

Deutscher EDV-Gerichtstag

14. September 2023

Digitale Normen –

vom Referentenentwurf bis zur Verkündung

Rechtsanwältin Marie Luise Graf-Schlicker,
Ministerialdirektorin a. D.



Überblick über den Ablauf eines Gesetzgebungsverfahrens

- Anlässe für gesetzgeberisches Tätigwerden
- Vorbereitung eines Referentenentwurfs
- Erstellung eines Referentenentwurfs
- Erstellung eines Regierungsentwurfs
- Gesetzgeberische Beratungen
- Erster Durchgang Bundesrat
- Beratungen und Beschlussfassungen im Bundestag
- Zweiter Durchgang Bundesrat
- Ggfs. Vermittlungsverfahren
- Ausfertigung und Verkündung eines Gesetzes im Bundesgesetzblatt

Anlässe für gesetzgeberisches Tätigwerden durch die Bundesregierung

- Koalitionsvertrag
- Entscheidungen von Gerichten auf nationaler oder europäischer Ebene
- Umsetzung von Entscheidungen des europäischen Gesetzgebers, z. B. Umsetzung von Richtlinien und Einpassungen von Verordnungen
- Tatsächliche Ereignisse auf nationaler, europäischer oder internationaler Ebene
- Fachliche Änderungsnotwendigkeiten

Vorbereitung eines Referentenentwurfs

- Einsetzung einer Expertenarbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft, Praxis und Ländervertretern
- Einsetzung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe
- Erarbeitung von Eckpunkten durch das zuständige Ministerium
- Erarbeitung eines Diskussionsentwurfs durch das zuständige Ministerium
- Erarbeitung eines Referentenentwurfs durch das zuständige Ministerium

Referentenentwurf

- Entwerfen der Normen und der Gesetzesbegründungen durch das Fachreferat des Bundesministeriums unter Beachtung des Handbuchs zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften (BMI), des Handbuchs der Rechtsförmlichkeiten und des Redaktionsstab Rechtssprache (beides BMJ), § 42 GGO
- Hausinterne Beteiligung weiterer Referate, deren Zuständigkeitsbereich betroffen ist
- Billigung des Referentenentwurfs durch die Vorgesetzten der zuständigen Abteilung und Mitzeichnung der Vorgesetzten fachlich betroffener Abteilungen
- Billigung des Referentenentwurfs durch die Hausleitung
- Beteiligung der fachlich betroffenen Bundesministerien, des Bundeskanzleramtes und des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) zur Zustimmung der Versendung des Entwurfs (§§ 45 Absatz 1, 50 GGO)
- Prüfung der Rechtsnormen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz durch die Bundesministerien des Innern und der Justiz
- Prüfung von Rechtsnormen auf ihre Vereinbarkeit mit komplexen europarechtlichen Fragestellungen durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das Bundesministerium der Justiz und das Auswärtige Amt (§ 45 Abs. 1 GGO)
- Rechtsförmlichkeitsprüfung aller Gesetzentwürfe der Bundesregierung durch das Bundesministerium der Justiz (§ 46 GGO)
- Nach Zustimmung Versendung des Referentenentwurfs an die Länder, Fachkreise und Verbände (§ 47 Absatz 1 und 3 GGO)

Erstellung eines Regierungsentwurfs

- Auswertung der Stellungnahmen zum Referentenentwurf durch das Fachreferat
- Prüfung von Änderungen des Gesetzentwurfs gegenüber dem Referentenentwurf innerhalb der zuständigen Fachabteilung
- Abstimmung der Änderungen des Referentenentwurfs innerhalb der zuständigen Organisationsabteilungen des federführenden Bundesministeriums
- Billigung des Regierungsentwurfs durch die Hausleitung des federführenden Bundesministeriums
- Abstimmung des Regierungsentwurfs innerhalb der Bundesregierung und mit dem Normenkontrollrat, Änderungen gegenüber dem Referentenentwurf sind kenntlich zu machen (§ 49 GGO)
- Entscheidung des Bundeskabinetts über den Regierungsentwurf

Gesetzgeberische Beratungen

- Erster Durchgang Bundesrat -

- Zuleitung des Entwurfs an den Bundesrat zur Stellungnahme mit Schreiben der Bundeskanzlerin/des Bundeskanzlers zur Stellungnahme, in der Regel innerhalb von 6 Wochen (Art. 76 Abs. 1, 2 GG)
- Beratungen des Gesetzentwurfs in den Ausschüssen des Bundesrates, der Gesetzentwurf erhält dazu eine Bundesrats-Drucksachenummer
- Stellungnahme des Bundesratsplenums zum Gesetzentwurf
- Erarbeitung einer Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates durch das federführende Bundesministerium, gegliedert entsprechend dem Aufbau des Bundesrats, ggfs. mit Synopse, die mit den betroffenen Bundesressorts abzustimmen und dem Kabinett vorzulegen ist (§ 53 GGO).
- Entscheidung der Bundesregierung über die Gegenäußerung

Gesetzgeberische Beratungen

- Bundestag -

- Zuleitung des Regierungsentwurfs mit der Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung an die Präsidentin/den Präsidenten des Deutschen Bundestages durch die Bundeskanzlerin/den Bundeskanzler
- Veröffentlichung des mit einer Bundestags-Drucksachenummer versehenen Gesetzentwurfs unter <http://dip21.bundestag.de>
- 1. Lesung im Bundestag, Verweisung an die Ausschüsse
- Beratungen in den Ausschüssen ggfs. mit Anhörung von Experten durch den federführenden Ausschuss
- Beschlussempfehlung und Bericht des federführenden Ausschusses des Bundestages
- 2./3. Lesung des Bundestages

Gesetzgeberische Beratungen

– Zweiter Durchgang Bundesrat -

- Zuleitung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes an den Bundesrat (Art. 77 Abs.1 Satz 2 GG)
- Verweisung an die Ausschüsse des Bundesrates (§ 36 Abs. 1 Satz 1 GO BR)
- Beschlussempfehlungen der Ausschüsse des Bundesrates
- Entscheidung des Bundesratsplenums:
 - **Einspruchsgesetz:**
Zustimmung (Art. 78 1. Variante) oder Verzicht auf Einlegung des Einspruchs (Art. 78 2. Variante GG) oder Anrufung des Vermittlungsausschusses (Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG)
 - **Zustimmungsgesetz**
Zustimmung (Art. 78 1. Variante) oder Verweigerung der Zustimmung (Art. 77 Abs. 2a GG) oder Anrufung des Vermittlungsausschusses (Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG)

Vermittlungsverfahren

- Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat, bei Zustimmungsgesetzen auch durch den Bundestag und die Bundesregierung (Art. 77 Abs. 2 Satz 4 GG)
- Maßgebend: Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates (Artikel 77 Abs. 2 Satz 2 GG):
 - je 16 Mitglieder des Bundestages und des Bundesrates (1 Mitglied pro Land)
 - Bundesregierung hat Teilnahme- und Rede-, aber kein Mitberatungsrecht (Art. 43 Abs. 2 GG). Auf Wunsch des Vermittlungsausschusses Teilnahmepflicht der Bundesregierung (Art. 43 Abs. 1 GG)
 - Beschlussfähigkeit, wenn Mitglieder mit Frist von 5 Tagen geladen wurden und mindestens 12 Mitglieder anwesend sind (§ 7 Abs. 1 GO des Vermittlungsausschusses, BGBl II, 1951, 103, BGBl. I, 2003, 677)
 - Einigungsvorschlag nur möglich, wenn mindestens je 7 Mitglieder des Bundestages und des Bundesrates anwesend sind (§ 7 Abs. 3 GO des Vermittlungsausschusses)

Vermittlungsverfahren

- Beschlussmöglichkeiten -

- Bestätigung des Gesetzesbeschlusses des Bundestages
- Empfehlung an den Bundestag, den Gesetzesbeschluss aufzuheben
- Änderung des Gesetzesbeschlusses
- Beendigung des Vermittlungsverfahrens ohne Einigungsvorschlag

Vermittlungsverfahren

- Befassung des Bundestages und des Bundesrates - Einspruchsgesetz

- **Bestätigung des Gesetzesbeschlusses:** Keine Befassung des Bundestages. Bundesrat kann Gesetz zustimmen, zweiwöchige Einspruchsfrist verstreichen lassen oder innerhalb dieser Frist Einspruch einlegen. Bei Einspruch kommt Gesetz nur zustande, wenn die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, bei 2/3 Beschluss des Bundesrates 2/3 der Mitglieder des Bundestages den Einspruch überstimmen (Artikel 77 Absatz 4 GG).
- **Aufhebung des Gesetzesbeschlusses:** Kein Gesetz, wenn Bundestag der Empfehlung folgt. Lehnt Bundestag das Vermittlungsergebnis ab, ist das Gesetz zustande gekommen, wenn der Bundesrat dem ursprünglichem Gesetzesbeschluss zustimmt oder die zweiwöchige Einspruchsfrist verstreichen lässt. Legt er Einspruch gegen den Gesetzesbeschluss ein, kommt das Gesetz nur zustande, wenn der Bundestag den Einspruch mit der erforderlichen Mehrheit überstimmt.
- **Änderung des Gesetzesbeschlusses:** Bundestag kann Änderungen akzeptieren oder ablehnen. Das Gesetz kommt zustande, wenn der Bundesrat dem Gesetzesbeschluss des Bundestages zustimmt, die Einspruchsfrist verstreichen lässt oder Einspruch einlegt, den der Bundestag mit der erforderlichen Mehrheit überstimmt.
- **Kein Einigungsvorschlag:** Bundestag wird nicht befasst. Bundesrat kann ursprünglichem Gesetzesvorschlag zustimmen oder zweiwöchige Einspruchsfrist verstreichen lassen, dann kommt das Gesetz zustande. Legt Bundesrat gegen den – unveränderten – Gesetzesbeschluss Einspruch ein, kommt das Gesetz nur zustande, wenn der Deutsche Bundestag den Einspruch mit der erforderlichen Mehrheit überstimmt.

Vermittlungsverfahren

- Befassung des Bundestages und des Bundesrates - Zustimmungsgesetz

- **Bestätigung des Gesetzesbeschlusses:** Beschlussfassung des Bundestages nicht erforderlich. Gesetz kommt zustande, wenn der Bundesrat das Vermittlungsergebnis billigt. Verweigert der Bundesrat seine Zustimmung, kann der Bundestag oder die Bundesregierung von ihrem Recht zur Anrufung des Vermittlungsausschusses nach Artikel 77 Absatz 2 Satz 4 GG Gebrauch machen. Vermittlungsverfahren verlaufen dann ebenso wie das zuvor vom Bundesrat eingeleitete Verfahren.
- **Aufhebung des Gesetzesbeschlusses:** Stimmt der Bundestag der Aufhebung des Gesetzesbeschlusses zu, ist das Gesetz endgültig nicht zustande gekommen. Lehnt er das Vermittlungsergebnis ab, hat der Bundesrat über den – unveränderten – Gesetzesbeschluss zu entscheiden. Stimmt er ihm zu, ist das Gesetz zustande gekommen. Verweigert er die Zustimmung, ist ein weiteres Vermittlungsverfahren durch Bundestag oder Bundesregierung möglich. Ablauf wie beim vom Bundesrat eingeleiteten Verfahren.
- **Änderung des Gesetzesbeschlusses:** Bundestag kann die Änderungen akzeptieren oder ablehnen. Das Gesetz kommt nur zustande, wenn der Bundesrat dem Beschluss des Bundestages zustimmt. Ansonsten ist ein weiteres Vermittlungsverfahren durch Bundestag oder Bundesregierung möglich. Ablauf wie beim vom Bundesrat eingeleiteten Verfahren.
- **Kein Einigungsvorschlag:** Keine Beschlussfassung des Bundestages notwendig, aber Einbindung des Bundesrates, der dem – unveränderten – Gesetzesbeschluss zustimmen muss, damit das Gesetz zustande kommt. Ansonsten ist ein weiteres Vermittlungsverfahren durch Bundestag oder Bundesregierung möglich. Ablauf wie beim vom Bundesrat eingeleiteten Verfahren.

Ausfertigung und Verkündung eines Gesetzes

- Bundeskanzleramt unterrichtet federführendes Ressort über das Zustandekommen des Gesetzes
- Federführendes Ressort veranlasst bei Schriftleitung des Bundesgesetzblatts im Bundesamt für Justiz die Herstellung der Urschrift für die Verkündung des Gesetzes (§ 58 Absatz 1 Satz 1 GGO)
- Unterzeichnung der Urschrift – in zeitlicher Reihenfolge - durch federführendes Mitglied der Bundesregierung, ggfs. durch weitere beteiligte Ministerinnen/Minister, die Bundeskanzlerin/der Bundeskanzler und die Bundespräsidentin/den Bundespräsidenten (vgl. aber § 58 Absatz 5 GGO für die Reihenfolge auf der Urschrift)
- Bundeskanzleramt leitet Urschrift zur Ausfertigung des Gesetzes an die Bundespräsidentin/den Bundespräsidenten weiter
- Bundespräsidialamt leitet das von der Bundespräsidentin/dem Bundespräsidenten ausgefertigte Gesetz der Schriftleitung des Bundesgesetzblattes zur Verkündung im Bundesgesetzblatt zu
- Verkündung im Bundesgesetzblatt