausführungen zur Übersicht wird auf die entsprechenden Kapitel und den Index verwiesen.

### 2.2 Definition des Handlungsrahmens für die Rechtsverordnung

Nach der Erstellung eines Zeitplanes ist zu prüfen, welche Möglichkeiten, Pflichten, aber auch Grenzen die Verordnungsermächtigung bietet und welcher Adressat mit der Ermächtigung angesprochen wird. **274**

Nach Artikel 80 Absatz 1 Satz 1 GG können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Diese Aufzählung ist abschließend, sodass z.B. eine Behörde oder ein Behördenleiter auf Bundes- oder Landesebene nicht zur Verordnungsgebung ermächtigt werden kann (BVerfGE 8, 155, 163; BVerfGE 15, 268). Welchen Ermächtigungsadressaten der Gesetzgeber bestimmt, steht ihm grundsätzlich frei. **275**

Möglich ist allerdings, die Verordnungsermächtigung selbst in engen Grenzen weiter zu übertragen (Subdelegation bzw. Unterermächtigung). **276**

#### 2.2.1 Bestimmtheitsgebot der Verordnungsermächtigung

Eine Verordnungsermächtigung muss nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu drei konkretisierende Formeln begründet, die sich gegenseitig ergänzen und die Bestimmtheit näher umschreiben: die Selbstentscheidungsformel, die Programmformel und die Vorhersehbarkeitsformel. **277**

- Die Selbstentscheidungsformel verpflichtet den Gesetzgeber, selbst die Entscheidung darüber zu treffen, welche Sachverhalte durch eine Rechtsverordnung von der Exekutive überhaupt geregelt werden sollen, welche Ziele die Rechtsverordnung dabei erreichen soll und in welchen Grenzen sich der Verordnungsgeber bewegen darf (BVerfGE 2, 307; BVerfGE 5, 71; BVerfGE 23, 62).
- Die Programmformel besagt, dass sich dem ermächtigenden Gesetz bereits entnehmen lassen müsse, welches Programm durch die Rechtsverordnung umgesetzt werden soll, d.h., der Gesetzgeber muss bereits in der Ermächtigungsnorm deutlich werden lassen, welche Ziele er in Bezug auf den konkreten Inhalt der Rechtsverordnung verfolgt (BVerfGE 5, 71; BVerfGE 41, 251; BVerfGE 58, 257; BVerfGE 78, 249; BVerfGE 85, 97).
- Nach der Vorhersehbarkeitsformel muss sich bereits aus der Ermächtigungsnorm für den Normadressaten erkennen lassen, welchen Inhalt die Rechtsverordnung haben wird und mit welchen Rechten und Pflichten er letztlich zu rechnen hat (BVerfGE 1, 14; BVerfGE 56, 1; BVerfGE 58, 257; BVerfGE 78, 249; BVerfGE 111, 143).

Ob eine Verordnungsermächtigung hinreichend bestimmt ist, hängt unter Beachtung der Formeln vom jeweiligen Einzelfall ab (BVerfGE 1, 14). Die Rechtsverordnung hat sich in den durch die Verordnungsermächtigung gezogenen Grenzen zu bewegen (BVerfGE 13, 248; BVerfGE 31, 145). **278**

### 2.2.2 Rechtsverordnungen der Bundesregierung

- 279** Wird in einem Gesetz „die Bundesregierung“ ermächtigt, so ist gemäß dem Grundgesetz und der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Bundesregierung als Kollegialorgan gemeint.
- 280** Insofern bedürfen Rechtsverordnungen der Bundesregierung eines Kabinettsbeschlusses (vgl. auch § 62 Absatz 3 Nummer 1 GGO).

### 2.2.3 Rechtsverordnungen eines Bundesministers

#### Wahl eines bestimmten Bundesministers

- 281** Der Gesetzgeber kann entscheiden, welcher Bundesminister (ggf. unter Einbeziehung weiterer Bundesminister) das Recht zur Verordnungsgebung erhält (BVerfGE 56, 298, 311).
- 282** Bei Veränderungen der Bezeichnung von Bundesministerien oder von deren Aufgabenzuschnitt regelt das Zuständigkeitsanpassungsgesetz vom 16. August 2002<sup>1</sup> die Zuständigkeit.

#### Gemeinsame Rechtsverordnungen

- 283** Möglich sind auch Rechtsverordnungen, die von mehreren Bundesministern gemeinsam erlassen werden.

### 2.2.4 Rechtsverordnungen einer Landesregierung

#### Ermächtigungsadressat Landesregierung

- 284** Eine Landesregierung, nicht dagegen ein einzelner Landesminister, kann durch Bundesgesetz ermächtigt werden, eine Rechtsverordnung zu erlassen.
- 285** Rechtsverordnungsermächtigungen können sich sowohl an eine einzelne Landesregierung als auch an mehrere oder alle Landesregierungen richten. Jede Landesregierung muss eine Rechtsverordnung für ihren Zuständigkeitsbereich erlassen, gemeinsame Rechtsverordnungen der Landesregierungen sind nicht möglich. Dies schließt nicht aus, dass Abstimmungen der Landesregierungen untereinander erfolgen.

#### Umsetzung der Verordnungsermächtigung auch in Form eines Landesgesetzes

- 286** Wurde eine Landesregierung durch ein Bundesgesetz ermächtigt, eine Rechtsverordnung zu erlassen, so stellt Artikel 80 Absatz 4 GG klar, dass die Länder in diesem Fall die Verordnungsermächtigung auch durch ein Landesgesetz ausfüllen können.
- 287** Das von einem Landesorgan gesetzte Recht ist Landesrecht. Die Rechtsverordnung einer Landesregierung, auch wenn diese sich auf eine bundesgesetzliche

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Anpassung von Rechtsvorschriften an veränderte Zuständigkeiten oder Behördenbezeichnungen innerhalb der Bundesregierung (Zuständigkeitsanpassungsgesetz – ZustAnpG) vom 16. August 2002 (BGBl. I S. 3165).

Verordnungsermächtigung stützt, ist daher ebenfalls Landesrecht (vgl. BVerfGE 18, 407, 414 ff.).

Die Rechtsverordnung der Landesregierung muss sich demnach auch in das Rechtsgefüge des jeweiligen Landes einfügen, d.h., sie muss die vorrangigen Landesgesetze beachten und darf der Landesverfassung nicht entgegenstehen. Diese Charakterisierung als Landesrecht ist auch für die Frage entscheidend, welches Recht subsidiär anzuwenden ist.

**288**

### **2.2.5 Rechtsverordnung zur Übertragung einer Verordnungsermächtigung in Form der Subdelegation bzw. Unterermächtigung**

Im Gesetz kann vorgesehen sein, dass die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung weiterübertragen werden kann (z.B. kann ein Bundesgesetz vorsehen, dass die Bundesregierung ermächtigt wird, zur Ausführung des Gesetzes eine Rechtsverordnung zu erlassen oder diese das Recht zum Erlass einer Rechtsverordnung auf einen oder mehrere Bundesminister weiterübertragen kann). Soll eine solche Verordnungsermächtigung durch den Erstbegünstigten an Dritte weiterübertragen werden, bedarf es dazu nach Artikel 80 Absatz 1 Satz 4 GG einer eigenständigen Rechtsverordnung, die den Übertragungsakt zum Gegenstand hat.

**289**

### 3 Aufbau und Gestaltung einer Rechtsverordnung

- 290** Bei Aufbau und Gestaltung einer Rechtsverordnung sind neben den grundlegenden Kriterien der Logik und Nachvollziehbarkeit auch die Hinweise des vom Bundesministerium der Justiz herausgegebenen „Handbuchs der Rechtsförmlichkeit“ zu beachten. Besonders zu berücksichtigen ist der Teil E „Rechtsverordnungen“.

#### **HINWEIS**

Das Handbuch ist unter folgender Adresse im Internet eingestellt:  
<http://hdr.bmj.de/>



## 4 Beteiligungsverfahren

### 4.1 Haus- und Ressortbeteiligung

Nach einer ggf. durchgeführten Hausabstimmung innerhalb des federführenden Bundesministeriums ist die Billigung der Hausleitung einzuholen (siehe den Planungsbogen Gesetzgebung, oben unter Ziffer 2.1, Seite 130 ff., Rn. 273). **291**

Nach der Billigung der Hausleitung ist ggf. eine Ressortabstimmung durchzuführen, zum Beispiel im Fall einer Rechtsverordnung der Bundesregierung oder im Fall einer Rechtsverordnung mehrerer Bundesminister. Hier gelten die gleichen Ausführungen wie im Fall der Erstellung einer Gesetzesvorlage. **292**

Ist auch dieses Verfahren abgeschlossen, kann entweder die Kabinetttvorlage vorbereitet oder die Rechtsverordnung vom Bundesminister oder von mehreren Bundesministern gebilligt werden. **293**

### 4.2 Zustimmungsbefähigung einer Rechtsverordnung durch den Bundesrat

**294** An die Haus- und Ressortbeteiligung schließt sich eine Beteiligung des Bundesrates über das Bundeskanzleramt bzw. den ChefBK an, wenn die Rechtsverordnung der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

#### **Allgemeiner Regelungsinhalt des Artikels 80 Absatz 2 GG**

**295** Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers bedürfen in bestimmten Fällen der Zustimmung des Bundesrates. Zum einen kann das ermächtigende Parlamentsgesetz vorsehen, dass die Rechtsverordnung der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Zum anderen beinhaltet Artikel 80 Absatz 2 GG bestimmte Katalogtatbestände, für die Rechtsverordnungen zustimmungsbefähigt sind, sofern ein Bundesgesetz diese Zustimmungspflicht nicht aufgehoben hat.

**296** In der Praxis werden in der Regel folgende Kriterien zur Prüfung der Zustimmungspflichtigkeit angelegt:

1. Ist ein Bundesgesetz zustimmungspflichtig, das eine Ermächtigung für den Erlass von Rechtsverordnungen enthält, so sind die aufgrund dieser Ermächtigungsnorm erlassenen Rechtsverordnungen ebenfalls zustimmungspflichtig. Maßgeblich ist das Gesetz, mit dem die konkrete Ermächtigungsnorm in das Stammgesetz eingefügt worden ist (bei einer nachträglich in ein Stammgesetz eingefügten Verordnungsermächtigung also das Änderungsgesetz).
2. Werden Bundesgesetze von den Ländern als eigene Angelegenheit nach Artikel 84 GG oder im Auftrag des Bundes nach Artikel 85 GG ausgeführt, sind die auf deren Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen ebenfalls zustimmungspflichtig.
3. Sollen Rechtsverordnungen Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen des Postwesens und der Telekommunikation, Grundsätze der Erhebung des Entgelts für die Benutzung der Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes oder den Bau und Betrieb der Eisenbahnen zum Inhalt haben, sind diese ebenfalls zustimmungspflichtig.

#### **Weitere Zustimmungspflichten aufgrund von Bundesrecht**

**297** Die Aufzählung der Fälle mit Zustimmungspflicht des Bundesrates in Artikel 80 Absatz 2 GG ist nicht abschließend. Der Bundesgesetzgeber kann grundsätzlich in einem Bundesgesetz außerhalb des Regelungsinhaltes von Artikel 80 Absatz 2 GG festschreiben, dass der Bundesrat einer Rechtsverordnung aufgrund dieses Bundesgesetzes zustimmen muss.

### **Ausschluss der Zustimmung durch Bundesgesetz**

Der Gesetzesvorbehalt in Artikel 80 Absatz 2 GG ermöglicht es nicht nur, die Zustimmungspflicht auszudehnen, sondern auch, sie einzuschränken. Ein Gesetz, welches die nach Artikel 80 Absatz 2 GG bestehende Zustimmungspflicht des Bundesrates bei der Verordnungsgebung aufhebt, bedarf jedoch seinerseits der Zustimmung des Bundesrates, weil sonst die grundgesetzlich bestimmte Mitwirkung des Bundesrates an der Verordnungsgebung in unzulässiger Weise verkürzt werden könnte (vgl. BVerfGE 28, 66, 76 ff.). Bei der Formulierung der Ermächtigungsgrundlage ist daher zu prüfen, ob der Aussage „ohne der Zustimmung des Bundesrates“ konstitutive oder deklaratorische Wirkung zukommt. Im ersten Fall bedarf das Gesetz, mit dem die Ermächtigungsgrundlage geschaffen wird, der Zustimmung des Bundesrates.

**298**

### **Maßgabebeschlüsse des Bundesrates**

Einen Sonderfall bildet der in der Praxis häufig anzutreffende Fall der Maßgabebeschlüsse des Bundesrates. Der Bundesrat beschließt dann, unter Maßgabe bestimmter Voraussetzungen einer Rechtsverordnung zuzustimmen. Dies ist eine antizipierende Form der Zustimmung, d.h., wird den Maßgabebeschlüssen des Bundesrates seitens des Verordnungsgebers entsprochen, hat der Bundesrat zugestimmt. Wird den Maßgaben nicht entsprochen, ist die Verordnung nicht ordnungsgemäß zustande gekommen. Eine nur teilweise Entsprechung muss dem Bundesrat erneut zur Zustimmung zugeleitet werden.

**299**

## 5 Ausfertigung, Urschrift und Verkündung von Rechtsverordnungen

### Grundsatz

- 300** In Artikel 82 Absatz 1 Satz 2 GG ist die Verkündungspflicht von Rechtsverordnungen im Bundesgesetzblatt vorgeschrieben. Regelmäßig wird eine Rechtsverordnung insofern zunächst beschlossen, ausgefertigt und sodann im Bundesgesetzblatt verkündet.
- 301** Jede Rechtsverordnung soll den Tag ihres Inkrafttretens bestimmen. Wenn eine Bestimmung über das Inkrafttreten fehlt, tritt die Rechtsverordnung mit dem vierzehnten Tag nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Bundesgesetzblatt ausgegeben worden ist (Artikel 82 Absatz 2 Satz 2 GG).

### Beschluss vor Inkrafttreten der Verordnungsermächtigung

- 302** Die Rechtsverordnung muss zum Zeitpunkt ihrer Ausfertigung und Verkündung eine gültige Ermächtigungsgrundlage haben. Dafür muss das ermächtigende Gesetz spätestens am Tag der Ausfertigung der Rechtsverordnung in Kraft treten.

### Verkündung nach Außerkrafttreten der Verordnungsermächtigung

- 303** Wird eine Rechtsverordnung zu einem Zeitpunkt verkündet, in dem die Verordnungsermächtigung bereits außer Kraft getreten ist oder keine Geltungskraft mehr besitzt, ist die Rechtsverordnung nichtig.

### Anordnung rückwirkenden Inkrafttretens

- 304** Rechtsverordnungen können auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden, wenn die Verordnungsermächtigung dies gestattet und die verfassungsrechtlichen Anforderungen an rückwirkende Normsetzung beachtet werden. Es kann unterschieden werden zwischen echter und unechter Rückwirkung. Echte Rückwirkung liegt vor, wenn der Beginn des zeitlichen Anwendungsbereichs eines Gesetzes auf einen Zeitpunkt festgelegt ist, der vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem das Gesetz gültig wird. Von unechter Rückwirkung wird gesprochen, wenn die Rechtsfolgen eines Gesetzes erst nach Verkündung der Norm eintreten, die Sachverhalte des rechtlich erfassten Tatbestandes aber bereits vor der Verkündung ins Werk gesetzt wurden. Während die echte Rückwirkung grundsätzlich unzulässig ist, ist die unechte Rückwirkung im Regelfall zulässig.

### Erllass ohne gesetzliche Ermächtigung

- 305** Während eine Rechtsverordnung, deren Ermächtigungsnorm noch nicht in Kraft getreten ist, nach deren Inkrafttreten dennoch wirksam verkündet und damit in Kraft gesetzt werden kann, wird die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsverordnung ohne gesetzliche Ermächtigungsgrundlage nicht durch die spätere Schaffung der gesetzlichen Grundlage geheilt. Hier bleibt die Rechtsverordnung

unwirksam und muss – ggf. mit gleichem Wortlaut – neu erlassen werden, nachdem die Verordnungsermächtigung in Kraft getreten ist.

### **Bestandskraft von Rechtsverordnungen**

Rechtsverordnungen haben so lange Bestandskraft, bis sie durch formellen Akt aufgehoben werden, unabhängig vom Bestand der Ermächtigungsvorschrift (BVerfGE 9, 3, 12). **306**

### **Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen die Verfassungsprinzipien**

Rechtsverordnungen, die über die Verordnungsermächtigung inhaltlich hinausgehen, verstoßen gegen die Verfassungsprinzipien, die Artikel 80 GG aufstellt, und sind daher nichtig. **307**

Bei Formfehlern muss danach differenziert werden, ob es sich bei dem in Rede stehenden Verfassungsverstoß um einen evidenten Fehler handelt. Während bei inhaltlichen Fehlern die Nichtigkeit die regelmäßige Folge des Verfassungsverstoßes bildet, führt ein Verfahrensfehler nur dann zur Nichtigkeit der Norm, wenn er evident ist. Das gebietet die Rücksicht auf die Rechtssicherheit (BVerfGE 91, 148, 175). **308**



**Teil VI:**  
**Verwaltungsvorschriften**





Verwaltungsvorschriften sind abstrakt-generelle Regelungen ohne unmittelbare Außenwirkung, die von der Exekutive zur Ausgestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation der eigenen Verwaltungstätigkeiten erlassen werden. **309**

Der Begriff „Verwaltungsvorschrift“ wird nicht einheitlich verwendet. Verwaltungsvorschriften werden auch bezeichnet als „Dienstanweisung“, „Richtlinie“, „Erlass“, „Rundschreiben“, „Schnellbrief“, „Geschäftsverteilungsplan“, „Organisationsordnung“. **310**

## 1 Überblick über die Arten von Verwaltungsvorschriften

Nach ihrem Regelungsgegenstand können bestimmte Arten von Verwaltungsvorschriften unterschieden werden: **311**

### **Organisations- und Dienstvorschriften**

Organisations- und Dienstvorschriften betreffen die innere Organisation und den Dienstbetrieb der Behörde, so z.B. die behördeninterne Gliederung, die Geschäftsverteilung, die Art der Bearbeitung der Akten, die Dienstzeit usw., ferner die Zuständigkeit und das Verfahren, soweit diese nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zu regeln sind. **312**

### **Norminterpretierende und normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften**

Die norminterpretierenden (gesetzesauslegenden) Verwaltungsvorschriften (Auslegungsrichtlinien) bestimmen die Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen, insbesondere bei Vorliegen unbestimmter Rechtsbegriffe. Sie geben u.a. den nachgeordneten Behörden Interpretationshilfen und gewährleisten eine einheitliche Anwendung der Gesetze. **313**

Von den norminterpretierenden sind die normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften zu unterscheiden. Durch normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften kann die Exekutive aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung unbestimmte Rechtsbegriffe, die gerichtlich nur begrenzt überprüft werden können (Beurteilungsspielraum), in rechtssatzmäßiger Weise ausfüllen. **314**

### **Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften**

Die ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften (Ermessensrichtlinien) bestimmen, in welcher Weise von dem der Verwaltung eingeräumten Ermessen Gebrauch gemacht werden soll, indem sie Entscheidungsmaßstäbe geben. Sie stellen damit eine einheitliche und gleichmäßige Ermessensausübung sicher. **315**

### **Gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften**

- 316** Gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften steuern die Ermessensbetätigung in Bereichen, in denen die Verwaltung gesetzesfrei tätig werden darf (z.B. Subventionsrichtlinien). Mit der gesetzlichen Regelung auch des Bereichs der Leistungsverwaltung verlieren die gesetzesvertretenden Verwaltungsvorschriften an Bedeutung. Sie sind zudem nur dann zulässig, soweit der Gesetzesvorbehalt nicht eingreift.

### 2 Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften und Bindung der Adressaten

Die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsvorschriften ist ein originäres Recht der Exekutive, zu dem sie nicht gesondert ermächtigt zu werden braucht. Rechtsgrundlage der Verwaltungsvorschriften ist die Vollmacht, die der vollziehenden Gewalt kraft Gewaltenteilungsgrundsatz inhärent ist, um den Vollzug in den Spielräumen von Gesetz und Recht in inhaltlicher, verfahrensmäßiger und organisatorischer Weise intern selbst zu ordnen. Grundlagen für den Erlass von Verwaltungsvorschriften sind die Organisationsgewalt und die Geschäftsleitungsgewalt. **317**

Im Einzelnen ist jedoch bei der Frage nach einer Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften und nach ihrer Bindungswirkung zwischen den Adressaten der Verwaltungsvorschrift zu differenzieren: **318**

#### **Intrabehördliche Verwaltungsvorschriften**

Verwaltungsvorschriften binden grundsätzlich nur die nachgeordneten und daher weisungsgebundenen Behörden und Mitarbeiter, also etwa die Verwaltungsvorschriften des Ministers nur die Behörden und Mitarbeiter seines Verwaltungsbereichs. Daraus folgt, dass die Verwaltungsvorschriften nur innerhalb eines Verwaltungsträgers verbindlich sind, es sei denn, dass ausnahmsweise auch Organe anderer Verwaltungsträger der Fachaufsicht der Behörde unterliegen, die die Verwaltungsvorschrift erlässt. **319**

#### **Intersubjektive und interbehördliche Verwaltungsvorschriften**

Es ist jedoch möglich, dass bestimmte Exekutivorgane durch die Verfassung oder durch Gesetz zum Erlass weitergehender Verwaltungsvorschriften ermächtigt werden. Eine solche – im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung zwischen Bund und Ländern erforderliche – Ermächtigung enthalten z.B. Artikel 84 Absatz 2, Artikel 85 Absatz 2 und Artikel 108 Absatz 7 GG für die Bundesregierung im Bund-Länder-Verhältnis. Obwohl die Landesbehörden der Bundesregierung nicht nachgeordnet sind, können sie gleichwohl in diesem Rahmen durch Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung verpflichtet und gebunden werden. Für den Erlass interbehördlicher Verwaltungsvorschriften enthält auch Artikel 86 Satz 1 GG eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage. **320**

#### **Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften**

Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften bedürfen einer gesetzlichen Ermächtigung, da die Verwaltung – abweichend von der Regel der vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit unbestimmter Rechtsbegriffe – beim Erlass der Verwaltungsvorschrift über einen Beurteilungsspielraum verfügen soll. **321**

### **Bindung der Bürger**

- 322** Als verwaltungsinterne Regelungen begründen Verwaltungsvorschriften für die Bürger keine Rechte und Pflichten. Belastendes Verwaltungshandeln auf der Basis von Verwaltungsvorschriften setzt vielmehr voraus, dass bereits das außenwirk-same Gesetz (ggf. in Verbindung mit einer Rechtsverordnung) eine vollständige Grundrechtsschranke formuliert, die keiner außenrechtlichen Ergänzung mehr bedarf. Allerdings kann diese Grundrechtsschranke – in den Grenzen der Wesentlichkeitslehre – der Exekutive auch Beurteilungs- und Ermessensspielräume belassen, innerhalb derer sie ihr Handeln mittels Verwaltungsvorschriften gestalten kann.

### **Selbstbindung der Verwaltung**

- 323** Übt die Verwaltung das ihr eingeräumte Ermessen in der Weise aus, dass sie sich bei den Entscheidungen, die von ihr zu treffen sind, an vorhandenen Ver-waltungsvorschriften orientiert, beeinflussen diese mittelbar das Verhältnis zum Bürger. Entscheidet die Verwaltung grundsätzlich nach den in einer Verwal-tungsvorschrift aufgestellten Maßstäben, ergibt sich eine bestimmte regelmäßige Verwaltungspraxis. Der Bürger kann sich daher – über den allgemeinen Gleich-heitssatz des Artikels 3 Absatz 1 GG – auf eine Verwaltungsvorschrift berufen und die Einhaltung auch in seinem Fall verlangen (sog. mittelbare Außenwirkung über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung).

### 3 Verfahren beim Erlass von Verwaltungsvorschriften

- Da den Verwaltungsvorschriften grundsätzlich nur eine verwaltungsinterne – d.h. die Rechte und Pflichten des Einzelnen nicht unmittelbar berührende – Bindungswirkung zukommt, ist das Verfahren beim Erlass von Verwaltungsvorschriften durch eine weitgehende Formlosigkeit gekennzeichnet. Besondere Beteiligungsrechte und Anhörungsrechte bestehen grundsätzlich nicht, es sei denn, gesetzlich ist etwas anderes bestimmt. Derartige Verfahrenserfordernisse können sich sowohl aus der Verfassung (z.B. die Mitwirkungserfordernisse des Bundesrates in Artikel 84 Absatz 2, Artikel 85 Absatz 2 und Artikel 108 Absatz 7 GG) als auch aus spezialgesetzlichen Regelungen (z.B. §§ 48, 51 BImSchG) ergeben. **324**
- Daneben sind die Form- und Verfahrensvorschriften zu beachten, die sich aus anderen Verwaltungsvorschriften ergeben. So erklärt § 70 Absatz 1 Satz 2 GGO zahlreiche Bestimmungen des Rechtsetzungsverfahrens für entsprechend anwendbar. Zudem ist die Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes (VwVR) vom 20. Dezember 1989 (GMBI 1990, S. 39 ff.) einzuhalten (Annex 4). Beide Werke gelten für alle Arten von Verwaltungsvorschriften; sie sind jedoch insbesondere bei der Erstellung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu beachten. Verbindlich sind nach § 69 Absatz 2 GGO auch die Vorgaben dieses Handbuchs. **325**
- Artikel 80 GG findet auf Verwaltungsvorschriften weder direkt noch entsprechend Anwendung. **326**

## 4 Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften

- 327** Aufgrund der Innengerichtetheit von Verwaltungsvorschriften besteht grundsätzlich keine Pflicht zu einer an die Allgemeinheit gerichteten Veröffentlichung. Ausreichend ist die interne Bekanntgabe an die Behörden und Bediensteten, an die die Verwaltungsvorschrift gerichtet ist, z.B. durch ein Rundschreiben. Sofern aus rechtsstaatlichen Gründen eine Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften gefordert wird, ist dies – im Unterschied zu Rechtsverordnungen – keine Wirksamkeitsvoraussetzung, sondern nur eine sich aus der Außenwirksamkeit ergebende Folgepflicht.

### 5 Sonderfall: Allgemeine Verwaltungsvorschriften

Das Grundgesetz kennt nur den Begriff der allgemeinen Verwaltungsvorschriften. **328**  
Dieser findet in Artikel 84 Absatz 2, Artikel 85 Absatz 2, Artikel 86 Satz 1 und in Artikel 108 Absatz 7 GG Verwendung.

#### 5.1 Definition

Allgemeine Verwaltungsvorschriften sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Regelungen, „die für eine abstrakte Vielheit von Sachverhalten des Verwaltungsgeschehens verbindliche Aussagen treffen, ohne auf eine unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet zu sein“ (BVerfGE 100, 249, 258). Sie sind in Abgrenzung zu Einzelweisungen zu sehen, die für konkrete Sachverhalte rechtsverbindliche Aussagen ohne Außenwirkung treffen. **329**

### 5.2 Arten

- 330** Bei allgemeinen Verwaltungsvorschriften ist zu unterscheiden, in welcher Vollzugsform Bundesgesetze vollzogen werden und welcher Verwaltungsbereich von ihnen betroffen ist. Hiervon hängt ab, wer zum Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften befugt ist.

#### **Allgemeine Verwaltungsvorschriften i.S.d. Artikels 84 Absatz 2 und des Artikels 85 Absatz 2 GG**

- 331** Allgemeine Verwaltungsvorschriften i.S.d. Artikels 84 Absatz 2 und des Artikels 85 Absatz 2 GG dienen dem Vollzug des Bundesrechts als landeseigene Angelegenheit bzw. der Ausführung der Bundesgesetze im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung. Ermächtigungsadressat des Artikels 84 Absatz 2 und des Artikels 85 Absatz 2 GG ist die Bundesregierung als Kollegialorgan und nicht ein oder mehrere Bundesminister.
- 332** Durch allgemeine Verwaltungsvorschriften nach Artikel 84 Absatz 2 und nach Artikel 85 Absatz 2 GG soll eine einheitliche Ausführung des Bundesrechts durch die landeseigene Verwaltung bzw. eine einheitliche Ausführung des Bundesrechts im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung gewährleistet werden. Diese Verwaltungsvorschriften gehen entsprechenden Landesvorschriften vor und bedürfen der Zustimmung des Bundesrates (Ausnahme: abweichende Regelung nach Artikel 87b Absatz 3 Satz 2, 2. Halbsatz GG).
- 333** Da allgemeine Verwaltungsvorschriften nach Artikel 84 Absatz 2 und nach Artikel 85 Absatz 2 GG unmittelbar auf diese Vorschriften gestützt werden können, ist es nicht erforderlich, in Gesetzen Einzelermächtigungen zum Erlass vorzusehen. Diese sind nur erforderlich, wenn weitergehende Beteiligungsrechte Dritter geschaffen werden sollen (z.B. Anhörungsrechte zugunsten Dritter). Es ist darauf zu achten, dass nur die Bundesregierung und nicht ein oder mehrere Bundesminister allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen können.

#### **Allgemeine Verwaltungsvorschriften i.S.d. Artikels 86 Satz 1 GG**

- 334** Hier handelt es sich um allgemeine Verwaltungsvorschriften, die einen einheitlichen Vollzug des Bundesrechts in den Fällen sichern, in denen abweichend von Artikel 83 GG die Ausführungszuständigkeit beim Bund liegt, der Gesetzesvollzug der Länder also ausgeschlossen ist.
- 335** Ermächtigungsadressat ist grundsätzlich die Bundesregierung. Auch allgemeine Verwaltungsvorschriften nach Artikel 86 Satz 1 GG können unmittelbar auf diese Vorschrift gestützt werden, so dass eine einfachgesetzliche Einzelermächtigung zum Erlass nicht erforderlich ist. Aufgrund des Vorbehalts („soweit nicht das Gesetz Besonderes vorschreibt“) ist es jedoch möglich – im Unterschied zu allgemeinen Verwaltungsvorschriften i.S.d. Artikels 84 Absatz 2 und des Artikels 85 Absatz 2 GG, die nur von der Bundesregierung erlassen werden können –, einen



einzelnen oder mehrere Bundesminister einfachgesetzlich zum Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach Artikel 86 Satz 1 GG zu ermächtigen.

Unberührt bleibt trotz Artikel 86 Satz 1 GG das aus seiner Geschäftsleitungsbefugnis (Artikel 65 Satz 2 GG) folgende Recht eines Bundesministers, im Rahmen der Gesetze und vorrangiger Verwaltungsvorschriften für seinen Verwaltungsbereich Verwaltungsvorschriften zu erlassen (z.B. in Form eines Erlasses).

**336**

### **Allgemeine Verwaltungsvorschriften i.S.d. Artikels 108 Absatz 7 GG**

Artikel 108 Absatz 7 GG ermächtigt die Bundesregierung zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften im Bereich der Finanzverwaltung und verdrängt insofern Artikel 84 Absatz 2, Artikel 85 Absatz 2 und Artikel 86 Satz 1 GG. Die Vorschrift ermächtigt nur die Bundesregierung; anders als Artikel 86 Satz 1 steht diese Vorschrift nicht unter dem Vorbehalt abweichender gesetzlicher Regelung.

**337**

Zweck der Ermächtigung sind die Sicherung der finanziellen Interessen des Bundes und die Einheitlichkeit der Besteuerung. Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach Artikel 108 Absatz 7 GG bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, soweit sie für die Verwaltung der Landesfinanzbehörden oder der Gemeinden und Gemeindeverbände gelten.

**338**

### 5.3 Verfahren beim Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften

- 339** Das Verfahren zum Erlass von Verwaltungsvorschriften ist dem des Rechtsetzungsverfahrens in weiten Teilen angeglichen. § 70 Absatz 1 Satz 2 GGO erklärt zahlreiche Bestimmungen dieses Verfahrens für entsprechend anwendbar. Zudem ist auch hier die Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes (VwVR) vom 20. Dezember 1989 (GMBI. 1990, S. 39 ff.) zu beachten (Annex 4 auf Seite 167 ff.).
- ▶ *Eine schematische Übersicht über das Verfahren beim Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften durch den Bund gibt Annex 5 auf Seite 173 ff.*

### 5.4 Formale Anforderungen an die Gestaltung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften

Allgemeine Verwaltungsvorschriften i.S.d. Artikels 84 Absatz 2, des Artikels 85 Absatz 2, des Artikels 86 Satz 1 oder des Artikels 108 Absatz 7 GG sind gemäß den §§ 69 ff. GGO und den nachfolgenden Anforderungen (vgl. § 69 Absatz 2 GGO) zu gestalten. Ergänzend sind die Vorgaben zur Gestaltung von Rechtsverordnungen der GGO und des vom Bundesministerium der Justiz herausgegebenen „Handbuchs der Rechtsförmlichkeit“ heranzuziehen. **340**

#### Bezeichnung

Allgemeine Verwaltungsvorschriften müssen nach § 69 Absatz 1 GGO in der Bezeichnung die Rangangabe „Allgemeine Verwaltungsvorschrift“ sowie einen Zusatz enthalten, aus dem sich entweder das Gesetz, zu dem sie erlassen werden, oder ihr Inhalt schlagwortartig ergibt (ein Beispiel: „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz“). **341**

Entsprechendes gilt für allgemeine Verwaltungsvorschriften, die bestehende Allgemeine Verwaltungsvorschriften ändern. Die Bezeichnung hierfür lautet: „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift“ sowie der Zusatz zur Gesetzesbezeichnung oder zum Inhalt (ein Beispiel: „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung“). **342**

Wird für eine allgemeine Verwaltungsvorschrift eine Abkürzung festgelegt, so soll sich diese aus der Abkürzung des Gesetzes, zu dem sie erlassen wurde, oder aus einer prägnanten Bezeichnung ihres Inhalts und den Buchstaben „VwV“ – als Abkürzung für Verwaltungsvorschrift – zusammensetzen (Beispiele: „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung [StVOVwV]“; „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum integrierten Mess- und Informationssystem zur Überwachung der Radioaktivität in der Umwelt (IMIS) nach dem Strahlenschutzvorsorgegesetz [IMISVwV]“). **343**

Eine Ausnahme ist möglich, wenn sich historisch eine andere Bezeichnung etabliert hat (Beispiel: „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Anwendung des Gewerbesteuerrechts [Gewerbesteuer-Richtlinien 2009 – GewStR 2009]“). **344**

Nach der Bezeichnung der allgemeinen Verwaltungsvorschrift folgt das Datum ihrer Ausfertigung. **345**

### Eingangsformel

**346** In der Eingangsformel ist die Ermächtigungsnorm für die allgemeine Verwaltungsvorschrift anzugeben.

**347** Hier sind die folgenden Fälle zu unterscheiden:

- In den Fällen des Artikels 84 Absatz 2 GG und des Artikels 85 Absatz 2 GG lautet die Eingangsformel wie folgt:

„Nach Artikel 84 Absatz 2 (bzw. Artikel 85 Absatz 2) des Grundgesetzes erlässt die Bundesregierung folgende Allgemeine Verwaltungsvorschrift:“

- Sofern in den Fällen des Artikels 84 Absatz 2 GG oder des Artikels 85 Absatz 2 GG eine einfachgesetzliche Ermächtigung besteht, ist wie folgt zu formulieren:

„Nach Artikel 84 Absatz 2 (bzw. Artikel 85 Absatz 2) des Grundgesetzes in Verbindung mit § ... des ... [Gesetzes] vom (BGBl. ...) erlässt die Bundesregierung folgende Allgemeine Verwaltungsvorschrift:“

- Im Fall des Artikels 86 Satz 1 GG lautet die Eingangsformel wie folgt:

„Nach Artikel 86 Satz 1 des Grundgesetzes erlässt die Bundesregierung folgende Allgemeine Verwaltungsvorschrift:“

- Sofern im Fall des Artikels 86 Satz 1 GG eine einfachgesetzliche Regelung ein Bundesministerium zum Erlass einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift ermächtigt, wird die Einleitungsformel wie folgt formuliert:

„Nach Artikel 86 Satz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit § .... des ... [Gesetzes] vom (BGBl. ...) erlässt das Bundesministerium .... folgende Allgemeine Verwaltungsvorschrift:“

Der Verordnungsgeber und die einfachgesetzliche Ermächtigung sind dabei nach den entsprechenden Vorgaben des „Handbuchs der Rechtsförmlichkeit“ für Rechtsverordnungen anzugeben.

### Regelungstext

**348** Allgemeine Verwaltungsvorschriften sollen nach § 4 VwVR in Hinblick auf Aufbau, Sprache und Darstellung adressatengerecht abgefasst sein und sich an der Arbeitssituation der Anwender orientieren. Sie sind verständlich zu gestalten und müssen leicht erkennen lassen, was sie regeln und wer den Inhalt kennen und danach handeln muss. Aus diesem Grund kann es zweckmäßig sein, Gliederungspunkte zu verwenden oder sich am Aufbau des entsprechenden Gesetzes zu orientieren. Ergänzend gelten die Anforderungen des „Handbuchs der Rechtsförmlichkeit“ zur Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen.

### Inkrafttreten/Außerkräftreten

Obwohl Artikel 82 Absatz 2 Satz 1 GG keine Anwendung findet, ist auch eine allgemeine Verwaltungsvorschrift mit einer Inkrafttretensvorschrift zu versehen, da dann auf den ersten Blick erkennbar ist, wann die Verwaltungsvorschrift Gültigkeit erlangen soll. Standort der Inkrafttretensregelung ist der letzte Paragraph bzw. der letzte Artikel der allgemeinen Verwaltungsvorschrift. Die entsprechende Formulierung lautet: **349**

„Diese Allgemeine Verwaltungsvorschrift tritt am Tag nach der Veröffentlichung in Kraft.“

Im Fall einer Änderungsverwaltungsvorschrift muss außerdem deutlich werden, wann die alte allgemeine Verwaltungsvorschrift außer Kraft tritt. Die entsprechende Formulierung lautet: **350**

„Diese Allgemeine Verwaltungsvorschrift tritt am Tag nach der Veröffentlichung in Kraft. Gleichzeitig tritt die Allgemeine Verwaltungsvorschrift ...[entsprechende Bezeichnung mit Datum und Fundstelle] außer Kraft.“

Ein Beispiel: „Diese Allgemeine Verwaltungsvorschrift tritt am Tag nach der Veröffentlichung in Kraft. Gleichzeitig tritt die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Güterkraftverkehrsgesetz vom 25. Oktober 1995 (BANz Nr. 213a vom 14. November 1995) außer Kraft.“ **351**

### Schlussformel

Ist die Zustimmung des Bundesrates notwendig, wird der allgemeinen Verwaltungsvorschrift folgende Schlussformel angefügt: **352**

„Der Bundesrat hat zugestimmt.“

### Herstellung der Urschrift und Bekanntmachung

Die Herstellung der Urschrift ist in § 71 GGO i.V.m. § 67 Absatz 2 GGO geregelt. Wenn die allgemeine Verwaltungsvorschrift von einem Bundesministerium erlassen wird, gilt § 68 Absatz 3 GGO, d.h., die Unterzeichnung erfolgt grundsätzlich auf Ministerebene. **353**

Die Veröffentlichung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften ist in § 71 i.V.m. § 68 und § 76 (siehe insbesondere § 76 Absatz 3 Nummer 2 und Absatz 4 Nummer 1) GGO geregelt. **354**

### Muster

- *Ein Muster einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift ist als Annex 6 beigefügt, siehe Seite 180 ff.*

## 6 Rundschreiben des Bundes mit rein faktischer Wirkung

- 355** Neben dem Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften werden auf Bundesebene auch Rundschreiben zur Steuerung des Verwaltungshandels verwendet, denen jedoch nur faktische Wirkung zukommt. Auf diese nur faktisch wirkenden Rundschreiben wird insbesondere in zwei Fällen zurückgegriffen:
- Der Bund hat keine förmliche Kompetenz zum Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften, sondern diese steht dem Adressaten des Rundschreibens zu. Die materielle Regelung enthält in diesen Fällen das Rundschreiben. Formal muss die Regelung vom Adressaten erlassen werden. In der Praxis geschieht dies häufig durch einfache Weitergabe des Rundschreibens des Bundes mit der Bitte um Kenntnisnahme und Beachtung.
  - Zum anderen ersetzt das Rundschreiben in der Praxis auch den an sich möglichen Erlass einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift nach Artikel 84 Absatz 2 oder Artikel 85 Absatz 2 GG. Denn das Rundschreiben kann leichter und schneller „erlassen“ werden als eine allgemeine Verwaltungsvorschrift, wird aber im Regelfall in gleicher Weise beachtet.
- 356** Da damit die tatsächliche Wirkung von Rundschreiben in diesem Sinne dem Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften vergleichbar sein kann, sind die Vorschriften über allgemeine Verwaltungsvorschriften auch auf solche Rundschreiben anzuwenden.

## 7 Informationsmaterial: Aus- und Fortbildung/ Materialien

### Fortbildungsveranstaltungen

Die Fortbildung für Bundesbedienstete erfolgt durch die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung. Im Bereich Gesetzgebung werden verschiedene Seminartypen angeboten. Die Internetseite [www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de) gibt auch aktuelle Übersichten.

357

### Informationsmaterialien

Zu vielen Einzelfragen des Gesetzgebungsverfahrens haben die zuständigen Ressorts, die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung und andere Einrichtungen eine Reihe von Materialien und Handbüchern erstellt, die größtenteils auch elektronisch im Intranet des Bundes unter → „Rechtsvorschriften/Arbeitshilfen Recht/BRH“ oder → „Organisation“ verfügbar sind, z.B.:

358

- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, Berlin 2006.
- Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit – Empfehlungen zur Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen, 3. überarbeitete Auflage, Köln 2008.  
<http://hdr.bmj.de>
- Bundesministerium des Innern, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2010.
- Bundesministerium des Innern, Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung (Hrsg.), Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen; Abschlussbericht, Berlin 2002.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Arbeitshilfe zu § 2 GGO: Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, Berlin 2005.  
[http://www.genderkompetenz.info/w/files/gkompzpdf/instr\\_ah\\_rechtsetzung.pdf](http://www.genderkompetenz.info/w/files/gkompzpdf/instr_ah_rechtsetzung.pdf)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Arbeitshilfe zu § 44 Absatz 4 GGO: Kosten für die Wirtschaft und Auswirkung auf die Preise, Berlin 2007.  
<http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/arbeitspapier-zu-abs-4-ggo,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

- Die Bundesregierung (Hrsg.), Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Berlin 2011.
- Die Bundesregierung, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Berlin 2011.

### **Elektronische „Arbeitshilfe Gesetzgebung“**

**359** Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung hat im Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB) eine elektronische „Arbeitshilfe Gesetzgebung“ unter folgender Adresse eingerichtet:

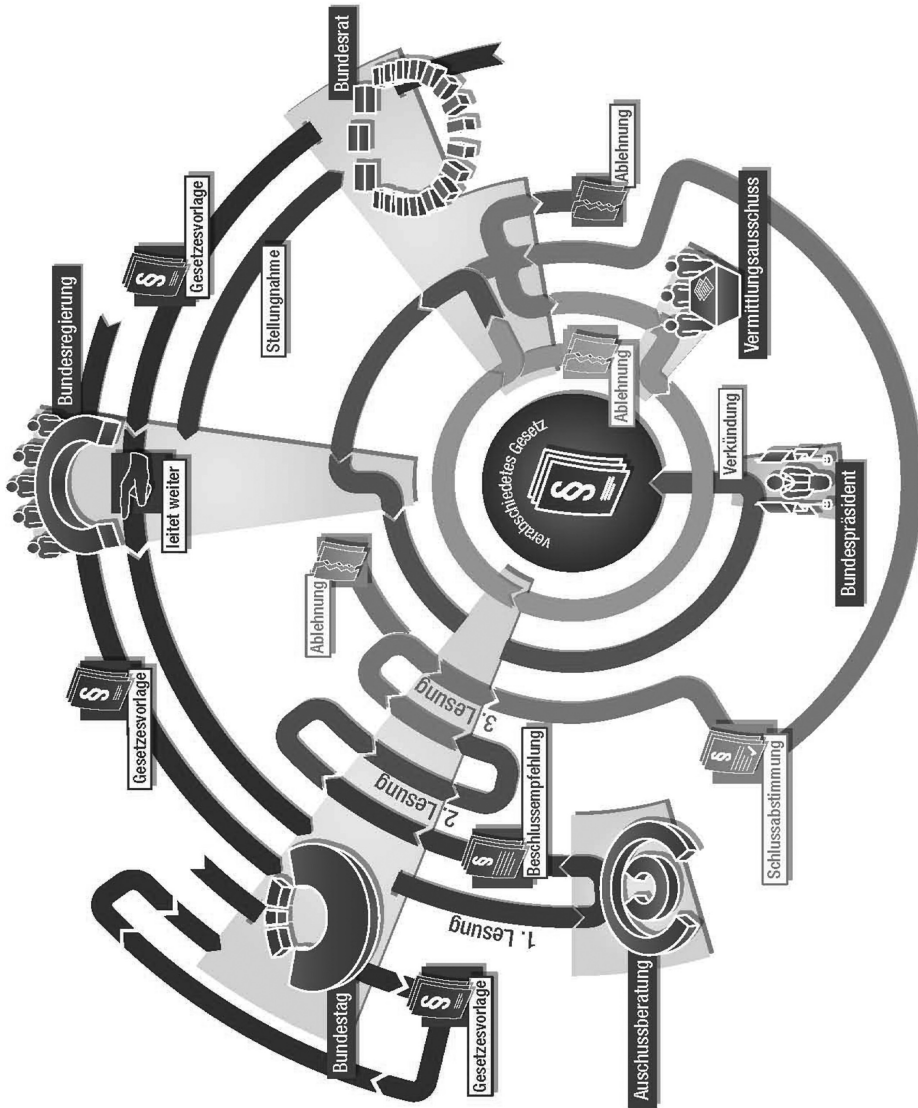
<http://gesetzgebung.bakoev.ivbb.bund.de/gesetzgebung/>



## Annexe

- **Annex 1:** Wie ein Gesetz entsteht
- **Annex 2:** Verfahren: Gesetzentwürfe der Bundesregierung
- **Annex 3:** Ausschnitt einer Kabinetttvorlage
- **Annex 4:** Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes (VwV-Richtlinie)
- **Annex 5:** Schematische Übersicht über das Verfahren beim Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften durch den Bund
- **Annex 6:** Muster einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift

# Annex 1: Wie ein Gesetz entsteht





## Annex 3: Ausschnitt Kabinetttvorlage

Anlage 1  
zur Kabinetttvorlage  
des Bundesministers des Innern

.....  
*(Angabe Kurzbezeichnung Organisationseinheit und Geschäftszeichen)*

### **Beschlussvorschlag**

Die Bundesregierung beschließt den vom Bundesminister des Innern vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über/zum (einer Verordnung zur ...) ... *(falls erforderlich:* und stellt die besondere Eilbedürftigkeit gemäß Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 GG fest)

oder

Die Bundesregierung stimmt der Verordnung zur ... in der vom Bundesminister des Innern vorgelegten Fassung zu.

Anlage 2  
zur Kabinettvorlage  
des Bundesministers des Innern

.....  
(Angabe Kurzbezeichnung Organisationseinheit und Geschäftszeichen)

### Sprechzettel für den Regierungssprecher

Text

#### Verteiler

#### Kabinettsachen

A	Außenverteiler*:	
1)	Chef des Bundeskanzleramtes (BK-Amt)	32 (und Original)
2)	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	4
3)	Auswärtiges Amt (AA)	4
4)	Bundesministerium des Innern (BMI)	6
5)	Bundesministerium der Justiz (BMJ)	2
6)	Bundesministerium der Finanzen (BMF)	1
7)	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)	4
8)	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)	2
9)	Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)	3
10)	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	2
11)	Bundesministerium für Gesundheit (BMG)	2
12)	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS)	3
13)	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)	3
14)	Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)	3
15)	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	2
16)	Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (BPA)	4
17)	Chef des Bundespräsidialamtes (BPrA)	3
18)	Präsident des Bundesrechnungshofes (BRH) (Dienstszitz Bonn) <b>zusätzlicher neutraler Umschlag für Postversand</b>	3
19)	Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM)	2
	Summe A:	85

\* jeweils an den Berliner Dienstsitz (Ausnahme BRH)

## Annexe

---

B	Beispiel: Verteiler im BMI:	
19)	LMB	1
20)	Referat G I 1 (Grundsatzreferat)	2
21)	Kabinettreferat	8
22)	Pressereferat	1
23)	Referat für Öffentlichkeitsarbeit	1
	Summe B:	13

Kabinettsachen, die als Verschlusssachen (VS-Vertraulich, Geheim oder Streng Geheim) eingestuft sind, werden über die Verschlusssachen-Registrierung versandt.

Die Zahl der Exemplare, die dem BK-Amt zugeleitet werden müssen, erhöht sich um eines, wenn der Nationale Normenkontrollrat bei der Vorbereitung der Kabinetttvorlage einbezogen war.

## Annex 4: VwV-Richtlinie

### Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes (VwVR) vom 20. Dezember 1989<sup>1</sup>

#### § 1 Gegenstand und Anwendungsbereich

(1) Diese Richtlinie beschreibt Mindestanforderungen an Vorschriften des Bundes, die mit verwaltungsinterner Bindungswirkung generelle und abstrakte Regelungen erhalten (Verwaltungsvorschriften des Bundes). Sie richtet sich an alle Stellen des Bundes, die Verwaltungsvorschriften herausgeben.

(2) Die Vorschriften der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien in der jeweils geltenden Fassung bleiben unberührt.

*Erläuterung:*

*Die Form- und Verfahrensvorschriften der GGO I gelten auch für die Vorbereitung und Herausgabe von Verwaltungsvorschriften. Die GGO II enthält lediglich Bestimmungen für „Allgemeine Verwaltungsvorschriften“. Sie beschränken sich im Wesentlichen auf die formale Gestaltung und das Verfahren bei der Vorbereitung der Entwürfe. Weitergehende Anforderungen an „Allgemeine Verwaltungsvorschriften“ fehlen. Für alle sonstigen Verwaltungsvorschriften gibt es von Ausnahmen in einzelnen Ministerien abgesehen keine Mindestanforderungen.*

#### § 2 Notwendigkeitsprüfung

(1) Vor Erlass einer Verwaltungsvorschrift des Bundes ist zu prüfen, ob sie als Gesamtvorhaben und in ihren Einzelregelungen notwendig ist. Bei der Prüfung sind die Blauen Prüffragen heranzuziehen, soweit sie auf die Verwaltungsvorschriften des Bundes übertragen werden können.

(2) Durch geeignete Maßnahmen ist sicherzustellen, dass die Notwendigkeitsprüfung vorgenommen wird.

*Erläuterung:*

*Auch bei Verwaltungsvorschriften muss sorgfältig geprüft werden, ob sie notwendig sind, um die Einheitlichkeit und Planmäßigkeit des Vollzugs zu gewährleisten. Dabei legt die Bundesregierung besonderen Wert darauf, die Verantwortung der Stellen zu stärken, die die Entscheidungen im Einzelfall zu treffen haben. Ausbildung und Erfahrung der Beschäftigten reichen oft aus, um bei der Anwendung von Gesetzen und Verordnungen auch ohne weitere verbindliche Vorgaben sachgerechte und bürgernahe Entscheidungen zu treffen. Wird eine generalisierende Steuerung des Verwaltungshandelns von der höheren Stelle für erforderlich gehalten, sollte auch geprüft werden, ob das angestrebte Ziel nicht auf andere Weise,*

<sup>1</sup> Anlage zum Beschluss der Bundesregierung vom 20.12.1989 „Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtssetzung und von Verwaltungsvorschriften“, veröffentlicht im GMBI 1990, S. 39 ff.

*z.B. durch Dienstbesprechungen, Erfahrungsaustausch, Einführungs- und Fortbildungsveranstaltungen, Bearbeitungshinweise erreicht werden kann. Es kann durchaus sinnvoll sein, zunächst von Verwaltungsvorschriften abzusehen. Die Verantwortung der vorgesetzten Behörde für Rechtmäßigkeit und Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns wird in diesem Falle dadurch wahrgenommen, dass sie sich über die Art und Weise des Vollzugs unterrichtet und erforderlichenfalls durch Rat, Einzelweisung oder auch durch Verwaltungsvorschrift, die dann auf konkreter Erfahrung beruht, eingreift.*

*Auf der anderen Seite können – auch umfangreiche und detaillierte – Verwaltungsvorschriften erforderlich sein, um die Ziele von Gesetzen und Verordnungen überhaupt verwirklichen zu können. So kann es z.B. im Bereich des Umweltschutzes nicht nur aus Gründen der Einheitlichkeit des Vollzuges, sondern auch zur Beschleunigung behördlicher Entscheidungen erforderlich sein, technische Regelwerke mit Festsetzungen von Grenzwerten durch Verwaltungsvorschriften verbindliche zu machen.*

*Werden Verwaltungsvorschriften von der Stelle herausgegeben, die sie erarbeitet hat, kann eine strenge Notwendigkeitsprüfung z.B. dadurch sichergestellt werden, dass eine ressortinterne Prüf- und Beratungsstelle frühzeitig eingeschaltet wird oder die Notwendigkeit gegenüber einem Vorgesetzten zu begründen ist.*

*Die Bundesminister ordnen die für ihren Geschäftsbereich geeigneten organisatorischen Maßnahmen in eigener Verantwortung an.*

### **§ 3 Bezeichnung**

(1) Für Verwaltungsvorschriften des Bundes sollen künftig außer der Bezeichnung „Allgemeine Verwaltungsvorschriften“ (§ 63 Abs. 2 GGO II) nur noch die Bezeichnungen „Verwaltungsvorschrift“, „Dienstvorschrift“, „Richtlinie“ oder „Geschäftsordnung“ verwendet werden. Die Bezeichnung „Anordnung“ ist nur mit einem Zusatz zulässig. Durch Gesetz oder Rechtsverordnung vorgeschriebene Bezeichnungen für Verwaltungsvorschriften des Bundes bleiben unberührt.

(2) Soweit eine Verwaltungsvorschrift mit Hinweisen, Arbeitshilfen, Erläuterungen, Mitteilungen und ähnlichen Informationen verbunden ist, muss zweifelsfrei erkennbar sein, was Verwaltungsvorschriften und was sonstige Information ist.

*Erläuterung:*

*Schriftliche Informationen können auch dann das Verhalten von Mitarbeitern beeinflussen, wenn sie nicht als verbindliche Anordnungen ergehen, Hinweise, Arbeitshilfen, Erläuterungen, Mitteilungen und ähnliche Informationen geben Orientierungen für das Verhalten, schreiben es aber nicht unmittelbar vor. Aus der Sicht derjenigen, die derartige Informationen herausgeben, kommt es häufig allein auf die Orientierungsfunktion der Informationen und nicht so sehr auf deren Bindungswirkung an.*



*Für Mitarbeiter, die in eine Hierarchie eingebunden sind, wird aber eine Information „von oben“ im Zweifel als bindend angesehen.*

*Diesen Sachverhalt muss der Herausgeber von Informationen berücksichtigen. Er muss deutlich kennzeichnen, in welchen Fällen den Mitarbeitern ein bestimmtes Verhalten vorgeschrieben werden soll und wann nur Orientierungen gegeben werden, die den Verwaltungsangehörigen Entscheidungsspielräume zur eigenverantwortlichen Ausfüllung belassen.*

*Die Beschränkung der möglichen Bezeichnung dient der Klarheit.*

*Die Bezeichnung „Anordnung“ ohne Zusatz ist dem Bundespräsidenten vorbehalten (§ 63 Abs. 3 GGO II).*

### **§ 4 Verständliche Gestaltung**

(1) Verwaltungsvorschriften sind verständlich zu gestalten.

(2) Sie müssen leicht erkennen lassen, was sie regeln und wer den Inhalt kennen und danach handeln muss.

(3) Aufbau, Sprache und graphische Gestaltung von Verwaltungsvorschriften sollen sich an den Verständnis-Voraussetzungen und an der Arbeitssituation der Anwender orientieren.

*Erläuterung:*

*Die Kennzeichnung des Inhalts und der Anwender kann in vielen Fällen durch die Überschrift oder einen einführenden Leitsatz geschehen. Eine Abstimmung der Kennzeichnungspraxis mit dem für die Vorschrift geltenden Ordnungssystem (vgl. § 7) ist erforderlich. In jedem Falle muss der Vorschriftenanwender ohne große Mühe erkennen können, in welchem Arbeitszusammenhang die Vorschrift für ihn bedeutsam ist oder sein könnte.*

*Die Gestaltung wird verschieden sein, je nachdem ob die Verwaltungsvorschrift z.B. die Verwaltung allgemein, Fachleute in der Verwaltung oder daneben das Publikum allgemein oder Fachleute im Publikum ansprechen soll.*

### **§ 5 Kennzeichnung des Verhältnisses zu anderen Vorschriften**

Verwaltungsvorschriften müssen ihr Verhältnis zu Verwaltungsvorschriften, die den gleichen Gegenstand betreffen, kennzeichnen. Verweisungen müssen als statisch oder dynamisch erkennbar sein.

*Erläuterung:*

*Verwaltungsvorschriften werden häufig aus Anlass eines besonders wichtigen Einzelfalles erlassen. Damit ist die Gefahr einer isolierten Betrachtungsweise verbunden. Wenn rechtzeitig das Verhältnis zu anderen Vorschriften geklärt wird, kann vermieden werden, dass mehrfach das Gleiche geregelt wird oder zum gleichen Gegenstand mehrere einander widersprechende Vorschriften entstehen. Die Notwendigkeit von Folgeänderungen ist zu klären.*

*Durch eine Verweisung macht sich der Vorschriftengeber die Vorschrift, auf die er verweist, zu eigen. Er muss deshalb erklären, ob deren Gültigkeit für seinen Geschäftsbereich von seiner eigenen oder Entscheidung dessen abhängt, der die Verwaltungsvorschrift, auf die verwiesen wird, erlassen hat. Dies gilt insbesondere auch für Verwaltungsvorschriften, die nur aus der Verweisung auf anderen Verwaltungsvorschriften bestehen (z.B. Übersendung mit der Bitte um Kenntnismahme und Beachtung).*

### **§ 6 Bekanntmachung**

- (1) Verwaltungsvorschriften sind in der Regel in geeigneter Weise bekanntzumachen.
- (2) Die Vorschriften über die Behandlung von Verschlussachen bleiben unberührt.

*Erläuterung:*

*Verwaltungsvorschriften haben grundsätzlich nur verwaltungsinterne Wirkung. Sie richten sich an die Beschäftigten in der Verwaltung, wenden sich aber nicht berechtigend oder verpflichtend an den Bürger selbst. Außenwirkung erhalten sie erst durch ihre Vollziehung im Einzelfall. Zu ihrer Wirksamkeit bedarf es daher keiner Veröffentlichung. Soweit sie hierfür geeignet sind, sind sie jedoch bekanntzumachen, um die Transparenz der Verwaltung zu erhöhen.*

*Die Art der Bekanntmachung richtet sich nach dem Kreis der Adressaten und der sonst von der Verwaltungsvorschrift Betroffenen. Verwaltungsvorschriften, die ein Verhalten vorschreiben, das Auswirkungen auf Dritte haben kann, sind in der Regel so bekanntzumachen, dass sie allgemein zugänglich sind.*

*Regeln Verwaltungsvorschriften nur das behördeninterne Verhalten von Mitarbeitern (z.B. Hausanordnungen über Vorlagen an die Leitung des Hauses, die Arbeitszeit, das Erfassen der Vorhaben auf Datenblatt, die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen), so reicht eine hausinterne Sammlung aus, die den Mitarbeitern zur Verfügung steht und deren Fortschreibung auf den jeweils neuesten Stand über die behördeninternen Informationswege erfolgt.*

### **§ 7 Ordnungssystem**

- (1) In Aufgabenbereichen, in denen eine Vielzahl von Verwaltungsvorschriften des Bundes herausgegeben wird, sind diese in ein Ordnungssystem einzufügen.
- (2) Das Ordnungssystem muß mindestens gewährleisten:
  1. den Überblick über alle geltenden Verwaltungsvorschriften des Bundes in einem Regelungsbereich,
  2. die leichte Auffindbarkeit einzelner Verwaltungsvorschriften des Bundes,
  3. die Zuordnung von Verwaltungsvorschriften des Bundes zu Gesetzen und Verordnungen, soweit dies möglich ist,
  4. die Information über den Stand der Einfügung der geltenden Verwaltungsvorschriften des Bundes in das Ordnungssystem (Gültigkeitsstichtag),

5. die Information über die Fundstellen von Verwaltungsvorschriften des Bundes, die nach dem Gültigkeitsstichtag herausgegeben werden.

*Erläuterung:*

*Verwaltungsvorschriften können ihre Verhalten steuernde Wirkung nur entfalten, wenn sie am Arbeitsplatz verfügbar sind. Es gibt viele durchaus vorbildliche Vorschriftensammlungen. Soweit es keine gibt, helfen sich die Beschäftigten in der Verwaltung in der Regel durch Handakten, deren Ordnung entweder vom Vorgänger übernommen wurde oder auf eigenen Vorstellungen und Erfahrungen beruht.*

*Die Vorschriftengeber und die Dienstvorgesetzten können ihre Verantwortung für die Ordnung und Verfügbarkeit des Vorschriftenbestandes nur erfüllen, wenn ein von dem Ordnungssinn der einzelnen Beschäftigten unabhängiges Ordnungssystem besteht.*

*Diese Richtlinie regelt nicht die äußere Form, in der Verwaltungsvorschriften für den Anwender verfügbar gemacht werden (z.B. gebundene Schriftenreihe, Loseblatt-Sammlung, Datei), sondern stellt nur Forderungen, die bei der Ordnung von Verwaltungsvorschriften zu erfüllen sind.*

*Die Zuordnung von Verwaltungsvorschriften zu Gesetzen und Verordnungen bedient sich zweckmäßigerweise der Systematik der sachgebietlichen Gliederung der Sammlung des Bundesrechts BGBl. III.*

*Die Notwendigkeit einer Information über den jeweiligen Stand der Gültigkeitsfeststellung und die gegenwärtig geltenden Verwaltungsvorschriften ergibt sich aus dem Ziel, die geltenden Verwaltungsvorschriften leicht auffindbar zu machen. Sie erzeugt aber zugleich einen Druck auf die verantwortlichen Stellen, die Überprüfung in angemessener Zeit tatsächlich durchzuführen.*

*In jedem Falle ist anzugeben, wo die nach dem Gültigkeitsstichtag der Sammlung bzw. des Verzeichnisses erlassenen Verwaltungsvorschriften zu finden sind.*

### **§ 8 Regelmäßige Überprüfung**

- (1) Verwaltungsvorschriften des Bundes sind regelmäßig auf die Notwendigkeit ihrer Fortgeltung, Anpassung und Verbesserung zu überprüfen.
- (2) Ordnungssysteme für Verwaltungsvorschriften des Bundes sind mit Verfahren zu verbinden, die sicherstellen, dass diese Überprüfung stattfindet.

*Erläuterung:*

*Ein Ordnungssystem hat zunächst das Ziel, die geltenden Verwaltungsvorschriften leicht auffindbar zu machen. Es wird darin beeinträchtigt, wenn es nicht mehr geltende, nicht mehr notwendige oder überarbeitungsbedürftige Verwaltungsvorschriften „mitschleppt“. Es ist deshalb auf dem neuesten Stand zu halten. Hierfür gibt es unterschiedliche Verfahrensansätze, z.B.:*

- *Der gesamte Bestand wird laufend zu bestimmten Stichtagen oder ohne zeitliche Festlegung in angemessenen Abständen auf Notwendigkeit der Fortgeltung, Anpassung oder Verbesserung jeder Einzelregelung überprüft. Die Initiative für die Überprüfung und ihre Kontrolle liegt dabei bei der für den Gesamtbestand verantwortlichen – in der Regel zentralen – Stelle.*
- *Die Einzelschrift enthält eine ausdrückliche Befristung, oder das Ordnungssystem bestimmt ein für alle Verwaltungsvorschriften geltendes Verfalldatum. Die Initiative liegt in diesem Falle bei der für die Einzelschrift verantwortlichen Stelle. Für eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer und für die Neuanschaffung einer unter das Verfalldatum fallenden Verwaltungsvorschrift gilt die Begründungspflicht wie für eine neue Verwaltungsvorschrift.*

*Im Zweifel ist dem zweiten Verfahrensansatz der Vorzug zu geben. Er ist wegen des Begründungszwangs eher geeignet, das Ziel Beschränkung von Verwaltungsvorschriften auf das Notwendige zu erfüllen.*

### **§ 9 Eigene Regelungen der Bundesminister**

Die Bundesminister können für ihren Geschäftsbereich eigene Regelungen zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften erlassen, wenn es die besonderen Verhältnisse ihres Geschäftsbereichs erforderlich machen.

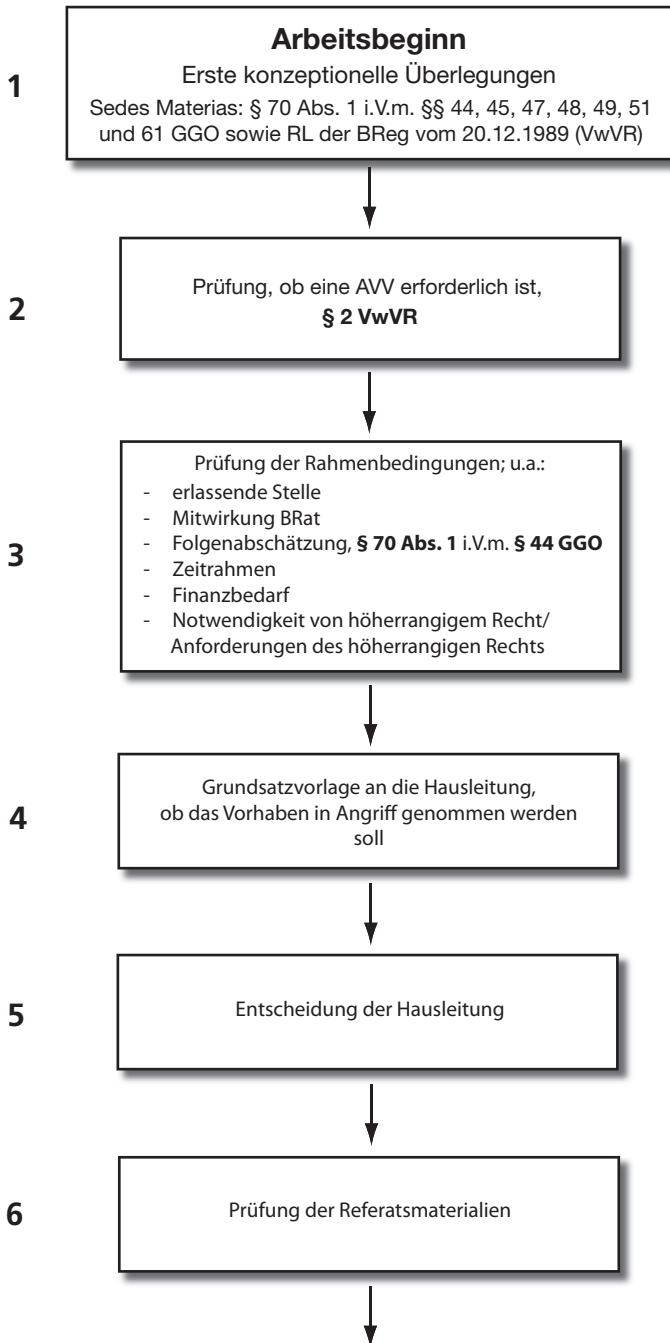
*Erläuterungen:*

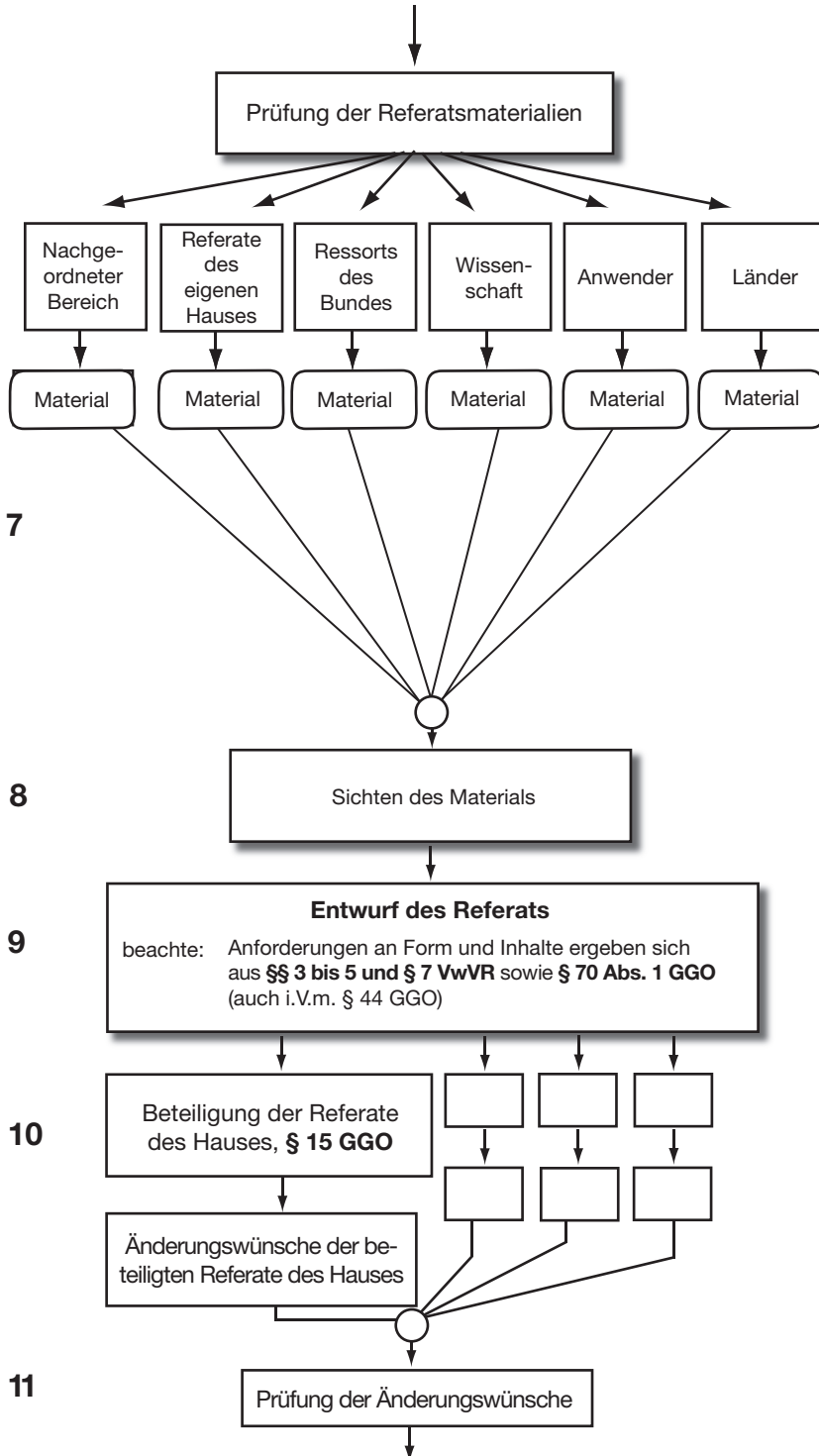
*Soweit es in einem Ministerium bereits vergleichbare, auf die besonderen Verhältnisse des Geschäftsbereichs zugeschnittene Regelungen gibt – z. B. die „Leitsätze für die Vereinfachung von schriftlichen Anweisungen in der Bundeswehr“ des Bundesministeriums der Verteidigung –, besteht keine Veranlassung, sie durch die Richtlinie der Bundesregierung zu ersetzen.*

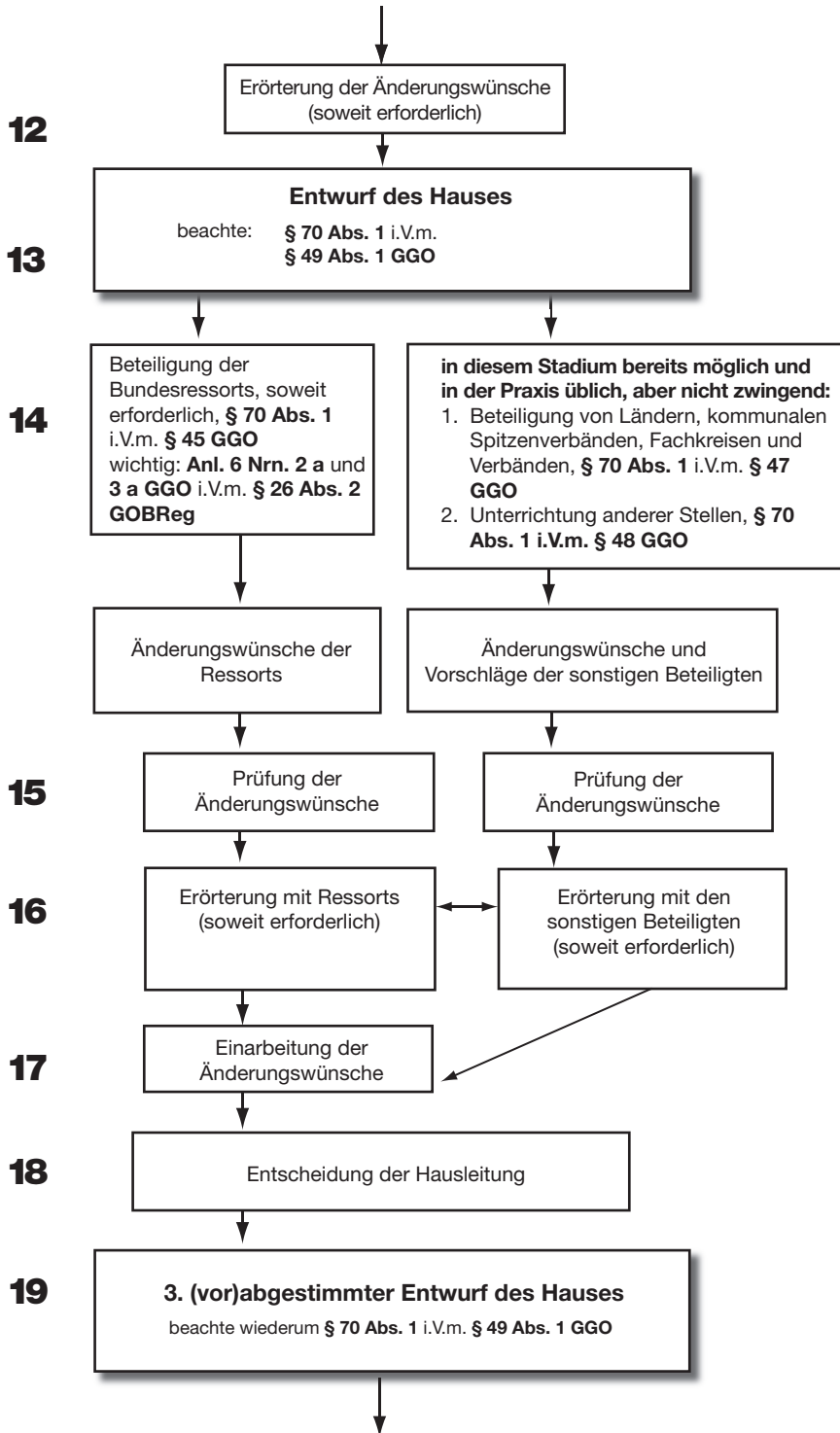
### **§ 10 Inkrafttreten**

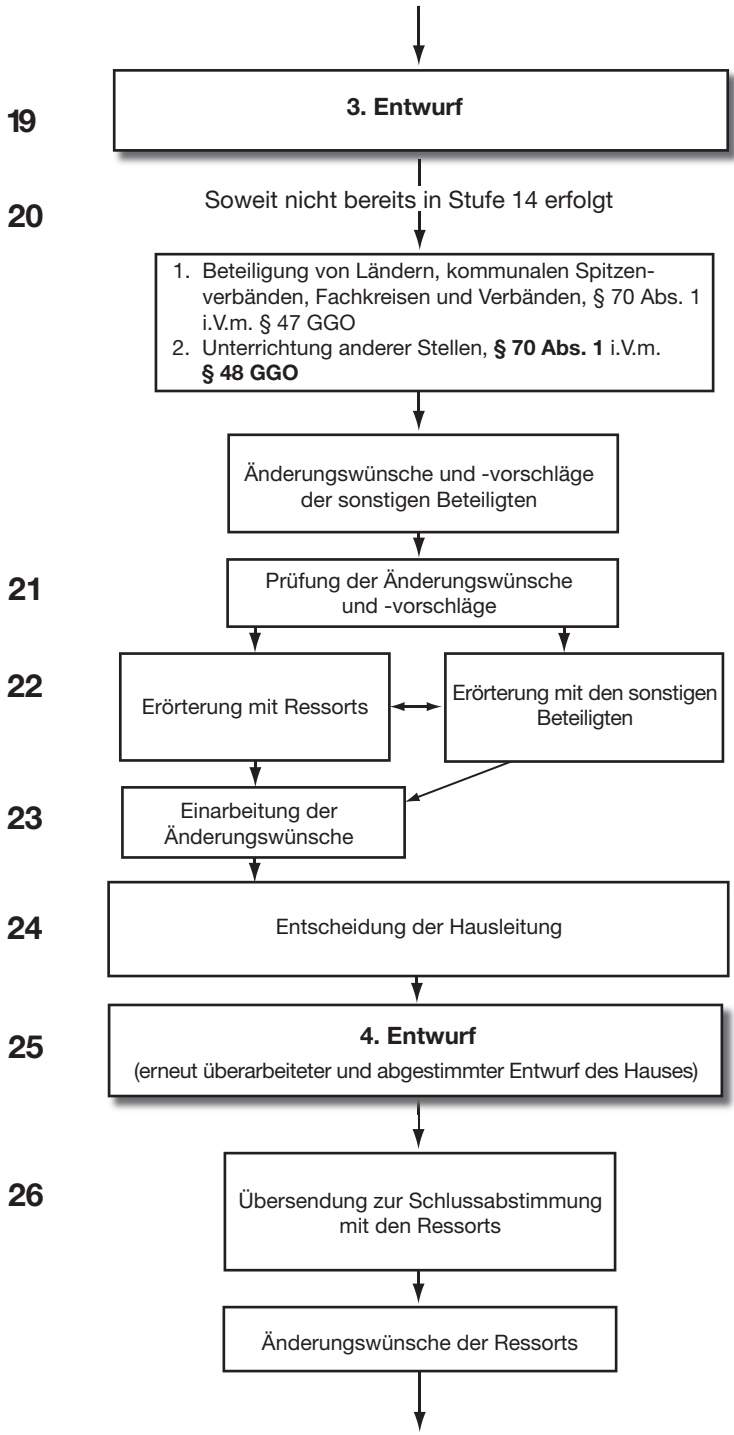
Diese Richtlinie tritt am 1. Juli 1990 in Kraft.

## Annex 5: Schematische Übersicht über das Verfahren beim Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften durch den Bund

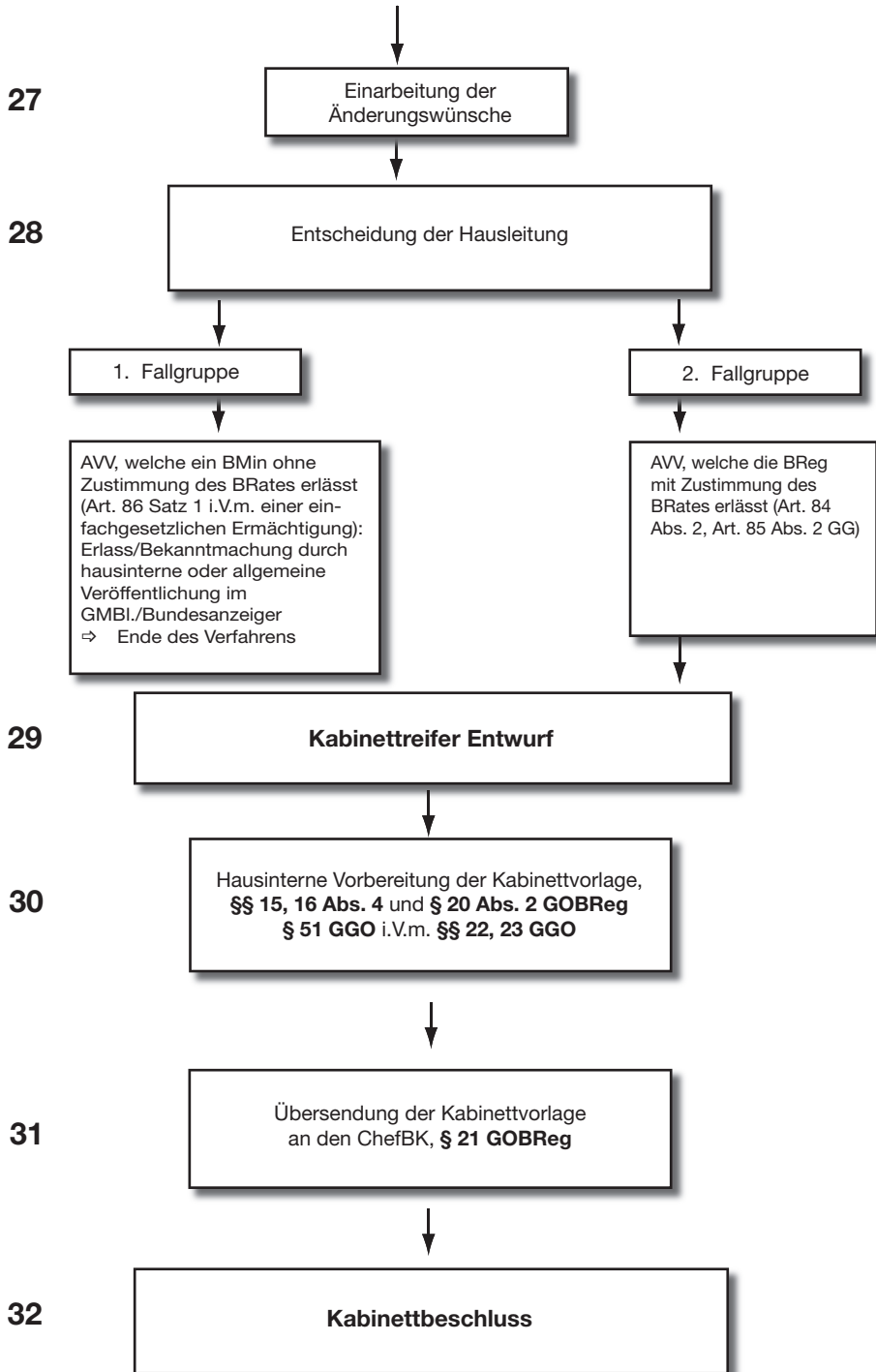


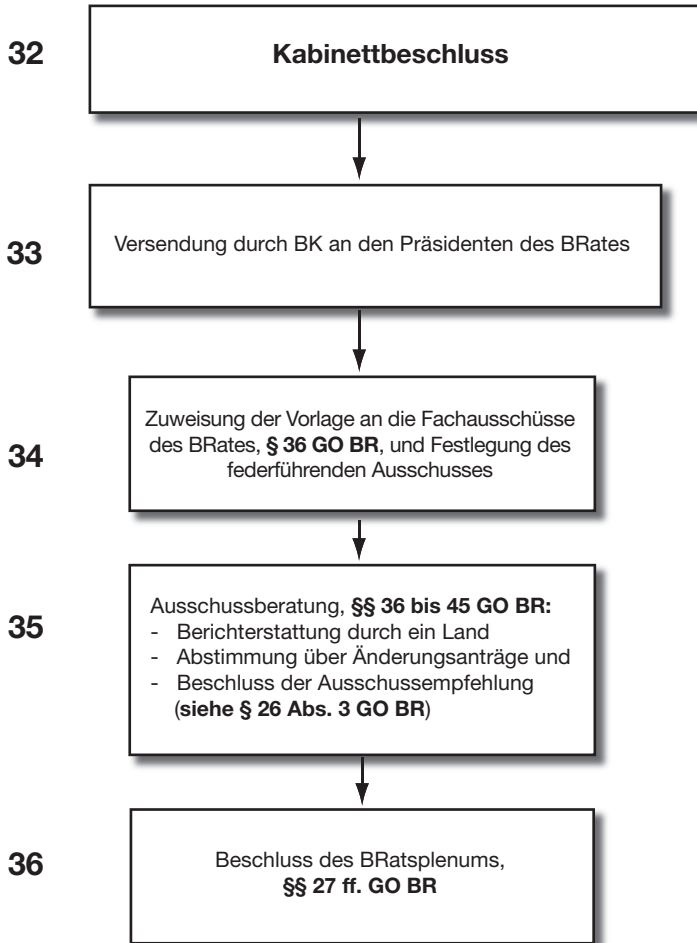


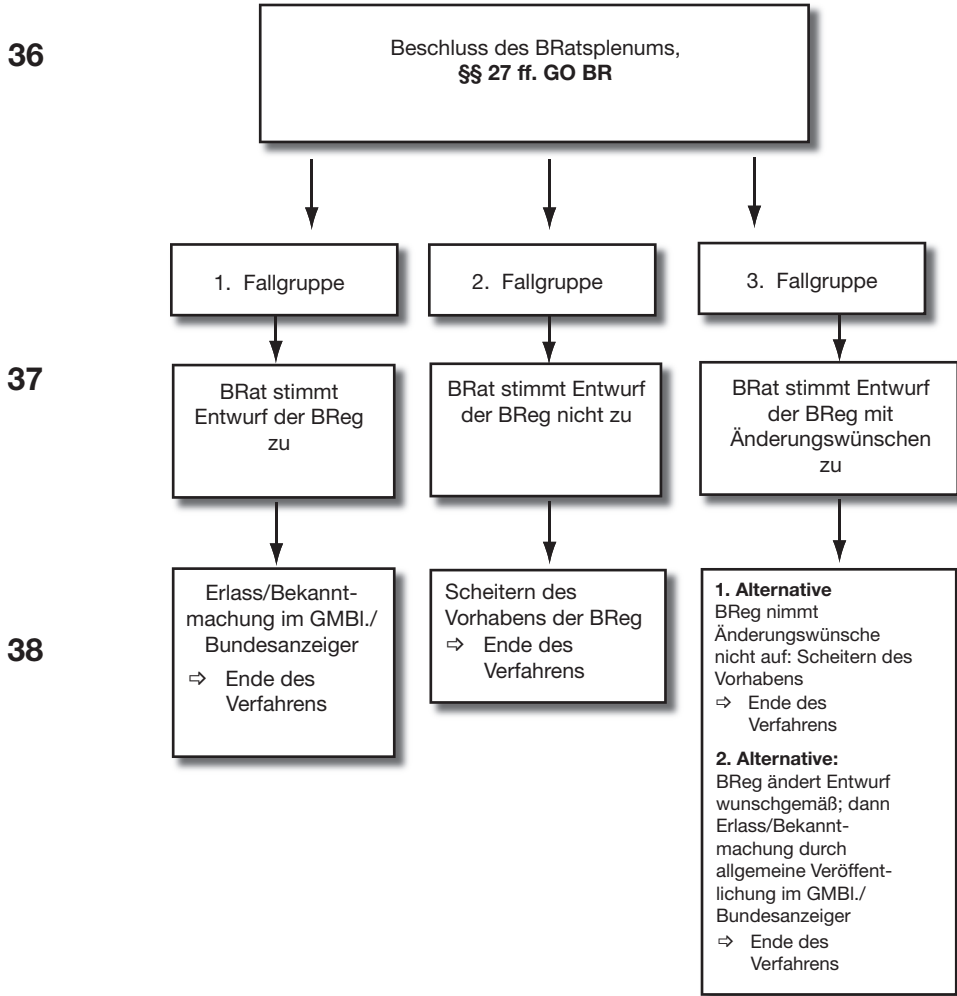












## Annex 6: Muster einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift

ÜBERSCHRIFT

### Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundeszentralregistergesetzes

ABKÜRZUNG

**(BZRGVwV)**

AUSFERTIGUNGSDATUM

**Vom ...**

INGANGSFORMEL

Nach Artikel 84 Absatz 2 und Artikel 86 Satz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 1 Absatz 2 Satz 2 des Bundeszentralregistergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1984 (BGBl. I S. 1229, 1985 I S. 195), der durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3171) neu gefasst worden ist, erlässt die Bundesregierung folgende Allgemeine Verwaltungsvorschrift:

INHALTSÜBERSICHT  
(FAKULTATIV)

#### Inhaltsübersicht

- § 1 Mitteilungen zum Zentralregister
- § 2 Mitteilungen zum Erziehungsregister
- ...
- § 21 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

REGELUNGSTEXT

#### § 1

##### Mitteilungen zum Zentralregister

(1) Die Mitteilungen zum Zentralregister erfolgen in den Fällen

1. der §§ 4 bis 8, 12 bis 18 des Bundeszentralregistergesetzes durch die Vollstreckungsbehörde,
2. der §§ 10, 19 des Bundeszentralregistergesetzes durch die Verwaltungsbehörde, des § 10 Absatz 2 und des § 19 Absatz 2 des Bundeszentralregistergesetzes bei gerichtlichen Entscheidungen durch das Gericht,
3. des § 11 des Bundeszentralregistergesetzes durch die Strafverfolgungsbehörde.

(2) Die obersten Landesbehörden können anordnen, dass die Mitteilungen nach Absatz 1 für mehrere der dort genannten Behörden durch eine gemeinsame Stelle erfolgen.

### **§ 2**

#### **Mitteilungen zum Erziehungsregister**

(1) Die Mitteilungen zum Erziehungsregister erfolgen in den Fällen

1. des § 60 Absatz 1 Nummer 1 bis 4, 6, 7 und des § 60 Absatz 2 des Bundeszentralregistergesetzes durch die Vollstreckungsbehörde,
2. des § 60 Absatz 1 Nummer 5 und 9 des Bundeszentralregistergesetzes durch das Gericht.

...

GELTUNGSZEITREGEL

### **§ 21**

#### **Inkrafttreten**

Diese Allgemeine Verwaltungsvorschrift tritt am 1. Januar 2009 in Kraft. Gleichzeitig treten außer Kraft:

1. die Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundeszentralregistergesetzes vom 24. Mai 1985 (BANz. S. 5573),
2. die Zweite Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundeszentralregistergesetzes vom 25. Juli 1985 (BANz. Nr. 155a vom 22. August 1985) und
3. die Dritte Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundeszentralregistergesetzes vom 25. Juli 1985 (BANz. Nr. 155a vom 22. August 1985).

SCHLUSSFORMEL

Der Bundesrat hat zugestimmt.

AUSFERTIGUNGSDATUM

Berlin, den ...

UNTERZEICHNENDE

Die Bundeskanzlerin

Dr. Angela Merkel

Die Bundesministerin der Justiz

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger



## Stichwörter

Die Ziffern beziehen sich auf die Seitenzahlen.

### A

Abstimmung 42, 49, 55, 60, 69, 72, 76, 79–80, 82–84, 94, 97, 120, 169  
Abteilungsleiter 69, 71  
Allgemeine Verwaltungsvorschrift 151–157, 180–181  
Änderungsgesetz 59, 138  
Änderungswünsche 52–53, 71, 74, 85, 130  
Anrufung des Vermittlungsausschusses 98, 101–102, 105  
Außerkräfttreten 140, 157, 180  
Ausfertigung 36, 42, 54, 101, 107–108, 132, 140, 155  
ausschließliche Gesetzgebung 29  
Ausschussabstimmung 82  
Ausschussberatungen 39, 80–81, 89, 91–94, 100, 119

### B

Barrierefreie Gestaltung 114  
Begründung 52–53, 62–63, 65–67, 71, 76, 80, 111, 115, 117, 130–131  
Beratung 34, 39, 43, 78–81, 89–92, 94, 98, 103, 106  
Berichterstatter 89, 93  
Beschlussempfehlung 93–95  
Bundesgesetzblatt 36, 42, 101, 107–108, 140  
Bundeskabinett 40–41  
Bundeskanzleramt 36, 41–42, 70, 73, 75, 92, 107–108, 120, 138  
Bundesminister 25, 32, 36, 40, 43–44, 107, 133–134, 137, 152–153, 164, 168, 172  
Bundespräsident 25, 32, 36, 108  
Bundesrat 24, 28–29, 32–36, 39, 42, 45, 53–54, 58, 78–80, 82–83, 85, 90, 97–98,  
101–103, 105–107, 119, 131, 138–139, 157, 181  
Bundesverfassungsgericht 32, 36–38, 83, 99, 121, 133–134, 151

### C

Chef der Staats- und Senatskanzleien der Länderregierungen 43  
Chef des Bundeskanzleramtes 42, 165

### D

Deutscher Bundestag 32  
Dienstanweisung 145  
Dienstvorschriften 145  
Durchgang 39, 78, 80, 97, 119

### E

Eckpunkte 52, 55, 130  
Eigenstaatlichkeit 28  
Einspruchsgesetz 34–35, 54, 98  
Einzelnovellen 59  
eNorm 92, 112  
Erfüllungsaufwand 52, 63, 66, 71, 84, 111, 130  
Ermächtigung 25, 27, 127, 133, 135, 138, 140, 145, 147, 153, 156  
Erörterung 52–53, 71, 130  
EU-Recht 23, 50, 117  
EU-Richtlinie 52, 58, 117, 121–124  
Evaluation 63

### F

Fachgerichte 32, 38  
Fachminister 41, 79  
Fachreferate 42  
Föderalismus 28  
Föderalismusreform 30  
Folgen von Gesetzen 62  
Form der Regelung 51, 123  
Förmliches Gesetz 23  
Formulierungshilfe 85, 92, 103, 120  
Fraktionen 32, 39, 53, 61, 89–93, 95, 113, 120, 130

### G

Gegenäußerung 39, 53, 84–85, 92, 119  
Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien 44, 160  
Gender Mainstreaming 64, 159  
Geschäftsordnung der Bundesregierung 40  
Geschäftsordnung des Bundesrates 33, 45, 83  
Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses 45  
Geschäftsverteilungsplan 42, 145  
Gesetzesbegründung 67–68, 115  
Gesetzesfolgen 50, 52, 55, 62, 67, 130, 159  
Gesetzesinitiative 34, 39, 41, 97  
Gesetzessprache 62, 113  
Gesetzesvorlage 71, 73, 96, 107, 115, 137  
Gesetzgebungskompetenz 29–30, 32, 122  
Gesetzgebungsnotstand 95–96, 99  
Gesetzgebungsverfahren 89 ff.  
Gestaltung 169



Gewaltenteilung 24–25, 28, 32  
Gutachten 55–56, 91

## H

Handbuch der Rechtsförmlichkeit 24–25, 59, 112, 159  
Hausabstimmung 52, 60, 69, 71, 130, 137  
Haushaltsvorlage 85  
Hausleitung 50, 52–53, 60, 69–70, 72, 128, 130–131, 137  
Hoheitliche Regulierung 26

## I

Inkrafttreten 36, 54, 115, 132, 140, 157, 180  
Interessenermittlung 55, 70  
Interessenverbände 43, 55

## K

Kabinett 41, 53, 57, 82, 84, 92–93, 116, 118, 131  
Kabinettausschuss 43  
Kabinettreife 75  
Kabinettsdisziplin 77, 92  
Kabinettvorlage 53, 57, 75–76, 84, 131, 137, 164–166  
Kanzlerprinzip 40  
Koalition 43  
Kommunale Selbstverwaltung 31  
Kommunale Spitzenverbände 53, 63, 70, 73–74  
Konkurrierende Gesetzgebung 29  
Kooperation 28, 55  
Kooperativer Föderalismus 28

## L

Länder und Kommunen 58, 63  
Lesung 34, 89, 90, 95

## M

Mantelgesetze 59  
Materialrecherche 55  
Minister 36, 40–42, 71, 77, 92, 107–108, 157  
Ministerialverwaltung 39, 41–42, 73, 92

## N

Nichtregierungsorganisationen 55  
Normenhierarchie 23, 51  
Normenkontrolle 37–38

Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften 145  
Normsetzungsbefugnis 127  
Normtypen 23  
Notifizierung 75

### O

Obleute 89, 91  
Opposition 39, 50, 58, 94  
Organisationsordnung 145  
Organstreitverfahren 36

### P

Parlament 25, 32, 41–43, 45, 61, 89, 120  
Planungsbogen 52  
Plenarabstimmung 82  
Plenarmehrheit 81  
Plenum 79, 81, 83, 90, 94–95, 100–101  
Primärrecht 121

### R

Rechtsförmlichkeit 62, 68, 71, 75–76, 84, 91, 112–113, 118, 136, 155–156  
Rechtsverordnung 23, 25, 127–141, 148  
Regelungsnotwendigkeit 51, 55  
Regierungsentwurf 49, 78, 84–85, 94, 107, 119  
Ressortabstimmung 52–53, 60, 69–70, 72, 75, 113, 130, 137  
Ressortprinzip 40, 81  
Rundschreiben 145, 150, 158

### S

Sachverständigenkommission 56  
Satzung 23, 25–26, 31  
Schlussabstimmung 52, 75, 94, 96, 130  
Schnellbrief 145  
Sekundärrecht 23, 121  
Selbstbindung 148  
Selbstregulierung 26, 51, 65, 123  
Staatssekretär 42, 69, 92  
Stammgesetz 59, 129, 138  
Stellungnahme 39, 52–53, 67, 71–72, 76, 78, 81, 83–85, 91–92, 100, 118–119, 130–131  
Synopsis 92, 94

### U

Unterrichtung 52, 60, 70, 73, 93  
Urschrift 54, 107–108, 132, 140, 157

### V

Verfassungsautonomie 28  
Verfassungsbeschwerde 37  
Verkündung 29, 36, 42, 54, 101, 107–108, 132, 140  
Vermittlungsausschuss 34–35, 45, 54, 100–101, 103–106  
Verordnungsermächtigung 129, 132–135, 138, 140–141  
Verwaltungsvorschrift 23, 26, 145, 147–158, 168–170, 173, 180  
Völkerrecht 23, 117  
Vorblatt 52–53, 62, 65–67, 71, 76, 84, 111, 130–131

### Z

Zeitplanung 49, 52, 129  
Zustimmungsgesetz 34–35, 54, 98, 101  
Zwischenrang 24

