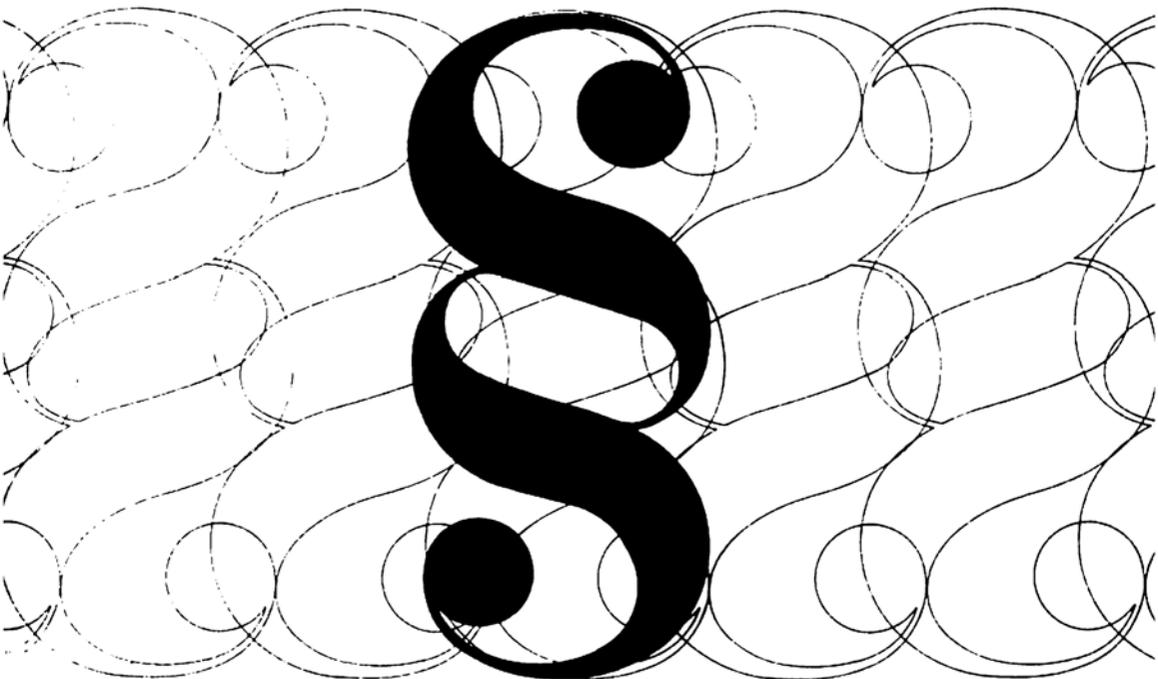


# **Handbuch**

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

Herausgegeben vom Bundesministerium des Innern



---

# **Handbuch**

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

---

Herausgegeben vom Bundesministerium des Innern

Bundesanzeiger

---

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und  
Verwaltungsvorschriften / hrsg. vom Bundesministerium des  
Innern. – Köln: Bundesanzeiger, 1992**

ISBN 3-88784-328-2

NE: Deutschland / Bundesminister des Innern

© 1992 Bundesanzeiger Verlags-Ges. mbH., Köln

Alle Rechte vorbehalten. Auch die fotomechanische Vervielfältigung des Werkes (Fotokopie/Mikrokopie) oder von Teilen daraus bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages.

Satz: Fotosatz Klaus Götten GmbH, Köln

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Köllen Druck + Verlag, Bonn

Printed in Germany

ISBN 3-88784-328-2

## Geleitwort

„Es muß uns gelingen, das Recht zu vereinfachen und Überreglementierungen zu beseitigen.“

Regierungserklärung vom 4. Mai 1983.

Die Bundesregierung verfolgt seit 1983 konsequent das Ziel, Recht und Verwaltung zu vereinfachen und zu verbessern. In zahlreichen Kabinettsbeschlüssen wurde dieses Ziel in die Praxis umgesetzt. Einige dieser Beschlüsse, die der besseren Vorbereitung von Vorschriften dienen, haben Aufnahme in das vorliegende Handbuch gefunden.

Die Aufgaben eines modernen Rechts- und Sozialstaates erfordern nicht nur eine personell und mit Sachmitteln gut ausgestattete Verwaltung, sondern auch eine umfangreiche Gesetzgebungstätigkeit. Zum einen müssen alle Regelungen, die den Status der Bürger wesentlich betreffen, vom Gesetzgeber selbst getroffen werden.

Auch die Durchsetzung von politischen Programmen wie z. B. besserer Umweltschutz oder besserer Schutz des Verbrauchers ist häufig nur mit neuen rechtlichen Regelungen möglich. Schließlich verlangen die sich immer schneller verändernden Lebensverhältnisse häufig Anpassungen des Rechts an neue Gegebenheiten. Pauschale Klagen über zu viele Gesetze werden deshalb der Funktion Gesetzgebung im demokratischen Rechtsstaat nicht gerecht.

Gleichwohl entbehrt das vielfach geäußerte Unbehagen an der Unübersichtlichkeit und Undurchschaubarkeit unserer Rechtsordnung nicht jeder Grundlage. Insgesamt ist unser Vorschriftenbestand sehr umfangreich, teilweise zu detailliert oder schwer verständlich. Klare, wirksame und durchschaubare Regelungen erhöhen aber nicht nur die Rechtssicherheit, sondern auch die Akzeptanz des Rechts. Neben der strengen Prüfung, ob ein Rechtssetzungsvorhaben überhaupt notwendig ist, muß daher verstärkt das Augenmerk darauf gerichtet werden, die Einzelregelungen einfacher, verständlicher und z. T. auch wirksamer auszugestalten.

Diesem Ziel dient das Handbuch für die Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften.



Rudolf Seiters  
Bundesminister des Innern



## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b> .....	9
<b>2.</b>	<b>Allgemeine Vorschriften, Beschlüsse und Richtlinien</b>	11
2.1	Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes (Blaue Prüffragen) / Beschluß der Bundesregierung vom 11. Dezember 1984 .....	11
2.2	Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften / Beschluß der Bundesregierung vom 20. Dezember 1989 .....	15
2.3	Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes (VwVR) vom 20. Dezember 1989 .....	23
	2.3.1 Wortlaut der VwV-Richtlinie .....	23
	2.3.2 Eine Einführung zur VwV-Richtlinie .....	28
2.4	Leitlinien zur Vereinfachung von Vorschriften bei EG-Vorhaben vom 10. Februar 1984 .....	31
2.5	Rechts- und Verwaltungsvereinfachung / Auszug aus dem Protokoll über die Ergebnisse der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 16. Februar 1979 / TOP 2 a .....	33
<b>3.</b>	<b>Vorschriften und Beschlüsse für spezielle Tatbestände</b> .....	34
3.1	Kostenwirksame, strukturelle Maßnahmen auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstrechts / Gemeinsame Erklärung der Regierungen des Bundes und der Länder vom 1. Juli 1977 .....	34
3.2	Vermeidung von Sonderverwaltungsverfahrenrecht / Auszug aus dem Beschluß der Bundesregierung vom 13. Juli 1983 .....	37
3.3	Hinweis auf Petitionen in der Begründung von Gesetzesvorlagen / Rundschreiben des Bundesministers des Innern vom 5. Oktober 1989 .....	38

<b>4. Arbeitshilfen, Merkblätter, Empfehlungen</b> .....	41
4.1 Arbeitshilfe zur Ermittlung der Durchführungskosten von Gesetzen .....	41
4.2 Merkblatt für die Preiswirkungsklausel in Kabinettt- vorlagen, insbesondere in Gesetzes- und Verordnungs- begründungen .....	42
4.3 Allgemeine Grundsätze für die Gestaltung von Abkürzungen / Teil I der Bekanntmachung des Bundes- ministers des Innern vom 15. Februar 1975 .....	44
<b>5. Weitere Materialien</b> .....	47
5.1 Prüfung von Rechtsvorschriften und anderen Maßnahmen .....	47
5.2 Hilfestellungen zur synoptischen Darstellung von Gesetzesentwürfen .....	64
5.2.1 Herstellung von Synopsen mittels JURIS .....	64
5.2.2 Technische Anleitung zur Herstellung einer Synopse .....	65
5.3 Angebote für die mit der Gesetzgebung befaßten Organisationseinheiten der Obersten Bundesbehörden hinsichtlich JURIS .....	67
5.4 Das Verwaltungsplanspiel als Testverfahren im Entscheidungsprozeß .....	68
<b>6. Auszug aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II)</b> .....	92
<b>7. Schlagwortverzeichnis</b> .....	137

# 1. Einleitung

Seit 1982 ist die Bundesregierung in vielfältiger Weise auf dem Gebiet der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung tätig geworden.

U. a. zwei Berichte der Bundesregierung zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, drei umfangreiche Rechtsbereinigungsgesetze oder die Zwischenbilanz der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes dokumentieren die ergriffenen Maßnahmen.

Ein Schwerpunkt der Bemühungen war und ist, die Vorbereitung von Vorschriften, eine wesentliche Aufgabe der Ministerien, zu verbessern.

Mit Beschluß der Bundesregierung vom 20. Dezember 1989 „Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften“ wurde daher der Bundesminister des Innern beauftragt, die wesentlichen Vorschriften, Beschlüsse und Empfehlungen für die Vorbereitung von Rechtsvorschriften in einem Handbuch zusammenzustellen. Ziel des Auftrags war es u. a., durch eine solche Zusammenstellung den Verfassern von Vorschriften und Vorschriftenentwürfen in den Bundesministerien sowie allen an dem Vorbereitungsprozeß Beteiligten eine bessere Vorbereitung von Vorschriften zu ermöglichen und ihnen die Arbeit dabei zu erleichtern.

Diese Zielvorstellung hat die Auswahl und die Ordnung der abgedruckten Richtlinien, Beschlüsse und Texte wesentlich bestimmt.

In Abschnitt 2, Allgemeine Vorschriften, Beschlüsse und Richtlinien, sind alle Entscheidungen und Beschlüsse zusammengefaßt, die bei der Vorbereitung neuer Vorschriften generell zu beachten sind. Inhaltlich geht es bei diesen Beschlüssen vor allem darum, das von der Bundesregierung immer wieder betonte Ziel der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung in die tägliche Praxis der Vorbereitung von Vorschriften umzusetzen.

Die Blauen Prüffragen (2.1) verpflichten dazu, jede neue Vorschrift streng auf Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit zu überprüfen. Der Beschluß vom 20. Dezember 1989 entwickelt das Instrumentarium der Blauen Prüffragen fort und enthält konkrete Maßnahmen für die Vorbereitung von Vorschriften. Außerdem werden zum ersten Mal in einer Richtlinie Mindestanforderungen an Verwaltungsvorschriften des Bundes (2.3) formuliert.

Dem lag die Erkenntnis zugrunde, daß auch die nur innerhalb der Bundesverwaltung geltenden Verwaltungsvorschriften in die Bemühungen um Rechts- und Verwaltungsvereinfachung einbezogen werden müssen (s. dazu 2.3.2).

Mit den Leitlinien zur Vereinfachung von Vorschriften bei EG-Vorhaben (2.4) werden im Rahmen der Verantwortung der Bundesregierung auch die Vorschriften der Europäischen Gemeinschaften ins Blickfeld genommen.

Das Ergebnis der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder zum Thema Rechts- und Verwaltungsvereinfachung (2.5) dokumentiert schließlich den breiten Konsens hinsichtlich dieser Ziele.

In Abschnitt 3 sind bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften zu beachtende spezielle Gesichtspunkte zusammengefaßt. Hervorzuheben ist hier der Beschluß der Bundesregierung zur Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Vermeidung von Sonderverwaltungsverfahrenrecht (3.2).

Abschnitt 4 enthält Arbeitshilfen zu den Durchführungskosten von Gesetzen (4.1), für die Abschätzung und Darstellung der Auswirkungen neuer Vorschriften auf die Verbraucherpreise (4.2) sowie für die Gestaltung von Abkürzungen (4.3).

Im 5. Abschnitt wurden Texte und Darstellungen aufgenommen, die nützliche Hinweise und Hilfestellungen für die Vorbereitung neuer Vorschriften enthalten.

In Abschnitt 6 ist zur Arbeitserleichterung auszugsweise die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Teil II, GGO II, abgedruckt, soweit sie Vorschriften für die Vorbereitung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen enthält.

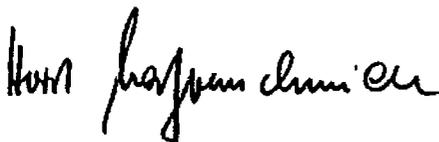
An dieser Stelle ist auf zwei weitere Handbücher hinzuweisen, zu denen sich das vorliegende Handbuch als notwendige Ergänzung versteht.

Die wesentlichen Verfahrensregelungen für die Vorbereitung von Rechtsvorschriften finden sich in der Sammlung der Geschäftsordnungen (GGO-GOBReg), die als Loseblattausgabe vom Bundesminister des Innern herausgegeben wird. Der Bundesminister der Justiz gibt entsprechend dem Kabinettsbeschuß vom 20. Dezember 1989 das Handbuch der Rechtsförmlichkeit heraus, das Empfehlungen zur rechtsförmlichen Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen nach § 38 Abs. 3 GGO II enthält.

Mit dem Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften wird versucht, alle Vorschriften, Beschlüsse und sonstige Materialien, die bei der Vorbereitung und Erstellung von Vorschriften für den Entwurfsverfasser und die sonstigen Mitbeteiligten von Bedeutung sein können und nicht in den beiden vorerwähnten Handbüchern enthalten sind, zusammenzustellen.

Der Herausgeber ist sehr daran interessiert, das Handbuch benutzerfreundlich zu gestalten. Für Anregungen sowohl hinsichtlich fehlender Texte als auch hinsichtlich der Ausgestaltung ist er deshalb dankbar.

Dr. Ortlieb Filadner und Cornelia Peters stehen Ihnen im Bundesministerium des Innern, Graurheindorfer Str. 198, 5300 Bonn 1, Telefon: 0228/681-1, als Ansprechpartner gerne zur Verfügung.



Dr. Horst Waffenschmidt  
Parlamentarischer Staatssekretär  
beim Bundesminister des Inneren  
Vorsitzender der Unabhängigen Kommission  
für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes

## 2. Allgemeine Vorschriften, Beschlüsse und Richtlinien

### 2.1 Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes (Blaue Prüffragen) / Beschluß der Bundesregierung vom 11. Dezember 1984<sup>1</sup>

1. Es ist das Ziel der Bundesregierung, das Recht zu vereinfachen und Überreglementierungen zu vermeiden. Deshalb hat jeder, der an der Meinungsbildung über ein Regelungsvorhaben beteiligt ist, nicht nur sich, sondern auch den anderen Beteiligten Fragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit des beabsichtigten Vorhabens zu stellen.

Es sind insbesondere folgende Fragen zu prüfen:

1. **Muß überhaupt etwas geschehen?**
2. **Welche Alternativen gibt es?**
3. **Muß der B u n d handeln?**
4. **Muß ein G e s e t z gemacht werden?**
5. **Muß j e t z t gehandelt werden?**
6. **Ist der Regelungsumfang erforderlich?**
7. **Kann die Geltungsdauer beschränkt werden?**
8. **Ist die Regelung bürgernah und verständlich?**
9. **Ist die Regelung praktikabel?**
10. **Stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis?**

Die Bundesminister des Innern und der Justiz stellen hierzu einen Fragenkatalog zur Verfügung (siehe nächste Seite).

- II. Jeder Bundesminister stellt für seinen Verantwortungsbereich sicher, daß alle Rechtsetzungsvorhaben in jedem Stadium sowohl als Gesamtvorhaben als auch in ihren Einzelregelungen anhand der Fragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit geprüft werden.
- III. Der Bundesminister der Justiz prüft im Rahmen der Rechtsförmlichkeitsprüfung die ihm zugeleiteten Gesetz- und Verordnungsentwürfe auch anhand der genannten Fragen. Entsprechendes gilt für die übrigen Bundesminister im Rahmen ihrer fachlichen Zuständigkeiten. Dies gilt ferner für den Chef des Bundeskanzleramtes und die Bundesminister, soweit ihnen die Entwürfe zur Vorbereitung einer Kabinettsentscheidung zugehen.  
Meinungsverschiedenheiten, die nicht ausgeräumt werden können, sind in der Besprechung der beamteten Staatssekretäre zu beraten.
- IV. Bedeutsame Fragen, die sich bei der Notwendigkeitsprüfung ergeben haben, sind in der Begründung zu behandeln.
- V. (weggefallen).

<sup>1</sup> Veröffentlicht im GMBL 1990, S. 42 ff.

Bundesminister des Innern

Bundesminister der Justiz

### Prüffragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes

#### 1. Muß überhaupt etwas geschehen?

- 1.1 Was soll erreicht werden?
- 1.2 Woher kommen die Forderungen; welche Begründungen werden genannt?
- 1.3 Wie ist demgegenüber die gegenwärtige Sach- und Rechtslage?
- 1.4 Welche Mängel sind festgestellt worden?
- 1.5 Welche Entwicklungen, z. B. in Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Rechtsprechung, stehen mit dem Problem in einem besonderen Zusammenhang?
- 1.6 Wie hoch ist die Zahl der Betroffenen und der zu lösenden praktischen Fälle?
- 1.7 Was geschieht, wenn nichts geschieht?  
(Z. B. das Problem wird sich voraussichtlich verschärfen; . . . unverändert bleiben; . . . sich durch Zeitablauf oder durch Selbstregulierung gesellschaftlicher Kräfte ohne staatliche Einwirkung lösen. Mit welchen Folgen?)

#### 2. Welche Alternativen gibt es?

- 2.1 Was hat die Problemanalyse ergeben: Wo liegen die Ursachen des Problems? Welche Faktoren können beeinflußt werden?
- 2.2 Mit welchen generell geeigneten Handlungsinstrumenten kann das angestrebte Ziel vollständig oder mit vertretbaren Abstrichen erreicht werden?  
(Z. B. auch: Maßnahmen zur wirksamen Anwendung und Durchsetzung vorhandener Vorschriften; Öffentlichkeitsarbeit, Absprachen, Investitionen, Anreizprogramme; Anregungen und Unterstützen einer zumutbaren Selbsthilfe der Betroffenen; Klärung durch die Gerichte)
- 2.3 Welche Handlungsinstrumente sind insbesondere unter Berücksichtigung der folgenden Gesichtspunkte am günstigsten?
  - a) Aufwand und Belastungen für Bürger und Wirtschaft
  - b) Wirksamkeit (u. a. Treffsicherheit, Grad und Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung)
  - c) Kosten und Ausgaben für öffentliche Haushalte
  - d) Auswirkungen auf den vorhandenen Normenbestand und geplante Programme
  - e) Nebenwirkungen, Folgewirkungen
  - f) Verständnis und Annahmefähigkeit von Adressaten und Vollzugsträgern.
- 2.4 Bei welchem Vorgehen können neue Vorschriften vermieden werden?

#### 3. Muß der B u n d handeln?

- 3.1 Kann das Handlungsziel – ganz oder teilweise – von Ländern, Kommunen oder anderen staatlichen Stellen mit Hilfe der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel erreicht werden?
- 3.2 Warum muß der Bund tätig werden?  
(Z. B. womit wird die Notwendigkeit zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nach Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG begründet?)
- 3.3 Wie weit müssen die Kompetenzen des Bundes ausgeschöpft werden?

**4. Muß ein Gesetz gemacht werden?**

- 4.1 Unterliegen die zu regelnden Gegenstände dem Vorbehalt des Gesetzes (unter Berücksichtigung der Wesentlichkeitstheorie)?
- 4.2 Ist der Regelungsgegenstand aus anderen Gründen so bedeutsam, daß die Regelung dem Parlament vorbehalten bleiben sollte?
- 4.3 Soweit kein förmliches Gesetz erforderlich ist: Muß die Regelung in einer Rechtsverordnung getroffen werden? Warum genügt nicht eine Verwaltungsvorschrift oder evtl. die Satzung einer Bundeskörperschaft?

**5. Muß jetzt gehandelt werden?**

- 5.1 Welche Sachverhalte und Zusammenhänge müssen noch erforscht werden? Warum muß gleichwohl schon jetzt eine Regelung getroffen werden?
- 5.2 Warum kann vorhersehbarer Änderungs- und Regelungsbedarf – z. B. mit gestaffeltem Inkrafttreten – nicht noch abgewartet und in demselben Rechtsetzungsverfahren zusammengefaßt werden?

**6. Ist der Regelungsumfang erforderlich?**

- 6.1 Ist der Entwurf frei von entbehrlichen Programmsätzen oder Planzielbeschreibungen?
- 6.2 Kann die Regelungstiefe (Differenzierung und Detaillierung) durch eine allgemeinere Fassung (Typisierung, Pauschalierung, unbestimmte Rechtsbegriffe, Generalklauseln, Einräumen von Ermessen) beschränkt werden?
- 6.3 Können Details einschließlich absehbarer Änderungen dem Verordnungsgeber (Länder oder Bund) überlassen oder in Verwaltungsvorschriften aufgenommen werden?
- 6.4 Sind dieselben Fälle bereits anderweitig, insbesondere durch höherrangiges Recht, geregelt (vermeidbare Doppelregelungen)? Z. B. durch
  - transformierten, unmittelbar geltenden völkerrechtlichen Vertrag?
  - Verordnung der Europäischen Gemeinschaft?
  - Bundesgesetz (gegenüber erwogenen Bundesverordnungen)
  - Rechtsverordnung (gegenüber erwogenen allg. Verwaltungsvorschriften).
- 6.5 Gibt es eingeführte technische Regeln (DIN o. ä.) über denselben Regelungsgegenstand?
- 6.6 Welche schon bestehenden Regelungen werden durch die geplante Vorschrift berührt? Können sie entfallen?
- 6.7 Ist aus Anlaß einer anstehenden Novellierung der Regelungsumfang auch über den konkreten Änderungsbedarf hinaus überprüft worden?

**7. Kann die Geltungsdauer beschränkt werden?**

- 7.1 Wird die Regelung nur für eine vorhersehbare Zeitspanne benötigt?
- 7.2 Ist eine befristete „Regelung auf Probe“ vertretbar?

**8. Ist die Regelung bürgernah und verständlich?**

- 8.1 Wird die neue Regelung auf das Verständnis und die Annahmefähigkeit der Bürger treffen?
- 8.2 Warum sind vorgesehene Einschränkungen von Freiräumen oder Mitwirkungspflichten unverzichtbar? Z. B.:
  - Verbote, Genehmigungs- und Anzeigepflichten,
  - persönliches Erscheinen bei Behörden,

- Antragstellungen, Auskunfts- und Nachweispflichten,
- Strafen oder Geldbußen,
- sonstige Belastungen.

Sind sie durch geringere Belastungen ersetzbar? Z. B.: Anzeigepflicht statt Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.

- 8.3 Inwieweit können Anspruchsvoraussetzungen oder behördliche Genehmigungs-/ Bewilligungsverfahren mit denen in anderen Rechtsbereichen abgestimmt und auf ein Minimum an Aufwand und Zeitbedarf reduziert werden?
- 8.4 Können die Betroffenen die vorgesehene Regelung hinsichtlich Wortwahl, Satzbau, Satzlänge, Länge der Einzelvorschrift, Systematik, Logik, Abstraktion verstehen?

## 9. Ist die Regelung praktikabel?

- 9.1 Reicht eine vertragsrechtliche, haftungsrechtliche oder sonstige zivilrechtliche Regelung aus, damit ein Verwaltungsvollzug vermieden werden kann?
- 9.2 Warum kann auf neue behördliche Kontrollen und Einzelakte der Verwaltung (oder die Einschaltung eines Gerichts) nicht verzichtet werden?
- 9.3 Sind die gewählten Vorschriften direkt befolgbar? Lassen sie einen möglichst geringen Bedarf an Einzelakten der Gesetzesausführung erwarten?
- 9.4 Können verwaltungsrechtliche Gebots- und Verbotsnormen mit den vorhandenen Mitteln durchgesetzt werden?
- 9.5 Kann auf besondere Vorschriften über Verfahren und Rechtsschutz verzichtet werden? Warum reichen die allgemeinen Vorschriften nicht aus?
- 9.6 Warum kann auf
- a) Zuständigkeits- und Organisationsregelungen
  - b) neue Behörden, beratende Gremien
  - c) Mitwirkungsvorbehalte
  - d) Berichtspflichten, amtliche Statistiken
  - e) verwaltungstechnische Vorgaben (z. B. Vordrucke)
- nicht verzichtet werden?
- 9.7 Welche Behörden oder sonstigen Stellen sollen den Vollzug übernehmen?
- 9.8 Welche Interessenkonflikte sind bei den Vollzugsträgern zu erwarten?
- 9.9 Wird den Vollzugsträgern der erforderliche Handlungsspielraum eingeräumt?
- 9.10 Wie ist die Meinung der Vollzugsträger/-behörden zur Klarheit des Regelungszwecks und zum Vollzugsauftrag?
- 9.11 Ist die geplante Regelung unter Beteiligung der Vollzugsträger vorab erprobt worden (Planspiele)?
- Warum nicht?
  - Mit welchem Ergebnis?

## 10. Stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis?

- 10.1 In welcher Höhe ist eine Kostenbelastung der Adressaten oder sonst Betroffenen zu erwarten? (u. U. schätzen oder zumindest Art und Umfang grob beschreiben)
- 10.2 Kann die zusätzliche Kostenbelastung den Adressaten – insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen – zugemutet werden?
- 10.3 In welcher Höhe entstehen zusätzliche Kosten und Ausgaben für die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen?
- Welche Deckungsmöglichkeiten bestehen für die zusätzlichen Kosten?

- 10.4 Sind Kosten-Nutzen-Untersuchungen durchgeführt worden?  
– Warum nicht?  
– Zu welchem Ergebnis haben sie geführt?
- 10.5 Auf welche Weise sollen Wirksamkeit, Aufwand und evtl. Nebenwirkungen der Regelung nach Inkrafttreten ermittelt werden?

## 2.2 Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften/Beschluß der Bundesregierung vom 20. Dezember 1989<sup>2</sup>

### 1. Maßnahmen zur besseren Vorbereitung neuer Vorschriften

#### 1.1 Verstärkte Prüfung neuer Vorschriften

Jeder Bundesminister trägt dafür Sorge, daß die Beschäftigten, die Rechtsvorschriften erstellen oder prüfen, in geeigneter Weise auf diesem Gebiet fortgebildet werden.

Jeder Bundesminister trifft organisatorische Vorkehrungen, damit Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen schon hausintern zum frühestmöglichen Zeitpunkt anhand der Blauen Prüffragen<sup>3</sup> geprüft werden.

Der Bundesminister des Innern stellt die wesentlichen Vorschriften, Beschlüsse und Empfehlungen für die Vorbereitung von Rechtsvorschriften in einem Handbuch zusammen.

Der Bundesminister der Justiz ergänzt und überarbeitet die bisher vorliegenden Empfehlungen (Arbeitshilfen) zur einheitlichen rechtsförmlichen Gestaltung von Geszentwürfen (§ 38 Abs. 3 GGO II) und faßt sie in einem Handbuch für die rechtsförmliche Gestaltung des Bundesrechts zusammen.<sup>4</sup>

Beide Handbücher sollen zu einem späteren Zeitpunkt zusammengeführt werden.

#### *Erläuterung*

*Mit der verstärkten Fortbildung soll erreicht werden, daß die Ziele der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung von allen Beschäftigten der Ministerien, die an der Rechtsetzung beteiligt sind, aktiv verwirklicht werden. Da die Kapazität der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung nicht den gesamten Fortbildungsbedarf decken kann, werden die Bundesminister – soweit erforderlich – auch eigene Fortbildungsveranstaltungen durchführen. Die Bundesakademie und der Bundesminister des Innern werden bei Bedarf hierbei Hilfestellung leisten.*

*Die Notwendigkeit einer eigenständigen Wahrnehmung des fachübergreifenden Politikziels Rechts- und Verwaltungsvereinfachung im Verfahren der Erarbeitung eines Rechtsetzungsentwurfs wird unter II. 3.3<sup>5</sup> dargestellt. Die Bundesminister werden hausintern organisatorische Vorkehrungen treffen, damit neue Rechtsetzungsvorhaben unter den Gesichtspunkten der Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit zum frühestmöglichen Zeitpunkt geprüft werden.*

*Die Form der organisatorischen Absicherung wird nicht vorgegeben, damit jedes Ressort sie seinen spezifischen Gegebenheiten anpassen kann.*

2 Veröffentlicht im GMBI. 1990, S. 38.

3 Siehe 2.1, S. 11 ff.

4 Handbuch der Rechtsförmlichkeit, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz, Bundesanzeiger Verlagsges. mbH, 1991.

5 In der vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen Broschüre „Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften“. (Zu beziehen beim Bundesministerium des Innern, Graurheindorfer Straße 198, 5300 Bonn 1, Tel. 02 28/681-1 Der Herausgeber.)

*Derzeit sind die Vorschriften, Kabinettsbeschlüsse sowie Empfehlungen für die Vorbereitung und Gestaltung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht zusammengefaßt verfügbar.*

*Die Bundesminister des Innern und der Justiz werden die zusammenfassenden Veröffentlichungen bis Ende 1991 vorlegen. Sie sollen den Verfassern von Gesetz- und Verordnungsentwürfen die notwendigen Hilfestellungen geben.*

## **1.2 Verstärkte Heranziehung von Anwendern neuer Regelungen**

Gesetz- und Verordnungsentwürfe sind verstärkt vorab auf ihre Vollzugseignung zu prüfen oder zu erproben. Dies kann zum einen durch eine stärkere Heranziehung des Sachverständigen und der Erfahrung von Anwendern – innerhalb und außerhalb der Verwaltung – unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung von Bund und Ländern erfolgen. Zum anderen sollen in geeigneten Fällen, in denen die Durchführung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein kann, verstärkt Test- und Prüfmethode (Planspiel, Praxistest u. ä.) angewendet werden.

### *Erläuterung*

*Ein wichtiges Ziel der Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtssetzung ist es, die Vollzugseignung neuer Vorschriften zu verbessern. Geplante Regelungen wurden bisher nur in seltenen Fällen erprobt. Eine Ressortumfrage ergab, daß in den Jahren 1971 bis 1987 insgesamt bei 11 Rechtsetzungsvorhaben Planspiele oder Praxistests durchgeführt wurden. So wurde z. B. zum Regierungsentwurf zum Baugesetzbuch im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ein Planspiel durchgeführt. Die Ergebnisse wurden den Mitgliedern des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau präsentiert. Sie führten zu weiteren Verbesserungen im Baugesetzbuch. Zuletzt wurde der Entwurf eines 7. Gesetzes zur Änderung des Wohngeldgesetzes – vereinfachtes Verfahren der Wohngeldgewährung an Empfänger laufender Leistungen der (ergänzenden) Hilfe zum Lebensunterhalt nach BSHG oder BVG – erprobt.<sup>6</sup>*

*Insgesamt können die Erfahrungen, die bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen mit Test- und Prüfmethode gemacht wurden, durchweg als positiv bezeichnet werden.*

*Soweit dies innerhalb der zeitlichen und politischen Rahmenbedingungen möglich ist, sollen daher künftig neue Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung verstärkt erprobt werden, um Auswirkungen und Praktikabilität der geplanten Regelungen besser einschätzen zu können. Besondere Aufmerksamkeit ist dabei auch der Frage zu widmen, ob neue Regelungen zu einer vermehrten Anrufung der Gerichte führen können. Solche streitanfälligen Vorschriften sollten soweit wie möglich vermieden werden.*

*Der Bundesminister des Innern hat einen Leitfaden „Das Verwaltungsplanspiel als Testverfahren im Entscheidungsprozeß“<sup>7</sup> herausgegeben. In diesem Leitfaden sind die wichtigsten Gesichtspunkte zusammengefaßt, die bei der Durchführung eines Planspiels zu berücksichtigen sind.*

*Die Durchführung eines Planspiels zur Erprobung eines neuen Regelungsvorhabens ist allerdings sowohl mit Kosten als auch mit einem bestimmten Zeitaufwand verbunden. Diesen Kosten können erhebliche volkswirtschaftliche Einsparungen dadurch gegenüberstehen, daß nur vollzugstaugliche Regelungen Gesetz werden. Bei eilbedürftigen Vorhaben kann der Zeitaufwand für ein Planspiel dadurch eingeschränkt werden, daß sich das Planspiel auf wichtige Teilaspekte des Gesetzentwurfs beschränkt.*

<sup>6</sup> 1990 wurde ein Planspiel zu den Entwürfen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift nach § 20 UVPG und der Novelle zur Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes durchgeführt und dem Bundestag darüber berichtet, BT-Drs. 12/584.

<sup>7</sup> Abgedruckt unter 5.4, S. 68 ff.

*Über die Erprobung hinaus sollen die federführenden Bundesministerien verstärkt auch andere Formen der Heranziehung potentieller Anwender neuer Regelungen berücksichtigen.*

*Dabei bieten sich zwei verschiedene Grundtypen der Beteiligung an:*

○ *Zur Erarbeitung des Gesetzentwurfs wird zunächst eine Arbeitsgruppe eingesetzt, der sowohl Vertreter der Länder als auch Experten aus der Vollzugsebene, die von den Ländern benannt werden, mitarbeiten. Der Vorschlag der Arbeitsgruppe ist eine Grundlage des Referentenentwurfs des federführenden Ressorts. Im Laufe des weiteren Abstimmungsverfahrens kann bei Bedarf die Arbeitsgruppe noch einmal zur Vollzugsgeeignetheit neuer oder veränderter Vorschriften um Stellungnahme gebeten werden.*

○ *Der zunächst im federführenden Ressort erarbeitete Gesetzentwurf wird vor dem offiziellen Abstimmungsverfahren nach der GGO II in einem Kreis von Experten und potentiellen Anwendern im Hinblick auf seine Praktikabilität und seine möglichen Auswirkungen diskutiert.*

*Beide Formen der Beteiligung von Experten aus der Vollzugsebene wurden bereits mit guten Erfahrungen praktiziert. Im Hinblick auf den Umfang und den Ablauf der Beteiligung von Anwendern – innerhalb und außerhalb der Verwaltung – sind zahlreiche Variationsmöglichkeiten denkbar. Dadurch können diese Formen der Beteiligung den Erfordernissen des jeweiligen Rechtsetzungsvorhabens angepaßt werden.*

*Die Beteiligungsvorschriften der GGO II werden hiervon nicht berührt.*

*Soweit die zeitlichen und politischen Rahmenbedingungen es zulassen, kann es nützlich sein, vor der Erarbeitung des Referentenentwurfs konzeptionelle Überlegungen über die geplanten Regelungen in der beschriebenen Weise zur Diskussion zu stellen.*

*In der Begründung eines Rechtsetzungsentwurfs sollen künftig Aussagen darüber gemacht werden, ob und in welcher Form die Vollzugsgeeignetheit eines neuen Gesetz- oder Verordnungsentwurfs getestet oder geprüft wurde und welche Ergebnisse dabei erzielt wurden.*

### 1.3 Verstärkte Erfolgs- und Wirkungskontrolle verabschiedeter Gesetze und Verordnungen

Die Bundesminister werden künftig Gesetze und Verordnungen ihres Geschäftsbereichs verstärkt im Sinne einer Erfolgs- und Wirkungskontrolle beobachten.

#### *Erläuterung*

*Der weit überwiegende Teil der Gesetzgebungstätigkeit besteht heute aus einer Novellierung des geltenden Rechts. Dabei werden häufig bestehende Vorschriften durch zusätzliche Anforderungen erweitert, neue Vorschriften eingefügt oder nicht mehr notwendige Vorschriften aufgehoben. Eine solche Vorgehensweise setzt genaue Kenntnisse über die Anwendung und Wirkungsweise des geltenden Rechts voraus. Diese Kenntnisse müssen über Einzelfälle, die an die Bundesregierung herangetragen werden, hinausreichen. So sind im Rahmen der Vorarbeiten zum Baugesetzbuch empirische Untersuchungen über die praktischen Erfahrungen der Gemeinden mit den bisherigen Regelungen und zur Baugenehmigungspraxis durchgeführt worden. Praktiker aus allen Bereichen des Vollzugs (Länderministerien, Regierungspräsidien, Kreise und Gemeinden) waren in den vorbereitenden Arbeitskreisen beteiligt. Der Gesetzgeber verfügte so z. B. über genaue Angaben zur geringen Anwendung bestimmter Spezialregelungen, die dann gestrichen werden konnten, oder über allgemeine Vollzugsprobleme, die durch die Gesetzesänderung behoben werden konnten.*

*Der Gesetzgeber hat aber auch ein legitimes Interesse daran, nach einer ausreichend bemessenen Umsetzungszeit zu prüfen, ob seine gesetzgeberischen Ziele erreicht worden sind, wo sich Vollzugsprobleme ergeben haben und ob es weiterer Maßnahmen zur Erreichung des politi-*

schen Ziels bedarf. Zunehmend fordert auch der Deutsche Bundestag von der Bundesregierung einen Erfahrungsbericht über den Vollzug neuer Gesetze. Vor allem bei den besonders vollzugsorientierten Gesetzen setzt dies eine Erfolgs- und Wirkungskontrolle voraus. Im Rahmen der Gesetze nach Art. 83 GG kann dies z. T. durch entsprechende Erfahrungsberichte der Länder erfolgen. Häufig verfügen aber die Länder nicht über entsprechend detaillierte und aufbereitete Informationen oder die vorliegenden Informationen sind mit solchen aus anderen Ländern methodisch nicht vergleichbar. In diesen Fällen gehört es zu den ressortzugehörigen Funktionen, daß sich die Bundesministerien die notwendigen Erkenntnisse über Wirkung und Erfolg von Bundesgesetzen mit Hilfe z. B. von Gesprächen mit Praktikern oder Rechtsstatsachenuntersuchungen selbst verschaffen.

#### **1.4 Stärkere Hervorhebung der für einen wirksamen Vollzug neuer Vorschriften bedeutsamen Aspekte in der Gesetzesbegründung**

Zukünftig werden – soweit Anlaß dazu besteht – in der Begründung eines Gesetz- oder Verordnungsentwurfs verstärkt wesentliche Maßnahmen, Bedingungen und Faktoren dargestellt, die für eine wirksame Umsetzung neuer Rechtsvorschriften bedeutsam sind.

##### *Erläuterung*

*Bei einer Reihe von Gesetzen treten die vom Gesetzgeber beabsichtigten Wirkungen noch nicht unmittelbar nach der Verabschiedung ein. Zur wirksamen Umsetzung neuen Rechts müssen z. T. noch weitere Maßnahmen, Bedingungen und Faktoren hinzukommen:*

- *In manchen Fällen kann die neue Regelung erst nach dem Erlass einer Verordnung vollzogen werden.*
- *Der tatsächliche Vollzug neuer Vorschriften beginnt in der Praxis z. T. erst nach dem Erlass von Ausführungsvorschriften oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften.*
- *Im Bereich des Vollzugs können neue Vorschriften zu mehr Personalbedarf oder zu Organisationsänderungen führen. Neue Finanzmittel müssen bereitgestellt werden. Bei komplizierten Rechtsänderungen kann die Schulung der Anwender in der Verwaltung nötig werden.*
- *Die von neuen Vorschriften Betroffenen müssen über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt werden.*
- *Es gibt Zeitpunkte, die für das Inkrafttreten von Rechtsänderungen besonders günstig oder besonders ungünstig sind.*
- *Anwender und Betroffene müssen nach der Verkündung genügend Zeit haben, um sich vor dem Inkrafttreten auf die neuen Regelungen einstellen zu können. Z. B. muß bei EDV-Sachverhalten berücksichtigt werden, welche Zeit zum Aufbau oder zur Umstellung eines EDV-Programmsystems benötigt wird.*

*Diesen und anderen für die Umsetzung neuer Vorschriften bedeutsamen Gesichtspunkten wird bei den Beratungen über den Inhalt eines neuen Rechtsetzungsvorhabens nicht immer die notwendige Beachtung geschenkt. Das hat in der Vergangenheit z. T. dazu geführt, daß neue Regelungen noch lange Zeit nach ihrem Inkrafttreten die beabsichtigten Wirkungen nicht entfalten konnten.*

*Einige solcher Probleme könnten jedoch vermieden werden, wenn die zur wirksamen Umsetzung neuer Regelungen erforderlichen Maßnahmen, Bedingungen und Faktoren bei der Beratung des Gesetzentwurfs bekannt sind und diskutiert werden können.*

*Aus diesem Grunde sollen – soweit Anlaß dazu besteht – künftig Maßnahmen, Bedingungen und Faktoren, die für einen wirksamen Vollzug neuer Rechtsvorschriften bedeutsam sind, verstärkt in der Gesetzesbegründung dargestellt werden.*

### 1.5 Nutzung der technischen Möglichkeiten bei der Vorbereitung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen

Die Bundesminister werden künftig die Möglichkeiten von Datenbanken verstärkt nutzen.

Die Bundesregierung wird künftig in dafür geeigneten Fällen Gesetz- und Verordnungsentwürfe in synoptischer Form vorlegen oder ihnen eine Synopse beifügen.

#### Erläuterung

##### Datenbankangebote

*Durch den Aufbau der automatisierten Dokumentation des Bundesrechts (JURIS) und weiterer Datenbanken stehen Informationen zur Verfügung, die die Vorbereitung und Gestaltung von Rechtsvorschriften erleichtern und verbessern. Sie werden verstärkt genutzt.*

*An erster Stelle ist die Datenbank des Bundesrechts zu nennen, die die JURIS GmbH<sup>8</sup> vertreibt. Diese Datenbank enthält den vollständigen jeweils geltenden Text von etwa 4200 Gesetzen, Rechtsverordnungen und Vorschriften anderen Rechtsquellenrangs.<sup>9</sup> Dies sind zur Zeit 90% des geltenden Bundesrechts. Abfragbar sind der jeweils geltende Text jedes Paragraphen sowie jedes sinntragende Textwort. Auf diese Weise kann festgestellt werden, welche noch geltenden Paragraphen für eine bestimmte Frage von Bedeutung sind, insbesondere ob es Parallelregelungen gibt. Außerdem erleichtert der Nachweis aller Textwörter des geltenden Bundesrechts eine einheitliche Begriffsbildung. Wer einen bestimmten Begriff verwenden möchte, kann abfragen, ob und ggf. in welchen Paragraphen des Bundesrechts dieses Wort bereits verwandt wird. Schließlich werden die Verweisungen aller geltenden Ausgangsnormen bei den Paragraphen nachgewiesen, auf die verwiesen wird, also bei den Verweisungsobjekten. Auf diese Weise kann bei Änderungen eines Paragraphen sofort festgestellt werden, welche der übrigen noch geltenden Paragraphen des Bundesrechts auf ihn verweisen, und ob die verweisenden Paragraphen infolge der Änderung des Verweisungsobjekts geändert werden müssen.*

*Für die Abfrage von Verwaltungsvorschriften des Steuer- und Sozialrechts steht die Verwaltungsvorschriften-Datenbank zur Verfügung, die ebenfalls von JURIS vertrieben wird. Sie umfaßt zur Zeit etwa 30 000<sup>10</sup> Dokumente. Im Steuerrecht werden ab 1977 die dokumentationswürdigen Schreiben des Bundesministers der Finanzen und ab 1979 auch alle dokumentationswürdigen Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder nachgewiesen. Die Datenbank enthält ferner – aus davorliegenden Zeiträumen – Verwaltungsanweisungen des Bundes und der Länder, soweit sie in Karteien veröffentlicht und noch von Bedeutung sind. Die Dokumentation erfolgt durch den Bundesminister der Finanzen. Im Sozialrecht werden die*

<sup>8</sup> Vgl. Abschnitt 5.3 und Handbuch der Rechtsförmlichkeit (a.a.O., S. 15 FN 4) S. 25 Rdnr. 14ff.

Juris bietet zur Zeit im Zusammenhang mit der Gesetzgebung folgende Datenbanken an:

Juris-Bundesrecht: Enthält Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes aus dem Bundesgesetzblatt und anderen Verkündungsblättern im vollen Wortlaut.

Juris-Verwaltungsvorschriften: Enthält Verwaltungsvorschriften und Erlasse zum Sozialrecht und zum Steuerrecht.

Juris-Celex: Enthält: 1. Celex-Gesetzgebung, das sind EG-Gründungsverträge und EG-Vorschriften, soweit sie am bzw. ab dem 1. Juli 1979 in Kraft waren, 2. Celex-Nationale Bestimmungen zur Durchführung von Richtlinien, das sind Fundstellen nationaler Bestimmungen, die in Ausführung von EG-Vorschriften erlassen wurden und 3. Celex-Gesetzgebungsvorarbeiten, das sind Entschlüsse des Europäischen Parlamentes (ab Juli 1979), Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses (ab 1975) sowie des Rechnungshofs (1977).

Juris-Gesetzesmaterialien: Enthält Fundstellennachweise zu den Gesetzesmaterialien von Bundesgesetzen, die in der Zeit ab 1972 im Bundesgesetzblatt Teil I verkündet worden sind.

Darüber hinaus gibt es noch die Datenbanken Juris-Rechtsprechung, Juris-Literatur, bei Juris-Celex: Celex-Rechtsprechung und Celex-Parlamentarische Anfragen, Juris-Asytlis, Juris-Aktuell und Juris-Übungsdatenbank. Aktuelle Angaben können bei der Juris GmbH, Gutenbergstr. 23, 6600 Saarbrücken 1, Tel. 06 81/5866-0 erfragt werden.

<sup>9</sup> Zwischenzeitlich erheblich erweitert, vgl. zu diesem Bereich Abschnitt 5.3.

<sup>10</sup> Zwischenzeitlich 33 000 Dokumente.

ab 1954 in Zeitschriften veröffentlichten Verwaltungsregelungen nachgewiesen. Die Dokumentation erfolgt durch das Bundessozialgericht. Die steuerrechtlichen Verwaltungsvorschriften sind im vollständigen Wortlaut, die sozialrechtlichen Verwaltungsvorschriften sind im Kurztext mit Angabe der Fundstelle gespeichert.

Außerdem ist das Justizstatistik-Informationssystem JUSTIS zu nennen, in dem Daten zu Verfahren in Zivilsachen und Familiensachen dokumentiert sind. Bei der Vorbereitung verfahrensrechtlicher, aber auch materieller Regelungen geben diese Daten eine verlässliche rechtstatsächliche Basis für die Gesetzgebung.

Die vom Bundesrat und Bundestag herausgegebene Loseblattsammlung „Stand der Gesetzgebung des Bundes“ (GESTA) dokumentiert die parlamentarische Beratung eines jeden Gesetzes von der Einbringung im Parlament bis zur Verkündung. Neben einer kurzen Inhaltsangabe zu dem Gesetzentwurf werden hier alle Beratungsschritte wiedergegeben mit den Nummern der Bundestags- und Bundesratsdrucksachen, einschließlich der Berichte der federführenden und mitberatenden Ausschüsse, des Datums der jeweiligen Beratung und Abstimmung im Plenum des Bundestages und Bundesrates und der entsprechenden Fundstelle im Plenarprotokoll. An Hand dieser Daten läßt sich die Entstehungsgeschichte des Gesetzes von dem Entwurf bis zur Verkündung ermitteln und bei speziellem Interesse die Drucksache mit Text und Begründung oder das Protokoll herausfinden.

Diese Daten sollen künftig für alle im Bundesgesetzblatt verkündeten Gesetze erschlossen werden. Dazu müssen sie dort nicht alle vollständig wiedergegeben werden. Es reicht aus, für den Abdruck im Bundesgesetzblatt neben der Überschrift des Gesetzes die Ziffer anzugeben, die dieses Gesetz bei der Sammlung GESTA erhalten hat und die über das Referat „Sach- und Sprechregister“ des Deutschen Bundestages zu erfahren ist. Damit kann der Aufwand bei der Vorbereitung der Verkündung gering gehalten werden, denn die Ordnungsziffer steht seit der Einbringung des Gesetzentwurfs fest. Gleichzeitig werden den Benutzern des Bundesgesetzblattes, den Adressaten, Anwendern und Kommentatoren des Gesetzes alle Informationen über den Gang der parlamentarischen Beratungen erschlossen.

### Synoptische Darstellungen<sup>11</sup>

Der größte Teil der Gesetzentwürfe bezieht sich auf geltendes Recht, das geändert oder ergänzt wird. Nach § 36 Abs. 1 Satz 1 GGO II sollen auch Änderungsgesetze aus sich selbst verständlich sein. Tatsächlich werden Gesetzesnovellierungen jedoch zumeist in der sogenannten Änderungssprache formuliert. Ein wichtiger Grund dafür ist, daß auf diese Weise ausschließlich die beabsichtigte Änderung oder Ergänzung des geltenden Rechts in den Gesetzentwurf aufgenommen und so Klarheit über Art und Umfang der vorgeschlagenen Rechtsänderungen hergestellt wird. Dies geschieht allerdings um den Preis der Lesbarkeit des Gesetzentwurfs, der nur noch durch die Zuhilfenahme des geltenden Gesetzestextes verstanden werden kann.

Eine synoptische Darstellung verbessert deshalb die Verständlichkeit des Gesetzentwurfs und trägt damit den Gedanken der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform des Deutschen Bundestages Rechnung, die sich in ihrem Bericht (BT-Drs. 10/3600 S. 23) für die Verwendung synoptischer Darstellungen ausgesprochen hat, ohne im einzelnen geeignete Darstellungsformen zu empfehlen.

Vorbild für eine synoptische Darstellung kann der Entwurf eines Dritten Rechtsbereinigungsgesetzes sein, den das Bundeskabinett am 19. Oktober 1988 beschlossen hat (Bundestagsdrucksache 11/4310). In vier Spalten wird der Gesetzentwurf mit Begründung dem geltenden Recht und der künftigen Gesetzesfassung gegenübergestellt. Durch diese synoptische Darstel-

<sup>11</sup> Technische Anleitung vgl. 5.2, S. 64 ff.

lung wurden die Beratungen des Entwurfs eines Dritten Rechtsbereinigungsgesetzes erheblich erleichtert. Außerdem konnten Fehler, die bei der Formulierung des Änderungsbefehls in der Änderungssprache entstanden waren, entdeckt und beseitigt werden.

Während der Beratungen des Entwurfs eines Dritten Rechtsbereinigungsgesetzes in Bundesrat und Bundestag wurde die neue synoptische Darstellung begrüßt. Die Bundesregierung wird künftig in dafür geeigneten Fällen Gesetz- und Verordnungsentwürfe in synoptischer Form vorlegen oder ihnen eine Synopse beifügen.

### 1.6 Institutionalisierte Bereinigung geltenden Rechts

Jeder Bundesminister prüft bei einer von ihm vorgeschlagenen Rechtsänderung, ob Vorschriften des zu ändernden Rechts entbehrlich geworden sind oder vereinfacht werden können. Bei der Vorlage des Referentenentwurfs sind – soweit Anlaß dafür besteht – über den Umfang und das Ergebnis dieser Prüfung Aussagen zu machen.

#### Erläuterung

Die Bundesregierung hat seit 1983 erhebliche Anstrengungen zur Bereinigung des geltenden Rechts unternommen. Bereits am 13. Juli 1983 beauftragte das Kabinett alle Bundesminister, die geltenden Gesetze und Verordnungen daraufhin zu überprüfen, welche Vorschriften als entbehrlich aufgehoben und welche vereinfacht werden könnten. Die Ergebnisse dieser Überprüfung wurden auf unterschiedliche Weise umgesetzt. Beim Bundesbaugesetz führte die Überprüfung zu einer Neuordnung des gesamten Rechtsgebietes im Baugesetzbuch (BGBl. I 1986 S. 219).

Andere Ressorts legten ihre Bereinigungsvorschläge im Rahmen von Gesetzesnovellierungen vor, die aus fachlichen Gründen notwendig geworden waren. Soweit diese Möglichkeit nicht bestand, wurde die Bereinigung des geltenden Rechts im Rahmen von bislang zwei Rechtsbereinigungsgesetzen und zwei Rechtsbereinigungsverordnungen vorgenommen. Das Dritte Rechtsbereinigungsgesetz befindet sich in der parlamentarischen Beratung.<sup>12</sup>

Für anders nicht zu verwirklichende Bereinigungsvorhaben der Bundesministerien wird der Bundesminister des Innern auch weiterhin das Instrument eines Sammelgesetzes zur Rechtsbereinigung zur Verfügung stellen.

Das Ziel der Rechtsbereinigung, das geltende Recht einfacher und durchschaubarer zu machen, wird jedoch noch wirksamer verfolgt, wenn jede fachlich notwendig gewordene Gesetzesnovellierung dazu genutzt wird, auch die übrigen Vorschriften des Gesetzes einer strengen Prüfung im Hinblick auf Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit der geltenden Regelungen zu unterziehen. Die Ergebnisse dieser Prüfung können dann unmittelbar in der anstehenden Gesetzesnovelle ihren Niederschlag finden.

Umfang und Intensität dieser Überprüfung der gesamten Rechtsmaterie, die durch die Gesetzesnovelle geändert werden soll, werden im Einzelfall unterschiedlich sein. Muß eine Spezialregelung in einem umfangreichen Gesetz schnell geändert werden, wird eine Gesamtüberprüfung dieses Gesetzes nicht in Betracht kommen. In anderen Fällen kann es wiederum sinnvoll sein, eine beabsichtigte Einzeländerung zum Anlaß zu nehmen, alle Regelungen eines Gesetzes einer Grundsatzdiskussion zu unterziehen.

Bei der Vorlage des Referentenentwurfs ist daher – soweit Anlaß dazu besteht – anzugeben, in welchem Umfang das zu ändernde Gesetz daraufhin geprüft wurde, ob mit den notwendig gewordenen Gesetzesänderungen zugleich Bereinigungen des gesamten Gesetzes vorgeschlagen werden können.

<sup>12</sup> Zwischenzeitlich verkündet BGBl. I 1990, S. 1221 ff.

## 2. Maßnahmen zur Reduzierung, Gestaltung, Ordaung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften

*Mit dem Ziel, das Recht zu vereinfachen und Überreglementierungen zu beseitigen, sind nicht nur Gesetze und Verordnungen angesprochen, sondern auch sonstige staatliche Regeln, die das Verhalten von Menschen steuern. Für Beschäftigte in der Verwaltung ist es im Ergebnis gleich, ob sie sich in ihrem Verhalten nach Gesetzen, Verordnungen oder „nur“ nach Verwaltungsvorschriften zu richten haben: Auch Verwaltungsvorschriften sind für sie bindend. Die Bundesregierung hält es deshalb für erforderlich, ihre Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung um Maßnahmen zur Reduzierung, Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften zu ergänzen.*

### 2.1 Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes

Die Bundesregierung beschließt die anliegende Richtlinie zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes.<sup>13</sup>

#### *Erläuterung*

*In Bund und Ländern gibt es eine Reihe erfolgreicher Bemühungen, die vielfach kritisierte „Normenflut“ im Bereich verwaltungsinterner Regelungen einzudämmen. Die Bundesregierung nutzt die dabei gewonnenen Erfahrungen, wenn sie mit einer eigenen Richtlinie Mindestanforderungen an die Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes verbindlich macht. Sie trägt damit dazu bei, ein für die Rechtsstaatlichkeit und Bürgernähe unverzichtbares Steuerungsinstrument in seiner Funktionsfähigkeit zu erhalten. Außerdem wird damit dem in der Regierungserklärung vom 18. März 1987<sup>14</sup> formulierten Ziel, mehr Transparenz staatlicher Entscheidungen und Abläufe zu schaffen, entsprochen.*

### 2.2 Mindestanforderungen an Rundschreiben und ähnliche Informationen

Die Bundesminister tragen dafür Sorge, daß die Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes oder die entsprechenden eigenen Regelungen der Bundesminister vorbehaltlich der Rechte der Länder sinngemäß angewendet werden auf sonstige, über Einzelweisungen hinausgehende schriftliche Informationen von Bundesbehörden (z. B. Rundschreiben, gemeinsame Rundschreiben, Grundsätze, Empfehlungen), die mit dem Ziel herausgegeben werden, daß sie entweder unmittelbar befolgt oder durch Behörden des Bundes verbindlich gemacht werden.

#### *Erläuterung*

*Ein für den Bund typisches Steuerungsinstrument sind die Rundschreiben und ähnliche Informationen, die mit dem Ziel herausgegeben werden, daß sie entweder unmittelbar befolgt oder durch andere Behörden des Bundes verbindlich gemacht werden. Diese Informationen werden von den Beschäftigten in der Verwaltung mit Recht ebenso ernst genommen wie Verwaltungsvorschriften. Die für Verwaltungsvorschriften geltenden Mindestanforderungen müssen daher auf sie sinngemäß angewendet werden.*

### 2.3 Umsetzung

Die Bundesminister tragen dafür Sorge, daß die zu 2.1 und 2.2 gefaßten Beschlüsse auch auf die vorhandenen Verwaltungsvorschriften und sonstigen, über Einzelweisungen hinausgehenden schriftlichen Informationen von Bundesbehörden, die mit dem Ziel herausgegeben wur-

<sup>13</sup> Abgedruckt unter 2.3, S. 23 ff.

<sup>14</sup> Veröffentlicht im Bulletin 1987, 205 ff. (213).

den, daß sie entweder unmittelbar befolgt oder durch Behörden des Bundes verbindlich gemacht werden, innerhalb von fünf Jahren angewendet werden.

#### *Erläuterung*

*Das Ziel, die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsvorschriften als für die Rechtsstaatlichkeit und Bürgernähe unverzichtbare Steuerungsinstrumente zu erhalten, kann nur erreicht werden, wenn auch der vorhandene Vorschriftenbestand anhand der Mindestanforderungen für neue Vorschriften überprüft wird.*

*Die entsprechenden Aktivitäten in den Ländern (vgl. z. B. das seit 1982 jährlich erscheinende, systematisch gegliederte Gültigkeitsverzeichnis des Landes Baden-Württemberg) zeigen, daß eine derartige Bereinigung und Ordnung in wenigen Jahren möglich ist. Wegen des Umfangs und der Komplexität des Bestands an Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Notwendigkeit, auch die unter 2.2 genannten Rundschreiben und ähnlichen Informationen einzubeziehen, erscheint eine Übergangszeit bis zur endgültigen Bereinigung von fünf Jahren angemessen.*

### 3. Bericht 1993

Die Bundesminister berichten der Bundesregierung 1993

○ unter Federführung der Bundesminister des Innern und der Justiz über ihre Erfahrungen mit den unter 1.1 bis 1.6 beschlossenen Maßnahmen zur besseren Vorbereitung von Gesetzen und

○ unter Federführung des Bundesministers des Innern über die Erfahrungen, die sie bei der Anwendung der Richtlinie zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften gewonnen haben.

## 2.3 Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes (VwVR) vom 20. Dezember 1989

### 2.3.1 Wortlaut der VwV-Richtlinie<sup>15</sup>

#### § 1 Gegenstand und Anwendungsbereich

(1) Diese Richtlinie beschreibt Mindestanforderungen an Vorschriften des Bundes, die mit verwaltungsinterner Bindungswirkung generelle und abstrakte Regelungen enthalten (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 Anforde-*

<sup>15</sup> Anlage zum Beschluß der Bundesregierung vom 20. 12. 1989 „Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften“, veröffentlicht im GMBI. 1990, S. 39 ff.

rungen 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<sup>16</sup> 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 Vollzuges 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, 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 verbindlich 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.

<sup>16</sup> Abgedruckt unter 2.1, S. 11ff.

(2) Soweit eine Verwaltungsvorschrift mit Hinweisen, Arbeitshilfen, Erläuterungen, Mitteilungen und ähnlichen Informationen verbunden ist, muß zweifelsfrei erkennbar sein, was Verwaltungsvorschrift 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 Bezeichnungen 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 Fall 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 der Entscheidung dessen abhängt, der die Verwaltungsvorschrift, auf die verwiesen wird, erlassen hat. Dies gilt insbesondere auch für Verwaltungsvorschriften, die nur aus der Verweisung auf andere Verwaltungsvorschriften bestehen (z. B. Übersendung mit der Bitte um Kenntnisnahme und Beachtung).*

## § 6 Bekanntmachung

- (1) Verwaltungsvorschriften sind in der Regel in geeigneter Weise bekanntzumachen.
- (2) Vorschriften über die Behandlung von Verschlußsachen 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.<sup>17</sup>*

*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 Fall 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 Einzelvorschrift enthält eine ausdrückliche Befristung, oder das Ordnungssystem bestimmt ein für alle Verwaltungsvorschriften geltendes Verfalldatum. Die Initiative liegt in diesem Falle bei der für die Einzelvorschrift verantwortlichen Stelle. Für eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer und für die Neuanschreibung 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.

<sup>17</sup> Ausführlichere Information zum BGBl. III vgl. Handbuch der Rechtsförmlichkeit (a.a.O., S. 15 FN 4) S. 26 Rdnr. 23.

*Erläuterung*

*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 Bundesministers der Verteidigung –, besteht keine Veranlassung, sie durch die Richtlinie der Bundesregierung zu ersetzen.*

**§ 10 Inkrafttreten**

Diese Richtlinie tritt am 1. Juli 1990 in Kraft.

**2.3.2 Eine Einführung zur VwV-Richtlinie****I. Anlaß, Zielvorstellungen****1. Bedeutung der Verwaltungsvorschriften**

„Das Recht zu vereinfachen und Überreglementierungen zu beseitigen“, wurde in der Regierungserklärung vom Mai 1983 als ein wichtiges Ziel der Politik der Bundesregierung herausgestellt. Unterstützt von der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung traf die Bundesregierung in Verfolgung dieses Ziels zunächst eine Reihe von Maßnahmen, die sich schwerpunktmäßig auf den geltenden und zukünftigen Bestand an Rechtsvorschriften bezog. In mehreren Rechtsbereinigungsgesetzen wurden nicht mehr als notwendig angesehene Vorschriften aufgehoben und zahlreiche Vereinfachungen des Rechts vorgenommen. Außerdem wurden die Blauen Prüffragen<sup>18</sup> eingeführt, die eine strenge Prüfung neuer Rechtsvorschriften auf Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit gewährleisten sollten. Sehr bald wurde jedoch deutlich, daß auch der verwaltungsinterne Vorschriftenbestand, der in der Diskussion um Normenfluten und Paragraphendickichte zumeist nur eine geringe Rolle spielt, in die Bemühungen um Rechts- und Verwaltungsvereinfachung einbezogen werden mußte. Denn in der Praxis der Rechtsanwendung kommt den verwaltungsinternen Vorschriften erhebliche Bedeutung zu.

In manchen Bereichen determinieren und steuern Verwaltungsvorschriften das alltägliche Handeln der Verwaltungsangehörigen stärker als die zugrundeliegenden Rechtsvorschriften. Obwohl Verwaltungsvorschriften sich grundsätzlich nur an die Verwaltungsangehörigen richten und diese binden, ist ihre Bedeutung für Dritte (Bürger, Unternehmen) zum Teil erheblich. In vielen Fällen werden durch Verwaltungsvorschriften die näheren Voraussetzungen für Leistungen, für bestimmte rechtliche Anforderungen oder für Verfahren festgelegt oder konkretisiert. Ohne Kenntnis dieser Regeln können die Betroffenen, die in diesen Bereichen Verwaltungsentscheidungen herbeiführen wollen oder müssen, ihr Verhalten kaum sinnvoll ausrichten. Daß auch der Verwaltung die Arbeit erleichtert wird, wenn der Bürger oder das Unternehmen die Verwaltungsvorschriften beachten – z. B. kann ein Antrag ohne zeitraubende Rückfragen sofort bearbeitet werden – ist in diesem Zusammenhang ebenfalls erwähnenswert.

**2. Aufarbeitung der Probleme**

Bei der Aufarbeitung der mit den Verwaltungsvorschriften im Zusammenhang stehenden Fragen und Probleme konnten Ergebnisse verschiedener vergleichbarer Bemühungen genutzt werden. Eine ganze Reihe von Bundesländern hatte bereits in vorbildlicher Weise ihren gesamten Verwaltungsvorschriftenbestand erfaßt, geordnet und dabei reduziert.

<sup>18</sup> Abgedruckt unter 2.1, S. 11 ff.

Im Bereich des Einkommensteuerrechts war mit tatkräftiger Unterstützung der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes ein spezieller Verwaltungsvorschriftenbestand untersucht und waren Lösungsvorschläge erarbeitet worden.

### 3. Ziele der Richtlinie

Zwei Hauptziele werden mit der Richtlinie verfolgt.

Zum einen soll einem ausufernden Erlaß von Verwaltungsvorschriften entgegengewirkt und der Bestand an Verwaltungsvorschriften soweit wie möglich reduziert werden. Zum anderen sollen die Verwaltungsvorschriften, die auch bei strenger Prüfung noch als notwendig angesehen werden müssen, am Arbeitsplatz und bei den Betroffenen verfügbar und so einfach wie möglich anwendbar sein.

Um diese Ziele zu erreichen, wurden eine Reihe von Mindestanforderungen für Verwaltungsvorschriften verbindlich gemacht.

Die wichtigsten Mindestanforderungen werden nachfolgend kurz beschrieben.

## II. Die wichtigsten Mindestanforderungen

### 1. Obligatorische Notwendigkeitsprüfung, § 2

Jede Bundesstelle, die Verwaltungsvorschriften erlassen kann, hat durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß eine Notwendigkeitsprüfung vorgenommen wird. Damit soll insbesondere in den Fällen eine Kontrollmöglichkeit eingebaut werden, in denen die Stelle, die die Vorschriften erarbeitet hat, identisch mit derjenigen ist, die sie erläßt.

### 2. Verringerung der Bezeichnungsvielfalt, § 3 Abs. 1

Aufgrund gewachsener Traditionen gab es eine verwirrende Vielzahl von Bezeichnungen für Verwaltungsvorschriften. Diese Vielzahl wurde auf die hauptsächlich benutzten Bezeichnungen reduziert.

### 3. Trennung von Regelung und Information, § 3 Abs. 2

Mit dieser Vorschrift wird den Verfassern von Verwaltungsvorschriften ein Instrument an die Hand gegeben, das bei konsequenter Handhabung zu einer erheblichen Reduzierung von Verwaltungsvorschriften sowie zu einer großen Erleichterung bei ihrer Anwendung führen kann.

Bei der Analyse des geltenden Verwaltungsvorschriftenbestandes war folgender Sachverhalt festgestellt worden:

In vielen Verwaltungsvorschriften werden der besseren Verständlichkeit wegen zunächst alle einschlägigen Rechtsvorschriften wiederholt, bevor die eigentliche Verwaltungsvorschrift, nämlich die den Verwaltungsangehörigen bindende Auslegung der Rechtsvorschriften, aufgeführt wird. Außerdem werden vielfach reine Informationen, die zwar für den Adressaten nützlich sind, aber keine Regelung darstellen, in Vorschriftenformen gefaßt. Dadurch können leicht Mißverständnisse und Interpretationsschwierigkeiten entstehen.

Mit der in § 3 Abs. 2 der Richtlinie getroffenen Regelung, Vorschriften und nützliche Informationen optisch zu trennen, wird zweierlei erreicht. Der Herausgeber einer Verwaltungsvorschrift muß sich genauer als bisher überlegen, für welchen Fall er die Verwaltungsangehörigen durch Schaffung von Verwaltungsbinnenrecht binden will. Dabei braucht er nicht auf die nützlichen Informationen zu verzichten, muß sie aber kennzeichnen. Der Adressat kann auf diese Weise sofort erkennen, was für ihn bindende Vorschrift und welcher Teil nützliche Information ist.

In der Richtlinie selbst ist diese Trennung modellhaft durch Paragraphen und Erläuterungen vorgenommen worden.

Durch die vorgeschriebene Trennung von Vorschrift und Information kann im übrigen die Servicefunktion von Verwaltungsvorschriften, z. B. durch die Verwendung von Bildern oder Grafiken, noch verstärkt werden.

#### **4. Adressatenorientierung, § 4**

Die im § 4 enthaltenen Regelungen formulieren an sich Selbstverständlichkeiten. Sie bedürften allerdings der ausdrücklichen Regelung, da hier bei der Analyse des Vorschriftenbestandes deutliche Defizite erkennbar waren.

#### **5. Kennzeichnungspflicht, § 5**

Auch diese Regelung versucht, einem festgestellten Mangel zu begegnen. Häufiger Anlaß für abstrakt-generelle Verwaltungsregelungen ist ein von der Verwaltung entschiedener Einzelfall, der für exemplarisch angesehen wird. Die Einzelfallentscheidung wird generalisiert und den damit befaßten Verwaltungsstellen mit der Bitte um Kenntnisnahme und Beachtung mitgeteilt. In diesen Fällen wird oft nicht ausreichend der Bezug zu bereits erlassenen Verwaltungsvorschriften hergestellt.

#### **6. Bekanntmachung als Regel, § 6**

Wie bereits erwähnt, sind Verwaltungsvorschriften in zahlreichen Fällen von erheblichem Interesse für Dritte (Bürger, Unternehmen). Diesem Tatbestand soll die Bekanntmachungsvorschrift Rechnung tragen. Darüber hinaus war der Gedanke maßgebend, daß eine moderne Verwaltung ihr Verhalten gegenüber der Öffentlichkeit grundsätzlich transparent machen sollte.

#### **7. Ordnungssystem, §§ 7 und 8**

Um die Auffindbarkeit der Verwaltungsvorschriften zu erleichtern, wird in den Bereichen, in denen eine Vielzahl von Verwaltungsvorschriften herausgegeben werden, ein Ordnungssystem verbindlich gemacht. Für diese Ordnungssysteme sind die Bundesministerien im Rahmen ihrer Ressortzuständigkeit verantwortlich.

### **III. Rundschreiben des Bundes**

Neben dem Erlaß von Verwaltungsvorschriften wird auf Bundesebene das Rundschreiben als ein weiteres typisches, allerdings nur faktisch wirkendes Steuerungsinstrument für Verwaltungshandeln verwandt. Dies gilt zum einen in den Fällen, in denen der Bund oder ein zuständiges Bundesministerium keine förmliche Kompetenz zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften hat, sondern diese dem Adressaten des Rundschreibens zusteht. 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 Bundes-Rundschreibens mit der Bitte um Kenntnisnahme und Beachtung. Zum Teil erfolgt nicht einmal diese „formale“ Umsetzung. Zum anderen ersetzt das Rundschreiben in der Praxis teilweise die an sich mögliche Verwaltungsvorschrift. Denn das Rundschreiben kann leichter und schneller „erlassen“ werden als eine Verwaltungsvorschrift, wird aber im Regelfall in gleicher Weise „beachtet“.

Da damit die tatsächliche Wirkung dieser Rundschreiben dem Erlaß von Verwaltungsvorschriften vergleichbar sein kann, wurden die Bundesminister durch Beschluß der Bundesregierung verpflichtet, die Richtlinie für Verwaltungsvorschriften sinngemäß auch auf solche Rundschreiben anzuwenden.

## 2.4 Leitlinien zur Vereinfachung von Vorschriften bei EG-Vorhaben vom 10. Februar 1984<sup>19</sup>

### I. Einleitung

1. Die Europäische Integration als vereinbartes Ziel der Mitgliedstaaten und als Aufgabe der Gemeinschaftsorgane ist in ständiger Entwicklung begriffen. Die Handhabung der bestehenden und die Begründung neuer Gemeinschaftspolitiken erfordert auch eine fortschreitende Harmonisierung der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten. Die europäische Integration schließt deshalb notwendig eine expandierende, d. h. Neues schaffende Rechtssetzung ein (vgl. Feierliche Deklaration). Die Harmonisierung der Rechtssysteme als solche braucht nicht zu einer Erhöhung der Regelungsdichte zu führen, weil sie bis zu zehn z. T. sehr unterschiedliche Regelungen der Mitgliedstaaten durch eine einheitliche Regelung der Gemeinschaft ersetzt.

2. Ebenso wie im einzelstaatlichen Bereich gilt es jedoch auf der supranationalen Ebene der EG, allzu zahlreichen und perfektionistischen Regelungen zu begegnen. Dabei sind allerdings die EG-spezifischen Bedingungen zu berücksichtigen.

a) Die EG-Regelungsdichte ist naturgemäß dort besonders groß, wo Gemeinschaftspolitik nationale Politiken ersetzt. Die Regelungsdichte kann um so niedriger sein, je liberaler die Politiken sind.

Auf die EG-Agrarpolitik entfällt angesichts des dort bestehenden Marktordnungssystems der ganz überwiegende Anteil der EG-Rechtsakte.

Ein weiterer wichtiger Regelungsbereich liegt in der EG-Handelspolitik und der Zollunion einschließlich Zollrecht. Die Gemeinschaftsregelungen ersetzen hier weitgehend die materiellen Regelungen der Mitgliedstaaten, mit erheblichen Vorteilen für die Wirtschaft (z. T. sind allerdings noch nationale Umsetzungen erforderlich).

b) Die von Gemeinschaftspolitiken abgedeckten Bereiche werden vorwiegend durch EG-Verordnungen geregelt. Da diese unmittelbar geltendes Recht schaffen und sich damit direkt an den Bürger wenden, ist bei der Formulierung von Verordnungen auf Bürgernähe, Verständlichkeit und Praktikabilität besonders zu achten.

c) EG-Harmonisierungsvorhaben zum Abbau technischer Handelshemmnisse oder zur sonstigen Rechtsangleichung<sup>20</sup> werden im allgemeinen als EG-Richtlinien erlassen. Auch hier ist auf klare und umsetzbare Tatbestände zu achten. Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, bei der Umsetzung in nationale Regelungen für Verständlichkeit und Praktikabilität zu sorgen.

### II. Leitlinien

#### 1. Grundsätze

Die Entbürokratisierungsbemühungen sollten im Bereich der europäischen Gemeinschaft auf künftige EG-Vorhaben konzentriert werden. Bestehende EG-Rechtsakte sollten anlässlich ihrer Verlängerung, Novellierung oder Ergänzung „durchforstet“ werden.<sup>21</sup>

Die Vertreter der Bundesregierung werden in allen Phasen des EG-Rechtsetzungsverfahrens darauf hinwirken, daß

<sup>19</sup> Auf Vorlage des Bundesministers für Wirtschaft von den Europa-Staatssekretären bestätigt.

<sup>20</sup> Insbesondere des Gesellschaftsrechts, Steuerrechts, Wettbewerbsrechts (UWG), des Arbeits-, Verbraucher- oder Umweltschutzrechts. (Im Original Fußnote 1, S. 2. Der Herausgeber.)

<sup>21</sup> Aufhebung oder Änderung ohne diesen Anlaß zu Zehnt schwierig; Kommissionsvorschlag erforderlich und ggf. anzuregen. (Im Original Fußnote 2, S. 2. Der Herausgeber.)

- sachlich entbehrliche Regelungen vermieden werden, d. h. jedes Vorhaben ist genau auf seine Notwendigkeit als EG-Regelung zu prüfen,
- alle EG-Regelungen unbürokratisch sind und überflüssigen Perfektionismus vermeiden; Maßstab für die Regelungsdichte sind die Regelungsziele.

Diese Grundsätze sind bereits bei der Vorbereitung von Entwürfen durch die EG-Kommission im frühestmöglichen Stadium geltend zu machen. Ressortabstimmung muß im Frühstadium erfolgen, um diese Gesichtspunkte rechtzeitig einzubringen.

Diese Grundsätze sind in gleicher Weise bei der Beratung in den Ratsgremien, namentlich in den Arbeitsgruppen zu beachten. In besonders krassen Fällen sollte vorab eine Aussprache im Ausschuß der Ständigen Vertreter/Sonderausschuß Landwirtschaft über die Notwendigkeit oder das Ausmaß der geplanten Regelung geführt werden.

Dem Rat schon längere Zeit vorliegende Vorschläge sind erneut auf ihre Notwendigkeit zu prüfen; einer etwaigen Veränderung des Umfelds ist Rechnung zu tragen.

Die Kritik am materiellen Inhalt eines Vorschlags muß deutlich von der Kritik an einer unnötig bürokratischen Ausgestaltung oder seiner Notwendigkeit überhaupt getrennt werden. Unsere Vereinfachungsbestrebungen werden in Brüssel sonst als Vorwand abgetan.

## 2. Regelungsbedürfnis

Der Maßstab für die Notwendigkeit einer Harmonisierungsregelung ist in erster Linie aus Art. 100 EWG-V zu entnehmen: Harmonisierung derjenigen Vorschriften, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Dabei ist unser Interesse an einem guten Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu berücksichtigen.<sup>22</sup>

- a) Dies bedeutet bei Harmonisierungsvorhaben zum Abbau von technischen Handelshemmnissen, daß aufgrund der unterschiedlichen nationalen Vorschriften tatsächlich spürbare Handelshemmnisse entstanden oder zu erwarten sind.<sup>23</sup>  
Schwierigkeiten nur zwischen einzelnen Mitgliedstaaten sollten möglichst durch bilaterale pragmatische Absprachen beseitigt werden (ohne aber evtl. erforderliche EG-Aktionen zu verbauen).
- b) Das Regelungsbedürfnis ist auch zu prüfen bei der Angleichung z. B. des Gesellschaftsrechts, Steuerrechts, Wettbewerbsrechts (UWG), des Arbeits-, Verbraucher- oder Umweltschutzrechts. Die Regelungsziele müssen ein Tätigwerden auf Gemeinschaftsebene erfordern.
- c) Vorhandene Rechtsnormen sollten nicht zu häufig geändert werden. Das trägt zur Klarheit der Sachregelungen bei. Häufige Änderungen führen zur Unübersichtlichkeit sowie zu unangemessenen Anpassungsbelastungen der Wirtschaft. Der Änderungsbedarf sollte möglichst gebündelt werden.
- d) Soweit ein schrittweises Vorgehen nicht zu vermeiden ist (z. B. schwieriger Konsens über eine Gesamtregelung), sollten nach einer angemessenen Erfahrungszeit die verstreuten Einzelregelungen möglichst zu einer einheitlichen Regelung zusammengefaßt werden (Kodifizierung).<sup>24</sup>
- e) Nationale Handelshemmnisse, die nach dem EG-Recht nicht zu rechtfertigen sind, sollten nur ausnahmsweise Anlaß für eine zusätzliche Harmonisierung sein.

<sup>22</sup> Z. B. Harmonisierung des Umweltrechts auch unter dem Gesichtspunkt gleicher Wettbewerbsbedingungen und grenzüberschreitender Auswirkungen. (Im Original Fußnote 1, S. 3. Der Herausgeber.)

<sup>23</sup> Die Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften z. B. soll dem vorbeugen. (Im Original Fußnote 2, S. 3. Der Herausgeber.)

<sup>24</sup> Kodifizierung kommt z. B. längerfristig im Bereich der Handelspolitik in Betracht (Zusammenfassung der Ein- und Ausführungsregeln in einer Außenwirtschafts-VO). (Im Original Fußnote 1, S. 4. Der Herausgeber.)

### 3. Regelungsinhalt

Der Regelungsinhalt ist unbürokratisch auszugestalten, z. B. muß

- eine überflüssige Detailregelung vermieden werden
- die Regelung sprachlich und inhaltlich verständlich sein
- eine einheitliche und klare Terminologie verwendet werden, selbst wenn sie sich nicht unbedingt am nationalen Sprachgebrauch orientiert.

In den Richtlinien zum Abbau technischer Handelshemmnisse sollte möglichst auf technische Spezifikationen verzichtet werden; soweit rechtlich und sachlich möglich sollten europäische oder internationale Normen nutzbar gemacht werden; eine Modifizierung dieser Normen im Richtlinien text ist zu vermeiden.

Die Mitgliedstaaten setzen in den Verhandlungen häufig zahlreiche Ausnahmen und Wahlmöglichkeiten durch. Diese können die Regelungsziele aushöhlen oder zu unklaren Regelungen führen. Oft kann nur damit wesentlichen Belangen der einzelnen Mitgliedstaaten oder den Besonderheiten des nationalen Rechts Rechnung getragen werden. In derartigen Fällen ist dies die einzige Möglichkeit, zu Integrationsfortschritten zu kommen. Ausnahmen sollten indessen soweit wie möglich befristet werden.

## 2.5 Rechts- und Verwaltungsvereinfachung/Auszug aus dem Protokoll über die Ergebnisse der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 16. Februar 1979/TOP 2a

Die Regierungschefs von Bund und Ländern sind sich darüber einig, der Gefahr einer Überreglementierung und Perfektionierung im Bereich der Gesetzgebung und der Verwaltungsregelungen entgegenzuwirken. Sie werden darauf achten, daß folgende Grundsätze stärker verwirklicht werden:

- Die Rechts- und Verwaltungsvorschriften sollten auf das zur Erreichung der politischen Zielsetzung unbedingt Notwendige beschränkt werden,
- die Regelungsbefugnis sollte stets dort den Ländern überlassen bleiben, wo eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend geboten ist,
- Regelungen sollten bürgernah, einfach und verständlich abgefaßt und so sparsam, leicht und bürgernah durchführbar wie möglich gestaltet werden,
- Statistiken sollten nachhaltig eingeschränkt und gestrafft werden,
- beim Erlaß von EG-Vorschriften sollten diese Grundsätze ebenfalls möglichst weitgehend verwirklicht werden.

### 3. Vorschriften und Beschlüsse für spezielle Tatbestände

#### 3.1 Kostenwirksame, strukturelle Maßnahmen auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstrechts/Gemeinsame Erklärung der Regierungen des Bundes und der Länder vom 1. Juli 1977

DER BUNDESMINISTER DES INNERN

20. Juli 1977

Betr.: Gemeinsame Erklärung der Regierungen des Bundes und der Länder vom 1. Juli 1977

Anlg.: - 1 -

Als Anlage übersende ich den Wortlaut der Gemeinsamen Erklärung der Regierungen des Bundes und der Länder vom 1. Juli 1977 und die dazugehörige Protokollnotiz zu Ihrer Unterrichtung.

Anlage zum Schreiben BMI  
- D II 1 - 221 005/1  
vom 20. Juli 1977

#### Gemeinsame Erklärung der Regierungen des Bundes und der Länder vom 1. Juli 1977<sup>25</sup>

A. Die Bundesregierung und die Regierungen der Länder bekräftigen im Anschluß an ihre Gemeinsame Erklärung vom 19. Dezember 1974 ihren Willen, auf eine gemeinsame, stabilitätskonforme Steuerung der Personalkosten im öffentlichen Dienst hinzuwirken.

Sie treten deshalb dafür ein, daß in ihrem jeweiligen Bereich auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstrechts einschließlich des Tarifrechts für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes kostenwirksame strukturelle Maßnahmen nur nach Maßgabe der Abschnitte B und C getroffen werden.

Die Regierungen des Bundes und der Länder werden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auf die Gemeinden und Gemeindeverbände und die sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts einwirken, sich ebenfalls im Sinne dieser Erklärung zu verhalten.

B. Kostenwirksame strukturelle Maßnahmen sind nur zulässig

1. in Gesetzen und Verordnungen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen;
2. im übrigen,
  - 2.1 wenn es sich um die Anpassung an eine beim Bund oder in der Mehrzahl der Länder bereits bestehende Regelung handelt;
  - 2.2 wenn nicht innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung (Posteingang) einer beabsichtigten Maßnahme die Bundesregierung und zwei Landesregierungen oder die Mehrheit der Landesregierungen widersprechen; soweit die Bundesregierung eine Maßnahme beabsichtigt, ist diese zulässig, wenn ihr nicht innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung (Posteingang) des Vorschlages sieben Landesregierungen widersprechen;

<sup>25</sup> Die Gemeinsame Erklärung wird z. Z. im Hinblick auf eine Beteiligung der fünf neuen Bundesländer überarbeitet; Ansprechpartner im Bundesministerium des Innern ist Referat D II 1, Tel.: 0228/681-1.

2.3 wenn es sich um Maßnahmen von geringer politischer und finanzieller Bedeutung handelt und die für das Besoldungs- und Versorgungsrecht, ggf. die für das sonstige Dienstrecht zuständigen Minister im Benehmen mit den nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Fachministern nach dem Verfahren unter Ziff. 2.2 nicht widersprechen.

Die Entscheidung, ob eine Maßnahme von geringer politischer und finanzieller Bedeutung ist, trifft der Bund oder das Land, in dessen Zuständigkeitsbereich die Maßnahme beabsichtigt ist; dabei kann erklärt werden, daß die beabsichtigte Maßnahme als Bagatellregelung ohne Auswirkung auf andere Dienstherren einzustufen und deshalb dem Abstimmungsverfahren nicht zu unterwerfen ist. Die anderen Dienstherren sind davon zu unterrichten.

- C. Kostenwirksame Maßnahmen auf dem Gebiet des Tarifrechts für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes sind zwischen dem Bund, der Tarifgemeinschaft deutscher Länder und der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände zu koordinieren. Für den Bereich der Länder erfolgt die Abstimmung nach der Satzung der Tarifgemeinschaft deutscher Länder.
- D. Diese Erklärung gilt bis zum 31. Dezember 1978. Sie hat für jeweils zwei weitere Jahre Bestand, wenn nicht von der Bundesregierung oder einer Landesregierung ihre Aufhebung begehrt wird. Für die Dauer der Wirksamkeit dieser Erklärung ruht das Abkommen zwischen den Regierungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland zur Sicherung der Besoldungseinheit vom 14. Oktober 1970. Das Abkommen vom 19. Dezember 1974 tritt außer Kraft.

Protokollnotiz

(durch Zeitablauf erledigt)

DER BUNDESMINISTER DES INNERN

22. Dezember 1978

Betr.: Gemeinsame Erklärung der Regierungschefs  
von Bund und Ländern vom 1. Juli 1977;  
hier: Regelung des Verfahrens

Bezug: Mein Schreiben (Schnellbrief) vom 20. Juli 1977

...

Anlg.: - 1 -

Der Chef des Bundeskanzleramtes und die Chefs der Staats-/Senatskanzleien der Länder haben am 6. Oktober 1978 einer Erläuterung zur „Gemeinsamen Erklärung“ zugestimmt, deren Wortlaut ich als Anlage übersende.

Ergänzend teile ich folgendes mit:

1. Das Verfahren beim Arbeitskreis der Länder für Besoldungsfragen bzw. in der Bund-Länder-Kommission für Reisekosten, Umzugskosten und Beihilfen (Nr. 3 der Erläuterung) ist ein vorbereitendes Verfahren und läßt das offizielle Abstimmungsverfahren unberührt. Die Beteiligung des Arbeitskreises und der Bund-Länder-Kommission darf nicht zu einer Verlängerung der Dreimonatsfrist führen.

Soweit Nr. 3 der Erläuterung die Erörterung eines ansonsten nicht der Zuständigkeit des Arbeitskreises für Besoldungsfragen unterliegenden Vorhabens im Arbeitskreis vorsieht, wird es sich im allgemeinen um eine Unterrichtung handeln.

2. Wegen des Abstimmungsverfahrens innerhalb der Bundesregierung hinsichtlich der Vorhaben im Bundesbereich hat der Chef des Bundeskanzleramtes im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen und mir vorgesehen:

**2.1 Abschnitt B Ziffer 2.2 der Gemeinsamen Erklärung**

Adressat: ChBK, Stellungnahme BMI nach Abstimmung mit BMF und ggf. sonstigen beteiligten Ressorts, bei Kabinettsachen nach Beteiligungsverfahren gem. §§ 94, 98 BBG Kabinettschluß; in Fällen einer Nichteinigung zwischen Ressorts Entscheidung nach § 17 GOBReg. ChBK teilt Vorhaben den Staats-(Senats-)Kanzleien der Länder mit und informiert nach Abschluß des Verfahrens BMI, BMF usw. über Haltung der Länder.

**2.2 Abschnitt B Ziffer 2.3 der Gemeinsamen Erklärung**

Adressat: BMI; ChBK und BMF erhalten Abdruck. BMI veranlaßt nach Abstimmung mit BMF, sonstigen beteiligten Ressorts und ggf. nach Vorerörterung gem. Nr. 3 der Erläuterung ggf. Stellungnahme der in den Ländern jeweils zuständigen Minister (Senatoren) und übermittelt nach Abschluß des Verfahrens Umfrageergebnis an ChBK, BMF usw.; bei Nichteinigung Verfahren wie unter Nr. 2.1 Satz 1 zweiter Halbsatz. Bei Bagatellregelungen Unterrichtung der Länder durch BMI; ChBK, BMF usw. erhalten Abdruck.

**Anlage zum Schreiben BMI vom 22. Dezember 1978**

Der Chef des Bundeskanzleramtes und die Chefs der Staats- und Senatskanzleien sind sich hinsichtlich der Anwendung der Gemeinsamen Erklärung vom 1. Juli 1977 über folgendes einig:

1. Kostenwirksame strukturelle Maßnahmen im Sinne der Gemeinsamen Erklärung vom 1. Juli 1977 sind auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstrechts generelle Regelungen, die von konstitutiver Wirkung sind und im Personalbereich – auch anderer Dienstherren – zu Mehrkosten führen oder führen können.  
Hierzu gehören insbesondere Maßnahmen im Besoldungsrecht und in seinen Nebengebieten sowie im sonstigen Dienstrecht, Änderungen des Laufbahnrechts und der Ausbildungs- und Prüfungsordnungen mit zu erwartenden finanziellen Konsequenzen.
2. Das in der Gemeinsamen Erklärung vorgesehene Abstimmungsverfahren gemäß Teil B Ziffer 2.2 läuft über das Bundeskanzleramt und die Staats- und Senatskanzleien aller Länder. Ist nach Durchführung eines Abstimmungsverfahrens eine Maßnahme im Sinne der Gemeinsamen Erklärung zulässig, so gilt dies auch für gleiche Vorhaben anderer Dienstherren.
3. Zur Vorbereitung der Entscheidung, ob das Verfahren gemäß Teil B Ziffer 2.3 Anwendung finden kann, oder ob eine Bagatellregelung anzunehmen ist, sollen die beabsichtigten Maßnahmen vorher im Arbeitskreis der Länder für Besoldungsfragen unter Beteiligung des BMI und des BMF bzw. in der Bund-Länder-Kommission für Reisekosten, Umzugskosten und Beihilfen zur Erörterung gestellt werden. Das Ergebnis ist in dem Verfahren selbst mitzuteilen.

### 3.2 Vermeidung von Sonderverwaltungsverfahren/Auszug aus dem Beschluß der Bundesregierung vom 13. Juli 1983

2.1 Die Bundesregierung nimmt den bei der Verabschiedung des Verwaltungsverfahrensgesetzes gefaßten Beschluß des Deutschen Bundestages vom 15. Januar 1976 auf, in dem es heißt:

„Die Bundesregierung wird ersucht, dafür Sorge zu tragen, daß die durch das Verwaltungsverfahrensgesetz angestrebte Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts binnen acht Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes verwirklicht sein wird.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz gilt nach § 1 nur subsidiär. Es ist also nicht anwendbar, soweit Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Regelungen enthalten. Solche dem Verwaltungsverfahrensgesetz vorgehende Verfahrensvorschriften bestehen in großer Zahl. Eine weitgehende Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts ist somit nur durch eine umfassende Rechtsbereinigung zu erreichen. Die Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes müssen von allen verwaltungsverfahrenrechtlichen Sonderregelungen befreit werden, die nicht durch zwingende Gründe gerechtfertigt sind.“

Im Deutschen Bundestag ist im Frühjahr 1982 an diesen Beschluß erinnert worden (vgl. BT-Drucks. 9/1415; Stenografischer Bericht der 98. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 30. April 1982, Seite 5922).

Bisher schon haben die Bundesressorts neue oder zu ändernde Rechtsvorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz hin überprüft. Diese Bemühungen um Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts werden verstärkt durch Einbeziehung aller Vorschriften zu novellierender Gesetze oder Rechtsverordnungen in die Prüfung auf Vereinbarkeit mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz, auch soweit deren Änderung aus fachlicher Sicht nicht veranlaßt ist. Außerdem wird die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts im Wege zusammenfassender Regelungen gefördert.

2.3 Die Bundesregierung beschließt daher, daß die Bundesminister – in Übereinstimmung mit den Bestrebungen nach Entbürokratisierung, Eindämmung der Vorschriftenflut und Verwaltungsvereinfachung, wie sie in den Regierungserklärungen vom 13. Oktober 1982<sup>26</sup> und 4. Mai 1983<sup>27</sup> angesprochen worden sind – unverzüglich und nachdrücklich alle Maßnahmen ergreifen, um den Beschluß des Deutschen Bundestages vom 15. Januar 1976 nach folgender Maßgabe zu verwirklichen:

- Bei jeder Änderung eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung ist die gesamte Regelung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz zu überprüfen und von allen nicht zwingend erforderlichen, entgegenstehenden oder inhaltsgleichen Regelungen zu befreien, auch soweit die beabsichtigten Rechtsänderungen dazu keinen unmittelbaren Anlaß bieten.
- Sonderverwaltungsverfahren ist in künftigen Bundesgesetzen oder Rechtsverordnungen nur noch dann vorzusehen, wenn dies zwingend erforderlich ist, weil andernfalls eine sinnvolle und fachlich vertretbare Regelung nicht verwirklicht werden kann.
- Der Bundesminister des Innern und der für die Rechtsförmlichkeitsprüfung zuständige Bundesminister der Justiz sind schon bei Beginn der Gesetzgebungsarbeiten einzuschalten, wenn das für den Entwurf federführende Ressort vom Verwaltungsverfahrensgesetz abweichendes oder mit ihm übereinstimmendes Sonderrecht für erforderlich hält.

<sup>26</sup> Veröffentlicht im Bulletin 1982, 853 ff.

<sup>27</sup> Veröffentlicht im Bulletin 1983, 397 ff.

### 3.3 Hinweis auf Petitionen in der Begründung von Gesetzesvorlagen/ Rundschreiben des Bundesministers des Innern vom 5. Oktober 1989

DER BUNDESMINISTER DES INNERN

5. Oktober 1989

Betr.: Begründung von Gesetzesvorlagen;  
hier: Hinweis auf Petitionen

Bezug: Erörterung in der 64. Sitzung des Ausschusses für Organisationsfragen am  
24. August 1989

Anlg.: – 1 –

Aufgrund einer Anregung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages und nach Erörterung im Ausschuß für Organisationsfragen bitte ich, in den Fällen, in denen eine Petition wesentlich zu einer Gesetzesinitiative beigetragen hat oder für das Gesetzgebungsverfahren von maßgeblicher Bedeutung war, in der Begründung zu der Gesetzesvorlage anzuführen, daß hierzu eine vom Deutschen Bundestag überwiesene Petition vorgelegen hat.

Als Anlage ist mein Schreiben an den Chef des Bundeskanzleramtes vom 15. September 1989 beigefügt. Der Chef des Bundeskanzleramtes hat mit Schreiben vom 29. September 1989 dem Vorsitzenden des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, Herrn MdB Dr. Gero Pfennig, die Auffassung der Bundesressorts übermittelt. Die Antwort beinhaltet im wesentlichen die Argumentation des Ausschusses für Organisationsfragen.

Anlage

DER BUNDESMINISTER DES INNERN

15. September 1989

Betr.: Begründung von Gesetzesvorlagen;  
hier: Hinweis auf Petitionen

...

Den Vorschlag des Petitionsausschusses, die Bundesregierung möge „zukünftig bei Gesetzesinitiativen in der Begründung darauf eingehen, ob hierzu eine ihr vom Bundestag überwiesene Petition vorgelegen hat“, verbunden mit der Anregung, eine entsprechende Regelung in die „Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – Besonderer Teil – (GGO II)“ zu übernehmen, habe ich wegen der grundsätzlichen Bedeutung für alle Bundesressorts zum Anlaß einer Sondersitzung des Ausschusses für Organisationsfragen (§ 9 GGO I) genommen.

In der Sitzung vom 24. August 1989 hat der Ausschuß für Organisationsfragen (AfO) hierzu nach ausführlicher Erörterung folgenden Beschluß gefaßt:

1. Der AfO hält eine Änderung des § 40 GGO II um die vom Petitionsausschuß vorgeschlagene Regelung nicht für zweckdienlich.
2. Der AfO betrachtet ein Rundschreiben des BMI als geeignetes Mittel, um dem Anliegen des Petitionsausschusses in hierfür geeigneten Fällen Rechnung zu tragen.
3. Der AfO bittet den Bundesminister des Innern, den Chef des Bundeskanzleramtes über den Erörterungs- und Entscheidungsstand zu unterrichten.

Für den Beschluß des AfO waren folgende Überlegungen maßgeblich:

Der Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages hat in seiner Sitzung am 8. März 1989 neue Grundsätze für die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze) verabschiedet. Diese Verfahrensgrundsätze unterscheiden in Nr. 7.14.1 bis 7.14.4 zwischen folgenden Petitionen, die an die Bundesregierung überwiesen werden:

- Petitionen, die zur Berücksichtigung überwiesen werden
- Petitionen, die zur Erwägung überwiesen werden
- Petitionen, die als Material überwiesen werden (um z. B. zu erreichen, daß die Bundesregierung sie in die Vorbereitung von Gesetzentwürfen, Verordnungen oder anderen Initiativen oder Untersuchungen einbezieht)
- Petitionen, die der Bundesregierung als Begründung des Beschlusses des Bundestages oder als besonderer Hinweis auf das Anliegen des Petenten überwiesen werden.

Der Vorsitzende des Petitionsausschusses hat darauf hingewiesen, daß sich seine Anregung auf alle der Bundesregierung überwiesenen Petitionen beziehen soll, die für Gesetzesinitiativen relevant sind.

Gegen eine unterschiedslose Behandlung von Petitionen im Zusammenhang mit Gesetzesinitiativen der Bundesregierung werden von seiten der Bundesressorts gravierende Bedenken und Einwände geltend gemacht. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Bei Gesetzesvorhaben mit umfangreichem Regelungsinhalt, deren Entstehung sich über einen längeren Zeitraum erstreckt, kann eine Vielzahl von Petitionen zu unterschiedlichen Aspekten in unterschiedlichen Arbeitseinheiten des federführenden oder anderer zu beteiligenden Ressorts vorliegen. Die Verpflichtung, auf alle diese Petitionen in der Gesetzesbegründung hinzuweisen, macht eine systematische Registrierung und Zuordnung bei einer zentralen Stelle des Ressorts (zweckmäßigerweise bei den Parlaments- oder Kabinetttreffern) erforderlich, die im Einzelfall innerhalb der Bundesregierung noch zusätzlich abgeklärt werden müßte. Nur so könnte sichergestellt werden, daß wirklich alle Petitionen berücksichtigt werden.
- Das Eingehen auf Petitionen in der Gesetzesbegründung würde voraussetzen, daß sich ein Kausalzusammenhang zwischen Petition und Gesetzesinitiative nachweisen ließe; d. h. in jedem Einzelfall müßte eine sachliche Bewertung der angeführten Petition erfolgen. Eine solche zusätzliche Prüfung und Bewertung, die zudem zwischen den Ressorts abzustimmen wäre, erfordert einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand.
- Das Eingehen auf das Vorliegen von Petitionen ohne eine entsprechende kausale Verknüpfung würde die tatsächlichen Gründe verschleiern und den rechtsstaatlichen Forderungen, in der Gesetzesbegründung den Entscheidungsprozeß offenzulegen, letztlich zuwiderlaufen.
- Ursachen von Gesetzgebungsmaßnahmen können vielfältiger Art sein, z. B. Änderung politischer Ziele, Änderung der Rechtsprechung, Änderung der öffentlichen Meinung, Entwicklungen im wirtschaftlichen und technologischen Bereich usw. Aus der Tatsache, daß zu einer Gesetzesinitiative Petitionen vorliegen oder nicht, lassen sich daher Rückschlüsse etwa in Richtung auf Notwendigkeit oder Dringlichkeit des Gesetzesvorhabens nicht ziehen. Das Hervorheben von Petitionen würde eine scheinbar herausragende Bedeutung dieses Aspektes kenntlich machen. Dies gilt insbesondere bei einer geschäftsordnungsmäßigen Verankerung.
- Petitionen, die der Bundestag der Bundesregierung überweist, können im Einzelfall ebenso bedeutsam sein wie sonstige Äußerungen zu dem Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens. Die Erwähnung einer Petition könnte ebenso wie die Erwähnung von Äußerungen sonstiger interessierter Kreise oder von Interessenverbänden in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken, als würde die Gesetzgebung speziellen privaten Interessen folgen. Dies könnte zu Irrtümern über die Motive des Gesetzgebers führen.

Nach alledem können die Bundesressorts in der Anregung des Petitionsausschusses keinen sachdienlichen Verfahrensvorteil erblicken. Die Bundesressorts weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß bereits jetzt die Inhalte einschlägiger Petitionen Bestandteil der gesetzgeberischen Vorbereitung innerhalb der Bundesregierung sind. Soweit Petitionen für die gesetzliche Ausgestaltung von maßgeblicher Bedeutung sind, ist das Eingehen auf diese vom Bundestag überwiesenen Petitionen in der Gesetzesbegründung (§ 40 GGO II) darüber hinaus eine Selbstverständlichkeit und wird auch praktiziert.

Die Bundesressorts haben der von mir vertretenen Auffassung zugestimmt, durch ein Rundschreiben meines Hauses auf diese – wenn auch bisher nur in Einzelfällen – geübte Praxis hinzuweisen und um deren Beachtung zu bitten.

## 4. Arbeitshilfen, Merkblätter, Empfehlungen

### 4.1 Arbeitshilfe zur Ermittlung der Durchführungskosten von Gesetzen

#### 1. Durchführungskosten

1.1 Kosten sind der in Geld ausgedrückte Wert eingesetzter Personal- und Sachmittel (sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen) zur Erbringung einer Verwaltungsleistung.

Ausgaben sind dagegen alle Abgänge im Zahlungsmittelbestand.

1.2 Die Gesetzeskosten umfassen die Kosten, die aus

- der Vorbereitung/Erarbeitung des Gesetzes bis zur Verabschiedung
- der Durchführung des Gesetzes

entstehen.

1.3 Durchführungskosten von Gesetzen sind Zweckausgaben und Verwaltungskosten.

Zweckausgaben sind die Aufwendungen, die unmittelbar der Förderung der mit dem Gesetz angestrebten Wirkungen dienen sollen (die sich aus dem Gesetz ergebenden materiellen Leistungen).

Verwaltungskosten sind die Aufwendungen, die der öffentlichen Verwaltung bei der Durchführung der Gesetze entstehen.

#### 2. Grundsätze für die Ermittlung der Durchführungskosten

2.1 Bei der Ermittlung ist darauf zu achten, daß der Erhebungsaufwand in angemessenem Verhältnis zu den voraussichtlichen Durchführungskosten steht.

2.2 Zur Erfassung der Durchführungskosten ist das Gesetzesvorhaben in abgrenzbare Einzelaufgaben zu zerlegen, die eine anschließende hinreichend genaue Quantifizierung der Verwaltungskosten und Zweckausgaben ermöglichen. Soweit diese Anforderung nicht erfüllt werden kann, ist zumindest eine grobe Schätzung durchzuführen; bei der Darstellung der Durchführungskosten ist diese Einschränkung zu begründen.

#### 3. Verwaltungskosten

##### 3.1 Personalkosten

Der Berechnung der Personalkosten sind die vom Bundesminister des Innern herausgegebenen „Personalkostensätze für Kostenberechnung/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ in der jeweils geltenden Fassung<sup>28</sup> zugrunde zu legen. Sie sind erhältlich beim Bundesministerium des Innern/Referat Verwaltungsorganisation (O I 2).<sup>29</sup>

In den Personalkostensätzen sind bereits folgende Personalkostenbestandteile enthalten:

- Bezüge der Beschäftigten
- Versorgungszuschläge/Sozialversicherungsbeiträge
- Personalnebenkosten (Beihilfen, Unterstützungen, Trennungsgeld, Umzugskostenvergütungen, Fürsorgeleistungen u. ä.)
- Personalgemeinkosten (Kosten, die nicht als unmittelbar zurechenbare Personalkosten erfaßbar sind wie z. B. Aufwand für Hilfspersonal, für Führungs- und Aufsichtsfunktionen, für innere Verwaltung u. ä.).

<sup>28</sup> Sie werden jährlich herausgegeben.

<sup>29</sup> Bundesminister des Innern, Postfach 170290, 5300 Bonn 1, Tel.: 02 28/681-1.

### 3.2 Sachkosten

Der Berechnung der Sachkosten ist die vom Bundesminister des Innern herausgegebene „Büroarbeitsplatzpauschale“ in der jeweils geltenden Fassung<sup>28</sup> zugrunde zu legen. Sie sind erhältlich beim Bundesministerium des Innern/Referat Verwaltungsorganisation (O I 2).<sup>29</sup>

In der Büroarbeitsplatzpauschale sind bereits folgende anteilige Kosten enthalten:

- Eigengenutzte Grundstücke/Gebäude
- Mieten
- Bewirtschaftungskosten
- Geschäftsbedarf
- Maschinen und Ausstattungsgegenstände
- Kraftfahrzeug- und Fernmeldeausstattung
- kalkulatorische Zinsen.

Für Arbeitsplätze mit spezieller technischer Ausstattung, die im allgemeinen höhere Investitionsausgaben verursacht, ist eine besondere Arbeitsplatzpauschale zu ermitteln.

### 4. Zweckausgaben

Zur Feststellung der Zweckausgaben ist – soweit erforderlich getrennt nach Empfängergruppen – der durchschnittliche Geldwert der Leistung zu ermitteln und mit der Zahl der jeweiligen Leistungsempfänger zu multiplizieren.

Soweit die Anzahl der Leistungsempfänger bzw. der Umfang der Inanspruchnahme der Leistungen nur grob geschätzt werden kann, ist bei Darstellung der Zweckausgaben die Bandbreite der möglichen Abweichung (Minimal- und Maximalwerte) unter Angabe der der Schätzung zugrundeliegenden Basiswerte anzugeben.

## 4.2 Merkblatt für die Preiswirkungsklausel in Kabinettvorlagen, insbesondere in Gesetzes- und Verordnungsbegründungen<sup>30</sup>

1. Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ist

- bei Kabinettvorlagen (§ 48 Abs. 4 b GGO I),
- bei Gesetzesvorlagen (§ 40 Abs. 2 Nr. 2 GGO II) sowie
- bei Vorlagen von Rechtsverordnungen im Kabinett (§ 66 GGO II)

im Benehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft in der Begründung darzustellen, in welcher Weise sich die Maßnahmen voraussichtlich auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, auswirken werden (Preiswirkungsklausel).

2. Zweck dieser Preiswirkungsklausel ist es, sicherzustellen, daß die Bundesregierung ihre Entscheidungen in Kenntnis der preislichen Auswirkungen der jeweiligen Maßnahmen und im Einklang mit ihren Bemühungen um ein stabiles Preisniveau treffen kann.

3. Die Preiswirkungsklausel soll daher Informationen enthalten, die Aufschluß über voraussichtliche Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau geben. Da die Preisbildung am Markt durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt wird, die z. T. schwer abschätzbar sind, fehlt für eine Quantifizierung der Preiswirkungen häufig eine gesicherte Basis. In diesen Fällen ist die Tendenz über die voraussichtliche

<sup>28</sup> Sie werden jährlich herausgegeben.

<sup>29</sup> Bundesminister des Innern, Postfach 170290, 5300 Bonn 1, Tel.: 02 28/6 81-1.

<sup>30</sup> Neufassung, hrsg. vom Bundesminister für Wirtschaft vom 28. 3. 1989.

Preiswirkung darzustellen und unter Berücksichtigung der jeweiligen wirtschaftlichen Lage, der Wettbewerbsverhältnisse oder anderer ausschlaggebender Faktoren zu begründen.

4. Die Preiswirkung von Maßnahmen ist „im Benehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft“ darzustellen. Dabei soll die Preiswirkungsklausel möglichst frühzeitig konzipiert werden (bei Verordnungen und Gesetzentwürfen bereits bei der Erstellung des Referentenentwurfs). Dies erleichtert die endgültige Formulierung der Preiswirkungsklausel und ermöglicht auch die Berücksichtigung der Preisaspekte bereits bei den Ressortberatungen.

5. Die Anwendung der Preiswirkungsklausel ist nicht in das Belieben der Bundesressorts gestellt, sondern an den Sachzusammenhang der Maßnahmen gebunden. Aus dem Wort „gegebenenfalls“ in der GGO läßt sich nichts Gegenteiliges herleiten; insbesondere ergibt sich hieraus nicht, daß eine Preiswirkungsklausel entbehrlich ist, wenn – nach Abwägung aller Umstände – davon ausgegangen werden kann, daß die konkrete Maßnahme keine preislichen Auswirkungen haben wird. Dies ist ausdrücklich festzustellen und in der Preiswirkungsklausel zu begründen.

Eine Preiswirkungsklausel kommt insbesondere bei folgenden Maßnahmen in Betracht:

- Gesetzen,
- Rechtsverordnungen, selbst wenn die Kabinetttvorlage über das ermächtigende Gesetz bereits mit einer Preiswirkungsklausel versehen war,
- Gegenäußerungen der Bundesregierung zu Stellungnahmen des Bundesrates.

Daneben ist eine Preiswirkungsklausel grundsätzlich erforderlich bei:

- Preisregelungen (alle administrativen Regelungen über Preise und Preisbestandteile, auch in Form von Honorar-, Gebühren- und Tarifordnungen),
- sonstige Maßnahmen, die geeignet sind, die Angebots- oder Nachfrageverhältnisse allgemein oder auf bestimmten Märkten zu beeinflussen (z. B. Handelsabkommen, Kontingentierungen, Selbstbeschränkungen, Marktordnungen, wettbewerbspolitische Regelungen, Maßnahmen zur Markttransparenz);
- Maßnahmen mit Auswirkung auf die Kostenlage der Wirtschaft (z. B. Regelungen über Qualitäten, Normen, Verpackungen, technische Anforderungen, Sicherheitsvorschriften, Auflagen zum Schutz der Umwelt, sozial- und einkommenspolitische Maßnahmen);
- Globalmaßnahmen, die allgemein geeignet sind, das Preisniveau zu beeinflussen (z. B. konjunktur-, währungs- und steuerpolitische Maßnahmen).

6. Eine Preiswirkungsklausel kann entfallen, wenn das Fehlen jeglichen Preisbezugs offenkundig ist, insbesondere bei

- Stellungnahmen der Bundesregierung (z. B. zu parlamentarischen Anfragen, Verfassungsbeschwerden),
- Berichten zur Lage,
- Bestellung von Sachverständigen und vergleichbaren Personalentscheidungen,
- behördeninternen Organisationsregelungen, die keine finanziellen Auswirkungen für Dritte haben.

7. Zu den Begriffen Einzelpreise, Preisniveau, Verbraucherpreisniveau ist folgendes zu bemerken:

Zunächst kommt es darauf an, die Auswirkungen der Maßnahmen auf die von ihr unmittelbar beeinflussten Einzelpreise darzustellen. Derartige Wirkungen können bundesweit oder auch nur regional beschränkt sein. Dabei sind Zeitpunkt und Dauer der Maßnahmen zu beachten.

Jede Einzelpreisänderung hat prinzipiell Einfluß auf das Preisniveau. Die Wirkung des Einflusses hängt jedoch vom Ausmaß der Einzelpreisänderung, vom Wägungsanteil der Ware/

Dienstleistung im Index (direkte Auswirkung) und vom mittelbaren Einfluß auf andere Güter und Leistungen (indirekte Auswirkungen) ab. Diese Auswirkungen auf das Preisniveau sind zusätzlich zu den Auswirkungen auf Einzelpreise kurz darzustellen und zu begründen.

Es gibt keinen Preisindex, der das gesamte Preisniveau einer Volkswirtschaft repräsentiert; quantifizierbare Auswirkungen von Einzelpreisänderungen können deshalb nur für Preisindizes verschiedener Teilbereiche der Volkswirtschaft ermittelt werden, z. B. für gewerbliche Produkte, landwirtschaftliche Produkte oder Bauleistungen. Die größte Bedeutung kommt dem Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte zu, mit dem die Verbraucherpreisentwicklung gemessen wird. Deshalb sind neben den Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau insbesondere die Auswirkungen auf das Verbraucherpreisniveau kurz zu begründen.

Preisveränderungen erfolgen nicht gleichgerichtet; es sind sowohl Preiserhöhungen als auch Preissenkungen oder auch Preisstabilität als Folge einer spezifischen Maßnahme denkbar.

Wegen der Vielfalt der von den Preisindizes, insbesondere dem Lebenshaltungsindex repräsentierten Güter und Leistungen, der möglichen Kompensation einzelner gegenläufiger Preisentwicklungen sind Auswirkungen auf das Preisniveau häufig, kaum meßbar zu quantifizieren. In solchen Fällen sind die von der jeweiligen Maßnahme zu erwartenden tendenziellen preislichen Auswirkungen kurz begründet darzustellen.

8. Die Preiswirkungsklausel ist in die Begründung z. B. von Gesetzen und Verordnungen aufzunehmen. Wo diese fehlt, sind an geeigneter Stelle, im Zusammenhang von Kosten und Finanzierungen, auch die preislichen Auswirkungen kurz zu begründen.

Für weitere Fragen steht Ihnen das Referat Preispolitik (I B 1)<sup>31</sup> zur Verfügung.

### 4.3 Allgemeine Grundsätze für die Gestaltung von Abkürzungen/ Teil I der Bekanntmachung des Bundesministers des Innern vom 15. Februar 1975<sup>32</sup>

#### 1. Beschränkung

Eine Abkürzung soll nur gebildet werden, wenn damit zu rechnen ist, daß die bezeichnete Rechtsvorschrift überdurchschnittlich häufig schriftlich zu zitieren sein wird.

#### 2. Ableitung aus der Kurzbezeichnung

Die Abkürzung soll aus einer zugleich zu bildenden Kurzbezeichnung und nicht aus der vollen Überschrift der Vorschrift abgeleitet werden.

Beispiel:

„Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe HBFG – Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen –  
(Hochschulbauförderungsgesetz)“

#### 3. Ausschluß von Verwechslungen

Buchstabenfolgen, die bereits als Abkürzung für eine andere Rechtsvorschrift verbraucht sind, dürfen nicht verwendet werden.

<sup>31</sup> Bundesminister für Wirtschaft, Villemombler Straße 76, 5300 Bonn 1, Tel.: 0228/6 15-1.

<sup>32</sup> Veröffentlicht im GMBL 1975, S. 230ff.; zur Verwendung von Abkürzungen im Text vgl. Handbuch der Rechtsförmlichkeit (a.a.O., S. 15 FN 4) S. 41 Rdnr. 80ff.; amtliche Abkürzungen für Verfassungsorgane und oberste Bundesbehörden vgl. GMBL 1991, S. 132f., GMBL 1990, S. 562ff.

Fehlbeispiel:

„WStG“ für „Wehrstrafgesetz“ und  
„WStG“ für „Wechselsteuergesetz“

Andererseits sollen Gemeinsamkeiten der Ableitung sichtbar bleiben.

„SchfV“ für „Schornsteinefegergesetz“ und  
„SchfV“ für „Schornsteinefegerverordnung“

(Bisher lautete die Abkürzung für die „Schornsteinefegerverordnung“ systemwidrig „VOSch“.)

#### 4. Kürze

Es soll eine sinnvolle Mitte gesucht werden zwischen Kürze, Aussagekraft und Sprechbarkeit der Abkürzung. Mitunter wird es richtig sein, eine ganze Silbe einer Sachbezeichnung in die Abkürzung hineinzunehmen.

Beispiel:

„BSeuchG“ für „Bundes-Seuchengesetz“

#### 5. Keine Verbindungswörter

Verbindungswörter wie „und“, „für“, „der“ sind nicht aufzunehmen.

Fehlbeispiel:

„RuStAG“ für „Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz“

#### 6. Punkte, Zwischenräume, Bindestriche und Umlaute

Punkte und Zwischenräume sollen nicht verwendet werden, Bindestriche nur ausnahmsweise.

Fehlbeispiele:

- „UGr.“ für „Unterstützungsgrundsätze“
- „ÄndG LAG“ für „Gesetz zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes“
- „ZSK-LV“ für „Verordnung über die Laufbahnen der Angehörigen des Zivilschutzkorps“

Ausnahmen von diesem Grundsatz sind die mit Bindestrich gebildeten Abkürzungen von für bestimmte Länder oder Körperschaften geltenden bundesrechtlichen Vorschriften (z. B. EinglG-Saar, BSA-KostG). Umlaute sowie der Buchstabe „ß“ sollen im Hinblick auf die automationsmäßige Verarbeitung der Abkürzungen nach Möglichkeit nicht verwendet werden, da die Mehrzahl der in der Bundesverwaltung vorhandenen EDV-Anlagen zur Zeit noch nicht mit Druckern ausgestattet ist, die Umlaute und den Buchstaben „ß“ ausdrucken. Daneben ermöglichen umgedruckte Umlaute (z. B. „AE“ statt „Ä“) eine Fehldeutung der Abkürzung, weil jeder Buchstabe für ein Wortbestandteil gehalten werden kann.

#### 7. Ordnungszahlen

Ordnungszahlen sind mit arabischen Ziffern zu bezeichnen.

Fehlbeispiel:

„I. BMietG“ für „Erstes Bundesmietengesetz“

#### 8. Groß- und Kleinschrift

Buchstaben, die am Beginn eines Wortes (Haupt- oder Eigenschaftswort) – auch wenn dieses Teil eines zusammengesetzten Wortes ist – stehen, sind in Großschrift in die Abkürzung aufzunehmen; die anderen in Kleinschrift.

Beispiel:

„StBAG“ für „Steuerbeamtenausbildungsgesetz“

### 9. Gattung der Vorschrift

Die Gattung der Vorschrift soll einheitlich und stets durch die letzten Buchstaben der Abkürzung bezeichnet werden. Die häufigsten Gattungsbezeichnungen sind „G“ für „Gesetz“, „V“ für „Verordnung“, „VwV“ für „allgemeine Verwaltungsvorschrift“ (bisher systemwidrig „Vwv“), „R“ für „Richtlinie“.

Ausnahme: „EG“ „Einführungsgesetz“ steht als Gattungsbezeichnung am Beginn.

Beispiel:

„EGStGB“ für „Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch“

Bei der Zusammenfassung eines größeren Rechtsgebietes in einer einheitlichen Kodifikation soll der Buchstabe „B“ für „Buch“ ebenfalls am Ende der Abkürzung stehen (z. B. „BGB“ und „StGB“).

### 10. „Bund“

Der Großbuchstabe „B“ als erster Buchstabe ohne nachfolgende Kleinbuchstaben soll nur für das Wort „Bund“ oder aus diesem abgeleitete Wörter verwendet werden.

Beispiel:

„BLG“ für „Bundesleistungsgesetz“

Fehlbeispiel:

„BFG“ für „Beweissicherungs- und Feststellungsgesetz“

### 11. Berichtigung von Abkürzungen

Wenn in der Vergangenheit gebildete Abkürzungen diesen Grundsätzen nicht entsprechen, soll eine Berichtigung bei nächster Gelegenheit (Neufassung) angestrebt werden.

### 12. Feststehende Abkürzungselemente

Für folgende häufig wiederkehrende Wörter sollen feststehende Abkürzungselemente verwendet werden:

A	Anordnung, Anweisung	RdErl	Runderlaß
Abk	Abkommen	RdSchr	Rundschreiben
Änd	Änderung	SG	Schlußgesetz
Anp	Anpassung	Üb	Übereinkommen
Anr	Anrechnung	ÜIG	Überleitungsgesetz
Anw	Anweisung	V	(Rechts-, Durchführungs-) Verordnung
Aufh	Aufhebung	Veinf	Vereinfachung
Ausf	Ausführung, z. B. AusfBest	Veinh	Vereinheitlichung
Bek	Bekanntmachung	Verf	Verfassung
Best	Bestimmung	Vers	Versorgung, Versicherung
EG	Einführungsgesetz	Vf	Verfahren
Eingl	Eingliederung	Vfg	Verfügung
Erg	Ergänzung	Vl	Verlängerung
Erl	Erlaß	Vorschr	Vorschriften
G	Gesetz	Vtr	Vertrag
O	Ordnung	VwV	allgemeine Verwaltungsvorschrift
R	Richtlinie		

## 5. Weitere Materialien

### 5.1 Prüfung von Rechtsvorschriften und anderen Maßnahmen

Einführung in die Prüfung von Rechtsvorschriften und anderen Maßnahmen des Bundes in bezug auf die Übereinstimmung mit Verfassungsrecht, EG-Recht und Völkerrecht durch den Bundesminister des Innern.

1. Unbeschadet der Ressortautonomie obliegt die verfassungsrechtliche Prüfung von Entwürfen der Bundesregierung sowohl dem Bundesminister des Innern als auch gleichermaßen dem Bundesminister der Justiz.

Die Zuständigkeit der beiden Verfassungsressorts für diese Prüfung beruht auf § 26 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) – in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Juli 1976 (GMBI. S. 354), zuletzt geändert durch Beschluß des Bundeskabinetts vom 7. Juli 1987 (GMBI. S. 382) –. Beide Verfassungsminister haben unabhängig voneinander insbesondere das Recht, „gegen einen Gesetzes- oder Verordnungsentwurf oder eine Maßnahme der Bundesregierung wegen ihrer Unvereinbarkeit mit geltendem Recht Widerspruch“ zu erheben.

Das Widerspruchsrecht in § 26 Abs. 2 GOBReg räumt somit den Verfassungsministern innerhalb der Bundesregierung eine hervorgehobene Stellung ein. Der Bundesinnen- oder der Bundesjustizminister kann einem Gesetzes- oder Verordnungsentwurf oder einer anderen Maßnahme der Bundesregierung aus Rechtsgründen, d. h. wegen ihrer Unvereinbarkeit mit geltendem Recht, widersprechen.

Dem suspensiven Veto des Innen- und des Justizministers im Kabinett nach § 26 Abs. 2 GOBReg kommt als Ultima ratio nur eine Sicherungsfunktion zu. Zweck dieser Regelung ist in erster Linie, bereits in der Vorbereitungs- und Koordinierungsphase die Autorität rechtlicher Bedenken zu stärken und möglichst frühzeitig rechtsberatenden Sachverstand einzubinden.

Deshalb bestimmt § 70 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allgemeiner Teil (GGO I) – in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 1976 (GMBI. S. 550), zuletzt geändert am 18. Juni 1991 (GMBI. S. 570) – in seinen Sätzen 1 und 2:

„Enge Zusammenarbeit, die sich Sachkunde und Erfahrung aller beteiligten Ministerien nutzbar macht, ist Voraussetzung für eine abgewogene Entscheidung. Sie sichert die Einheitlichkeit der Maßnahmen der Bundesregierung und ist zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zu erstreben.“

Dabei ist der jeweils federführende Bundesminister für die rechtzeitige und umfassende Fühlungnahme bzw. Abstimmung mit den anderen Ressorts verantwortlich (§ 70 Abs. 2 GGO I). Die im Einzelfall notwendige Beteiligung der Verfassungsressorts soll durch entsprechende Handlungsanweisungen in der GGO II sichergestellt werden. So hat der federführende Minister bei den Vorarbeiten zu Entwürfen von Rechts- und Verwaltungsvorschriften die Verfassungsressorts ausdrücklich zu beteiligen:

- bei Gesetzentwürfen, „wenn Zweifel bei Anwendung des Grundgesetzes auftreten“ (§ 23 Abs. 2 Nr. 2 GGO II)
- bei Entwürfen von Rechtsverordnungen unter den gleichen Voraussetzungen wie bei Gesetzentwürfen (§ 67 Satz 1 GGO II)
- bei völkerrechtlichen Vereinbarungen ebenfalls unter den gleichen Voraussetzungen wie bei Gesetzentwürfen (§ 80 Abs. 2 Satz 1 GGO II).

(Hinsichtlich Allgemeiner Verwaltungsvorschriften vgl. unten, letzter Absatz.)

Soweit bei diesen Beteiligungsvorschriften ein Beurteilungsspielraum des federführenden Ministers hinsichtlich der Frage besteht, ob „Zweifel bei der Anwendung des Grundgesetzes auftreten“, wird dieser Spielraum faktisch eingegrenzt durch die obligatorische Beteiligung des Bundesministers der Justiz zur Prüfung der Rechtsförmlichkeit<sup>33</sup> (§ 23 Abs. 2 Nr. 3 i. V. m. §§ 38, 40 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz GGO II). Dadurch wird sichergestellt, daß zumindest der Bundesminister der Justiz bei allen Entwürfen von Gesetzen im materiellen Sinne (Gesetze im formellen Sinne und Rechtsverordnungen) beteiligt wird.

Bei sonstigen Maßnahmen (einschließlich Allgemeiner Verwaltungsvorschriften) gilt gemäß § 70 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GGO I sowie in analoger Anwendung von § 23 Abs. 2 Nr. 2 GGO II und nach den jeweiligen Spezialvorschriften (s. u. 3.4) sowie nach dem in § 26 Abs. 1 GOBReg verankerten Vetorecht beider Verfassungsressorts hinsichtlich der Übereinstimmung von beabsichtigten Maßnahmen mit dem geltenden Recht im Ergebnis das gleiche wie bei Gesetzentwürfen. So sind beide Verfassungsressorts auch bei allen anderen vorgesehenen Maßnahmen zu beteiligen, wenn dabei „Zweifel bei der Anwendung des Grundgesetzes auftreten“ (Analogie zu § 23 Abs. 2 Nr. 2 GGO II).

Im einzelnen gelten folgende Abstimmungs- bzw. Beteiligungsvorschriften:

Maßnahmen	Beteiligungsgebote
– Gesetze	§ 23 Abs. 2 Nr. 2 GGO II
– Rechtsverordnungen	§ 67 Satz 1 i. V. m. § 23 Abs. 2 Nr. 2 GGO II
– Allgemeine Verwaltungsvorschriften	§ 23 Abs. 2 Nr. 2, § 67 Satz 1 GGO II in analoger Anwendung
– Völkerrechtliche Vereinbarungen	§ 80 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 80 Abs. 1, § 23 Abs. 2 Nr. 2 GGO II
– Antworten auf Ersuchen des Bundestages	§ 11 letzter Satz i. V. m. § 6 Abs. 6 Satz 1 GGO II
– Erwidierungen auf Bemerkungen zu Antworten der Bundesregierung auf Ersuchen des Bundestages	§ 12 i. V. m. § 11 letzter Satz, § 6 Abs. 1 Satz 1 GGO II
– Fragen von Bundestagsausschüssen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens	§ 48 Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz GGO II
– Anrufung des Vermittlungsausschusses durch die Bundesregierung	§ 52 Abs. 2 Satz 2 GGO II
– Stellungnahmen zu Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages	§ 54 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GGO II
– Stellungnahmen zu Gesetzesvorlagen des Bundesrates	§ 55 Abs. 2 Satz 2 GGO II
– Äußerungen und Auskünfte gegenüber dem Bundesverfassungsgericht	§ 21 Abs. 3 GGO II
– Große Anfragen	§ 6 Abs. 6 Satz 1 GGO II
– Kleine Anfragen	§ 7 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 6 Abs. 6 Satz 1 GGO II
– Mündliche Fragen	§ 8 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 6 Abs. 6 Satz 1 GGO II
– Schriftliche Fragen	§ 10 Satz 1 i. V. m. § 8 Abs. 1 Satz 1, § 6 Abs. 6 Satz 1 GGO II

<sup>33</sup> Vgl. Handbuch der Rechtsförmlichkeit (a.a.O., S. 15 FN 4) S. 23 Rdnr. 1ff.

Darüber hinaus schreibt Gruppe 5 Blatt 9 Nr. 2 der Hausanordnung des Bundesministers des Innern vor, daß:

Nach § 26 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Bundesregierung kann u. a. der Bundesminister des Innern gegen einen Gesetz- oder Verordnungsentwurf oder eine Maßnahme der Bundesregierung wegen ihrer Unvereinbarkeit mit geltendem Recht Widerspruch erheben. Die Ausführung des Beschlusses hat in diesen Fällen zu unterbleiben.

Um sicherzustellen, daß derartige Kontroversen sich auf Ausnahmefälle beschränken, sind Entwürfe von Gesetzen, Verordnungen, Allgemeinen Verwaltungsvorschriften, Erlassen oder sonstigen Maßnahmen, die dem BMI von anderen Häusern zur Mitprüfung zugesandt werden, vom federführenden Referat möglichst frühzeitig folgenden Referaten der Unterabteilung V I zuzuleiten:

- Dcm Referat V I 1 zur verfassungsrechtlichen Prüfung, soweit nicht die Referate V I 2 oder V I 4 zuständig sind,
- dem Referat V I 2 zur verfassungsrechtlichen Prüfung, soweit der Grundrechtsteil des Grundgesetzes betroffen ist (Art. 1 – 19, 20 Abs. 4, 33, 103 und 104 GG),
- dem Referat V I 4 zur Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit überstaatlichem und zwischenstaatlichem Recht,
- dem Referat V I 6 zur Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht mit völkerrechtlichem Bezug.

Entwürfe, bei denen der BMI die Federführung hat, sind den vorstehend benannten Referaten zur verfassungsrechtlichen Prüfung sowie zur Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit überstaatlichem Recht und Völkerrecht zu übersenden, bevor sie an Stellen außerhalb des Hauses übersandt werden (vgl. auch § 21 GGO I).

## 2. Gang der Prüfung

Das nachfolgende Schema soll – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – die wichtigsten Kriterien der verfassungsrechtlichen Prüfung in Stichworten benennen (Schema der EG-rechtlichen und völkerrechtlichen Prüfung nur als Kurzfassung).

### 2.1 Überblick

#### A. Verfassungsrechtliche Prüfung

- I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes
- II. Verwaltungskompetenz
- III. Finanzierungskompetenz
- IV. Zustimmungspflichtigkeit von formellen Gesetzen
- V. Zulässigkeit delegierter Rechtsetzung
- VI. Grundrechte
- VII. Sonstige verfassungsrechtliche Fragen

#### B. EG-rechtliche Prüfung

- I. Vorrang von primärem und sekundärem EG-Recht
- II. Sonstige EG-rechtliche Gesichtspunkte

## C. Völkerrecht und internationale Beziehungen

- I. Grundaufgaben
- II. Schwerpunkte der praktischen Tätigkeit des Referates V I 6
- III. Grundsätzliche Prüfungs- und Beurteilungsvorgaben

### 2.2 Im einzelnen:

#### A. Verfassungsrechtliche Prüfung

##### I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

###### 1. Begriff:

Frage der Zuweisung und Abgrenzung von Zuständigkeiten des Bundes bzw. der Länder bei der Regelung von Gesetzgebungsmaterien durch förmliches Gesetz (Begriff: abstrakt-generelle Regelung mit Außenwirkung, die im förmlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen wird; sog. Gesetz im formellen Sinne)

###### 2. Kompetenznormen:

Art. 4 Abs. 3 Satz 2 GG, Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG, Art. 21 Abs. 3 GG, Art. 24 Abs. 1 GG, Art. 26 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 29, 32 Abs. 1 GG, Art. 38 Abs. 3 GG, Art. 41 Abs. 3 GG, Art. 45b Satz 2 GG, Art. 45c Abs. 2 GG, Art. 48 Abs. 3 Satz 2 GG, Art. 54 Abs. 7 GG, Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 70 bis Art. 75 GG, Art. 104a ff. GG, Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 115a Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 115c GG, Art. 115l Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 115l Abs. 3 GG, Art. 134 Abs. 4 GG, Art. 135 Abs. 4, 5, 6 GG

###### 3. Grundsatz:

Gesetzgebungskompetenz der Länder, soweit nicht das Grundgesetz dem Bund eine Kompetenz zuweist ( Art. 70 Abs. 1 GG). Bund muß seine Kompetenz „nachweisen“; gelingt ihm dies nicht, spricht Vermutung für eine Gesetzgebungskompetenz der Länder.

###### 4. Grundtypen:

- a) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder, arg. Art. 70 GG
- b) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes, Art. 71 GG i. V. m. Art. 73 GG (Katalog)
- c) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes, Art. 72 i. V. m. Art. 74, 74a GG.

Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil

1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder
2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder
3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.

Soweit und solange der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht, haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung (Art. 72 GG).

###### d) Rahmengesetzgebung, Art. 75 GG.

Sind die Voraussetzungen, wie sie unter Buchstabe c) genannt sind, erfüllt, so hat der Bund das Recht, in verschiedenen Bereichen Rahmenvorschriften zu erlassen

(Katalog). Trotz punktuell möglicher Vollregelung muß für die Länder ein ausfüllungsfähiger Raum verbleiben.

- e) Grundsatzkompetenz, Art. 109 Abs. 3 GG.
- f) Ungeschriebene (besser: stillschweigend mitgeschriebene) Kompetenzen des Bundes:

- Sachzusammenhang:

Der unmittelbare Zusammenhang mit einer geschriebenen Gesetzgebungskompetenz des Bundes muß gegeben und die Regelung selbst unerlässlich sein.

- „Natur der Sache“:

Eine Regelung durch den Bundesgesetzgeber muß begriffsnotwendig sein; z. B. Sitz der Bundesregierung, gesamtstaatliche Repräsentation, gesamtdeutsche Angelegenheiten, Bundessymbole neben dem in Art. 22 GG genannten Bundesorden, Nationalfeiertag.

Aus dem grundsätzlichen Vorrang der Länderkompetenz (Art. 70 GG) folgt, daß die Frage, ob für einen bestimmten Sachkomplex eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht, einer sorgfältigen Prüfung bedarf. Ist eine solche ungeschriebene Kompetenz begründet, so ist sie im Verhältnis zu den geschriebenen Kompetenzen verfassungsrechtlich gleichwertig.

#### 5. Sonderregelungen:

- a) Im Finanzwesen (Art. 104aff. GG) bestimmt Art. 105 GG die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen dem Bund und den Ländern.
- b) Erweiterte (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Verteidigungsfall bestimmen Art. 115c GG, Art. 115l Abs. 2 Satz 1 GG.
- c) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Friedensschluß, Art. 115l Abs. 3 GG.

#### 6. Abgrenzungen:

Die wesensmäßige (sachliche) und historische Zugehörigkeit von Regelungsbereichen zu bestimmten Kompetenztiteln ist in der Regel entscheidend (vgl. BVerfGE 68, 319, 327f. m. w. N.). Dabei kommt es nicht nur auf den Regelungsgegenstand als Ganzes an; Prüfung ist für jede Einzelregelung erforderlich. Im Einzelfall teilweise sehr schwierige Beurteilung!

## II. Verwaltungskompetenz

### 1. Begriff:

Frage der Zuständigkeit für die verwaltungsmäßige Ausführung von Gesetzen

### 2. Kompetenznormen:

Art. 83 – 90 GG, Art. 91a GG, Art. 91b GG, Art. 108 GG, Art. 120a GG

### 3. Grundsatz:

Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt (Art. 83 GG).

Daraus folgt das Verbot der Mischverwaltung (sog. „Trennungsprinzip“ von Bundes- und Landesverwaltung), soweit das Grundgesetz nicht ausdrücklich eine Mitwirkung bzw. ein Zusammenwirken vorsieht (sog. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, 91b GG).

Möglich aber Zusammenarbeit (besser: gegenseitige Unterstützung), z. B. im Wege der Amtshilfe (Art. 35 GG) oder in besonders begründeten Ausnahmen im Wege der sog. Organleihe (vgl. BVerfGE 63, 1 ff.).

#### 4. Grundtypen:

- a) Landesvollzug von Landesgesetzen
- b) Landesvollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit (Art. 84 GG)
- c) Landesvollzug von Bundesgesetzen als Auftragsverwaltung (Art. 85 GG)
- d) Mitwirkung bzw. Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Verwaltung von Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, 91 b GG)
- e) Bundesvollzug von Bundesgesetzen (Art. 86, 87 GG):
  - aa) Bundeseigene Verwaltung
    - mit eigenem, in der Regel dreistufigem Unterbau (Art. 87 Abs. 1 Satz 1 sowie Satz 2, 1. Alternative GG) oder
    - ohne eigenen Unterbau (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG) sowie selbständige Bundesoberbehörden (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG)
  - bb) Mittelbare Bundesverwaltung durch
    - Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentl. Rechts (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG)
    - Beliehene (arg. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG; lt. M.)  
auf Grund eines Gesetzes (institutioneller Gesetzvorbehalt) bei Vorliegen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes möglich; grundsätzlich aber ohne eigenen Verwaltungsunterbau, ausgenommen Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG.
  - cc) Bundesunmittelbare Körperschaften der sozialen Versicherungsträger nach Art. 87 Abs. 2 GG (Sonderfall).

#### 5. Sonderregelungen:

- a) Art. 87 a bis Art. 90 GG:
  - aa) Aufstellung der Streitkräfte (Art. 87 a Abs. 1 Satz 1 GG)
  - bb) Bundeswehrverwaltung (Art. 87 b GG)
  - cc) Möglichkeit der Auftragsverwaltung auf dem Gebiet der Kernenergie (Art. 87 c GG)
  - dd) Luftverkehrsverwaltung (Art. 87 d GG)
  - ee) Bundesbank (Art. 88 GG)
  - ff) Bundeswasserstraßenverwaltung (Art. 89 Abs. 2 und 3 GG)
  - gg) Verwaltung der Bundesstraßen und -autobahnen (Art. 90 Abs. 2 und 3 GG)
- b) Art. 115 f Abs. 1 GG, Art. 115 i Abs. 1 GG

#### 6. Problemkreise:

Bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder sind verschiedene Fragen zu unterscheiden, die entsprechend den unter Nr. 4 Buchstaben b – d genannten Grundtypen im Grundgesetz unterschiedlich geregelt sind (Die Grundtypen unter Nr. 4 Buchstaben a und e sind diesbezüglich nicht problematisch, da die Verwaltungskompetenz jeweils uneingeschränkt dem Bund oder den Ländern zusteht):

- Organisationskompetenz
  - d. h. das Recht zur Errichtung von Behörden und Zuweisung von Aufgaben
- Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften
- Regelung des Verfahrens
- Aufsicht; Erteilung von Einzelweisungen
- Personalhoheit

Einzelheiten: vgl. Art. 84, 85 GG

Zustimmungsbedürftigkeit: vgl. unten

### III. Finanzierungskompetenz

#### 1. Begriff:

Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und den Ländern hinsichtlich der Kostentragungspflicht der durch die Verwaltung bzw. ihre Aufgabenerfüllung entstehenden Kosten

#### 2. Rechtsgrundlagen:

Art. 104a ff. GG, Art. 91 a Abs. 4 GG, Art. 91 b Satz 2 GG, Art. 120 GG

#### 3. Grundsatz:

„Die Ausgaben folgen den Aufgaben“ (Art. 104 a Abs. 1 GG)

Daraus folgt das grundsätzliche Verbot der Mischfinanzierung (Art. 104 a Abs. 1 GG). Ausnahmen nur in den im Grundgesetz ausdrücklich genannten Fällen:

- Art. 91 a Abs. 4 GG
- Art. 91 b Satz 2 GG
- Art. 104 a Abs. 3 GG
- Art. 104 a Abs. 4 GG
- Art. 120 GG

#### 4. Die Verwaltungsausgaben, die bei ihren Behörden entstehen, tragen der Bund und die Länder jeweils selber (Art. 104 a Abs. 1, 5 GG).

#### 5. Grundtypen der Kostentragung:

- a) Länder kommen auf für Landesvollzug von Landesgesetzen (Art. 104 a Abs. 1 GG)
- b) Länder kommen auf für Landesvollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheiten (Art. 84 GG i. V. m. Art. 104 a Abs. 1 GG)
- c) Bund trägt Ausgaben bei Landesvollzug von Bundesgesetzen als Auftragsangelegenheit (Art. 85 GG i. V. m. Art. 104 a Abs. 2 GG) / gemeint sind: Zweckausgaben; Verwaltungsausgaben tragen auch hier die Länder (Art. 104 a Abs. 1, 5 GG)
- d) Aufteilung der Kosten bei Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a Abs. 4 GG, Art. 91 b Satz 2 GG)
- e) Bund kommt auf für Bundesvollzug von Bundesgesetzen (Art. 86 bis 90 GG i. V. m. Art. 104 a Abs. 1 GG)

#### 6. Sonderregelungen:

- a) Geldleistungsgesetze (Art. 104 a Abs. 3 GG), auch wenn Bund die Zweckausgaben trägt, bleiben Verwaltungsaufgaben bei Ländern
- b) Finanz- bzw. Investitionshilfen des Bundes an die Länder (Art. 104 a Abs. 4 GG)
- c) Besatzungskosten und Kriegsfolgelasten (Art. 120 GG)

### IV. Zustimmungspflichtigkeit von formellen Gesetzen

#### 1. Begriff:

Frage der erforderlichen Zustimmung des Bundesrates bei formellen Bundesgesetzen

#### 2. Rechtsgrundlage:

Vgl. die unten unter Nr. 4 genannten Fallgruppen

#### 3. Grundsatz:

Bundesgesetze sind grundsätzlich Einspruchsgesetze. Sie bedürfen nur dann der Zustimmung des Bundesrates, wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich vorsieht

(arg. Art. 77 Abs. 3 und 4 GG i. V. m. Art. 77 Abs. 2 Satz 4 GG sowie den im Grundgesetz genannten Ausnahmen; Enumerativprinzip). Allerdings hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Bereich der zustimmungsbedürftigen Gesetze durch Auslegung nicht unbedeutend erweitert.

Für die Frage der Zustimmungspflichtigkeit ist das Gesetz als gesetzestechnische Einheit anzusehen: Ist auch nur eine einzige Vorschrift eines Gesetzes zustimmungsbedürftig, hat dies die Zustimmungspflichtigkeit des gesamten Gesetzes zur Folge (vgl. BVerfGE 55, 274, 318 ff., sowie die abweichenden Meinungen der Richter Dr. Rottmann, ebenda, S. 331 ff., und Hirsch, ebenda, S. 341 ff.).

4. Übersicht über die die Zustimmungspflichtigkeit auslösenden Fallgruppen nach dem Grundgesetz

Art der Gesetze	Verfassungsrechtliche Grundlage
1. Änderungen des Grundgesetzes	Art. 79 Abs. 2
2. Ausführungsgesetz zu Art. 29 Abs. 7 sowie Gesetze, die „sonstige“ Änderungen des Gebietsstandes der Länder vornehmen	Art. 29 Abs. 7 Satz 2 und 1
3. Gesetze über die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des Öffentlichen Rechts stehenden Personen, soweit sie andere Maßstäbe usw. vorsehen als Bundesgesetze nach Art. 74a Abs. 1	Art. 74a Abs. 1; Art. 73 Nr. 8 i. V. m. Art. 74a Abs. 3
4. Gesetze auf dem Gebiet der Besoldung und Versorgung der Beamten und Richter in den Ländern	Art. 74a Abs. 1 i. V. m. Art. 74a Abs. 2; Art. 74a Abs. 4 i. V. m. Art. 74a Abs. 1 und Abs. 2
5. Gesetze, die die an sich erforderliche Zustimmung des Bundesrates zu einer Rechtsverordnung ausschließen, Art. 80 Abs. 2 – „anderweitige bundesgesetzliche Regelung“	BVerfGE 28, 66, 76ff.
6. Gesetzesvorlagen im Gesetzgebungsnotstand	Art. 81 Abs. 2 Satz 1; Art. 81 Abs. 3
7. Gesetze, die in dem Bereich, in dem die Länder Bundesrecht als eigene Angelegenheiten ausführen, das Verwaltungsverfahren der Länder und die Einrichtung der Behörden regeln (einschließlich der Aufgabenzuweisung an bestehende Behörden)	Art. 84 Abs. 1
8. Gesetze, die in dem Bereich, in dem die Länder Bundesrecht im Auftrag des Bundes ausführen, die Einrichtung der Behörden regeln (einschließlich der Aufgabenzuweisung an bestehende Behörden)	Art. 85 Abs. 1
9. Gesetze, die vorsehen, daß allgemeine Verwaltungsvorschriften nicht vom Kabinett erlassen zu werden brauchen	Art. 84 Abs. 2; Art. 85 Abs. 2 Satz 1; BVerfGE 26, 338, 395 ff.
10. Gesetze, die im Bereich, in dem die Länder Bundesrecht als eigene Angelegenheiten ausführen, eine Einzelweisungsbefugnis der Bundesregierung begründen	Art. 84 Abs. 5 Satz 1

Art der Gesetze	Verfassungsrechtliche Grundlage
11. Gesetze, die bundeseigene Mittel- und Unterbehörden bei neuen Aufgaben und dringendem Bedarf errichten oder solche Aufgaben an vorhandene derartige Behörden zuweisen	Art. 84 Abs. 3 Satz 2
12. Gesetze, die der Bundeswehrverwaltung bestimmte weitere Aufgaben übertragen oder sie außerhalb des Personalwesens zu Eingriffen in Rechte Dritter ermächtigen	Art. 87b Abs. 1 Sätze 3 und 4
13. Gesetze, die für sonstiges Verteidigungs-, Wehersatz- und Zivilschutzrecht des Bundes die Ausführung als eigene Angelegenheit der Länder ganz oder teilweise ablösen oder eine Bundesauftragsverwaltung in bestimmter Weise modifizieren	Art. 87b Abs. 2 Sätze 1 und 2
14. Gesetze nach Art. 74 Nr. 11 a, die bestimmen, daß sie im Auftrage des Bundes durch die Länder ausgeführt werden	Art. 87c
15. Gesetze, die den Ländern Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung übertragen	Art. 87d Abs. 2
16. Ausführungsgesetze zu den Gemeinschaftsaufgaben	Art. 91a Abs. 2 bis 4
17. Gesetze, die vorsehen, daß Strafgerichtsbarkeit des Bundes auf den Gebieten des Art. 26 Abs. 1 und des Staatsschutzes durch Gerichte der Länder ausgeübt wird	Art. 96 Abs. 5
18. Gesetze über die Rechtsstellung der Bundesrichter, soweit sie andere Maßstäbe usw. vorsehen als Bundesgesetze nach Art. 74a Abs. 1	Art. 98 Abs. 1 i. V. m. Art. 74a Abs. 3, Abs. 4 Satz 2
19. „Geldleistungsgesetze“, sofern die Länder mindestens 25% der Ausgaben tragen	Art. 104a Abs. 3 letzter Satz
20. Ausführungsgesetze über Finanzhilfen des Bundes	Art. 104a Abs. 4 Satz 2
21. Ausführungsgesetze über die Verteilung von Verwaltungsausgaben auf Bund und Länder und über die gegenseitige Haftung für ordnungsgemäße Verwaltung	Art. 104a Abs. 5 Satz 2
22. Gesetze über Steuern, von deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden etwas zufließt	Art. 105 Abs. 3
23. Gesetze, die die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer festsetzen	Art. 106 Abs. 3 Satz 3; Art. 106 Abs. 4 Satz 2
24. Ausführungsgesetz zum Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer	Art. 106 Abs. 5 Satz 2
25. Ausführungsgesetz zur Beteiligung von Bund und Ländern am Aufkommen der Realsteuer	Art. 106 Abs. 6 Satz 5
26. Ausführungsgesetz zum Finanzausgleich; Abgrenzung der Körperschaftsteuer und der Lohnsteuer; Zerlegung	Art. 107 Abs. 1 Satz 2
27. Gesetze, die Länderanteile an der Umsatzsteuer ergänzen oder Ergänzungszuweisungen aus Bundesmitteln gewähren	Art. 107 Abs. 1 letzter Satz Art. 107 Abs. 2

Art der Gesetze	Verfassungsrechtliche Grundlage
28. Gesetze, die den Aufbau von Landesfinanzbehörden oder die Ausbildung ihrer Beamten regeln	Art. 108 Abs. 2 Satz 2
29. Gesetze, die das Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden oder eine bestimmte Aufgabenverteilung vorsehen	Art. 108 Abs. 4 Satz 1
30. Gesetze, die das Verfahren der Landesfinanzbehörden und Gemeinden regeln	Art. 108 Abs. 5 Satz 2
31. Gesetze, die gemeinsame Haushaltsgrundsätze für Bund und Länder aufstellen	Art. 109 Abs. 3
32. Gesetze, die die Kreditaufnahme von Gebietskörperschaften und Zweckverbänden oder die Konjunkturausgleichsrücklagen regeln	Art. 109 Abs. 4 Satz 1
33. Gesetze, mit denen von der erweiterten Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Verteidigungsfall Gebrauch gemacht wird	Art. 115c Abs. 1 Satz 2; Art. 115c Abs. 3
34. Bestimmte Änderungsgesetze nach Beendigung des Verteidigungsfalles	Art. 115k Abs. 3 letzter Satz
35. Gesetze, die solche des Gemeinsamen Ausschusses aufheben	Art. 115l Abs. 1 Satz 1
36. Gesetze, die für die Leistungsseite des Lastenausgleichs bestimmte Ausführungsmodalitäten einführen	Art. 120a Abs. 1 Satz 1
37. Ausführungsgesetz zur Rechtsnachfolge in das Reichsvermögen	Art. 134 Abs. 4 i. V. m. Art. 135a
38. Gesetze, die die Rechtsnachfolge in, oder die Auseinandersetzung über, Vermögen bei Änderung des Gebietsbestandes regeln	Art. 135 Abs. 5 i. V. m. Art. 135a

In der Staatspraxis sind von den hier genannten Fallgruppen diejenigen der Art. 84 Abs. 1 GG und Art. 85 Abs. 1 GG am relevantesten. Sie betreffen Regelungen des Verwaltungsverfahrens und der Einrichtung von Landesbehörden.

##### 5. Problemkreise:

- a) Abgrenzung von Regelungen des Verwaltungsverfahrens gegenüber ausschließlich materiellen Bestimmungen (vgl. die oben Nr. 3 am Ende genannten Nachweise). Grenzziehung ist im Einzelfall sehr schwierig (Problem der sog. „Doppelgesichtigkeit“).
- b) Zustimmungsbefähigung von Änderungsgesetzen, wenn sie einwirken in denjenigen Regelungsbereich des ursprünglichen Gesetzes, der dessen Zustimmungsbefähigung ausgelöst hat (vgl. BVerfGE 48, 127, 177 ff.).

## V. Zulässigkeit delegierter Rechtsetzung

### i. Rechtsverordnung

#### 1. Begriff:

Abstrakt-generelle Regelung mit Außenwirkung, die im delegierten Rechtssetzungsverfahren erlassen wird (Gesetz im materiellen Sinne).

#### 2. Rechtsgrundlage:

- Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG (Regelfall)
- Art. 109 Abs. 4 Satz 2 GG
- Art. 119 Satz 1 GG
- Art. 132 Abs. 4 GG (vgl. § 32 GGO II)

#### 3. Voraussetzungen des Regelfalls:

- a) Vorliegen einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG). Eine Rechtsverordnung kann erst dann ausgefertigt werden, wenn das ermächtigende Gesetz bzw. die in ihm enthaltene spezielle Ermächtigungsnorm zu diesem Zeitpunkt bereits in Kraft getreten war (vgl. BVerfGE 34, 9, 21 ff. analog).
- b) Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung müssen im Gesetz bestimmt sein (Art. 80 Abs. 2 Satz 1 GG). Es reicht aus, wenn die Bestimmbarkeit nach Entstehungsgeschichte und systematischem Zusammenhang der ermächtigenden Norm gewährleistet ist (vgl. BVerfGE 58, 283, 291).
- c) Angabe der Rechtsgrundlage in der Rechtsverordnung (Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG).
- d) Richtiger Adressat der Ermächtigung: Bundesregierung, Bundesminister, Landesregierung (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG).  
Möglichkeit der Subdelegation nach Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG, wiederum durch eine Rechtsverordnung (Art. 80 Abs. 1 am Ende GG).
- e) Regelungsinhalt der Rechtsverordnung muß sich materiell im Rahmen der Ermächtigung halten.

#### 4. Zustimmungsbedürftigkeit:

- a) Regelfall: Art. 80 Abs. 2 GG. Diese Vorschrift enthält drei Fallgruppen:
  - Rechtsverordnung der Bundesregierung oder eines Bundesministers über Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen der Bundes-eisenbahnen und des Post- und Fernmeldewesens
  - Rechtsverordnung der Bundesregierung oder eines Bundesministers über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen
  - Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die
    - – der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, oder
    - – die von den Ländern im Auftrage des Bundes, oder
    - – die von den Ländern als eigene Angelegenheiten ausgeführt werden.

Die dritte Fallgruppe umfaßt den gesamten Bereich des Landesvollzugs von Bundesgesetzen und kommt daher am häufigsten vor. Die Zustimmungsbedürftigkeit knüpft hier an die Ausführung eines Gesetzes i. S. v. Art. 80 Abs. 2, letzte Fallgruppe GG an. Insoweit ist innerhalb des Gesetzes zu differenzieren und nicht die gesetzestechnische Einheit des Gesetzes maßgeblich.
- b) – Art. 109 Abs. 4 Satz 3 GG
- Art. 119 Satz 1 GG
- Art. 132 Abs. 4 GG

### 5. Ausschluß der Zustimmungspflichtigkeit:

Der Bundesgesetzgeber kann die Zustimmungspflichtigkeit einer Rechtsverordnung durch das ermächtigende Gesetz selbst ausschließen (Art. 80 Abs. 2, 3. Halbsatz GG: „vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung“). Dies löst jedoch die Zustimmungspflichtigkeit des ermächtigenden Gesetzes selbst aus (Ausnahme vom Enumerativprinzip; vgl. BVerfGE 28, 66, 76ff., vgl. oben IV Nr. 4 Fallgruppe 5).

## ii. Satzungen

### 1. Begriff:

Abstrakt-generelle Regelung der inneren Angelegenheiten einer Juristischen Person des Öffentlichen Rechts, die diese im Rahmen ihrer Satzungsautonomie erlassen hat.

### 2. Rechtsgrundlage:

Einfachrechtliche Verleihung von Satzungsautonomie, die allerdings ihrerseits grundgesetzliche Bezüge haben kann:

- Universitäten (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG)
- Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 28 Abs. 2 GG)
- Religionsgemeinschaften (Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 Weimarer Verfassung)
- Stiftung Preußischer Kulturbesitz (BVerfGE 10, 20, 48)

### 3. Voraussetzungen:

- a) Beachtung des Gesetzesvorbehalts (vgl. BVerfG, Beschluß vom 14. Juli 1987 – I BvR 537/81 u. a. –, zu B I 1 der Gründe m. w. N.).
- b) Sachliche Beschränkung der Satzungsautonomie auf den Bereich der eigenen Angelegenheiten (= Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben als Verwaltung im funktionellen Sinne) der ermächtigten Juristischen Person des Öffentlichen Rechts.
- c) Personelle Beschränkung der Satzungsbefugnis der Juristischen Person des Öffentlichen Rechts auf ihre Mitglieder (Körperschaft), bzw. Benutzer (Anstalt) oder Genußberechtigte (Stiftung).

## iii. Allgemeine Verwaltungsvorschriften

### 1. Begriff:

Regelungen, die innerhalb einer Verwaltungsorganisation von übergeordneten Verwaltungsinstanzen oder Vorgesetzten an nachgeordnete Behörden oder Bedienstete ergehen und die dazu dienen, Organisation und Handeln der Verwaltung näher zu bestimmen (gleichmäßige Verwaltungstätigkeit und Handhabung des Ermessens, allgemeine Anordnungen zum Verwaltungsverfahren).

Hinweis: Es handelt sich nicht um einen Fall der delegierten Rechtsetzung, da die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften keine unmittelbare Außenwirkung entfalten (im Einzelfall z. T. problematisch, vgl. z. B. Steuerrichtlinien)

### 2. Rechtsgrundlage:

- Regelfall: Organisationsgewalt der Stelle, die die Verwaltungsvorschriften erläßt.
- Art. 84 Abs. 2 GG
- Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG
- Art. 86 GG
- Art. 108 Abs. 7 GG

## 3. Voraussetzungen:

Es bedarf keiner besonderen Ermächtigung; vgl. die soeben genannten Vorschriften.

## 4. Zustimmungsbedürftigkeit:

Art. 84 Abs. 2 GG, Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 108 Abs. 7 GG

## VI. Grundrechte

## 1. Begriff:

Objektiv-rechtliche Grundgesetznorm, die nach der Wertordnung der Verfassungsrechtsordnung den Zweck hat, bestimmte Adressaten (Grundrechtsträger) zu begünstigen, und es diesen ermöglichen soll, sich auf sie zu berufen (sog. Schutznormlehre; im Einzelfall Auslegungsfrage).

## 2. Grundrechtsnormen:

- Abschnitt I des Grundgesetzes (Art. 1 – 19 GG)
- Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG (diejenigen, die „Ihre Gründung“ betreiben)
- Art. 33 Abs. 1 und Abs. 2 GG („Jeder Deutsche“)
- Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GG (der „Genuß“-Willige, der um „Zulassung“-Bemühte, der Inhaber von „im öffentlichen Dienste erworbenen Rechten“)
- Art. 33 Abs. 3 Satz 2 GG („Niemand“)
- Art. 33 Abs. 5 GG (der Inhaber der beamtenrechtlichen Rechtsstellung)
- Art. 34 Satz 2 GG (der von der partiellen Freistellung vom „Rückgriff“ Begünstigte)
- Art. 38 Abs. 2 GG („Wahlberechtigt ist . . .“)
- Art. 97 Abs. 2 GG („Richter“)
- Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG („Niemand“)
- Art. 102 GG (der von der Abschaffung der „Todesstrafe“ Begünstigte)
- Art. 103 Abs. 1 GG („ . . . jedermann . . .“)
- Art. 103 Abs. 2 GG (derjenige, der die „Tat“ begangen hat)
- Art. 103 Abs. 3 GG („Niemand“)
- Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG (die „Person“)
- Art. 104 Abs. 1 Satz 2 GG („Festgehaltene Personen“)
- Art. 104 Abs. 2 Satz 3 GG („niemanden“)
- Art. 104 Abs. 3 Satz 1 GG („Jeder . . . Festgenommene“)
- Art. 104 Abs. 4 GG („Angehöriger“, „Festgehaltener“, „Person seines Vertrauens“)
- Art. 116 Abs. 1 GG („ . . . , wer . . .“)
- Art. 116 Abs. 2 GG („Früherer . . . Staatsangehörige“)
- Art. 132 Abs. 1 GG („Beamte“, „Richter“, „Angestellte“)
- Art. 132 Abs. 2 GG („Angehörige des Öffentlichen Dienstes“)
- Art. 132 Abs. 3 GG (den „Betroffenen“)
- Art. 140 GG i. V. m.
  - - Art. 136 Abs. 1 Weimarer Verfassung – WV – (derjenige, der sich in der „Ausübung der Religionsfreiheit“ betätigt)
  - - Art. 136 Abs. 2 WV (der „Genuß“-Willige und der um „Zulassung“-Bemühte)

- Art. 136 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 WV („Niemand“)
- Art. 137 Abs. 2 – Abs. 7 WV, Art. 138 Abs. 1 Satz 2 WV, Art. 138 Abs. 2 WV, Art. 141 WV („Religionsgesellschaft“)

### 3. Prüfungsfolge:

- a) Spezielle Freiheitsrechte
- b) Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG (sog. Auffanggrundrecht)
- c) Spezielle Gleichheitsrechte
- d) Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG (sog. Auffanggrundrecht)
- e) Prozessuale Grundrechte

### 4. Prüfschema bei Frage nach Eingriff in Freiheitsrechte

- a) Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts? Ermittlung des Schutzbereichs durch Auslegung des Grundrechtstatbestandes (Schutznormlehre) und Subsumtion des zu prüfenden Lebenssachverhaltes unter den so ermittelten Schutzbereich. Folge bei positivem Ergebnis: Es liegt ein „Eingriff“ in das Grundrecht vor.
- b) Zulässigkeit des Eingriffs? D. h.: Ist der Eingriff verfassungsrechtlich zulässig und gerechtfertigt?
  - aa) Entspricht die Maßnahme bzw. das Gesetz den kompetenzrechtlichen und verfahrensmäßigen Vorschriften des Grundgesetzes (dazu oben I bis V)?
  - bb) Ist der Eingriff durch Grundrechtsschranken gedeckt? Frage: Welche Schranken kommen in Betracht, um einen Eingriff in ein Grundrecht (ausnahmsweise) zu rechtfertigen?
    - Verfassungsunmittelbare Schranken (ungenauer Begriff; gemeint ist: Vom Grundgesetz ausdrücklich beschriebene Begrenzung der sachlichen Gewährleistungreichweite einer Grundrechtsbestimmung)
      - Art. 2 Abs. 1, 2. Halbsatz GG
      - Art. 8 Abs. 1 am Ende GG
      - Art. 9 Abs. 2 GG
      - Art. 12 Abs. 2, 2. Halbsatz GG
    - Einfacher Gesetzesvorbehalt (Grundrechte, bei denen das Grundgesetz für Eingriffe lediglich verlangt, daß sie durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen)
      - Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG
      - Art. 5 Abs. 2, 1. Alt GG (str.)
      - Art. 8 Abs. 2 GG
      - Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG
      - Art. 97 Abs. 2, Sätze 1 und 2 GG
      - Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG
      - Art. 116 Abs. 1 GG („vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung“)
      - Art. 137 Abs. 1 GG
      - Art. 140 GG i. V. m. Art. 136 Abs. 3 Satz 2 WV
      - Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WV
    - Qualifizierter Gesetzesvorbehalt (Grundrechte, bei denen das Grundgesetz nicht nur fordert, daß ein Eingriff nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen darf, sondern außerdem verlangt, daß das eingrei-

fende Gesetz an bestimmte Situationen anknüpft, bestimmten Zwecken dient oder bestimmte Mittel benutzt)

- Art. 2 Abs. 1, 2. Halbsatz GG
- Art. 5 Abs. 2, 2. und 3. Alt. GG
- Art. 5 Abs. 3 Satz 2 GG (str.)
- Art. 6 Abs. 3 GG
- Art. 7 Abs. 4 Sätze 2–4 GG
- Art. 9 Abs. 2 GG
- Art. 11 Abs. 2 GG
- Art. 12 Abs. 2 GG
- Art. 12a Abs. 2 Satz 3 GG
- Art. 12a Abs. 4 GG
- Art. 12a Abs. 5 Satz 2 GG
- Art. 13 Abs. 2 und 3 GG
- Art. 15 GG
- Art. 17a GG
- Art. 18 GG
- Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG
- Art. 115c Abs. 2 GG
- Regelungs- und Ausgestaltungsvorbehalte
  - Art. 4 Abs. 3 Satz 2 GG
  - Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG
  - Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG
  - Art. 21 Abs. 3 GG
  - Art. 38 Abs. 3 GG
  - Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 8 WV

- Immanente Schranken:

Grundrechte ohne ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt (z. B. Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, Art. 5 Abs. 3 GG, Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG) können ihre Schranken in kollidierendem Verfassungsrecht finden, wenn ihr Gebrauch mit anderen Grundrechten oder Verfassungsgütern kollidiert (vgl. BVerfGE 28, 243, 261; 30, 1, 18; 30, 173, 195; 35, 202, 225; 59, 234, 261 ff.; 69, 1, 21 f. sowie die abweichende Meinung der Richter Mahrenholz und Böckenförde, ebenda, S. 57, 58 ff.).

Lösung der Grundrechtskollision (im Einzelfall schwierige Frage, ob eine solche überhaupt besteht) durch Güterabwägung im konkreten Fall: „Beide Verfassungswerte müssen daher im Konfliktfall nach Möglichkeit zum Ausgleich gebracht werden; läßt sich dies nicht erreichen, so ist unter Berücksichtigung der falltypischen Gestaltung und der besonderen Umstände des Einzelfalls zu entscheiden, welches Interesse zurückzustehen hat“ (BVerfGE 35, 202, 225; ähnlich 59, 234, 261 ff.). Es gilt das Prinzip des schonendsten Ausgleichs (sog. Prinzip praktischer Konkordanz).

Beispiele für mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte sind

- Menschenbild des Grundgesetzes
- Bestand und Funktionsfähigkeit der Einrichtung „Sozialversicherung“ (Art. 74 Nr. 12 GG)

- – Finanzmonopole (Art. 105 Abs. 1 GG)
  - – Wirksame militärische Landesverteidigung (Art. 12a GG, Art. 73 Nr. 1 GG, Art. 87a GG, Art. 115b GG)
  - Obligatorischer Gesetzesvorbehalt bei weitergehenden Grundrechtseinschränkungen im sog. besonderen Gewaltverhältnis (vgl. BVerfGE 33, 1, 11; 47, 46, 78; 58, 358, 367)
  - Grundrechtsverzicht:  
Individuelle Verfügung über eine Grundrechtsposition dergestalt, daß auf daraus fließende Befugnisse verzichtet wird. Unverzichtbar wohl Grundrecht der Menschenwürde (str.). Im Einzelfall Auslegungsfrage.
- cc) Kommt im Einzelfall eine Grundrechtsschranke in Betracht, ist ferner im Lichte des betroffenen Grundrechts die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs zu prüfen. Der in diesem Zusammenhang gebräuchliche Begriff der sog. „Schranken-Schranke“ bezeichnet die Beschränkungen, die für den Gesetzgeber gelten, wenn er dem Grundrechtsgebrauch Schranken zieht. Danach gilt:
- Der mit dem Gesetz verfolgte Zweck muß zulässigerweise verfolgt werden dürfen.
  - Die im Gesetz angeordnete Maßnahme muß ein brauchbares Mittel zur Erreichung des vom Gesetz angestrebten Zweckes sein (Eignung).
  - Die im Gesetz angeordnete Maßnahme darf sich durch keinen milderen Eingriff erreichen lassen, d. h. die Maßnahme muß das schonendste Mittel zur Erreichung des Gesetzeszweckes sein (Erforderlichkeit).
  - Mittel und Zweck müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen (Zumutbarkeit; Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne).
- dd) Trotz der Zulässigkeit des Eingriffs im übrigen muß vom betroffenen Grundrecht noch „etwas“ verbleiben. Art. 19 Abs. 2 GG bestimmt: „In keinem Fall darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden“ (sog. Wesensgehaltsgarantie). Die Frage kann nur fallbezogen für jedes einzelne Grundrecht gesondert beantwortet werden. (Nicht richtig ist die Annahme, der Wesensgehalt eines Grundrechts sei mit seinem Menschenwürdegehalt identisch. Dagegen spricht schon die Überlegung, daß andernfalls Art. 19 Abs. 2 GG wegen der viel umfassenderen Schutzwirkung von Art. 79 Abs. 3 GG funktionslos wäre. Außerdem stehen durchaus nicht alle Grundrechte im Zusammenhang mit der Menschenwürde. Wo allerdings ein Grundrecht einen Menschenwürdegehalt hat, dürfte dieser in der Regel mit dem Wesensgehalt des nämlichen Grundrechts übereinstimmen).
- ee) Verbot des einschränkenden Einzelfallgesetzes (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG). Hier sind Überschneidungen mit Art. 3 Abs. 1 GG denkbar.
- ff) Einhaltung des Zitiergebots (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG). Das Bundesverfassungsgericht legt Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG in ständiger Rechtsprechung eng aus, damit das Zitiergebot „nicht zu einer leeren Förmlichkeit erstarrt und den die verfassungsmäßige Ordnung konkretisierenden Gesetzgeber in seiner Arbeit unnötig behindert“ (BVerfGE 35, 185, 188). Danach ist das Zitiergebot nicht notwendig zu beachten bei vorbehaltlosen Grundrechten (vgl. BVerfGE 28, 36, 46) und
- Art. 2 Abs. 1 GG (BVerfGE 10, 89, 99)
  - Art. 3 Abs. 1 GG
  - Art. 5 Abs. 2 GG (BVerfGE 28, 282, 289; 33, 52, 77 f.)

- Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG (BVerfGE 64, 72, 79 ff.)
- Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (BVerfGE 21, 92, 93)
- Art. 14 Abs. 3 GG (BVerfGE 24, 367, 396 ff.)

## VII. Sonstige verfassungsrechtliche Fragen

Als Ausprägungen des in Art. 20 Abs. 3 GG u. a. verankerten Rechtsstaatsgebots ergeben sich an den Normgeber in materieller Hinsicht weitere Anforderungen:

1. Bestimmtheit und Klarheit der gesetzlichen Regelungen (vgl. auch Nr. 6, 8 und 9 der Blauen Prüffragen<sup>34</sup>)
2. Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, soweit dies nicht bereits im Rahmen der grundrechtlichen Prüfung geschehen ist.
3. Berücksichtigung von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz, insbesondere Fragen der Rückwirkung und einer ggf. angemessenen Übergangsregelung.

## B. EG-rechtliche Prüfung

- I. Vorrang von primärem (EWG-Vertrag) und sekundärem (von den Gemeinschaftsorganen erlassenen Rechtsvorschriften) vor innerstaatlichem Gesetzesrecht. Entsprechendes gilt für die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (vgl. Art. 24 Abs. 1 GG, Art. 59 Abs. 2 GG, § 81 GGO II).
- II. Sonstige EG-rechtliche Gesichtspunkte

## C. Völkerrecht und internationale Beziehungen

### I. Grundaufgaben

- Prüfung der gesamten normsetzenden Tätigkeit anhand der verfassungsrechtlichen Bestimmungen mit völkerrechtlichem Bezug (insbesondere Art. 24 bis 26, 32 und 59 GG),
- Mitwirkung bei völkerrechtlichen Fragen, insbesondere bei Vorgängen mit Bezügen zum Aufgabenbereich des Bundesministers des Innern.

### II. Schwerpunkte der praktischen Tätigkeit des Referates VI 6:

- Prüfung der Entwürfe von Vertragsgesetzen nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG und sonstiger Vorschriften zum Vollzug von völkerrechtlichen Verpflichtungen,
- Prüfung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen auf ihre Vereinbarkeit mit Völkerrecht, insbesondere im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers des Innern,
- Prüfung von völkerrechtlichen Fragen mit Bezügen zur föderalen Organisation der Bundesrepublik Deutschland,
- Mitwirkung bei Maßnahmen der Bundesregierung mit internationalem Bezug.

### III. Grundsätzliche Prüfungs- und Beurteilungsvorgaben

- Grundgesetz und Rechtsquellen des Völkerrechts,
- Lindauer Absprache vom 14. November 1957 (Bulletin der Bundesregierung 1957, S. 1966) und Kramer-Heubl-Absprache vom Juli 1968 (Rundschreiben des Auswärtigen Amtes vom 24. Oktober 1968 – V 1 83.21/1)
- Geschäftsordnungsvorschriften der Bundesregierung (vgl. insbesondere §§ 79 ff. GGO II und § 15 GOBReg),

<sup>34</sup> Abgedruckt unter 2.1, S. 11 ff.

- Richtlinien des Bundesministers der Justiz für die Fassung von Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen nach § 81 Abs. 2 GGO II (Neufassung 1988),
- Richtlinien des Auswärtigen Amtes für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge vom 1. Dezember 1987.

## 5.2 Hilfestellungen zur synoptischen Darstellung von Gesetzesentwürfen

Die synoptische Darstellung von Gesetzesentwürfen<sup>35</sup> dient dazu, Änderungsgesetze in einer auf Anbieb verständlichen Form zu präsentieren. Das bedeutet konkret, daß ein Gesetzesentwurf nicht wie bisher üblich in einem Fließtext, sondern in einer mehrspaltigen Darstellung wiedergegeben wird. Bei dieser Vorgehensweise gibt lediglich eine Spalte den Text des Gesetzesentwurfs wieder. In einer zweiten Spalte steht die Begründung. Weitere Spalteninhalte können die geltende Gesetzesfassung und die zukünftige Gesetzesfassung sein.

### 5.2.1 Herstellung von Synopsen mittels JURIS

Die Datenbank des Bundesrechts<sup>35</sup> kann zur Herstellung von Synopsen genutzt werden. In einer Spalte wird mit Hilfe der Datenbank die geltende Fassung eines Paragraphen oder meh-

Bild 1:

Druckache 11/4310		Druckache 11/4310	
Bundesgesetz - 11. Wahlperiode		Bundesgesetz - 11. Wahlperiode	
Entwurf 3	Begründung	geltende Fassung	Neufassung
<p><b>2. Abs. 1 Satz 1</b> Jeder Inländer hat Anspruch auf ein öffentliches Arbeitsamt in dem Land, in dem er seinen Wohnsitz hat.</p> <p>„Die Festschließung der öffentlichen Arbeitsämter des Landes Berlin wird durch dieses Gesetz geregelt.“</p>	<p><b>Zu Nummer 2</b> Die Ergänzung von § 3 Abs. 2 durch Satz 1 ist nach § 5 Abs. 1 Satz 1 von einer anderen Verleihweise zuzulassen. Vorbehalt wird hinsichtlich der einzelnen möglichen Vorhaben im Land Berlin von dem zu erfüllenden Zweck der Arbeitsämter her die Ausdehnung des Vorbehalts auf die Verleihung im Land Berlin im Ganzen fallen nicht ohne Weiteres notwendig.</p>	<p><b>§ 3</b> Tatsachenbestand des Verleihen. Eintragung in öffentliche Register</p> <p>„Zur im Vorbehalt vorbehaltenen Verleihung im Land Berlin sind die in dem Besonderen Verwaltungsgebiet des Landes Berlin im Ganzen fallen nicht ohne Weiteres notwendig.“</p>	<p><b>§ 3</b> Einwirkbarkeit des Verleihen. Eintragung in öffentliche Register</p> <p>„Zur im Vorbehalt vorbehaltenen Verleihung im Land Berlin sind die in dem Besonderen Verwaltungsgebiet des Landes Berlin im Ganzen fallen nicht ohne Weiteres notwendig.“</p>
<p><b>§ 11 Abs. 1 Satz 1</b> Jeder Inländer hat Anspruch auf ein öffentliches Arbeitsamt in dem Land, in dem er seinen Wohnsitz hat.</p> <p>„Die Festschließung der öffentlichen Arbeitsämter des Landes Berlin wird durch dieses Gesetz geregelt.“</p>	<p><b>Zu Nummer 1</b> Die Änderung von § 9 Abs. 1 Satz 1 durch dieses Gesetz ist</p>	<p><b>§ 11</b> Tatsachenbestand des Verleihen. Eintragung in öffentliche Register</p> <p>„Zur im Vorbehalt vorbehaltenen Verleihung im Land Berlin sind die in dem Besonderen Verwaltungsgebiet des Landes Berlin im Ganzen fallen nicht ohne Weiteres notwendig.“</p>	<p><b>§ 11</b> Einwirkbarkeit des Verleihen. Eintragung in öffentliche Register</p> <p>„Zur im Vorbehalt vorbehaltenen Verleihung im Land Berlin sind die in dem Besonderen Verwaltungsgebiet des Landes Berlin im Ganzen fallen nicht ohne Weiteres notwendig.“</p>
<p><b>§ 12 Abs. 1 Satz 1</b> Jeder Inländer hat Anspruch auf ein öffentliches Arbeitsamt in dem Land, in dem er seinen Wohnsitz hat.</p> <p>„Die Festschließung der öffentlichen Arbeitsämter des Landes Berlin wird durch dieses Gesetz geregelt.“</p>	<p><b>Zu Nummer 1</b> Die Änderung von § 11 Abs. 1 Satz 1 durch dieses Gesetz ist</p>	<p><b>§ 12</b> Tatsachenbestand des Verleihen. Eintragung in öffentliche Register</p> <p>„Zur im Vorbehalt vorbehaltenen Verleihung im Land Berlin sind die in dem Besonderen Verwaltungsgebiet des Landes Berlin im Ganzen fallen nicht ohne Weiteres notwendig.“</p>	<p><b>§ 12</b> Einwirkbarkeit des Verleihen. Eintragung in öffentliche Register</p> <p>„Zur im Vorbehalt vorbehaltenen Verleihung im Land Berlin sind die in dem Besonderen Verwaltungsgebiet des Landes Berlin im Ganzen fallen nicht ohne Weiteres notwendig.“</p>
<p><b>Artikel 3</b> Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Proletarischer Kulturkreis“</p> <p>Das Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Proletarischer Kulturkreis“ wird der Zustimmung des Volkskammerparlamentes des demokratischen Landes Berlin auf die Sitzung vom 25. Juli 1987 (BGR 15/11) nicht als folgt geändert.</p>	<p><b>Zu Nummer 1</b> Die Änderung von § 11 Abs. 1 Satz 1 durch dieses Gesetz ist</p>	<p><b>§ 13</b> Tatsachenbestand des Verleihen. Eintragung in öffentliche Register</p> <p>„Zur im Vorbehalt vorbehaltenen Verleihung im Land Berlin sind die in dem Besonderen Verwaltungsgebiet des Landes Berlin im Ganzen fallen nicht ohne Weiteres notwendig.“</p>	<p><b>§ 13</b> Einwirkbarkeit des Verleihen. Eintragung in öffentliche Register</p> <p>„Zur im Vorbehalt vorbehaltenen Verleihung im Land Berlin sind die in dem Besonderen Verwaltungsgebiet des Landes Berlin im Ganzen fallen nicht ohne Weiteres notwendig.“</p>

35 Vgl. Beschluß der Bundesregierung, abgedruckt unter 2.2, S. 15ff. Nr. 1.5 Nutzung der technischen Möglichkeiten ... S. 19ff.

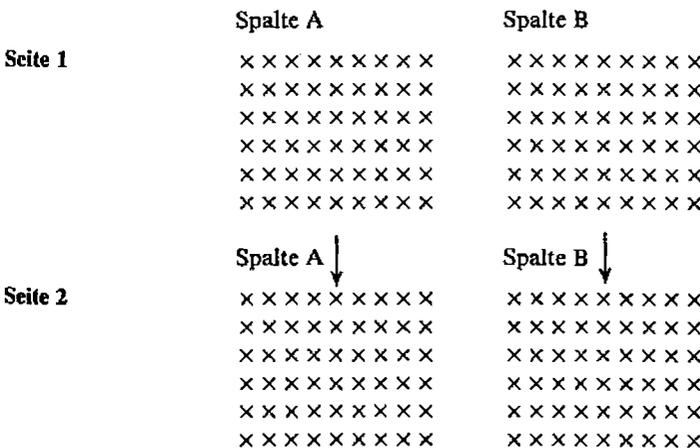
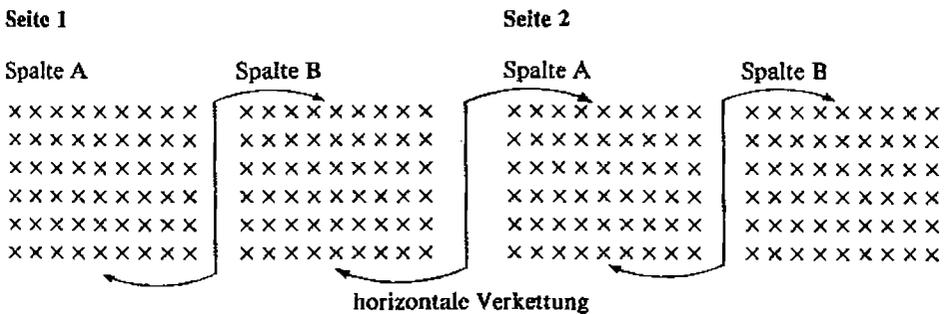
rerer Paragraphen im vollen Wortlaut abgedruckt. In einer weiteren Spalte wird die gewünschte künftige Fassung im vollen Wortlaut aufgenommen. In einer dritten Spalte werden die erforderlichen Änderungsbefehle aufgenommen. Eine derartige Synopse kontrolliert zuverlässig, ob das gewünschte Ergebnis durch präzise Änderungsbefehle erreicht wird.

### 5.2.2 Technische Anleitung zur Herstellung einer Synopse

Als Beispiel für eine vierspaltige Synopse kann der Entwurf des Dritten Rechtsbereinigungsgesetzes (BT-Drucksache 11/4310) dienen.<sup>36</sup> Dieser basiert auf einem vierspaltigen Vordruck, der den Gesetzentwurf, die Begründung, die geltende und die zukünftige Gesetzesfassung enthält (Bild 1).

Unter Vordruck ist eine Bildschirmmaske zu verstehen. In dieser Maske müssen die Spalten vertikal verknüpft sein. Das bedeutet, daß ein Text nicht in der nächsten Spalte auf derselben Seite fortgesetzt wird (wie z. B. bei einer Zeitung), sondern in derselben Spalte auf der nächsten Seite (Bild 2).

Bild 2:



der Text wird in der gleichen Spalte der nachfolgenden Seite fortgeschrieben

<sup>36</sup> Ein weiteres Beispiel ist der Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG), BT-Drucksache 11/5111.

Bei dieser Form der Darstellung muß der Erfasser die Spaltenteile, deren Inhalt synoptisch gelesen werden soll, nebeneinander auf eine Höhe bringen (parallelisieren). Dies wird leichter sein, wenn im Zeitpunkt der Erfassung alle Texte vollständig vorliegen, da dann seitenweise erfaßt werden kann.

Liegt bei Beginn der Erfassung nur der Text von einer Spalte vor, muß der Text der anderen Spalten später entweder sofort parallel an der richtigen Stelle erfaßt werden (ein Arbeitsgang) oder der Text wird in der jeweiligen Spalte fortlaufend erfaßt und die Parallelisierung erfolgt erst danach (zwei Arbeitsgänge).

Bevor die Spalteninhalte parallel eingerichtet werden können, muß festgelegt werden, nach welchen Kriterien parallelisiert werden soll. Das kann anhand von Überschriften (§§), Absätzen oder auch von Gesetzestexten selbst geschehen, auf welche der Leser hingewiesen werden soll (Bild 3). Die Überlegungen sollten sich immer von dem Ziel der besten Verständlichkeit leiten lassen.

Stehen diese Kriterien fest, werden die Spalten eines neuen Abschnittes nach dem längsten Spaltentext des vorangegangenen Abschnittes ausgerichtet (Bild 4).

Nachträgliche Textveränderungen verschieben automatisch die Spalteninhalte gegeneinander. Das führt dazu, daß ab der geänderten Stelle der gesamte Text neu parallelisiert werden muß. Es ist deshalb sehr sinnvoll, einen längeren Text in Abschnitte zu unterteilen, die dann jeweils auf einer neuen Seite beginnen.

Vor Beginn der Texterfassung sollte man sich mit der Druckerei in Verbindung setzen, um abzuklären, ob diese in der Lage ist, die bei diesem Verfahren entstehenden Druckvorlagen verarbeiten zu können.

Soll der Text bei der Druckerei gesetzt werden, stellt sich die Frage, ob sie den gespeicherten Text übernehmen kann. Das ist per Diskette, Streamer-Band oder auf andere Art (z. B. per Datenfernübertragung) möglich.

Bild 3:

## Entwurf

× × × × × × × × ×  
 × × × × × × × × ×  
 × × × × × × × × ×  
 × × × × × × × × ×

6. § 124 wird aufgehoben.  
 7. In § 124b wird das Wort . . . eingefügt.

## Begründung

× × × × × × × × ×  
 × × × × × × × × ×  
 × × × × × × × × ×  
 × × × × × × × × ×  
 × × × × × × × × ×  
 × × × × × × × × ×

## Zu Nr. 6

× × × × × × × × ×  
 × × × × × × × × ×  
 × × × × × × × × ×  
 × × × × × × × × ×  
 × × × × × × × × ×  
 × × × × × × × × ×

## Zu Nr. 7

× × × × × × × × ×  
 × × × × × × × × ×

**Bild 4:**

Entwurf	Begründung
× × × × × × × × × ×	× × × × × × × × × ×
× × × × × × × × × ×	× × × × × × × × × ×
× × × × × × × × × ×	× × × × × × × × × ×
	× × × × × × × × × ×
	× × × × × × × × × ×
6. § 124 wird aufgehoben.	Zu Nr. 6
	× × × × × × × × × ×
	× × × × × × × × × ×
	× × × × × × × × × ×
	× × × × × × × × × ×
	× × × × × × × × × ×
	× × × × × × × × × ×
	× × × × × × × × × ×
	× × × × × × × × × ×
7. In § 124b wird das Wort . . . eingefügt.	Zu Nr. 7
	× × × × × × × × × ×
	× × × × × × × × × ×

### 5.3 Angebote für die mit der Gesetzgebung befaßten Organisationseinheiten der Obersten Bundesbehörden hinsichtlich JURIS

Der Bundesminister der Justiz dokumentiert das Bundesrecht in einer von der JURIS GmbH geführten Datenbank.<sup>37</sup> Die Datenbank enthält das innerstaatliche im Fundstellennachweis A nachgewiesene Bundesrecht in seiner jeweils geltenden Fassung.

1. Der Bundesminister der Justiz bietet den mit der Gesetzgebung befaßten Organisationseinheiten der Obersten Bundesbehörden folgende Leistungen an:

- a) für beabsichtigte Neufassungen:
 

Ausdruck der jeweils geltenden Texte der Rechtsvorschriften des innerstaatlichen Bundesrechts, deren Neufassung beabsichtigt ist.

Die Maßgaben der Abschnitte III der Anlage I des Einigungsvertrages werden bei den betroffenen Rechtsvorschriften gesondert im Text nachgewiesen.
- b) Für beabsichtigte Änderungen:
  - Nachweis der Verweisungen der jeweils geltenden Ausgangsnormen auf eine Rechtsvorschrift oder auf einen einzelnen Paragraphen oder Artikel der Rechtsvorschrift
  - Ausdruck von Wörterverzeichnissen des aktuellen Textes einer Rechtsvorschrift zur Wortlautkontrolle dieser Rechtsvorschrift
  - Nachweis jedes sinntragenden Textwortes des gesamten jeweils geltenden Bundesrechts zur Wortlautkontrolle des Bundesrechts
  - Nachweis der Änderungen einer Rechtsvorschrift oder eines Paragraphen oder Artikels einer Rechtsvorschrift

2. Oberste Bundesbehörden, die bereits einen Anschluß an die Datenbank haben, können die zu 1. aufgeführten Ergebnisse auch durch eigene Suchanfragen an die Datenbank des Bundesrechts erhalten.

<sup>37</sup> Vgl. 2.2, S. 15 ff.

3. Für Rückfragen zu 1. und 2. steht im Bundesministerium der Justiz Referat Z B 3 zur Verfügung.<sup>38</sup>
4. Zur Einweisung in die Nutzung der Datenbank des Bundesrechts bietet die JURIS GmbH, die die Datenbank vertreibt, Seminare in Bonn an. Sie sind für Bedienstete des Bundes kostenfrei. Die Termine finden in Bonn-Bad Godesberg bei der Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern, Friedrich-Ebert-Straße 1, statt.

## 5.4 Das Verwaltungsplanspiel als Testverfahren im Entscheidungsprozeß

### Vorbemerkung

Im Rahmen des „Leistungsplans zur Rationalisierung der Bundesverwaltung“ wurde vom Ausschuß für Organisationsfragen (§ 9 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allgemeiner Teil [GGO II]) eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag eingesetzt, ein allgemein anwendbares Testverfahren für Vorhaben der öffentlichen Hand in Form des Verwaltungsplanspiels zu entwickeln. Die Arbeitsgruppe mit den Mitgliedern

MR Dr. Lepper (BMI – Vorsitzender), ORR Dr. Au (BMI – Berichterstatter), Beigeordneter Ahlemann (Wuppertal), OAR Brosowski (BMI), Stadtverwaltungsrat Gisberts (Viersen), RD Dr. Hager (BRH), RD Jacobsen (BMF), MR Dr. Küppers (BMA), MR van Randenborgh (BMA), Assessor Dipl.-Politologe Schäfer (Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin), RR Wächter (BMBau),

legte den Entwurf eines Leitfadens für das „Verwaltungsplanspiel als Testverfahren im Entscheidungsprozeß“ vor, der nach weiterer Erörterung und Abstimmung vom Ausschuß für Organisationsfragen verabschiedet wurde.

Die Bundesakademie für Wehrverwaltung und Wehrtechnik (Mannheim), die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im BMI und die Akademie für zivile Verteidigung (Bonn) haben die Bemühungen der Arbeitsgruppe wesentlich unterstützt.

Der Bundesminister des Innern  
Bonn, den 21. Dezember 1976

### Inhaltsübersicht

#### Das Verwaltungsplanspiel als Testverfahren im Entscheidungsprozeß

	Seite
<b>1. Das Verwaltungsplanspiel als Testverfahren</b> .....	<b>70</b>
1.1 Einführung .....	70
1.2 Zweck .....	71
1.3 Erscheinungsformen .....	71
1.4 Einzelziele .....	71
1.5 Anwendungsbereich .....	72
1.6 Dauer .....	73

<sup>38</sup> Bundesminister der Justiz, Heinemannstr. 6, 5300 Bonn 2, Tel.: 02 28/58-0.

**2. Die Durchführung von Verwaltungsplanspielen** ..... 73

2.1 Die Entscheidung über die Durchführung ..... 73

2.1.1 Entscheidung durch die Ressortleitung ..... 73

2.1.1.1 Vorlage an die Ressortleitung ..... 73

2.1.1.2 Zeitpunkt der Vorlage; Beteiligung anderer Ressorts am Test ..... 74

2.1.2 Entscheidung durch Gremien der Gesetzgebung ..... 74

2.2 Die Vorbereitung ..... 75

2.2.1 Stellung und Organisation der Spielleitung ..... 75

2.2.1.1 Stellung der Spielleitung nach außen ..... 75

2.2.1.2 Interne Organisation der Spielleitung ..... 77

2.2.2 Die inhaltliche Vorbereitung ..... 77

2.2.2.1 Erstellung des Grobkonzeptes ..... 78

2.2.2.2 Gewinnung der Teilnehmer ..... 78

2.2.2.3 Ausarbeitung des Grobkonzeptes zu einem Planspielkonzept  
(Planspielrichtlinien) ..... 79

2.2.3 Die organisatorische Vorbereitung ..... 79

2.2.4 Die Vorbereitung der Teilnehmer ..... 80

2.3 Die Durchführung ..... 80

2.3.1 Die Spielleitung ..... 80

2.3.2 Die Teilnehmer ..... 81

2.4 Die Auswertung ..... 81

2.4.1 Erfahrungsberichte, Schlußbesprechung, Abschlußbericht ..... 81

2.4.2 Die Präsentation ..... 82

2.5 Wiederholung des Testverfahrens ..... 82

**Anhang: Anlagen**

1. Zum Begriff „Verwaltungsplanspiel“ und Simulation ..... 83

2. Ablaufschema ..... 85

3. Merkblatt zur Erstellung der Vorlage für die Entscheidung der Ressort- oder  
Behördenleitung ..... 86

4. Inhalt des Grobkonzeptes ..... 87

5. Anmerkungen zur Ausarbeitung des Grobkonzeptes zu einem Planspielkonzept  
(Planspielrichtlinien) ..... 87

6. Die Informationsmappe ..... 88

7. Übersicht über bereits durchgeführte Verwaltungsplanspiele ..... 89

8. Literaturübersicht ..... 91

## 1. Das Verwaltungsplanspiel als Testverfahren

### 1.1 Einführung

Neue Gesetze oder Gesetzesänderungen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Pläne oder sonstige Entscheidungen (Vorhaben) begegnen oft der Kritik, sie seien wieder einmal „am grünen Tisch“ erdacht: im Verfahren nicht praktikabel und inhaltlich nicht ausgewogen. Vor und während ihrer Ausarbeitung werden zwar jeweils vielfache Stellungnahmen eingeholt, sonstige Materialien ausgewertet und teilweise sogar „Hearings“ veranstaltet, um eine möglichst breite Informationsgrundlage dafür zu gewinnen. Aber alle Mühe, aller aufgewandter Scharfsinn und alle Phantasie reichen nicht aus, um zu verhindern, daß die endgültige Regelung dann doch in der Alltagspraxis immer wieder von Anfang an Fehler, Schwächen oder Ungereimtheiten aufweist.

Um diese späteren Erkenntnisse der Alltagspraxis rechtzeitig zu erhalten und bereits vor dem Erlaß/Inkrafttreten der zunächst nur als Entwurf vorliegenden Regelungen berücksichtigen zu können, bietet sich als Hilfsmittel das Verwaltungsplanspiel<sup>39</sup> an. Hierbei erproben Vertreter der Kreise, die von dem jeweiligen Vorhaben betroffen sind – vor allem also die künftigen Anwender in den Behörden und die Zielgruppen der Regelung –, die jeweils geplante Maßnahme, indem sie mit dem Entwurf in einer möglichst wirklichkeitsnahen Situation so arbeiten, als ob er bereits wirksam geworden wäre. Sie prüfen auf diese Weise dessen verfahrensmäßige und inhaltliche Brauchbarkeit; gleichzeitig können sie aus ihrer Sicht Anregungen und Wünsche einbringen, die geeignet sind, die vorgesehene Regelung sachgerechter zu gestalten.

Die Teilnehmer müssen dabei beachten, daß das Verwaltungsplanspiel stets um objektive Bewertung unter sachlichen oder zumindest für sachgerecht angesehenen Gesichtspunkten bemüht sein muß, um den für das Vorhaben Verantwortlichen eine verlässliche Entscheidungshilfe an die Hand zu geben, ob und in welcher Ausgestaltung der Entwurf verabschiedet werden soll; dies kann auch politische Anregungen innerhalb der vorgegebenen Zielrichtung<sup>40</sup> umfassen. Unzulässig wäre es, das Ergebnis des Tests aus sachfremden Gründen beeinflussen zu wollen und das Verwaltungsplanspiel so als Mittel dafür einzusetzen, im negativen Sinne „Politik zu machen“.

Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei darauf hingewiesen, daß dieses Verwaltungsplanspiel trotz einer gewissen Vergleichbarkeit der Methode dennoch als Testverfahren eindeutig von Lehrgangsspielen (Planspielen, Rollenspielen; Planübungen) zu unterscheiden ist, die der Aus- oder Fortbildung der Teilnehmer dienen. Soweit die Teilnehmer des Verwaltungsplanspiels persönliche Erkenntnisse für ihre weitere berufliche Tätigkeit sammeln, ist dies nur ein erfreulicher Nebenerfolg. Dies darf aber nicht davon ablenken, daß beim Verwaltungsplanspiel der zu testende Entwurf eines Vorhabens und nicht die testenden Teilnehmer im Mittelpunkt der jeweiligen Veranstaltung stehen.

Schließlich ist auf folgendes hinzuweisen. So wichtig es ist, Fehler und Mängel künftiger Vorhaben mit Hilfe von Verwaltungsplanspielen möglichst weitgehend zu erkennen und zu ver-

<sup>39</sup> Die praktischen Erfahrungen auf diesem Gebiet sind noch begrenzt und ebenso ist die wissenschaftliche Entwicklung und Systematisierung noch nicht abgeschlossen. Der Begriff „Verwaltungsplanspiel“ wird dementsprechend z. Z. noch sehr uneinheitlich verwendet (s. Anlage 1). Der vorliegende Leitfaden will zur wissenschaftlichen Diskussion nicht Stellung nehmen. Ohne insoweit insbesondere zur Terminologie Vorgaben festlegen zu wollen, versteht er unter „Verwaltungsplanspiel“ in einem weiten Sinne die Erprobung von bereits vorliegenden Entwürfen von Vorhaben unter möglichst wirklichkeitsnahen Bedingungen. Er entspricht damit z. T. der in Anlage 1 dargestellten ersten Richtung; hinsichtlich der Erscheinungsformen geht er jedoch über die des „Rollenspiels“ hinaus. Die Erscheinungsformen richten sich in ihrer Ausgestaltung nach den Bedürfnissen des Einzelfalles (s. dazu auch Abschnitt 1.3).

<sup>40</sup> Selbstverständlich können auch die Ziele eines Vorhabens selbst z. B. auf ihre wechselseitige Vereinbarkeit ihrer gesellschaftlichen Auswirkungen hin getestet werden, bevor überhaupt ein Entwurf für ihre Verwirklichung (z. B. Gesetzentwurf) erstellt wird. Die Darstellung der dafür erforderlichen relativ aufwendigen Simulationsverfahren gin- ge über den Rahmen dieses Leitfadens hinaus, bei dem es – wenn auch in einem weiten Sinne – allein um die prakti- sche, vor allem verfahrensmäßige Anwendbarkeit der ausgearbeiteten Lösung, also z. B. eines Gesetzentwurfs geht, mit der die vorgegebenen Ziele durchgesetzt werden sollen.

meiden, so sehr kommt es auch darauf an, das Verständnis und die Bereitschaft der öffentlichen Meinung zu wecken, z. B. gesetzliche Maßnahmen vor ihrer Einführung zu verstehen und ihre Notwendigkeit einzusehen. Hierfür ist – neben der Durchführung von Verwaltungsplanspielen, aber auch unabhängig hiervon – eine rechtzeitige und gezielte Öffentlichkeitsarbeit erforderlich, die durch angemessene informationspolitische Mittel die Vorbereitung entsprechender Vorhaben unterstützt und damit zu deren Erfolg beiträgt.

## 1.2 Zweck

Zweck des Verwaltungsplanspiels ist es, neue Gesetze oder Gesetzesänderungen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Pläne oder sonstige Entscheidungen (Vorhaben) vollständig oder in wesentlichen Teilen vor ihrem Erlaß/Inkrafttreten auf ihre Verwaltungspraktikabilität und ihre inhaltliche Ausgewogenheit hin zu testen. Damit kann nicht zuletzt der Aufwand für – nachträglich sehr umständliche und kostspielige – Korrekturen des jeweiligen Vorhabens und der möglicherweise bereits durchgeführten weitergehenden Maßnahmen zumindest teilweise vermieden werden. Ebenso tragen die aus Verwaltungsplanspielen gewonnenen Erkenntnisse wesentlich zur einheitlichen Rechtsanwendung der in zentraler Gesetzgebungskompetenz erlassenen, aber in dezentraler Verwaltungskompetenz angewandten Rechtsnormen (z. B. im Steuerrecht) bei.

## 1.3 Erscheinungsformen

Das Verwaltungsplanspiel geht stets von der Annahme aus, die beabsichtigte Regelung gelte bereits. Nach dem Umfang weiterer hypothetischer Voraussetzungen kann man dem Grade nach zwei Erscheinungsformen unterscheiden:

- a) Die vorgesehene Regelung wird in Form von Probeläufen anhand „echter“ Fälle in einer realen Umwelt getestet (z. B. Bearbeitung bereits vorliegender Sachverhalte anhand der geplanten Regelung in Landesbehörden oder in kommunalen Stellen; Erprobung eines neuen steuerlichen Abrechnungsverfahrens in verschiedenen Unternehmen mit deren tatsächlich anfallenden Geschäftsvorfällen, Zahlen und Daten).
- b) Die vorgesehene Regelung wird anhand hypothetischer Fälle getestet (z. B. Erprobung eines Gesetzentwurfes mit Anspruchsvoraussetzungen für eine bisher nicht vorgesehene staatliche Leistung); dies kann entweder in bereits bestehenden Behörden, Unternehmen usw. geschehen oder in entsprechenden Stellen, die lediglich durch Rollen dargestellt werden („Modell-Behörden, -unternehmen“ usw.). Fälle und Rollen können in gewissem Umfang grundsätzlich auch mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung „simuliert“, d. h. dargestellt werden. Dies kommt z. B. in Betracht, wenn es um schnelle Berechnungen komplexer Auswirkungen von Maßnahmen (z. B. Höhe, Verteilung von Investitionsförderungen) geht; diese letztere Möglichkeit soll jedoch im Rahmen des vorliegenden Konzepts nicht vertieft werden.

## 1.4 Einzelziele

Das Verwaltungsplanspiel als Test ist geeignet, Erkenntnisse zu vermitteln

- demjenigen, der den Entwurf zu bearbeiten hat (z. B. Fachreferent) und
- demjenigen, der darüber zu entscheiden hat (Regierung, Parlament),

und zwar vor allem in folgender Hinsicht:

- Ausrichtung auf das vorgegebene Ziel
  - Grad, Umfang (Vollständigkeit) und Zeitraum der Zielerreichung.
  - Ausschaltung unbeabsichtigt einbezogener Sachverhalte
  - notwendige Differenzierung der Sachverhalte

- Widerspruchsfreiheit in sich
- Auswirkungen auf bereits vorhandene Regelungen; Abstimmung mit diesen Regelungen
- Auswirkungen im übrigen
- Geeignetheit der vorgesehenen Maßnahme(n) zur Zielerreichung
  - Durchsetzbarkeit der vorgesehenen Maßnahme(n)
  - Ermittlung des durch den Vollzug hervorgerufenen zusätzlichen Aufwandes, insbesondere im Hinblick auf bisherige Regelungen mit gleichartigen Zielen
- Verständlichkeit und Eindeutigkeit
  - präzise Wortwahl
  - einheitliche Terminologie
  - Abstimmung der Terminologie mit gleichartigen Regelungen
- Verfahren
  - Praktikabilität vorgesehener Verwaltungsverfahren (z. B. von EDV-Verfahren oder der Zusammenarbeit mehrerer beteiligter Dienststellen, von vorgesehenen Formularen)
  - Erarbeitung rationeller Verfahrensabläufe (Routineverfahren) und Organisationsformen (insbesondere bei Vorhaben in Verbindung mit Automation und Datenverbund)
- Anregungen für Alternativlösungen
- Feststellung des frühesten Zeitpunkts, bis zu dem die Vorbereitungen für den Vollzug abgeschlossen sein können (frühestmöglicher Termin für Inkrafttreten)
- Erkenntnisse für den Erlaß von ergänzenden Durchführungsvorschriften, Richtlinien (insbesondere gerade hier: Kosten) oder auch die Ausarbeitung von Kommentierungen.

Für die unmittelbaren Teilnehmer aus dem Kreis der später betroffenen Anwender und Zielgruppen der Regelung, also der Behörden, Unternehmen usw. können sich ebenfalls, und zwar vor allem folgende Erkenntnisse ergeben:

- inhaltliche Transparenz
- Anhaltspunkte für erforderliche Vorbereitungen zum reibungslosen, zeitgerechten Vollzug (Planung, Finanzierung, Einstellung von Personal, Beschaffung oder Bereitstellung von Raum, Gerät und Organisation).

### 1.5 Anwendungsbereich

Verwaltungsplanspiele erfordern einen nicht unerheblichen zeitlichen, personellen und finanziellen Aufwand. Die Entscheidung darüber, ob ein Verwaltungsplanspiel durchgeführt werden sollte, erfordert daher in jedem Einzelfall sorgfältiges Abwägen des erwarteten Nutzens an Erkenntnissen im Verhältnis zu dem entstehenden Aufwand. Vielfach mag es sich um kleine, leicht überschaubare oder weniger bedeutsame Vorhaben handeln, bei denen die Durchführung von Verwaltungsplanspielen von vornherein kaum in Betracht kommt; ebenso können sich im einzelnen für die Prüfung des Vorhabens andere – einfachere – Verfahren, aber auch mathematische Simulations- oder Optimierungsverfahren als geeignetere Testverfahren anbieten. Die Durchführung von Verwaltungsplanspielen ist in der Regel angezeigt, wenn es sich z. B. handelt um

- Regelungen von ständig wiederkehrenden – schwierigen – Massenvorgängen, deren Bearbeitung bei den Betroffenen möglichst reibungslos anlaufen und gleichmäßig erfolgen soll
- Regelungen, bei denen Fehler zu schweren Schäden führen können und man es sich deshalb nicht leisten kann, „Lehrgeld zu zahlen“

- Regelungen, für die wegen der Neuartigkeit der Problematik oder des Verfahrens vor allem im praktischen Bereich nur eine unzureichende Informationsbasis vorhanden ist (Steigerung der Problemkenntnis)
- Regelungen von sehr komplexen Zusammenhängen, so daß leicht etwas übersehen werden kann
- Regelungen mit einem hohen Automationsgrad (Datenverbund),

Auch wenn hiernach – unter Berücksichtigung des erforderlichen Aufwandes – grundsätzlich die Durchführung eines Verwaltungsplanspiels geboten erscheint, können ihr im Einzelfall besondere Gründe (z. B. außerordentliche Eilbedürftigkeit) entgegenstehen. Dann sollte jedoch geprüft werden, ob nicht eine Untersuchung in verkürzter Form unter Beschränkung auf einzelne Fragen oder unter entsprechender Gestaltung des Verfahrens möglich ist.

### **1.6 Dauer**

Die Gesamtdauer eines Verwaltungsplanspiels vom Beginn der Vorbereitung bis zur Vorlage des Abschlußberichtes hängt ab von

- dem Umfang der Aufgabe (des Testobjekts)
- den verfügbaren personellen Kräften und finanziellen Mitteln.

Als notwendige Zeit für die Vorbereitung und Durchführung eines Verwaltungsplanspiels wird man – von besonderen Fällen abgesehen – in der Regel mindestens mehrere Wochen bis zu einem Jahr ansetzen müssen.

## **2. Die Durchführung von Verwaltungsplanspielen**

### **2.1 Die Entscheidung über die Durchführung**

Aus spieltechnischer Sicht dürfte grundsätzlich jedes Vorhaben geeignet sein, im Verwaltungsplanspiel getestet zu werden. Ob aber für ein bestimmtes Vorhaben jeweils tatsächlich ein Test durchgeführt werden soll, bedarf stets einer Entscheidung im Einzelfall. Es lassen sich keine Kriterien nennen, die von selbst zwingend – gewissermaßen „automatisch“ – bestimmen, wann ein Verwaltungsplanspiel durchzuführen ist. Wie unter 1.5 dargelegt wurde, gibt es lediglich eine Reihe von Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Durchführung eines Tests grundsätzlich angezeigt ist.

#### **2.1.1 Entscheidung durch die Ressortleitung**

##### **2.1.1.1 Vorlage an die Ressortleitung**

Zumindest solange Verwaltungsplanspiele noch nicht allgemein eingeführt und zur „Routine“ geworden sind, sollte die jeweilige Entscheidung über die Durchführung solcher Tests an die Ressortleitung herangetragen werden. Ob auf lange Sicht eine andere Entscheidungsebene vorgesehen werden sollte, wird zu gegebener Zeit zu überprüfen sein.

Die entsprechende Vorlage an die Ressortleitung sollte vom Fachreferat unter Beteiligung sonstiger betroffener Referate, stets aber des Organisationsreferats erstellt werden. In der Vorlage ist abschließend vorzuschlagen, ob ein Verwaltungsplanspiel durchgeführt werden soll oder nicht. Die Vorlage wird sich – soweit den Ressorts keine erfahrenen Planspielfachleute zur Verfügung stehen – überwiegend auf fachbezogene Ausführungen beschränken müssen. Für eine sachlich ausgewogene Entscheidung genügt dies jedoch durchaus. Wenn bereits entsprechendes Personal im Ministerium verfügbar ist, sollte zur näheren Information auch ein mit dessen Hilfe erarbeitetes Grobkonzept vorgelegt werden, wenn die Durchführung eines Verwaltungsplanspiels befürwortet wird.

Zur Erarbeitung seiner Stellungnahme für die Entscheidung über die Durchführung eines Verwaltungsplanspiels müßte dem Fachreferenten ein Merkblatt zur Verfügung gestellt werden, das die Punkte aufzählt, die in der Vorlage behandelt werden müssen (s. Anlage 3).

### **2.1.1.2 Zeitpunkt der Vorlage; Beteiligung anderer Ressorts am Test**

Der Zeitpunkt der Vorlage hat sich danach zu richten, wann – bei entsprechender Auftragserteilung durch die Leitung – mit der Vorbereitung und Durchführung des Verwaltungsplanspiels günstigstenfalls begonnen werden sollte. Grundsätzlich sollte der frühestmögliche Zeitpunkt gewählt werden.

Dies gilt nicht nur, um eine Durchführung des Planspiels unter Zeitdruck zu verhindern. Mindestens ebenso wichtig ist es, daß die Entscheidung über die spätere Ausgestaltung der beabsichtigten Regelung noch möglichst offen ist, damit der Verwertung der erzielten Ergebnisse keine zu großen Schwierigkeiten durch bereits erfolgte Festlegungen oder Entscheidungen entgegenstehen.

Bei Gesetzentwürfen sollte von dem Zeitpunkt ausgegangen werden, in dem ein formulierter Entwurf vorliegt, spätestens jedoch, sobald der Referentenentwurf erstellt ist. Soweit andere Ressorts an der Erarbeitung des Entwurfs mitzuwirken haben, ist in der Regel – unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Grades dieser Beteiligung im Einzelfall – mit diesen vor Einholung der Entscheidung der Ressortleitung abzustimmen, ob und inwieweit sie bereit sind, an dem Verwaltungsplanspiel teilzunehmen. Gleichzeitig ist das Einverständnis der Länder, Gemeinden und anderer gesetzesausführender Stellen wie z. B. der Sozialversicherungsträger zur Teilnahme einzuholen, soweit ihre spätere Beteiligung an dem Verwaltungsplanspiel in Betracht kommt. Dabei ist nicht zuletzt abzuklären, wer jeweils den Aufwand für das Verwaltungsplanspiel trägt.

Zur rechtzeitigen Unterrichtung der anderen Ressorts über die mögliche Durchführung von Verwaltungsplanspielen für Gesetzentwürfe und sonstige Vorhaben sollte das Vorhabendatenblatt der Bundesregierung, mit welchem die Ressorts dem Bundeskanzleramt ihre Vorhaben melden, um eine Angabe ergänzt werden, ob im Einzelfall ein Verwaltungsplanspiel beabsichtigt ist und ob hierzu bereits eine Entscheidung vorliegt.

Für die anderen Vorhaben gilt sinngemäß das vorstehend Ausgeführte.

### **2.1.2 Entscheidung durch Gremien der Gesetzgebung**

Unabhängig davon, ob von der Exekutive ein Verwaltungsplanspiel durchgeführt wurde, können auch seitens des Parlaments oder seiner Ausschüsse solche Testverfahren angeregt werden. Diese sollten aber auch durch die Exekutive durchgeführt werden, innerhalb deren das Verwaltungsplanspiel auf lange Sicht ein immer wieder geübtes und damit bekanntes Verfahren werden soll.

Insbesondere bei schwierigen oder umfangreichen Gesetzgebungsvorhaben bietet es sich an, ein zweistufiges Planspielverfahren vorzusehen, wobei sowohl vorläufige Fassungen des Referentenentwurfs als auch die Regierungsvorlage nacheinander getestet werden. Dies kommt z. B. in Betracht, wenn

- bei Durchführung des ersten Verwaltungsplanspiels auf der Grundlage des Referentenentwurfs oder eines Vorentwurfs hierzu nicht auch die Alternativen getestet worden sind, die in der späteren Regierungsvorlage ihren Niederschlag gefunden haben und
- die Abweichungen der Regierungsvorlage vom getesteten Entwurf einschließlich getesteter Alternativen wesentlicher Natur sind,

oder wenn

- seitens des Parlaments wesentlich abweichende Alternativen vorgesehen sind.

Ein derartiges Verfahren erscheint zwar zunächst sehr aufwendig; es ist jedoch zu berücksichtigen, daß es jeweils mit denselben Teilnehmern durchgeführt werden kann.

Ein solches zweistufiges Verfahren ermöglicht eine noch wirksamere Kontrolle des Vorhabens (Entwurfs) im Gesetzgebungsverfahren an den Erfordernissen der Praxis.

## 2.2 Die Vorbereitung

Die Qualität der Vorbereitung entscheidet weitgehend über den Erfolg des gesamten Verwaltungsplanspiels.

### 2.2.1 Stellung und Organisation der Spielleitung

Wenn die Ressortleitung den Auftrag erteilt, ein Verwaltungsplanspiel durchzuführen, muß darin eine Stelle vorgesehen werden, die diesen Auftrag ausführt. Deren Aufgabe ist

- die Vorbereitung des Tests in inhaltlicher und organisatorischer Hinsicht,
- die Leitung des Tests während der Durchführung,
- die Analyse, Auswertung und schriftliche Zusammenfassung der einzelnen Ergebnisse.

Diese Stelle ist die aus mehreren Personen (s. 2.2.1.2) bestehende Spielleitung, die sich während der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung teilweise unterschiedlich zusammensetzen kann, in ihrem Kern jedoch während des gesamten Verfahrens unverändert bleiben muß.

#### 2.2.1.1 Stellung der Spielleitung nach außen

Im Hinblick auf ihre Schlüsselstellung für den gesamten Test muß der Spielleitung eine möglichst unabhängige Stellung eingeräumt werden, die es ihr erlaubt, das Verfahren unbeeinflusst von spiefremden Faktoren durchzuführen. In der Spielleitung müssen im gleichem Maße erfahrene Planspielfachleute wie auch Vertreter des Fachgebiets mitwirken, für dessen Bereich der Entwurf des Vorhabens Regelungen vorsieht. Eine solche Stelle muß naturgemäß für jeden einzelnen Test gesondert ausgewählt oder gebildet werden. Hierfür bieten sich verschiedene Möglichkeiten an:

- „externe“ Lösung, d. h. Vergabe des Auftrags an ein Institut
- „interne“ Lösung:
  - Bildung einer Spielleitung aus ressorteigenen Planspielfachleuten, Vertretern des künftigen Anwendungsbereiches und der Zielgruppen der geplanten Regelung
  - Bildung einer Spielleitung aus Planspielfachleuten, die auf die einzelnen Ressorts verteilt sind, Vertretern des künftigen Anwendungsbereichs und der Zielgruppen der geplanten Regelung
- „interne/externe“ Mischlösung, d. h. Beauftragung einer „externen“ Einrichtung unter Beteiligung von Vertretern der Verwaltung
- selbständige Planspielbehörde.

Für die Beauftragung eines externen Instituts – „externe“ Lösung – sprechen z. B. folgende Gründe:

- Einsparung von eigenem Personal, das bei beiden „internen“ Lösungen ständig bereitgehalten werden müßte
- größere spieltechnische Erfahrung (solange kein gleichwertiges verwaltungseigenes Personal zur Verfügung steht)

- (möglicherweise) größere Unvoreingenommenheit gegenüber dem zu testenden Vorhaben
- (möglicherweise) größere Unabhängigkeit gegenüber dem Auftraggeber als bei Beauftragung hauseigenen Personals
- leichterem Zugang zu den von dem Vorhaben betroffenen Kreisen und Institutionen.

#### Dagegen sprechen

- die Notwendigkeit, im voraus entsprechende Haushaltsmittel dafür anzufordern und bereitzuhalten,
- geringerer Lerneffekt für die Verwaltung bei der Durchführung der Tests,
- fehlende Nähe und damit möglicherweise z. T. auch fehlendes Verständnis für die Besonderheiten der Verwaltung,
- Möglichkeit der Vermengung institutseigener Überlegungen und Standpunkte mit denen des zu testenden Vorhabens.

Solange Planspiele nur vereinzelt durchgeführt werden und verwaltungseigene Spielfachleute kaum verfügbar sind, ist es naheliegend, die „externe“ Lösung zu wählen. Um mögliche Nachteile durch mangelndes Verständnis für die Besonderheiten der Verwaltung auszugleichen, sollte dann allerdings jeweils möglichst die „intern/externe“ Mischform angestrebt werden, bei der Vertreter der Verwaltung in der Spielleitung beteiligt sind. Nicht zuletzt dient dies auch der Sammlung von Erfahrungen durch die Vertreter der Verwaltung. Beim Ansteigen der Zahl der Tests sollte aber grundsätzlich dazu übergegangen werden, verwaltungseigenes Personal einzusetzen („interne“ Lösung). Hierfür spricht vor allem der oft nur begrenzte Zeitraum, der Verwaltungsplanspielen aus politischen, finanzwirtschaftlichen und verwaltungsorganisatorischen Gründen zur Verfügung gestellt werden kann. Die Vorbereitungszeit für die Einarbeitung des Instituts in die speziellen Aufgaben der Organisation des betroffenen Verwaltungszweiges – die sich allerdings auch bei Wahl der „intern/externen“ Mischform nicht vollständig vermeiden läßt, kann auf diese Weise eingespart werden.

Zur Wahrung ihrer Eigenständigkeit dürften die Ressorts zwar geneigt sein zu versuchen, soweit nicht die „externe“ Lösung gewählt wird, hauseigene Spielfachleute heranzubilden. Aus wirtschaftlichen Gründen und um der größeren Unabhängigkeit der Spielleitung willen dürfte allerdings die Einrichtung eines Abruf-Pools vorzuziehen sein, d. h. die Ausbildung von Spielfachleuten in verschiedenen Ressorts, die auf Abruf für die Durchführung von Planspielen in anderen Ressorts bereitstehen, eine Lösung, die sich allerdings nur bei ausreichend günstiger Personallage verwirklichen läßt.

Die Errichtung einer selbständigen Planspielbehörde scheidet gegenwärtig allein schon aus Haushaltsgründen aus. Zurückhaltung gegenüber dieser Möglichkeit ist aber auch im Hinblick darauf geboten, daß in diesem Fall die Tendenz entstehen kann, Verwaltungsplanspiele als Selbstzweck durchzuführen.

Soweit die Spielleitung einem Institut übertragen wird, ist dieses naturgemäß allein aufgrund des Auftrags tätig und dementsprechend selbständig in seiner Stellung gegenüber dem Auftraggeber. Aber auch wenn die Spielleitung verwaltungseigenem Personal übertragen wird, das in den jeweiligen Ressorts vorhanden ist oder aus anderen Ressorts abgerufen wird, sollte diesem zur Erreichung unbeeinflusster Ergebnisse eine möglichst unabhängige Stellung eingeräumt werden.

Zu diesem Zweck sollten diese ad hoc eingerichteten Planspielgruppen aus Angehörigen des eigenen oder anderer Ressorts möglichst unmittelbar der auftraggebenden Hausleitung unterstellt werden. Außerdem dürfte weder gegenüber solchen Gruppen noch auch gegenüber bereits im Ressort vorhandenen Planspielreferaten ein Weisungsrecht des Fachbereichs eingeräumt werden, dessen Entwurf getestet werden soll.

### 2.2.1.2 Interne Organisation der Spielleitung

Die Spielleitung sollte zur Wahrung ihrer Flexibilität so klein wie möglich gehalten werden. Regelmäßige Mitglieder sind bei den „externen“ wie bei den „internen“ Lösungen – wie bereits angedeutet:

- Planspielfachleute, und zwar, solange noch keine oder wenige Erfahrungen mit der Durchführung von Verwaltungsplanspielen vorliegen, mehrere Planspielfachleute; später dürfte i. d. R. ein Planspielfachmann genügen;
- Fachleute aus dem künftigen Anwendungsbereich und den Zielgruppen des geplanten Vorhabens (z. B. Betriebsprüfer des Bundes oder der Länder, Fachleute aus Bauverwaltungen der Länder, Fachleute aus betroffenen Unternehmen); deren Beteiligung ist auch bereits im Rahmen der Vorbereitung sehr wertvoll, da sie es – aus fachlicher Sicht mit entsprechender praktischer Erfahrung auf dem zu regelnden Sachgebiet – am besten verstehen dürften, den Test möglichst wirklichkeitsnah und damit sachgerecht zu gestalten. Auf § 27 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II), wird in diesem Zusammenhang hingewiesen.

Vertreter der Fachbereiche, die den zu testenden Entwurf erarbeitet haben, sollten der Spielleitung selbst allerdings nicht angehören, da sie dem zu testenden Vorhaben – „ihrem“ Entwurf – im Zweifel nicht unvoreingenommen gegenüberstehen dürften. Sie müssen jedoch andererseits ständig zur Erteilung von fachlichen Auskünften und Erklärungen zur Verfügung stehen und auch herangezogen werden, um so eine zutreffende Interpretation des Entwurfs und eine darauf abgestimmte Festlegung der Eingabedaten und Randbedingungen zu erreichen.

Die Mitglieder der Spielleitung arbeiten grundsätzlich im Team, d. h. gleichberechtigt und gleich verantwortlich unter der Führung eines Leiters zusammen. Ob als Leiter dabei ein Planspielfachmann oder ein Vertreter des fachlichen Anwendungsbereiches gewählt wird, sollte jeweils im Einzelfall entschieden und – bei einer „internen“ Lösung – möglichst im Auftrag festgelegt werden. Neben fachlichen muß er jedenfalls auch einige besondere persönliche Voraussetzungen erfüllen; hierzu gehören:

- in besonderem Maße geistige Beweglichkeit und kritisches Denkvermögen
- Selbstbeherrschung und Einfühlungsvermögen
- Fähigkeit, andere für eine Aufgabe zu begeistern und „in Schwung“ zu halten
- Fähigkeit, auszugleichen und zu koordinieren.

Zur Unterstützung der Spielleitung können bei den beteiligten Behörden, Verbänden oder Unternehmen besondere Ansprechpartner vorgesehen werden. Hierfür kommen z. B. die Leiter der in den beteiligten Stellen möglicherweise gebildeten Planspielteams oder -gruppen in Betracht. Diese Ansprechpartner sind jedoch nicht selbst Mitglieder der Spielleitung.

Wenn immer wieder bei der Durchführung von Verwaltungsplanspielen dieselben Stellen anzusprechen sind (z. B. Landesfinanzministerien), bietet es sich an, ständige Ansprechpartner zu suchen, die den Kontakt fördern und erleichtern können. Hierfür müßten entsprechende Absprachen mit den zuständigen Landesressorts oder den jeweiligen sonstigen Institutionen getroffen werden.

### 2.2.2 Die inhaltliche Vorbereitung

Bei der Vorbereitung des Tests ist die inhaltliche und die organisatorische Seite zu unterscheiden, wobei allerdings die Trennung nicht immer scharf gezogen werden kann. Die inhaltliche Seite umfaßt auf jeden Fall die Umsetzung des zu testenden Entwurfs in eine Testsituation einschließlich der Gewinnung und Vorbereitung der Teilnehmer für das Verwaltungsplanspiel.

### 2.2.2.1 Erstellung des Grobkonzeptes

Vor Beginn der Einzelausarbeitung ist es erforderlich, ein Grobkonzept zu entwickeln, in dem bereits alle Punkte aufgezeigt werden, die bei der Vorbereitung des Tests zu bedenken sind. Soweit zunächst möglicherweise in der Spielleitung noch keine Fachleute aus dem künftigen Anwendungsbereich und den Zielgruppen zur Verfügung stehen, kann dieses Konzept von den Planspielfachleuten allein im Zusammenwirken mit dem – nicht der Spielleitung angehörenden – Fachreferenten (Verfasser des Vorhabensentwurfs) entwickelt werden.

In dem Grobkonzept ist einzugehen auf (Einzelheiten siehe in Anlage 4):

- das Vorhaben bzw. dessen Teile, die getestet werden sollen, und die damit jeweils angestrebten Ziele gegenüber den Zielgruppen der geplanten Regelung
- die Spielform (s. 1.3)
- den geplanten Ablauf des Tests selbst
- den Zeitplan für das gesamte Testverfahren von der laufenden Vorbereitung bis zum Abschluß der Auswertung
- die Stellen, die wegen der Gewinnung von Teilnehmern aus dem künftigen Anwendungsbereich des Vorhabens für den Test und möglicherweise auch zur Ergänzung der Spielleitung anzusprechen sind.

### 2.2.2.2 Gewinnung der Teilnehmer

Während – spätestens nach – der Erstellung des Grobkonzeptes kann die Spielleitung an die dort zu nennenden Stellen wie z. B. Landesministerien, Verbände oder Unternehmen herantreten, um – auf der Grundlage der bereits eingeholten Zusage (s. 2.1.1.2) – durch deren Vermittlung oder unmittelbar Teilnehmer aus dem Bereich der Praxis zu gewinnen. Nur unter Beteiligung derjenigen Stellen und Personen, die möglichst weitgehende praktische Erfahrungen mit dem zu testenden Stoffgebiet haben, können schließlich praxisnahe Erkenntnisse erreicht werden.

Bei der Zusammensetzung des Teilnehmerkreises ist darauf zu achten, daß er

- möglichst ausgewogen alle von dem Vorhaben betroffenen Interessen repräsentiert (z. B. ausführenden Behörden, Verbände, Unternehmen; u. U. auch politische Parteien)
- nicht nur aus ausgewählten Spitzenkräften besteht, da soweit wie möglich die künftige Alltagssituation getestet werden soll.

Verwaltungen, Verbände und noch mehr die unmittelbar in Frage kommenden jeweiligen Behörden oder Unternehmen werden möglicherweise zunächst nicht ohne weiteres geneigt sein, die Arbeitsbelastung auf sich zu nehmen, die die Beteiligung an einem Verwaltungsplanspiel mit sich bringt. Daher muß die Spielleitung sich u. U. bemühen, ihnen über die allgemeinen Hinweise auf den Nutzen von Verwaltungsplanspielen für die jeweils getesteten Vorhaben hinaus nahezubringen, welchen Gewinn sie gerade auch als Teilnehmer an einem solchen Test erreichen können. Dabei wird sie vor allem auf die bereits erwähnten Punkte hinweisen können, daß

- die Teilnehmer die Möglichkeit haben, sachlich begründete Interessen an der Gestaltung des Vorhabens aus der Sicht der entscheidenden Stelle stärker zum Ausdruck zu bringen
- sie die Möglichkeiten haben, Kenntnisse zu gewinnen, die für die eigenen Vorbereitungsmaßnahmen und die künftige Arbeit mit dem Vorhaben von Bedeutung sind (Planung von Personal- und Sacheinsatz usw.).

Angesichts dessen sollte es stets möglich sein, genügend Teilnehmer für Verwaltungsplanspiele zu gewinnen.

Bei der Bitte um Teilnahme an dem Test sollte die Spielleitung – zur Vermeidung späterer Mißverständnisse – stets darauf hinweisen, daß die einzelnen Teilnehmer im Interesse unbeflüßter Ergebnisse von Weisungen der entsendenden Stelle freigestellt werden müssen. Dies steht der eben erwähnten Möglichkeit, die Interessen der entsendenden Stellen sachlich zur Geltung zu bringen, nicht entgegen, da sich diese aus der Tagesarbeit gerade des einzelnen Teilnehmers ergeben. Um den reibungslosen Ablauf des Planspiels zu gewährleisten, sollte auch sichergestellt werden, daß die Teilnehmer – soweit es sich um Behördenangehörige handelt – beim Verkehr mit der Planspielleitung und untereinander möglichst weitgehend von der Einhaltung des Dienstwegs befreit werden.

Außerdem sollte stets versucht werden zu erreichen, daß die Teilnehmer für die Dauer des Tests von ihren übrigen Tätigkeiten ganz oder zumindest zum Teil freigestellt werden. Dadurch kann die Laufzeit des Tests erheblich verkürzt werden. Wieweit sich dies jeweils verwirklichen läßt, bleibt allerdings für jedes Verwaltungsplanspiel neu zu prüfen.

Bei der Auswahl der einzelnen Teilnehmer selbst sind fachliche und persönliche Voraussetzungen zu berücksichtigen:

- sie müssen von ihrer beruflichen Tätigkeit und ihren Fachkenntnissen her geeignet sein
- sie müssen Interesse an der Teilnahme am Test mitbringen
- sie müssen Probleme sehen können, die über die bloße Anwendung des Entwurfs hinausgehen (Phantasie; abstraktes Denken; Kritikfähigkeit)
- sie müssen die innere Selbständigkeit besitzen, mögliche Konflikte mit der entsendenden Stelle durchzustehen, die trotz Weisungsfreiheit in bezug auf den Test auftreten können
- sie müssen die innere Selbständigkeit und die Fähigkeit haben, sich auch vor Dritten darzustellen.

### 2.2.2.3 Ausarbeitung des Grobkonzeptes zu einem Planspielkonzept (Planspielrichtlinien)

Während oder nach der Gewinnung der Teilnehmer aus den Verwaltungen, Unternehmen usw. ist das Grobkonzept zu verfeinern und zu einem endgültigen Planspielkonzept (Planspielrichtlinien) auszuarbeiten, das die Richtlinien für die Teilnehmer und die Spielanweisung für die Spielleitung enthält. Wie bereits darauf hingewiesen wurde, kann es vielfach sehr wertvoll sein, auch im Rahmen dieser Vorbereitung künftige Teilnehmer aus diesen Verwaltungen, Unternehmen usw. zu beteiligen, um deren Erfahrungen der Praxis auch insoweit rechtzeitig zu nutzen.

Außerdem ist auf jeden Fall der Fachreferent (Verfasser des Vorhabenentwurfs) durch ständige Unterrichtung zu beteiligen, damit der Test dem Entwurf entspricht und nicht etwa durch Mißverständnisse oder Unklarheiten daran vorbeigeplant wird.

Wegen der Einzelheiten der Ausarbeitung des endgültigen Konzepts wird auf Anlage 5 verwiesen.

Soweit die Planspielrichtlinien die Teilnehmer betreffen, gehen sie in eine Informationsmappe ein, die ihnen als Arbeitsunterlage zur Verfügung gestellt wird (s. Anlage 6).

### 2.2.3 Die organisatorische Vorbereitung

Die organisatorische Vorbereitung nach Konstituierung der Spielleitung umfaßt im wesentlichen

- die Abstimmung der Termine für Durchführung und Auswertung des Tests mit den Beteiligten; dabei sind aber auch angemessene Zeiträume für die verfassungsrechtliche und rechtsförmliche Prüfung möglicher Änderungen des Entwurfs vorzusehen

- die Bereitstellung der erforderlichen Räume und deren Ausstattung mit den nötigen Hilfsmitteln
- die Durchführung von Sicherungsmaßnahmen beim Test von geheimhaltungsbedürftigen Vorhaben
- die Zusammenstellung, Übersendung und laufende Ergänzung der Informationsmappe (s. dazu Anlage 6) und der Spielanweisung
- die Information nach außen über das vorgesehene Verwaltungsplanspiel, um nicht beteiligte, aber an Nebenergebnissen und Randerkenntnissen interessierte Bereiche zu unterrichten.

#### **2.2.4 Die Vorbereitung der Teilnehmer**

Vor Beginn des Tests müssen die Teilnehmer hierauf sorgfältig vorbereitet werden. Sie sind je nach Umfang und Art des Vorhabens entweder einmal für etwa zwei bis drei Tage oder mehrfach für etwa zwei Tage an einem Ort zusammenzuziehen und mit Vorträgen und Diskussionen vorzubereiten. Sie müssen

- zunächst über den Zweck von Verwaltungsplanspielen als Testverfahren, den Ablauf und die Besonderheiten der Zusammenarbeit hierbei eingehend unterrichtet werden, d. h., sie müssen vor allem die Spielregeln und die Möglichkeiten von Verwaltungsplanspielen kennenlernen; dieser Teil der Vorbereitung dürfte verhältnismäßig wenig Zeit in Anspruch nehmen;
- weiterhin über die Problematik der geplanten Regelung, ihre Ziele und die damit verbundenen Schwierigkeiten eingehend Auskunft erhalten; hierbei wird es darauf ankommen, vor allem den oder die beteiligten Fachreferenten heranzuziehen.

Bereits vor Beginn der eben genannten Veranstaltungen sollte den Teilnehmern die Informationsmappe zugehen, damit sie sich rechtzeitig auch für diese Einführungsveranstaltungen vorbereiten können.

### **2.3 Die Durchführung**

Die Durchführung des Tests selbst erfolgt auf der Grundlage des hierfür vorbereiteten endgültigen Konzepts, in dem der Ablauf und alle sonstigen Voraussetzungen (z. B. Musterfälle) festgelegt sind.

Äußerlich gesehen, richtet sich die Durchführung nach der gewählten Form für das Verwaltungsplanspiel (s. 1.3). Entweder findet der Test in den hierfür ausgewählten Behörden, Unternehmen usw. statt oder die von den jeweiligen Stellen entsandten Teilnehmer treffen sich gemeinsam an einem Ort, um das Verfahren dort durchzuführen.

Von der Hinzuziehung von Publikum sollte während des Tests auf jeden Fall abgesehen werden, um die Unbefangenheit der Teilnehmer sicherzustellen. Dies sollte allerdings nicht die Möglichkeit ausschließen, sachverständige Beobachter zuzulassen. Ebenso sollte vermieden werden, das Verwaltungsplanspiel als Beurteilungsverfahren für dessen Teilnehmer zu benutzen. Das entsprechende Prüfungsverhalten der Teilnehmer würde die Realitätsnähe der Testsituation erheblich belasten, die Ergebnisse verzerren und ihre Verwertbarkeit u. U. in Frage stellen.

#### **2.3.1 Die Spielleitung**

Soweit erforderlich, sollte die Spielleitung zu ihrer Unterstützung Ansprechpartner bei den beteiligten Behörden, Unternehmen, Stellen oder Testgruppen bestellen, soweit dies nicht bereits für die Vorbereitung geschehen ist (s. 2.2.1.2). Dadurch wird ein schneller Kontakt zwischen Spielleitung und Teilnehmern während des Tests gewährleistet.

Aufgabe der Spielleitung während der Durchführung ist es, den Testablauf zu steuern, insbesondere

- soweit erforderlich, die Zielsetzung (Fragestellungen) zu erweitern oder zu berichtigen
- neue Fallgestaltungen oder Formulierungen des Vorhabens aufgrund von Zwischenerkenntnissen einzugeben
- Testergebnisse zu sammeln und unter den Teilnehmern nebeneinander laufender Untersuchungen weiterzuleiten, soweit dies angebracht ist
- Auskünfte an die Teilnehmer zu erteilen (z. B. Klärung von Zweifelsfragen zum Text des Vorhabens)
- Fehler der Teilnehmer richtigzustellen (z. B. Abkommen von der im Test nachgebildeten Wirklichkeit)
- auf Einhaltung des Zeitplans zu achten
- den Ablauf schriftlich festzuhalten.

### 2.3.2 Die Teilnehmer

Aufgabe der Teilnehmer ist es, mit dem Vorhaben unter der Annahme, es gelte bereits, zu arbeiten, und zwar – soweit erforderlich und möglich – tatsächlich, im übrigen gedanklich. Die Untersuchungsergebnisse sind während des Test laufend aufzuzeichnen. Insbesondere sind die in den Planspielrichtlinien (Informationsmappe) aufgelisteten Fragen, die sich an den Katalog der Erkenntnismöglichkeiten aus Abschnitt 1.4 anlehnen, als Leitfaden ständig zu beobachten und gleichzeitig zu beantworten. Darüber hinausgehende Erkenntnisse sind ebenfalls festzuhalten. Sie sind von gleicher Bedeutung wie die Behandlung der in den Planspielrichtlinien festgelegten Punkte.

### 2.4 Die Auswertung

Da der Test darauf angelegt ist, Erkenntnisse über den zu testenden Entwurf zu gewinnen, kommt der zeitlich am Ende stehenden Auswertung entscheidende Bedeutung zu.

Bei der Bewertung der Ergebnisse, die selbstverständlich um größtmögliche Objektivität bemüht sein muß, ist stets zu berücksichtigen, daß

- die Teilnehmer von verschiedenen Interessenlagen herkommen und dementsprechend dem Inhalt des geplanten Vorhabens (z. B. zu erwartende Erleichterungen/Belastungen) vielfach von vornherein grundsätzlich positiv oder negativ gegenüberstehen können und dementsprechend subjektive Einflüsse nicht vollständig auszuschalten sind
- die Teilnehmer von ihren Fähigkeiten her in der Regel über dem Durchschnitt liegen werden, so daß ihnen – zumal auch im Hinblick auf die vorangehende Vorbereitung – manches verständlicher und leichter erscheinen mag als den später in der Praxis hiervon Betroffenen
- die Teilnehmer aufgrund der Testsituation gegenüber den auftretenden Problemen eine insofern spezifische Sensibilität entfalten oder ein atypisches Problemlösungsverfahren entwickeln können.

#### 2.4.1 Erfahrungsberichte, Schlußbesprechung, Abschlußbericht

Grundlage der Auswertung durch die Spielleitung sind die Erfahrungsberichte der einzelnen Teilnehmer, die Kritik und möglichst auch Verbesserungsvorschläge enthalten sollen. Für die Erfahrungsberichte sollte von der Spielleitung ein Muster vorbereitet werden, das den Fragenkatalog enthält, der bereits während des Tests zu beachten war. Ergänzend sollte ein Abschnitt für zusätzliche Erkenntnisse vorgesehen werden.

Andere Bereiche (s. 2.2.3, letzter Spiegelstrich) dürfen diese Ergebnisse eines Verwaltungsplanspiels und sonstige Nebenergebnisse und Randerkenntnisse nur mit Autorisation durch die Spielleitung in Anspruch nehmen, da diese allein die besonderen Umstände der Untersuchung kennt und die Ergebnisse richtig werten kann.

Nach Auswertung der Erfahrungsberichte durch die Spielleitung ist eine Schlußbesprechung mit allen Teilnehmern durchzuführen, in der die Berichte im einzelnen erörtert werden.

Aufgrund der Schlußbesprechung, die in einem Protokoll festzuhalten ist, und der Erfahrungsberichte hat die Spielleitung nunmehr die erzielten Ergebnisse in einem Abschlußbericht darzustellen. Dieser Bericht muß sich – wie die Erfahrungsberichte der Teilnehmer – untergliedern in

- Ergebnisse des Tests  
und
- Verbesserungsvorschläge.

Für die Ausarbeitung des Abschlußberichtes kann innerhalb der Spielleitung ein Redaktionsausschuß eingerichtet werden.

Der Abschlußbericht ist dem Auftraggeber zur Auswertung vorzulegen. Mit der Annahme des Abschlußberichtes durch den Auftraggeber ist der Auftrag zur Durchführung eines Verwaltungsplanspiels erfüllt.

#### **2.4.2 Die Präsentation**

Die Präsentation ist selbst nicht Bestandteil des Testverfahrens. Sie ist vielmehr die Darstellung der Ergebnisse des Planspiels durch die Planspielteilnehmer selbst. Sie steht neben dem Abschlußbericht, dient der schnellen und einprägsamen Information der Auftraggeber oder sonstiger Adressaten und ermöglicht diesen die unmittelbare Kommunikation mit den Teilnehmern des Planspiels. Die Präsentation kann sich unterschiedlicher Formen bedienen (z. B. Rollenspiele, nach Plan ablaufende Podiumsdiskussionen usw.). Die Präsentation kann durch eingeschobene Plenumsdiskussionen unterbrochen werden.

Die Vorbereitung einer derartigen Präsentation erfordert einen verhältnismäßig großen Aufwand. Sie wird daher praktisch nur dann in Betracht kommen, wenn es wegen der besonderen Bedeutung des getesteten Vorhabens erforderlich erscheint (z. B. Präsentation vor der Leitung des auftragserteilenden Ressorts oder einem federführenden Bundestagsausschuß).

Die Frage, ob nur ein Bericht vorgelegt werden soll oder aber auch eine Präsentation der Spielergebnisse erfolgen soll, muß schon in einer möglichst frühen Phase des Planspiels abgeklärt sein, da die jeweilige Entscheidung die gesamte Durchführung stark beeinflussen wird (Spielerauswahl, Zeitaufwand).

Der hohe Aufwand für eine Präsentation kann durch den ebenfalls sehr hohen Effekt dieser Darstellungsform aufgewogen werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn derartige Präsentationen in verschiedenen Stadien des Gesetzgebungsprozesses durchgeführt werden können.

#### **2.5 Wiederholung des Testverfahrens**

Nach Abschluß eines Verwaltungsplanspiels und erfolgter möglicher Präsentation kann sich das Bedürfnis nach einem weiteren Test ergeben, bei dem dieselben Vorschriften einer Regelung (Vorhaben) mit anderen Sachverhalten erprobt werden sollen. Bei den verschiedentlich durchgeführten Verwaltungsplanspielen zum Bundesbaugesetz (s. Anlage 7) hat sich in einem derartigen Fall gezeigt, daß es vorteilhaft ist, damit die bisherige Spielleitung (dort: ein Institut) zu beauftragen.

### Anlage 1

zum Begriff „Verwaltungsplanspiel“ und Simulation aus: Carl Böhret/Peter Wordelmann, Das Planspiel als Methode der Fortbildung, Sonderheft 2 der Schriften der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Köln, Bonn 1975

Der Terminus „Verwaltungsplanspiel“ wird nicht in ähnlich übereinstimmender Weise gebraucht. Das liegt sicherlich zum einen an der vergleichsweise kurzen Geschichte des Verwaltungsplanspiels, zum anderen aber vor allem an unterschiedlichen Auffassungen über die Ziele und Inhalte des Verwaltungshandelns sowie ihrer Bewertung.<sup>41</sup> Unserer Meinung nach lassen sich in der Bundesrepublik Deutschland zwei Richtungen unterscheiden, die beide den Begriff „Verwaltungsplanspiel“ gebrauchen. Die eine Richtung wendet „Planspiele“ (in unserem Sinne in der Regel „Rollenspiele“) auf den Gesetzgebungsprozeß an und will mit ihnen als eine Art Entscheidungshilfe im wesentlichen folgende Ziele erreichen:<sup>41</sup>

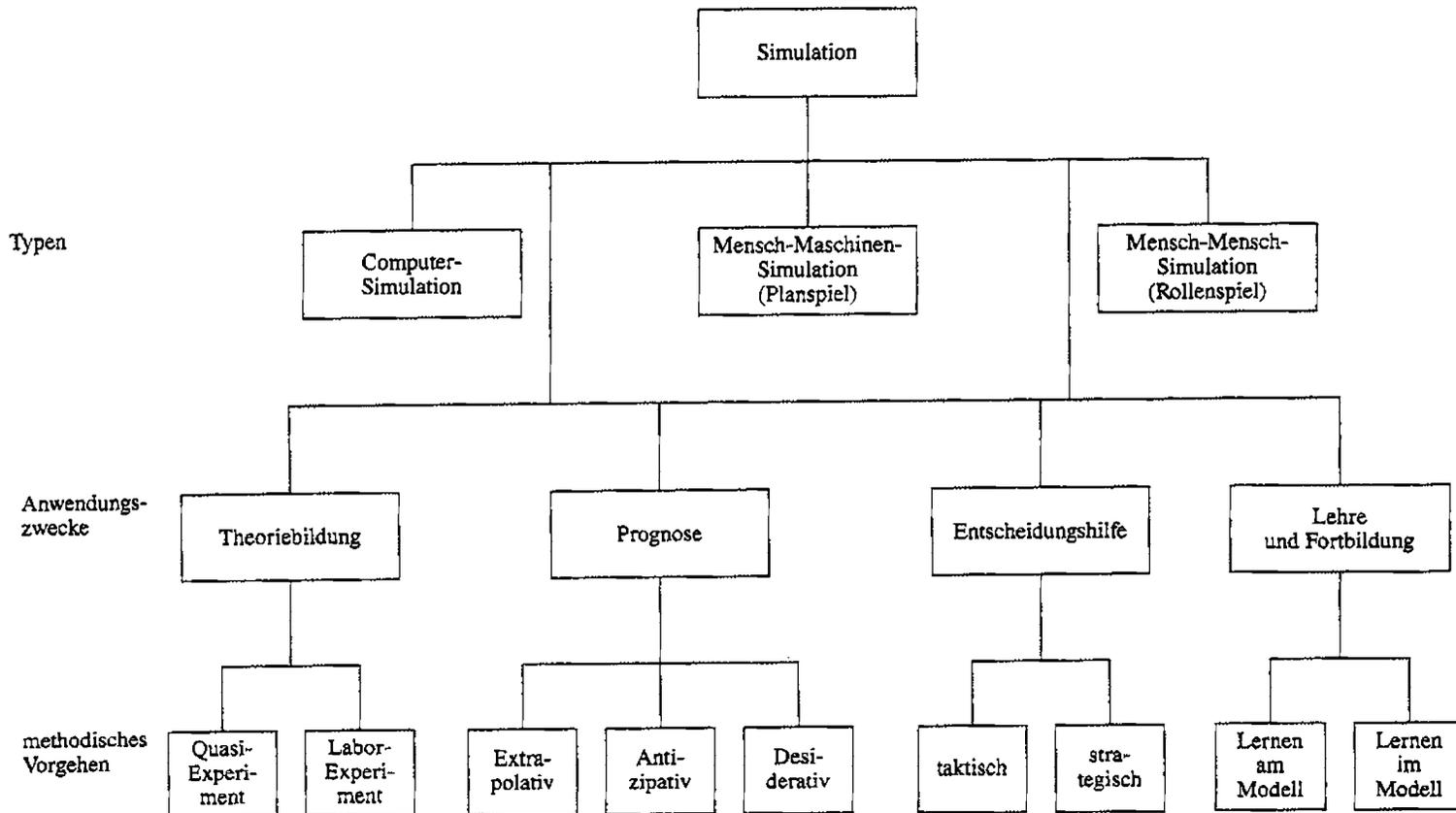
- Abschätzung der Auswirkungen des Gesetzes, und zwar sowohl organisatorischer als auch materieller,
- Schaffung von Transparenz im Gesetzgebungswerk,
- Überprüfung der Praktikabilität von Abläufen,
- Gewinnung von Material für Durchführungsgesetze und/oder Erlasse.

„Eine Klärung der im Gesetzgebungswerk angelegten gesellschaftlichen Konflikte kann vom Planspiel allerdings nicht erwartet werden.“<sup>41</sup>

Die zweite Richtung, die ebenfalls den Begriff „Verwaltungsplanspiel“ (oder auch „verwaltungspolitische Simulation“) verwendet, will gerade auch diese Probleme explizit zum Inhalt von Planspielen machen.<sup>41</sup> Die Offenlegung von gesellschaftlichen Konfliktsituationen, die Verdeutlichung der Argumentation unterschiedlicher Gruppen, vor allem aber die Rolle der Verwaltung im Prozeß der gesellschaftlichen Veränderung sind die Schwerpunkte. Konkret geht es um die Diskussion gesellschaftlicher Werte und Ziele sowie um die Entwicklung und Durchsetzung von Strategien im Feld aller relevanten Gruppen. Die Entwicklung und Durchführung solcher Planspiele erfordert einen relativ großen Aufwand. Das Angebot ist dementsprechend rar. Hier stellt sich in der Praxis häufig die Frage, inwieweit bewährte Unternehmensplanspiele für Fortbildungszwecke auch in die öffentliche Verwaltung übernommen werden können.

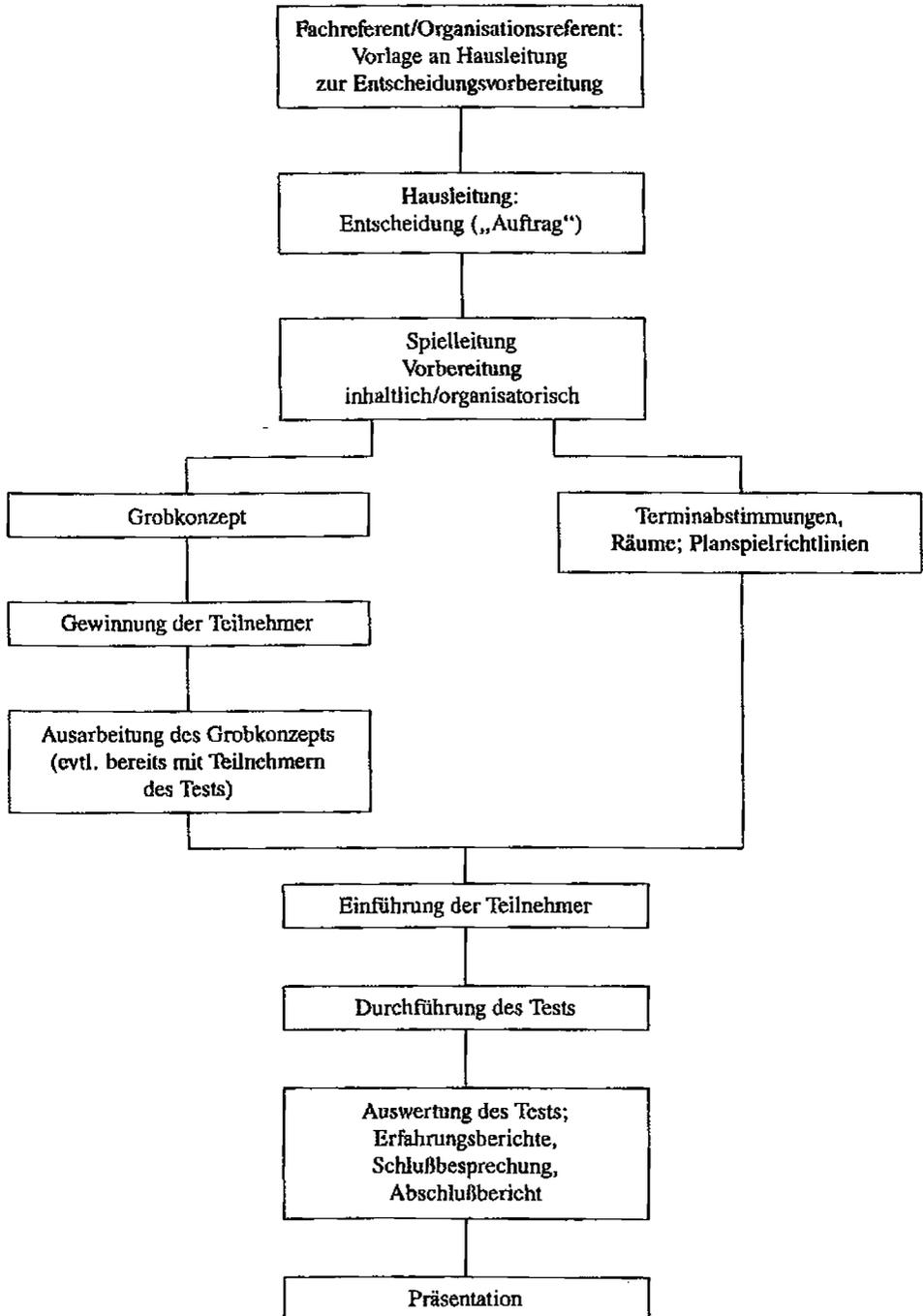
<sup>41</sup> Die Fußnoten wurden hier nicht abgedruckt, da sie sich auf den Textzusammenhang außerhalb dieses Abschnitts beziehen.

## Typen und Anwendungszwecke der Simulation:



aus: Carl Böhret / Peter Wordelmann, ebenda S. 157

**Das Verwaltungsplanspiel als Testverfahren  
Ablaufschema**



**Merkblatt  
zur Erstellung der Vorlage für die Entscheidung  
der Ressort- oder Behördenleitung**

In der Vorlage sind zu behandeln:

1. Die vorgeschlagene Entscheidung darüber, ob ein Verwaltungsplanspiel durchgeführt werden soll, ist voranzustellen.
2. Der Entwurf des Vorhabens bzw. die für einen Test in Betracht kommenden Teile sind – gegliedert nach den darin behandelten wesentlichen Einzelheiten (z. B. im BBauG Feststellung und Erhebung von Ausgleichsbeträgen, Enteignung usw.) – darzustellen. Dabei ist jeweils zu erläutern, welche Ziele mit den vorgesehenen Regelungen erreicht werden sollen.
3. Die Angemessenheit/Notwendigkeit der Durchführung eines Verwaltungsplanspiels ist zu erörtern. Dabei ist davon auszugehen, daß ein solcher Test in der Regel angezeigt ist, wenn es sich z. B. handelt um
  - Regelungen von ständig wiederkehrenden Massenvorgängen, deren Bearbeitung bei den Betroffenen möglichst reibungslos anlaufen und gleichmäßig erfolgen soll,
  - Regelungen, bei denen Fehler zu schweren Schäden führen können und man es sich deshalb nicht leisten kann, „Lehrgeld zu zahlen“,
  - Regelungen, für die wegen der Neuartigkeit der Problematik oder des Verfahrens vor allem im praktischen Bereich nur eine unzureichende Informationsbasis vorhanden ist (Steigerung der Problemerkennntnis),
  - Regelungen von sehr komplexen Zusammenhängen, so daß leicht etwas übersehen werden kann,
  - Regelungen mit einem hohen Automationsgrad (Datenverbund).

Auch wenn hiernach unter Berücksichtigung des erforderlichen Aufwandes grundsätzlich die Durchführung eines Verwaltungsplanspiels geboten erscheint, können ihr im Einzelfall besondere Gründe (z. B. außerordentliche Eilbedürftigkeit) entgegenstehen. Dann ist jedoch zu prüfen, ob nicht eine Untersuchung in verkürzter Form unter Beschränkung auf einzelne Fragen oder unter entsprechender Gestaltung des Testverfahrens möglich ist.

4. Angabe des geschätzten Aufwandes an Personal- und Sachkosten sowie des voraussichtlichen Zeitaufwandes; insoweit wird – vor allem auf längere Sicht – das jeweilige Organisationsreferat aufgrund seiner Erfahrungen Hinweise geben können.
5. Die Stellungnahme muß schließlich enthalten den Antrag,
  - einer entsprechenden – vorzuschlagenden – Stelle den Auftrag für die Durchführung eines Verwaltungsplanspiels zu erteilen oder
  - zu entscheiden, daß von der Durchführung eines Verwaltungsplanspiels abgesehen wird.

Die erste Alternative des Antrags ist – soweit eine Spielleitung aus verwaltungseigenem Personal vorgesehen wird – um den Vorschlag zu ergänzen, wer innerhalb der Spielleitung die Leitung übernehmen soll.

**Anlage 4****Inhalt eines Grobkonzeptes**

Im Grobkonzept sind zu behandeln:

1. Der Entwurf des Vorhabens bzw. die für einen Test in Betracht kommenden Teile sind – gegliedert nach den darin behandelten wesentlichen Einzelbereichen – darzustellen. Dabei sind die Ziele aufzuzeigen, die mit den jeweiligen Regelungen erreicht werden sollen.  
Diese Angaben können in der Regel – unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Änderungen – aus der Vorlage des Fachreferenten zur Entscheidung über die Durchführung eines Verwaltungsplanspiels entnommen werden (§. Anlage 3, Ziff. 2).
2. Es ist festzulegen, welche Spielform gewählt wird:
  - (a) Erprobung des Vorhabens mit „echten“ Geschäftsvorfällen, Zahlen und Daten in einer realen Umwelt oder
  - (b) Erprobung des Vorhabens anhand hypothetischer Fälle, welche die Problematik des Vorhabens abdecken, in möglicherweise zusätzlich für den Test zusammengestellten Modell-Behörden, -Unternehmen oder dergl.Bei der Wahl der Spielform (b) sind ergänzend die hypothetischen Sachverhalte, anhand deren das Vorhaben getestet werden soll, und – soweit vorgesehen – die Modell-Behörden, -Unternehmen usw. skizzierend aufzuzeigen.
3. Der geplante äußere Ablauf des Verwaltungsplanspiels – Abschnitt: Durchführung – ist in Umrissen aufzuzeigen.
4. Ein Zeitplan für das gesamte Testverfahren – Vorbereitung, Durchführung, Auswertung – ist aufzustellen. Hierbei sind insbesondere Termine für Zwischenberichte an die auftragserteilende Stelle, vorzusehen. Ebenso sind angemessene Zeiträume für die verfassungsrechtliche und rechtsförmliche Prüfung möglicher Änderungen des Entwurfs vorzusehen.
5. Die Stellen sind zu benennen, die anzusprechen sind, um die erforderlichen Teilnehmer zu gewinnen. Hierbei sind, soweit vorhanden, auch z. B. bereits die ständigen Verbindungspersonen bei Landesregierungen oder Verbänden usw. zu vermerken.

**Anlage 5****Anmerkungen zur Ausarbeitung des Grobkonzeptes  
zu einem Planspielkonzept (Planspielrichtlinien)**

Bei der Ausarbeitung des Grobkonzeptes (Anlage 4) zu einem endgültigen Konzept (Planspielrichtlinien) ist vor allem folgendes zu berücksichtigen:

Zu Ziffer 1:

Die Darstellung des nach Einzelbereichen gegliederten Vorhabens bzw. der für den Test vorgesehenen Teile selbst bedarf in der Regel keiner Ergänzung. Etwas anderes gilt allerdings, wenn der Entwurf des Vorhabens inzwischen geändert worden ist.

Über die Erläuterung der mit dem Vorhaben angestrebten Ziele hinaus ist nunmehr jedoch ein Katalog aller Einzelfragen aufzustellen, die im Rahmen des Tests beantwortet werden sollen. Diese Einzelfragen sind in Formulare aufzunehmen, die die Teilnehmer während des Tests auszufüllen haben.

Der Fragenkatalog kann anhand der in Ziff. 1.4 des Textes aufgeführten Übersicht über mögliche Erkenntnisse aus Verwaltungsplanspielen aufgestellt werden.

Zu Ziffer 2:

Soweit die Spielform (a) vorgesehen ist, sind die Behörden, Unternehmen usw., die das Vorhaben in ihrem Bereich testen sollen, festzulegen.

Soweit die Spielform (b) vorgesehen ist, sind die hypothetischen Fälle auszuarbeiten. Sie sind so knapp wie möglich, aber so vollständig wie nötig zu fassen. Wozu im einzelnen Angaben zu machen sind, ergibt sich aus dem zu testenden Vorhaben. So sind z. B. zu allen Punkten einer in dem Vorhaben enthaltenen Anspruchsgrundlage Angaben zu machen, ohne daß auch jeweils die Voraussetzungen des Anspruchs gegeben sein müssen.

Soweit Modell-Behörden, -Unternehmen usw. vorgesehen sind, müssen die Rollen (z. B. städtisches Bauamt) endgültig festgelegt und mit den hierfür vorgesehenen Teilnehmern besetzt werden.

Zu Ziffer 3:

Der geplante äußere Ablauf des Verwaltungsplanspiels – Abschnitt: Durchführung – ist genau festzulegen.

Zu Ziffer 4:

Der Zeitplan für das gesamte Testverfahren – Vorbereitung, Durchführung, Auswertung, aber auch Berichterstattung an den Auftraggeber – ist zu überprüfen und fortzuschreiben.

Zu Ziffer 5:

Die Auflistung der anzusprechenden Stellen kann durch eine Übersicht über die Stellen ersetzt werden, die Teilnehmer für das Testverfahren zur Verfügung gestellt haben.

## Anlage 6

### Die Informationsmappe

Die Informationsmappe muß alles enthalten, was der Teilnehmer für seine Tätigkeit in dem Testverfahren wissen muß und als Unterlagen benötigt. Sie sollte den Teilnehmern so früh wie möglich zur Verfügung gestellt werden. Soweit erforderlich, ist sie nachträglich zu ergänzen; es empfiehlt sich daher, sie in Loseblattform zusammenzustellen.

Die Informationsmappe sollte folgendes enthalten:

1. Als Einleitung erläuternde Ausführungen über Zweck, Erscheinungsformen und Möglichkeiten von Verwaltungsplanspielen als Testverfahren. Die Einleitung sollte mit einer knappen Umschreibung der jeweils vorliegenden Aufgabe unter Angabe der gewählten Spielform enden.
2. Benennung der Mitglieder der Spielleitung und Anschrift der Spielleitung sowie Angabe der teilnehmenden Behörden, Unternehmen usw. und der einzelnen Teilnehmer.
3. Das zu testende Vorhaben (z. B. Gesetzentwurf) in vollem Wortlaut.
4. Die Formulare mit den Einzelfragen, die im Rahmen des Tests zu beantworten sind (s. Anlage 5, zu Ziffer 1).
5. Bei Anwendung der Spielform (a): Angabe der Behörden, Unternehmen usw., die das Vorhaben in ihrem Bereich mit „echten“ Unterlagen testen wollen.
6. Bei Anwendung der Spielform (b): Die hypothetischen Fälle, die während des Tests zu bearbeiten sind.

7. Bei Anwendung der Spielform (b): U. U. auch die vorgesehenen Rollen (Modell-Behörden, -Unternehmen usw.) mit Angabe der Besetzung.
8. Der Plan für den Ablauf des Verwaltungsplanspiels – Abschnitt Durchführung – mit Zeitangaben.
9. Der Zeitplan für das gesamte Testverfahren in der Vorbereitung bis zur Auswertung.
10. Soweit erforderlich, technische Angaben über Räume, Unterbringung usw.

In einem Anhang sollten erscheinen:

1. Von dem Vorhaben berührte Gesetzes- und sonstige Texte.
2. Literaturzitate und sonstige Ausführungen zur Problematik des Vorhabens.
3. Literaturhinweise
4. Formulare für die Erfahrungsberichte der Teilnehmer.

## Anlage 7

### Übersicht über bereits durchgeführte Verwaltungsplanspiele

Verwaltungsplanspiele wurden durchgeführt zur Vorbereitung von

1. Bundessozialhilfegesetz  
in den Jahren 1959/60  
durch das Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit 2 Landesfürsorgeverbänden und 24 Bezirksfürsorgeverbänden.
2. Mehrwertsteuergesetz (zu abrechnungstechnischen Problemen bei der Anwendung der Mehrwertsteuer in gewerblichen Betrieben)  
von Ende 1963 bis März 1964  
durch den Ausschuß für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (AWV) in Zusammenarbeit mit der Zentralen Betriebsprüfungsstelle der Bundesfinanzverwaltung und 14 Unternehmen.
3. Mehrwertsteuergesetz (zur Frage der Auswirkungen der Umstellung des Besteuerungsverfahrens auf die Preise)  
im Jahre 1964  
durch den Ausschuß für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (AWV) in Zusammenarbeit mit der Zentralen Betriebsprüfungsstelle der Bundesfinanzverwaltung und mehreren Unternehmen.
4. Änderung der UStDV bzgl. Pauschalierung der Vorsteuer bei Reisekosten  
im Jahre 1968  
durch den AWV zusammen mit Zentraler Bundesbetriebsprüfungsstelle und Wirtschaftsunternehmen.
5. Gesetz zur Änderung des Berlinhilfegesetzes (zur Frage der Praktikabilität des dort vorgesehenen Wertschöpfungsbegriffs)  
im Frühjahr 1970 (Dauer 4 Monate)  
durch die Industrie- und Handelskammer Berlin und den Senator für Wirtschaft, Berlin, in Zusammenarbeit mit der Zentralen Betriebsprüfungsstelle der Bundesfinanzverwaltung sowie 19 Unternehmen verschiedener Branchen und Größenordnungen und 6 Betriebsprüfern der OFD Berlin.

6. Städtebauförderungsgesetz  
im Jahre 1971  
durch die Stadt Stuttgart.
7. Lohnsteuerfestsetzungs- und Erhebungsverfahren (Erprobung von 3 Modellen; Prüfung auf Praktikabilität, Entwicklung von Verfahrensabläufen, Ermittlung von Arbeitsbelastung und DV-Kapazitäten)  
im Jahre 1971  
durch Finanzverwaltungen von Bund und Ländern.
8. Novelle zum Bundesbaugesetz  
in den Jahren 1973 und 1974  
im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau durch das Deutsche Institut für Urbanistik, Berlin, in Zusammenarbeit mit den Städten Wuppertal und Viersen sowie  
durch die Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e.V., Hamburg, in Zusammenarbeit mit der Freien und Hansestadt Hamburg.
9. Lohnsteuerverfahren im Bereich der Arbeitgeber (rationelle Methoden, Arbeitsbelastung, Änderungsvorschläge zum Gesetzentwurf)  
im Jahre 1974  
durch den AWW zusammen mit den Finanzverwaltungen von Bund und Ländern sowie Wirtschaftsunternehmen und Buchstellen unterschiedlicher Größenordnungen und mit unterschiedlichen Formen des Rechnungswesens.
10. Drittes Steuerreformgesetz (Art. 3: Automation des Prämienverfahrens unter gleichzeitiger Verbindung mit dem Besteuerungsverfahren; Entwicklung von Verfahrensabläufen und Organisation, Kapazitätsberechnungen, Vorbereitungsmaßnahmen und zeitlicher Ablauf, dargestellt in einem Netzplan; Arbeitsbelastung, Vorschläge zur Fassung des Gesetzentwurfs)  
durch Finanzverwaltungen von Bund und Ländern zusammen mit den Kreditinstituten.
11. Körperschaftsteueranrechnungsverfahren (wirtschaftliche Auswirkungen, technische Erfordernisse bei Unternehmen und Verwaltung, Vorschläge zum Gesetzentwurf, Abwicklung der KSt-Anrechnung)  
durch Finanzverwaltungen von Bund und Ländern, Wirtschaftsunternehmen, Kreditinstitute.
12. Novelle zum Bundesbaugesetz  
im Jahre 1975  
im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau  
durch das Deutsche Institut für Urbanistik, Berlin, in Zusammenarbeit mit der Stadt Ingelheim und dem Landkreis Bad Kreuznach.

**Literaturübersicht****Böhret, Carl/Wordelmann, Peter:**

Zur Bedeutung von Simulationen / Planspielen für die öffentliche Verwaltung, in: Die Verwaltung, 6. Band, 1973, Heft 3, S. 317 ff.

**Böhret, Carl/Wordelmann, Peter:**

Das Planspiel als Methode der Fortbildung, Schriften der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Sonderheft 2, Köln, Bonn 1975

**Dieterich, Hartmut:**

Das Stuttgarter Planspiel zum Städtebauförderungsgesetz, in: Stadtbauwelt, 1971, Heft 31, S. 220f.

**Hopt, Klaus J.:**

Simulation und Planspiel in Recht und Gesetzgebung, in: Datenverarbeitung im Recht, Band 1, 1971/72, S. 1 ff.

**Klusa, Udo:**

Das Verwaltungsplanspiel, in: Mitteilungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Sonderdruck Sept. 1963

**Mussel-Walitschek:**

Übungen und Planspiele, Hamburg und Berlin 1965

**Nelles, Paul Arnold:**

Das Bundessozialhilfegesetz im Verwaltungsplanspiel, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 1961, 296 ff.

**Rehm, Max:**

Das Planspiel als Bildungsmittel, Heidelberg 1964

**Reidenbach, Schäfer, Schmidt-Eichenstaedt:**

Planspiel zur Novellierung des Bundesbaugesetzes im Auftrage des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik) 1975

**Reimann, Hans Leo:**

Das Planspiel im pädagogischen Arbeitsbereich, in: Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Heft 95, Bonn 1972.

## 6. Auszug aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien / Besonderer Teil (GGO II)<sup>42</sup>

### II. Kapitel: Weg der Gesetzgebung

<b>1. Abschnitt: Vorbereitung der Entwürfe</b>		<b>Seite</b>
§ 22	Unterrichtung des Bundeskanzleramtes .....	95
§ 23	Beteiligung der Bundesministerien .....	95
§ 24	Unterrichtung der beteiligten Fachkreise und Verbände .....	96
§ 25	Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände .....	96
§ 26	Unterrichtung der Landesministerien .....	96
§ 27	Unterrichtung der Fraktionen und Abgeordneten des Bundestages sowie anderer Stellen .....	96
<b>2. Abschnitt: Fassung der Entwürfe</b>		
§ 28	Kennzeichnung der Entwürfe und des Entwurfsbearbeiters .....	97
§ 29	Bezeichnung des Gesetzes .....	97
§ 30	Eingangsformel .....	97
§ 31	Inkrafttreten .....	98
§ 32	Ermächtigung zu Rechtsverordnungen; Befugnis zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften .....	99
§ 33	Gleichheit der äußeren Form .....	99
§ 34	Abkürzungen; Form der Bezeichnung angeführter Textstellen .....	100
§ 35	Gesetzessprache; Klarheit des Inhalts .....	101
§ 36	Klarheit von Änderungsgesetzen; Bekanntmachung von Neufassungen .....	102
§ 37	Beteiligung der Gesellschaft für deutsche Sprache .....	102
<b>3. Abschnitt: Vorlage der Entwürfe</b>		
<b>1. Unterabschnitt: Gesetzentwürfe der Bundesregierung</b> .....		102
§ 38	Prüfung auf Rechtsförmlichkeit .....	102
§ 39	Beschluß der Bundesregierung .....	102
§ 40	Einbringen der Gesetzesvorlage .....	103
§ 41	Verfahren bei Vertragsgesetzen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes .....	104
§ 42	Vortage an den Bundesrat .....	104
§ 43	Drucksachen des Bundesrates .....	105
§ 44	Einheitliches Vertreten der Gesetzesvorlagen; Formulierungshilfe für Bundestag und Bundesrat .....	105

<sup>42</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 1976 (GMBI. S. 550) unter Berücksichtigung der Änderungen bis zum 18. Juni 1991 (GMBI. 1985, 51; GMBI. 1987, 392; GMBI. 1991, 570).

§ 45	Stellungnahme des Bundesrates .....	105
§ 46	Einbringen der Gesetzesvorlage beim Bundestag .....	105
§ 47	Drucksachen des Bundestages .....	106
§ 48	Beschlüsse des Bundestages .....	106
§ 49	Verfahren nach Artikel 113 Abs. 1 des Grundgesetzes .....	106
§ 50	Versenden der Beschlüsse des Bundestages .....	107
§ 51	Verfahren nach Artikel 113 Abs. 2 des Grundgesetzes .....	107
§ 52	Verfahren nach Artikel 77 des Grundgesetzes .....	107
§ 53	Verfahren nach Artikel 113 Abs. 3 des Grundgesetzes .....	108
<b>2. Unterabschnitt: Gesetzesvorlage des Bundestages und des Bundesrates .....</b>		<b>108</b>
§ 54	Gesetzesvorlagen des Bundestages .....	108
§ 55	Gesetzesvorlagen des Bundesrates .....	108
<b>3. Unterabschnitt: Gesetzentwürfe bei Gesetzgebungsnotstand .....</b>		<b>109</b>
§ 56	Verfahren im Gesetzgebungsnotstand .....	109
<b>4. Abschnitt: Ausfertigung und Verkündung der Gesetze</b>		
§ 57	Beschleunigung der Verkündung .....	109
§ 58	Vorbereitung der Verkündung .....	109
§ 59	Herstellung der Urschrift; Datum; Schlußformel .....	110
§ 60	Gegenzeichnung durch die Minister .....	111
§ 61	Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler und Ausfertigung durch den Bundespräsidenten .....	111
§ 62	Verkündung .....	111

**III. Kapitel:  
Besondere Bestimmungen für den Erlaß von Verordnungen  
und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften**

<b>1. Abschnitt: Allgemeines</b>		
§ 63	Bezeichnung .....	112
<b>2. Abschnitt: Verordnungen</b>		
§ 64	Eingangsformel, Schlußformel .....	112
§ 65	Zeitpunkt der Ausfertigung .....	113
§ 66	Begründung .....	113
§ 67	Beteiligung; Fassung der Entwürfe .....	113
§ 68	Vorlage an die Bundesregierung .....	113
§ 69	Vorlage an den Bundesrat .....	114
§ 70	Folgerungen aus dem Beschluß des Bundesrates .....	114

§ 71	Vorbereitung der Verkündung .....	114
§ 72	Unterzeichnung der Urschrift .....	115
§ 73	Unterschrift .....	115
§ 74	Vertretung .....	116
§ 75	Verkündung .....	116

### 3. Abschnitt: Allgemeine Verwaltungsvorschriften

§ 76	Bezeichnung .....	116
§ 77	Eingangsformel, Schlußformel .....	116
§ 78	Weitere Regeln; Angabe der Kosten .....	117

### IV. Kapitel:

#### Besondere Bestimmungen für völkerrechtliche Übereinkünfte: Beteiligung der Länder bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften

§ 79	Aufnahme von Verhandlungen .....	117
§ 80	Beteiligung und Unterrichtung der Bundesministerien und der Länder .....	117
§ 81	Fassung der völkerrechtlichen Übereinkünfte und der Vertragsgesetze .....	117
§ 82	Unterzeichnungsvollmacht .....	118
§ 83	Verfahren bei Vertragsgesetzen und bei Verordnungen zu völkerrechtlichen Übereinkünften .....	118
§ 84	Veröffentlichung völkerrechtlicher Übereinkünfte .....	118
§ 85	Archivierung völkerrechtlicher Übereinkünfte .....	118
§ 85a	Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften .....	118

### V. Kapitel:

#### Veröffentlichung in den Amtlichen Blättern

§ 86	Allgemeines .....	119
§ 87	Verteilung des Stoffes .....	119

### Anlagen

Anlage 1a	(§ 36 Abs. 3) .....	121
Anlage 1b	(§ 36 Abs. 3) .....	122
Anlage 1c	(§ 36 Abs. 3) .....	123
Anlage 2	(§ 40 Abs. 6) .....	124
Anlage 3	(§§ 53, 61 Abs. 1) .....	126
Anlage 4	(§ 61 Abs. 1) .....	127
Anlage 5	(§ 61 Abs. 1, § 62 Abs. 1) .....	128
Anlage 6	(§ 61 Abs. 1, § 62 Abs. 1) .....	129
Anlage 7	(§ 61 Abs. 1, § 62 Abs. 1) .....	130
Anlage 8	(§ 64 Abs. 3) .....	131
Anlage 9	(§ 85a) Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder .....	132

## II. Kapitel Weg der Gesetzgebung

### 1. Abschnitt: Vorbereitung der Entwürfe

#### § 22 Unterrichtung des Bundeskanzleramtes

Wird ein politisch wichtiger Gesetzesentwurf ausgearbeitet oder die Arbeit an ihm durch bedeutsame Vorgänge beeinflusst, ist dies dem Bundeskanzleramt mitzuteilen. Es entscheidet, inwieweit das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung unterrichtet werden soll.

#### § 23 Beteiligung der Bundesministerien

(1) Die beteiligten Ministerien sind bei der Bearbeitung von Gesetzesentwürfen schon zu den Vorarbeiten zuzuziehen (s. auch § 70 Abs. 1 bis 3 GGO I).

(2) Zu beteiligen sind z. B.

1. das Auswärtige Amt bei Entwürfen von Vertragsgesetzen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes,
2. das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz, wenn Zweifel bei Anwendung des Grundgesetzes auftreten,
3. das Bundesministerium der Justiz, um die Prüfung auf Rechtsförmlichkeit (§ 38) vorzubereiten,
4. das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, wenn Belange des Umweltschutzes berührt sein können, um die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Vermeidung oder Ausgleich von Umweltbeeinträchtigungen) sicherzustellen,
5. das Bundesministerium des Innern, wenn Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden,
6. das Bundesministerium des Innern und der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, wenn neue Dienststellen geschaffen oder bestehende verändert werden sollen,
7. das Bundesministerium der Finanzen bei Vorschriften über Steuern oder andere Angaben,
8. das Bundesministerium der Finanzen und der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, wenn Einnahmen oder Ausgaben des Bundes, der Länder oder Gemeinden und Gemeindeverbände betroffen werden,
9. das Bundesministerium für Frauen und Jugend, wenn Belange der Frauen- oder Jugendpolitik, das Bundesministerium für Familie und Senioren, wenn Belange der Familienpolitik berührt werden,
10. das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau bei öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die Auswirkungen auf die städtebauliche Planung oder auf Anforderungen an Gebäude haben können.

(3) Umfangreiche oder kostspielige Vorarbeiten sollen bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den hauptsächlich beteiligten obersten Bundesbehörden nicht begonnen oder veranlaßt werden, bevor das Kabinett entschieden hat. Die Verantwortung der Minister für eilige Vorarbeiten in ihrem Geschäftsbereich wird hierdurch nicht berührt.

(4) Wegen der Vorlage des Entwurfs an das Kabinett wird auf § 40 Bezug genommen. Aus dem Anschreiben muß sich ergeben, daß § 16 der Geschäftsordnung der Bundesregierung beachtet worden ist.

### **§ 24 Unterrichtung der beteiligten Fachkreise und Verbände**

(1) Bei Vorbereitung von Gesetzen können die Vertretungen der beteiligten Fachkreise oder Verbände unterrichtet und um Überlassung von Unterlagen gebeten werden sowie Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben, wenn nicht Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen überlassen. Soll der Entwurf vertraulich behandelt werden, ist es zu vermerken.

(2) Bei Gesetzentwürfen von besonderer politischer Bedeutung ist, bevor mit den Vertretern der Fachkreise oder Verbände Fühlung genommen wird, eine Entscheidung des Bundeskanzlers einzuholen. Im übrigen ist darauf zu achten, daß mit den Vertretern der Fachkreise oder Verbände nicht in einer Weise Fühlung genommen wird, die dem Kabinett die Entscheidung erschwert.

(3) Fachkreise oder Verbände, deren Wirkungskreis sich nicht über das gesamte Bundesgebiet erstreckt, sind im allgemeinen nicht heranzuziehen.

### **§ 25 Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände**

(1) Vorbereitende Entwürfe zu Gesetzen, durch die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, sollen den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden möglichst frühzeitig zugeleitet werden. § 24 Abs. 2 gilt entsprechend. Soll der Entwurf vertraulich behandelt werden, ist es zu vermerken.

(2) Bevor ein Ministerium den kommunalen Spitzenverbänden Gesetzentwürfe mitteilt, soll es feststellen, ob eine der beteiligten obersten Bundesbehörden, mit deren abweichender Meinung in wesentlichen Punkten zu rechnen ist, Widerspruch gegen die Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände erhebt.

### **§ 26 Unterrichtung der Landesministerien**

(1) Vorbereitende Entwürfe zu Gesetzen, durch die Belange der Länder berührt werden, sind den Vertretungen der Länder beim Bund (§ 74 Abs. 3 GGO I) zur Weitergabe an die Landesministerien, deren Geschäftsbereich betroffen ist, möglichst frühzeitig zuzuleiten. Ein entsprechend gekennzeichnetes Überstück ist zur Weitergabe an die mit Fragen der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung befaßten Stellen in den Ländern beizufügen. Gleichzeitig sind die Entwürfe dem Sekretariat des Bundesrats nachrichtlich zu übersenden. § 24 Abs. 2 gilt entsprechend. Soll der Entwurf vertraulich behandelt werden, ist es zu vermerken.

(2) Bevor das federführende Bundesministerium den Landesministerien Gesetzentwürfe mitteilt, hat es festzustellen, ob eine der beteiligten obersten Bundesbehörden, mit deren abweichender Meinung in wesentlichen Punkten zu rechnen ist, hiergegen Widerspruch erhebt. Dies gilt auch, wenn ein beteiligtes Bundesministerium den Landesministerien Gesetzentwürfe mitteilen will.

### **§ 27 Unterrichtung der Fraktionen und Abgeordneten des Bundestages sowie anderer Stellen**

(1) Erscheint es geboten, Mitgliedern des Bundestages, der Presse oder anderen amtlich nicht beteiligten Stellen oder Personen Entwürfe aus den Ministerien oder ihren Inhalt zugänglich zu machen, bevor die Bundesregierung sie verabschiedet hat, bestimmen die beteiligten Minister oder ihre Vertreter, bei grundsätzlicher politischer Bedeutung der Bundeskanzler, in welcher Form es zu geschehen hat. Hierbei ist zu prüfen, ob von den Entwürfen oder ihrem Inhalt auch der Bundesrat in Kenntnis gesetzt werden sollte.

(2) Sobald und soweit ein Gesetzentwurf beteiligten Fachkreisen oder Verbänden (§ 24) zugeleitet worden ist, ist er den Geschäftsstellen der Fraktionen des Bundestages und auf Wunsch Mitgliedern des Bundestages zur Kenntnis zu geben; dies gilt nicht, sofern der Unterrichtung besondere Umstände entgegenstehen. In Zweifelsfällen entscheiden die beteiligten Minister

oder ihre Vertreter, bei besonderer politischer Bedeutung der Bundeskanzler, ob und in welcher Form die Unterrichtung zu geschehen hat. In gleicher Weise sind das Sekretariat des Bundesrates und auf Wunsch Mitglieder des Bundesrates über den Entwurf zu unterrichten.

(3) Bei der Unterrichtung nach Absatz 1 oder 2 ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß es sich um einen vom federführenden Minister und von der Bundesregierung noch nicht gebilligten unverbindlichen Referentenentwurf handelt.

## 2. Abschnitt: Fassung der Entwürfe

### § 28 Kennzeichnung der Entwürfe und des Entwurfsbearbeiters

(1) Gesetzentwürfe sind, da sie im Laufe ihrer Vorbereitung häufig geändert werden, mit Datum zu versehen. Es ist auf der rechten Seite des Entwurfs oben anzubringen, z. B. „Entwurf vom 15. Januar 19..“. Änderungen gegenüber dem jeweils letzten Entwurf sind bei Absätzen durch einen senkrechten Strich am Rand, im übrigen (bei einzelnen Sätzen, Worten, Zahlen, Zeichen und Auslassungen) durch Unterstreichung besonders kenntlich zu machen.

(2) Werden die Gesetzentwürfe an die obersten Bundesbehörden zur Stellungnahme übersandt, so sind im Anschreiben der Name des zuständigen Referatsleiters und gegebenenfalls des mit der Sache befaßten Referenten oder Sachbearbeiters sowie deren Fernsprechnummern (Hausruf) anzugeben.

### § 29 Bezeichnung des Gesetzes

(1) Die Bezeichnung des Gesetzes ist so kurz wie möglich zu fassen. Das Wort „betreffend“ soll dabei vermieden werden. Es genügt, den Gegenstand stichwortartig wiederzugeben. Wenn es der leichteren Anführung dient, ist eine unmißverständliche Kurzbezeichnung vorzusehen. Außerdem ist in der Regel eine Abkürzung festzulegen.<sup>43</sup>

(2) Wird in der Bezeichnung eines Änderungsgesetzes das geänderte Gesetz angeführt, so ist dessen Bezeichnung oder gegebenenfalls dessen Kurzbezeichnung zu verwenden; die Angabe der Abkürzung, des Datums und der Fundstelle unterbleibt. Werden durch ein Änderungsgesetz mehrere Gesetze geändert, so sind in der Bezeichnung die Änderungen in einer Sammelbezeichnung zusammenzufassen.

(3) Bei Änderung eines Gesetzes lautet die Bezeichnung:

„Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über . . .“

oder

„Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über . . .“

Formulierungen wie z. B. „Gesetz zur Ergänzung . . .“ oder „Gesetz zur Änderung und Ergänzung . . .“ sind nicht zu verwenden.

(4) In der Bezeichnung von Gesetzen nach Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes ist der Tag des Vertragsabschlusses aufzunehmen.

### § 30 Eingangsformel

(1) Die Eingangsformel ist dem Gesetzentwurf voranzustellen. Sie gibt, obwohl Bundestag und Bundesrat darüber nicht mit Gesetzeskraft beschließen, die Möglichkeit, im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu erörtern, ob das Gesetz einer besonderen Mehrheit und der Zustimmung des Bundesrates oder einer dieser Anforderungen bedarf.

<sup>43</sup> Beispiel: Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG –). (Im Original Fußnote 6. Der Herausgeber.)

**(2) Die Eingangsformel lautet:**

1. bei Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen:  
„Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:“;
2. bei Gesetzen, die mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages beschlossen werden müssen (und der Zustimmung des Bundesrates bedürfen):  
„Der Bundestag hat mit der Mehrheit seiner Mitglieder (und mit Zustimmung des Bundesrates) das folgende Gesetz beschlossen:“;
3. bei Gesetzen, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen:  
„Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:“;
4. bei Gesetzen, die das Grundgesetz ändern:  
„Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:“.

**(3)** Bei der Übersendung von Gesetzentwürfen an die beteiligten Ministerien und an das Bundesministerium der Justiz zur Prüfung auf Rechtsförmlichkeit sowie im Anschreiben der Kabinettvorlage ist, wenn für das Gesetz die Zustimmung des Bundesrates für erforderlich gehalten wird, anzugeben,

1. welche Einzelregelung aus welchem Grund als zustimmungsbegründend angesehen wird,
2. aus welchem sachlichen Grund die Aufnahme der zustimmungsbegründenden Regelung für erforderlich gehalten wird.

**(4)** Hat der Bundesrat entgegen der Auffassung der Bundesregierung die Zustimmungsbefähigung eines Gesetzes bejaht und ausdrücklich seine Zustimmung erteilt, ist die Frage der Zustimmungsbefähigung vom federführenden Ministerium gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Justiz erneut zu prüfen. Welche Eingangsformel dem Gesetz bei der Zuleitung an das Bundeskanzleramt (§ 61 Abs. 1) voranzustellen ist, bestimmt sich nach dem Ergebnis dieser Prüfung.

**§ 31 Inkrafttreten**

**(1)** Jedes Gesetz soll den Tag des Inkrafttretens bestimmen; andernfalls tritt es mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Bundesgesetzblatt ausgegeben worden ist (Artikel 82 Abs. 2 des Grundgesetzes).

**(2)** Der Tag des Inkrafttretens ist durch folgende Formulierung festzulegen:

1. wenn das Gesetz zu einem künftigen Zeitpunkt in Kraft treten soll:  
„Dieses Gesetz tritt am ersten Tage des auf die Verkündung folgenden . . . Kalendermonats in Kraft.“  
oder  
„Dieses Gesetz tritt am . . . in Kraft.“  
oder  
„Dieses Gesetz tritt am . . . Tage nach der Verkündung in Kraft.“;
2. wenn das Gesetz rückwirkend in Kraft treten soll:  
„Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom . . . in Kraft.“  
Rückwirkend soll ein Gesetz nur ausnahmsweise in Kraft treten. Wenn das Gesetz Straf- oder Bußgeldvorschriften enthält, ist der nachstehende Zusatz zu machen:  
„. . . ; die Strafvorschriften treten jedoch erst am . . . in Kraft.“  
oder  
„. . . ; die Bußgeldvorschriften treten jedoch erst am . . . in Kraft.“

oder

„ . . . ; die Straf- und Bußgeldvorschriften treten jedoch erst am . . . in Kraft.“

Als frühester Tag des Inkrafttretens der Straf- oder Bußgeldvorschriften kann der Tag nach der Verkündung eingesetzt werden.

Als Tag der Verkündung gilt der Tag der Ausgabe des Bundesgesetzblattes.

(3) Ist für das Inkrafttreten ein bestimmter, in der Zukunft liegender Zeitpunkt festgelegt, so ist während des Gesetzgebungsverfahrens darauf zu achten, daß der Zeitpunkt des Inkrafttretens mit dem voraussichtlichen Zeitpunkt der Verkündung des Gesetzes noch vereinbar ist.

(4) In Vertragsgesetzen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes sind folgende Inkraftsetzungsvorschriften aufzunehmen:

1. bei zweiseitigen Verträgen:

„(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem der Vertrag nach seinem Artikel . . . in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.“,

2. bei mehrseitigen Verträgen:

„(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem der Vertrag nach seinem Artikel . . . für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.“.

Der Tag des Inkrafttretens der Verträge wird vom Auswärtigen Amt im Bundesgesetzblatt bekanntgemacht.

### **§ 32 Ermächtigung zu Rechtsverordnungen; Befugnis zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften**

(1) Sollen in einem Gesetz die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, so müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden (Artikel 80 Abs. 1 des Grundgesetzes). Dabei ist die Ermächtigung so bestimmt zu fassen, daß sich voraussehen läßt, in welchen Fällen und mit welchem Ziel von ihr möglicherweise Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die zu erlassenden Rechtsverordnungen haben können; die Grenzen der Ermächtigung müssen aus dem förmlichen Gesetz ersichtlich sein. Soll die zu erlassende Rechtsverordnung Straf- oder Bußgeldvorschriften enthalten, so ist Artikel 103 Abs. 2 des Grundgesetzes zu beachten. Die Fassung „Die Durchführungsbestimmungen erläßt . . .“ genügt nicht. In jedem Fall muß die Ermächtigung das Wort „Rechtsverordnung“ enthalten.

(2) In einem Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates unterliegt oder das von den Ländern ausgeführt wird, hat die Ermächtigung in der Regel ausdrücklich vorzusehen, ob die Verordnung der Zustimmung des Bundesrates bedarf oder nicht. Das gleiche gilt für Ermächtigungen zum Erlaß von Verordnungen über die in Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes bezeichneten Gegenstände.

(3) Soll in einem Gesetz, das von den Ländern ausgeführt wird, die Befugnis zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften geregelt werden, so ist ausdrücklich klarzustellen, daß diese der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

### **§ 33 Gleichheit der äußeren Form**

(1) Das Gesetz ist in Paragraphen oder Artikel einzuteilen. Die Einteilung in Artikel empfiehlt sich bei Änderungsgesetzen sowie bei Vertragsgesetzen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes. Die Paragraphen oder Artikel sind, wenn nötig, in Absätze zu gliedern. Innerhalb der Paragraphen, Artikel und Absätze können Nummern gebildet werden. Buchstaben sollen nur als Untergliederungen von Nummern verwendet werden. Die Absätze sind wegen

der besseren Übersicht einzurücken und mit vorgesetzten eingeklammerten arabischen Zahlen zu versehen. Größere Gesetze können bei durchlaufender Paragraphenfolge in Teile, Kapitel, Abschnitte und Unterabschnitte gegliedert werden.

(2) Teile, Kapitel und Abschnitte sind mit Überschriften zu versehen. Auch Unterabschnitte und Paragraphen können Überschriften erhalten, wenn es der besseren Übersicht dient.

(3) Wird der Wortlaut des Gesetzes nicht in Paragraphen oder Artikel eingeteilt, folgt er unmittelbar hinter der Eingangsformel als besonderer Absatz ohne Überschrift.

### § 34 Abkürzungen; Form der Bezeichnung angeführter Textstellen

(1) Die Worte „Artikel“, „Buchstabe(n)“ und „Satz (Sätze)“ sind stets auszuschreiben. Stehen die Worte „Absatz (Absätze)“ und „Nummer(n)“ am Beginn einer Textstellenbezeichnung, so werden sie ausgeschreiben, sonst abgekürzt, z. B. „Absatz 5“; „die Absätze 3 und 4 Satz 1“; „Absatz 5 Satz 1 und 2“; „Nummer 7 Buchstabe a“; aber „§ 5 Abs. 2 Nr. 3“; „Satz 4 Nr. 4 und 5“. Werden in einer Aufzählung mehrere Paragraphen ohne weitere Unterteilung aufgeführt, so sind zwei Paragraphenzeichen zu setzen. Ist die Paragraphenfolge durch Paragraphen mit der Bezeichnung einer weiteren Aufgliederung unterbrochen, so wird das Paragraphenzeichen wiederholt, z. B. „§§ 10 bis 12, 14, 15 Abs. 4, §§ 16 und 17“. Das Wort „Ziffer“ soll nicht verwendet werden.

(2) Rechtsvorschriften sind, soweit im folgenden nichts anderes bestimmt ist, mit Bezeichnung, Tag der Ausfertigung und Fundstelle anzuführen. Ist für eine Rechtsvorschrift eine Kurzbezeichnung festgelegt worden, so ist diese zu verwenden.

(3) Ist eine Rechtsvorschrift bereits geändert worden, so sind ihre Bezeichnung oder gegebenenfalls ihre Kurzbezeichnung, der Tag der Ausfertigung, die Fundstelle und die zuletzt verkündete Änderungsvorschrift anzuführen. Die Änderungsvorschrift braucht nicht mit ihrer Bezeichnung angeführt zu werden. Ist die Änderung in einem Gesetz enthalten, durch das mehrere Gesetze geändert worden sind, oder handelt es sich lediglich um eine Änderung im Zusammenhang mit dem Erlaß oder der Änderung eines anderen Gesetzes, so ist der ändernde Artikel, Paragraph usw. anzugeben. Bei einer geänderten Rechtsvorschrift, die im Bundesgesetzblatt Teil III veröffentlicht wurde, ist abweichend von Satz 1 die einschlägige Gliederungsnummer des Bundesgesetzblattes Teil III anzuführen. Bei einer geänderten Rechtsvorschrift, die nach dem 31. Dezember 1963 neu bekanntgemacht wurde, ist abweichend von Satz 1 das Datum und die Fundstelle der Bekanntmachung anzugeben; dabei ist die Seite anzuführen, auf der die Bekanntmachung steht, die der Neufassung vorangestellt ist. In beiden Fällen ist gegebenenfalls die letzte auf die Bekanntmachung folgende Änderung hinzuzufügen. Die Anführung lautet:

„Gesetz . . . vom . . . (BGBl. . . . S. . . .), (zuletzt) geändert durch Gesetz vom . . . (BGBl. . . . S. . . .)“

oder

„Gesetz . . . vom . . . (BGBl. . . . S. . . .), (zuletzt) geändert durch Artikel . . . /§ . . . des Gesetzes vom . . . (BGBl. . . . S. . . .)“

oder

„Gesetz . . . in der Fassung der Bekanntmachung vom . . . (BGBl. . . . S. . . .), (zuletzt) geändert durch Gesetz vom . . . (BGBl. . . . S. . . .)“

oder

„Gesetz . . . in der Fassung der Bekanntmachung vom . . . (BGBl. . . . S. . . .), (zuletzt) geändert durch Artikel . . . /§ . . . des Gesetzes vom . . . (BGBl. . . . S. . . .)“

oder

„Gesetz . . . in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer . . . veröffentlichten bereinigten Fassung, (zuletzt) geändert durch Gesetz vom . . . (BGBl. . . . S. . . .)“

oder

„Gesetz . . . in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer . . . veröffentlichten bereinigten Fassung, (zuletzt) geändert durch Artikel . . . /§ . . . des Gesetzes vom . . . (BGBl. . . . S. . . .)“.

(4) Werden allgemein bekannte Gesetze (z. B. das Grundgesetz, das Bürgerliche Gesetzbuch oder das Strafgesetzbuch) im laufenden Text einer Rechtsvorschrift angeführt, so brauchen der Tag der Ausfertigung, die Fundstelle und die letzte Änderung nicht angegeben zu werden. Das gleiche gilt, wenn eine Rechtsvorschrift wiederholt angeführt wird. Im Einleitungssatz von Änderungsvorschriften sind die zu ändernden Gesetze nach den Absätzen 2 und 3 anzuführen.

(5) Soll auf eine zu einem bestimmten Zeitpunkt oder während eines bestimmten Zeitraumes geltende Fassung einer Rechtsvorschrift verwiesen werden (starre Verweisung), so ist die Anführung durch einen entsprechenden Zusatz zu ergänzen, z. B. „ . . . in der am . . . geltenden Fassung“.

(6) Auf Veröffentlichungsblätter wird wie folgt verwiesen:

1. auf Veröffentlichungen im Reichsgesetzblatt bis einschließlich 1921 „RGBl. S. . . .“, auf Veröffentlichungen ab 1922 „RGBl. I S. . . .“ oder „RGBl. II S. . . .“;
2. auf Veröffentlichungen im Bundesgesetzblatt bis einschließlich 1950 „BGBl. S. . . .“, auf Veröffentlichungen ab 1951 „BGBl. I S. . . .“ oder „BGBl. II S. . . .“;
3. auf Veröffentlichungen im Bundesanzeiger bis einschließlich 1982 „BAnz. Nr. . . . vom . . .“; auf Veröffentlichungen ab 1983 „BAnz. S. . . .“; auf Veröffentlichungen in Beilagen zum Bundesanzeiger „BAnz. Nr. . . . vom . . .“;
4. auf Veröffentlichungen im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften bis zum 30. Juni 1967 „ABl. EG S. . . .“, auf Veröffentlichungen vom 1. Juli bis 31. Dezember 1967 „ABl. EG Nr. . . . S. . . .“, auf Veröffentlichungen ab 1. Januar 1968 „ABl. EG Nr. L . . . S. . . .“ oder „ABl. EG Nr. C . . . S. . . .“.

Die Gesetzblätter der Länder, die Veröffentlichungsblätter des Deutschen Reiches und die Amtsblätter der Bundes- und Landesbehörden werden mit ihrer vollen Bezeichnung angeführt, z. B. „Reichsministerialblatt“. Die Abkürzung „S. . . ff.“ ist zu vermeiden. Es genügt, ein Gesetz nach der Seite anzuführen, auf der die Bezeichnung des Gesetzes steht. Berichtigungen sind ohne Berichtigungshinweise nur mit der Seitenzahl, getrennt durch ein Komma von der Seitenzahl der Rechtsvorschrift, anzugeben, z. B. „BGBl. I S. 275, 410“. Bei einem Gesetz, das mehrere Gesetze ändert, ist eine Berichtigung nur dann anzugeben, wenn sie das anzuführende Gesetz betrifft. Der Jahrgang des Veröffentlichungsblattes wird nur angegeben, wenn er von der Jahreszahl der Rechtsvorschrift abweicht, z. B. „Verordnung über den Branntweinausfuhrpreis vom 28. Dezember 1973 (BGBl. 1974 I S. 32)“; bei Vertragsgesetzen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes ist die Jahreszahl jedoch stets anzugeben.

### § 35 Gesetzssprache; Klarheit des Inhalts

(1) Gesetze müssen sprachlich einwandfrei und soweit wie möglich für jedermann verständlich gefaßt sein.

(2) Verweisungen sind möglichst zu vermeiden; insbesondere sollen Verweisungen auf Vorschriften unterbleiben, die ihrerseits wiederum auf andere Vorschriften verweisen. Wenn sie vorkommen, sollen sie so gefaßt werden, daß der Leser den Grundgedanken der Vorschrift ohne nachzuschlagen versteht.

(3) Werden durch ein Gesetz Rechtsvorschriften aufgehoben oder gegenstandslos, so sind sie in der Regel in den Schlußvorschriften des Gesetzes einzeln aufzuführen.

### § 36 Klarheit von Änderungsgesetzen; Bekanntmachung von Neufassungen

(1) Änderungsgesetze sollen aus sich selbst verständlich sein. Bei umfangreichen Änderungen soll das Gesetz entweder insgesamt durch ein neues abgelöst oder in zusammenhängend lesbaren Teilen neu gefaßt werden.

(2) Lassen besondere Gründe es im Einzelfall als zweckmäßig erscheinen, so kann im Entwurf des Änderungsgesetzes vorgesehen werden, daß der fachlich zuständige Bundesminister das geänderte Gesetz in der neuen Fassung im Bundesgesetzblatt bekanntmacht. Die Neufassung darf ein Gesetz in seinem Inhalt nicht verändern (deklaratorische Neufassung). Ergeben sich bei der Vorbereitung der Neufassung Zweifel über das geltende Recht, so ist das Bundesministerium der Justiz zu beteiligen.

(3) Der Neufassung ist eine Bekanntmachung voranzustellen. Dazu ist das Muster der Anlage 1 a zu verwenden, wenn das Gesetz nach dem 31. Dezember 1963 verkündet und bisher noch nicht neu gefaßt wurde. Bei Gesetzen, die nach dem 31. Dezember 1963 neu bekanntgemacht wurden, ist das Muster der Anlage 1 b, bei Gesetzen, die vor dem 1. Januar 1964 verkündet und seither noch nicht neu gefaßt wurden, das Muster der Anlage 1 c zu verwenden. Im Wortlaut der Neufassung ist die Eingangsformel wegzulassen.

(4) Artikel und Paragraphen, deren Wortlaut nicht in die Neufassung aufgenommen wird, sind mit „weggefallen“ zu kennzeichnen. Die Bestimmung über das Inkrafttreten sowie über Änderungen und das Außerkrafttreten anderer Vorschriften entfallen; ihr Inhalt ist in Klammern zu bezeichnen. Auf verkündete Änderungen, die erst nach dem Zeitpunkt der Neufassung in Kraft treten, ist in Fußnoten hinzuweisen.

### § 37 Beteiligung der Gesellschaft für deutsche Sprache

Bevor Gesetzentwürfe dem Kabinett zur Beschlußfassung vorgelegt werden, sind sie, abgesehen von besonderen Ausnahmen, in zwei Stücken der Gesellschaft für deutsche Sprache, und zwar unmittelbar ihrem Redaktionsstab im Bundeshaus, 5300 Bonn 1, zuzuleiten. Gegebenenfalls ist nur das Rückporto zu vergüten.

## 3. Abschnitt: Vorlage der Entwürfe

### 1. Unterabschnitt: Gesetzentwürfe der Bundesregierung

#### § 38 Prüfung auf Rechtsförmlichkeit

(1) Bevor eine Gesetzesvorlage der Bundesregierung zum Beschluß vorgelegt wird, ist sie dem Bundesministerium der Justiz zur Prüfung auf ihre Rechtsförmlichkeit zuzuleiten.

(2) Bei Übersendung des Entwurfs an das Bundesministerium der Justiz ist darauf Rücksicht zu nehmen, daß dem Ministerium bei Vorlagen größeren Umfangs genügend Zeit zur Prüfung und Erörterung von Fragen der Rechtsförmlichkeit zur Verfügung stehen muß. Hat das Bundesministerium der Justiz bei der Vorbereitung einer Gesetzesvorlage mitgewirkt und sie hierbei schon auf ihre Rechtsförmlichkeit geprüft, kann mit seiner Zustimmung von einer nochmaligen Zuleitung des Gesetzentwurfes abgesehen werden.

(3) Zur Erleichterung der einheitlichen rechtsförmlichen Gestaltung der Entwürfe kann der Bundesminister der Justiz Empfehlungen geben und im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern Grundsätze festlegen.

#### § 39 Beschluß der Bundesregierung

Bevor Gesetzesvorlagen an die gesetzgebenden Körperschaften gehen, sind sie der Bundesregierung (Kabinett) zur Beratung und zum Beschluß vorzulegen. Für die Beschlüsse gilt die Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 in der jeweils gültigen Fassung.

#### § 40 Einbringen der Gesetzesvorlage

(1) Gesetzesvorlagen sind mit Begründung als Kabinetttvorlage an das Bundeskanzleramt zu senden. Im Anschreiben (vgl. auch § 23 Abs. 4) ist anzugeben, daß der Entwurf rechtsförmlich geprüft ist, ob und inwieweit die beteiligten Ministerien mit dem Entwurf einverstanden sind, sowie, wenn es ausnahmsweise zutrifft, daß die Vorlage besonders eilbedürftig ist (Artikel 76 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes). Die abweichenden Meinungen sind kurz darzulegen. Auch ist zu vermerken, ob die Ausführung des Gesetzes Bund, Länder oder Gemeinden mit Kosten belastet, und, wenn es der Fall ist, ob die in § 23 Abs. 2 Nr. 6 und 8 genannten Stellen ihr Einverständnis erklärt haben. Fehlen die Angaben, sorgt das Bundeskanzleramt dafür, daß sie das federführende Ministerium nachholt. Weiterhin ist anzugeben, welche Landesministerien mit welchem Ergebnis beteiligt worden sind sowie ob und gegebenenfalls welche Probleme im Hinblick auf die Länder aus der Sicht des federführenden Ministeriums im Gesetzgebungsverfahren voraussichtlich zu erwarten sind.

(2) 1. In der Begründung sind die Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben (brutto) der öffentlichen Haushalte, besonders die voraussichtlichen Kosten der Ausführung des Gesetzes unter Hervorhebung der zu erwartenden Mehrausgaben oder Mindereinnahmen, darzustellen. Die auf den Bundeshaushalt entfallenden Kosten sind für den Zeitraum der jeweils gültigen mehrjährigen Finanzplanung des Bundes nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans aufzugliedern. Dabei ist anzugeben, ob und inwieweit die auf den Bund entfallenden Mehrausgaben oder Mindereinnahmen in der mehrjährigen Finanzplanung berücksichtigt sind. Die Beträge sind im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen zu errechnen, notfalls zu schätzen. Kosten der Ausführung sind die bei Vollzug der Vorlage entstehenden Haushaltsausgaben einschließlich der Personalausgaben und der sächlichen Verwaltungsausgaben. Der Personalbedarf ist nach Beamten, Angestellten und Arbeitern aufzugliedern. Auswirkungen auf die Haushalte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sind gesondert aufzuführen. In der Begründung soll außerdem angegeben werden, auf welche Weise für vorgesehene Mehrausgaben oder Mindereinnahmen des Bundes ein Ausgleich gefunden werden kann. Entstehen durch die Ausführung des Gesetzes keine Kosten, ist auch dies in die Begründung aufzunehmen.

1a. Außerdem ist in der Begründung zu Gesetzesvorlagen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung (Artikel 72 Abs. 2 des Grundgesetzes) darzulegen, worin das Bedürfnis für eine bundesgesetzliche Regelung – bezogen auf das Gesamtvorhaben und die wichtigsten Einzelregelungen – besteht. Bei Änderungsgesetzen kann die Darlegung entfallen, wenn Belange der Länder hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz offensichtlich nicht berührt werden.

2. Im Benehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft ist in der Begründung ferner gegebenenfalls darzustellen, in welcher Höhe sich die Maßnahmen voraussichtlich auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, besonders auf das Verbraucherpreisniveau, auswirken werden. Unabhängig hiervon ist gegebenenfalls zu erläutern, wie sich die Maßnahmen voraussichtlich sonst noch auf den Verbraucher auswirken werden.

3. Weiterhin ist gegebenenfalls anzugeben, ob Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind oder nicht.

4. Ferner ist ggf. anzugeben, welche Auswirkungen von frauenpolitischer Bedeutung zu erwarten sind.

(3) In der Begründung sind andere wesentliche Lösungsmöglichkeiten darzustellen und die Erwägungen, die zu ihrer Ablehnung geführt haben, zu erläutern. Weiterhin sind wesentliche abweichende Meinungen, die die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen ihrer Beteiligung nach § 25 vorgetragen haben, kurz darzulegen.

(4) Bei Änderungsgesetzen sind die bisherigen Vorschriften im Wortlaut oder, falls es ausreichend, ihrem wesentlichen Inhalt nach in die Einzelbegründung des Regierungsentwurfs auf-

zunehmen, wenn dies zum Verständnis der Änderungsvorschläge notwendig und dem Umfang nach vertretbar ist.

(5) Dem Gesetzentwurf ist eine Übersicht (Vorblatt) nach folgender Gliederung voranzustellen:

- A. Zielsetzung
- B. Lösung
- C. Alternativen
- D. Kosten

Unter Buchstabe C sind wesentliche Alternativvorschläge für eine Verwirklichung der Ziele des Entwurfs darzustellen, die der Bundesrat in einer eigenen Gesetzesvorlage gemacht hat oder die in Anträgen aus der Mitte des Bundestages vorliegen oder die in der Begründung des Gesetzentwurfes aufgeführt sind. Die Übersicht soll möglichst nicht mehr als eine Druckseite umfassen.

(6) Die übliche Form des Anschreibens ergibt sich aus Anlage 2.

(7) Je ein Abdruck ist ohne besondere Anordnung dem Minister, dem Parlamentarischen Staatssekretär, dem Staatssekretär und den beteiligten Abteilungsleitern und Referatsleitern vorzulegen.

(8) Kabinettsvorlagen müssen so zeitig übersandt werden, daß die Frist zur Prüfung nach § 21 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Bundesregierung eingehalten werden kann.

#### **§ 41 Verfahren bei Vertragsgesetzen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes**

(1) Da die völkerrechtlichen Vereinbarungen meist umfangreich und in mehreren Sprachen zu veröffentlichen sind und ihr Wortlaut im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens nicht geändert werden darf, ist die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes stets schon bei der Vorbereitung der Kabinettsvorlage einzuschalten. Von dem Drucksatz, der später für die Bundesrats- und Bundestagsdrucksache verwendet wird, werden dem federführenden Ministerium die für die Beratung im Kabinett nötigen Arbeitsstücke zur Verfügung gestellt.

(2) Werden der Vorlage mehrseitiger völkerrechtlicher Vereinbarungen, bei denen nur fremdsprachige Texte verbindlich sind, deutsche Übersetzungen beigegeben, ist der federführende Referatsleiter verpflichtet, die Ausdrücke und Formulierungen der Übersetzung sorgfältig zu prüfen, bevor das Manuskript der Schriftleitung des Bundesgesetzblattes übersandt wird. Im Übersendungsschreiben ist zu bemerken, daß dies geschehen ist.

#### **§ 42 Vorlage an den Bundesrat**

(1) Der Bundeskanzler leitet den Gesetzentwurf, den die Bundesregierung beschlossen hat, mit Begründung dem Bundesrat zu (Artikel 76 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes). Hat die Bundesregierung den Gesetzentwurf als besonders eilbedürftig bezeichnet, so ist dies in der Zuleitung an den Bundesrat zu begründen; der Entwurf kann in diesen Fällen bereits nach drei Wochen dem Bundestag zugeleitet werden, auch wenn die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht vorliegt (Artikel 76 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes). Den Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans sowie Entwürfe von Änderungsgesetzen dazu leitet der Bundeskanzler gleichzeitig mit der Zuleitung an den Bundesrat dem Bundestag zu (Artikel 110 Abs. 3 des Grundgesetzes).

(2) Das Bundeskanzleramt unterrichtet davon die beteiligten Ministerien.

(3) Nach Beschlußfassung durch die Bundesregierung überläßt das Bundeskanzleramt, wenn möglich, dem Sekretariat des Bundesrates zur Vorbereitung der Bundesratsdrucksache zwei unverbindliche Vorabstücke des Gesetzentwurfs. Der Bundesrat übersendet dem federführenden

den Ministerium einen Abzug des Drucksatzes zur unverzüglichen Prüfung auf Druckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten.

(4) Enthält der vom Bundeskanzler dem Bundesrat zugeleitete Gesetzentwurf Druckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten, so werden diese durch Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Direktor des Bundesrates berichtigt.

#### **§ 43 Drucksachen des Bundesrates**

Der Präsident des Bundesrates läßt die Vorlagen der Bundesregierung als Drucksachen an die Mitglieder des Bundesrates, den Bundestag und die Ministerien des Bundes und der Länder verteilen.

#### **§ 44 Einheitliches Vertreten der Gesetzesvorlagen; Formulierungshilfe für Bundestag und Bundesrat**

(1) Die von der Bundesregierung beschlossenen Gesetzesvorlagen sind vor dem Bundestag und Bundesrat einheitlich zu vertreten, auch wenn einzelne Ministerien eine andere Auffassung gehabt haben. Bei den Beratungen der Gesetzesvorlagen darf kein Angehöriger der Ministerien gegen die Auffassung der Bundesregierung wirken. Dies gilt auch, wenn einzelne Ministerien im Rahmen der Beratungen der Ausschüsse des Bundestages oder des Bundesrates um Formulierungshilfe gebeten werden.

(2) Formulierungshilfen, die ihrem Inhalte nach von Beschlüssen der Bundesregierung abweichen oder über sie hinausgehen, sind rechtzeitig vor Zuleitung an die Ausschüsse den beteiligten Ministerien und dem Bundeskanzleramt zu übersenden. Ist eine rechtzeitige Unterrichtung nicht möglich oder wird die Formulierungshilfe während einer Ausschußsitzung geleistet, so ist die Unterrichtung unverzüglich nachzuholen.

#### **§ 45 Stellungnahme des Bundesrates**

(1) Die Beschlüsse des Bundesrates werden durch seine Ausschüsse vorbereitet, an die die Vorlage überwiesen wird. Das federführende Ministerium hat an den Sitzungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen und den Gesetzentwurf zu vertreten.

(2) Die Stellungnahme des Bundesrates wird vom Präsidenten dem Bundeskanzler und vom Bundeskanzleramt dem federführenden Ministerium zugeleitet.

(3) Zur Stellungnahme des Bundesrates arbeitet das federführende Ministerium, wenn nötig, eine Gegenäußerung aus. Diese ist entsprechend dem Aufbau der Stellungnahme des Bundesrates zu gliedern; eine Aufteilung danach, ob zugestimmt, teilweise zugestimmt oder nicht zugestimmt wird, ist unzulässig. Sie ist dem Bundeskanzleramt als Kabinetvorlage zuzusenden. Daneben ist gegebenenfalls ein neues Vorblatt (§ 40 Abs. 5) beizufügen, das um wesentliche Alternativvorschläge, die in der Stellungnahme des Bundesrates enthalten sind, ergänzt ist. Soll Änderungswünschen des Bundesrates entsprochen werden, muß es sich aus der Gegenäußerung der Bundesregierung ergeben; der Gesetzentwurf darf nicht geändert werden.

#### **§ 46 Einbringen der Gesetzesvorlage beim Bundestag**

(1) Der Bundeskanzler leitet den Gesetzentwurf mit Begründung, falls dies nach § 42 Abs. 1 Satz 2 und 3 nicht bereits geschehen ist, sowie die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung dem Präsidenten des Bundestages zu. In den Fällen des § 42 Abs. 1 Satz 2 und 3 werden die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerungen der Bundesregierung unverzüglich nachgereicht.

(2) Druckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten werden durch Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Direktor beim Deutschen Bundestag berichtigt.

### § 47 Drucksachen des Bundestages

(1) Der Präsident des Bundestages läßt die Vorlage der Bundesregierung drucken und an die Mitglieder des Bundestages, den Bundesrat, die Ministerien und den Präsidenten des Bundesrechnungshofes verteilen. Sie sind von dem federführenden Ministerium auf Druckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten zu prüfen. Mängel sind dem Direktor beim Deutschen Bundestag unverzüglich mitzuteilen.

(2) Zeigen sich im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens Druckfehler, andere offenbare Unrichtigkeiten oder Unstimmigkeiten, so hat das federführende Ministerium den federführenden Ausschuß darauf hinzuweisen, um eine Berichtigung durch den Bundestag noch vor der Schlußabstimmung zu erreichen.

### § 48 Beschlüsse des Bundestages

(1) Die Gesetzentwürfe werden im Bundestag dreimal beraten. Am Schluß der ersten Beratung wird der Gesetzentwurf im allgemeinen einem Ausschuß oder mehreren Ausschüssen überwiesen. Auf die §§ 75 ff. der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages wird verwiesen.

(2) Zur Erleichterung der Gesetzgebungsarbeit übersendet das federführende Ministerium dem zuständigen Bundestagsausschuß oder dessen Sekretariat auf Anforderung eine Synopse, die die Darstellung des Gesetzestextes der Regierungsvorlage, des Votums in der Stellungnahme des Bundesrates und des Votums in der Gegenäußerung der Bundesregierung sowie bei Änderungsgesetzen die Darstellung der bisherigen Vorschriften (§ 40 Abs. 4) enthält. Bei der Übersendung ist anzugeben, wieviel Stücke der Synopse für die Ministerien benötigt werden. Das federführende Ministerium verteilt die ihm von dem zuständigen Bundestagsausschuß überlassenen Synopsen an die beteiligten Ministerien.

(3) Das federführende Ministerium hat an den Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse teilzunehmen und den Gesetzentwurf zu vertreten. Ergeben sich in den Ausschußsitzungen neue Fragen, die den Geschäftsbereich eines anderen Ministeriums berühren, ist es durch das federführende Ministerium unverzüglich zu unterrichten; sind solche Fragen von grundsätzlicher politischer Bedeutung, ist das Bundeskanzleramt zu verständigen.

(4) Unabhängig davon hat der Referatsleiter die Beschlüsse des Bundestages zu verfolgen, den beschlossenen Wörtlaut des Gesetzes sofort nach der dritten Beratung festzustellen und die Verkündung des Gesetzes (§ 58) so schnell wie möglich vorzubereiten.

### § 49 Verfahren nach Artikel 113 Abs. 1 des Grundgesetzes

(1) Ist nach dem Ergebnis der Ausschußberatungen anzunehmen, daß der federführende Ausschuß dem Bundestag eine Fassung des Gesetzes vorschlagen wird, die eine der Voraussetzungen des Artikels 113 Abs. 1 Satz 1 oder 2 des Grundgesetzes (Ausgabenerhöhungen oder Einnahmемinderungen gegenüber dem Haushaltsentwurf der Bundesregierung) erfüllt, prüft das federführende Ministerium im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen unverzüglich, ob die Bundesregierung verlangen soll, daß der Bundestag die Beschlußfassung aussetzt. Hält eines der genannten Ministerien dieses Verlangen für erforderlich, veranlaßt es unverzüglich eine Entscheidung der Bundesregierung. Der Kabinettvorlage ist möglichst der Entwurf der Stellungnahme der Bundesregierung (Artikel 113 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes) beizufügen.

(2) Absatz 1 gilt auch, wenn der Bundestag im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuß) über ein bereits beschlossenes Gesetz erneut beschließen muß.

(3) Beschließt die Bundesregierung zu verlangen, daß der Bundestag die Beschlußfassung aussetzt, unterrichtet der Bundeskanzler unverzüglich den Präsidenten des Bundestages und

leitet diesem innerhalb von sechs Wochen nach dem Beschluß der Bundesregierung deren Stellungnahme zu.

### **§ 50 Versenden der Beschlüsse des Bundestages**

(1) Der Präsident des Bundestages übersendet das beschlossene Gesetz unverzüglich dem Bundesrat (Artikel 77 Abs. 1 des Grundgesetzes).

(2) Je einen Abdruck des Gesetzesbeschlusses übersendet der Präsident des Bundestages an den Bundeskanzler und an den federführenden Minister und teilt dabei mit, daß ein weiterer Abdruck dem Bundesrat zum Beschluß nach Artikel 77 Abs. 1 des Grundgesetzes zugeleitet worden ist.

### **§ 51 Verfahren nach Artikel 113 Abs. 2 des Grundgesetzes**

(1) Erfüllt ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz eine der Voraussetzungen des Artikels 113 Abs. 1 Satz 1 oder 2 des Grundgesetzes (Ausgabenerhöhungen oder Einnahmenminderungen gegenüber dem Haushaltsentwurf der Bundesregierung), prüft das federführende Ministerium im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen unverzüglich, ob die Bundesregierung verlangen soll, daß der Bundestag erneut beschließt. Hält eines der genannten Ministerien dieses Verlangen für erforderlich, veranlaßt es unverzüglich eine Entscheidung der Bundesregierung. Die Vorlage ist dem Kabinett gegebenenfalls so rechtzeitig zuzuleiten, daß die Entscheidung der Bundesregierung innerhalb von vier Wochen seit dem Beschluß des Bundestages zugestellt werden kann. Hält keines der genannten Ministerien dieses Verlangen für erforderlich, benachrichtigt das Bundesministerium der Finanzen unter Hinweis auf die Frist nach Artikel 113 Abs. 2 des Grundgesetzes unverzüglich die übrigen Ministerien.

(2) Absatz 1 gilt auch, wenn dem Beschluß des Bundestages ein Verfahren nach Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuß) vorausgegangen ist.

(3) Beschließt die Bundesregierung zu verlangen, daß der Bundestag erneut Beschluß faßt, unterrichtet der Bundeskanzler den Bundespräsidenten, den Präsidenten des Bundestages, den Präsidenten des Bundesrates und gegebenenfalls den Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses (Artikel 77 des Grundgesetzes).

### **§ 52 Verfahren nach Artikel 77 des Grundgesetzes**

(1) Verlangt der Bundesrat, daß der Ausschuß nach Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuß) einberufen wird, unterrichtet der Präsident des Bundesrates den Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses unter Angabe der Gründe. Der Präsident des Bundestages und der Bundeskanzler erhalten Abschrift des Schreibens.

(2) Bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates, hat auch die Bundesregierung zu prüfen, ob sie den Vermittlungsausschuß anrufen will. Das federführende Ministerium holt die Äußerung der beteiligten Ministerien ein. Wenn nötig, veranlaßt es einen Beschluß der Bundesregierung. Verlangt die Bundesregierung die Einberufung des Vermittlungsausschusses, unterrichtet der Bundeskanzler den Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses unverzüglich unter Angabe der Gründe. Der Präsident des Bundestages und der Präsident des Bundesrates erhalten die Abschrift des Schreibens.

(3) Ruft der Bundesrat den Vermittlungsausschuß nicht an oder legt er nach Abschluß des Verfahrens nach Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes keinen Einspruch (Artikel 77 Abs. 3 des Grundgesetzes) ein oder stimmt er den Gesetzen zu, die seiner Zustimmung bedürfen, unterrichtet der Präsident des Bundesrates den Bundeskanzler. Der Präsident des Bundestages und, hat ein Verfahren nach Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes stattgefunden, auch der

Vorsitzende des Vermittlungsausschusses erhalten Abschrift des Schreibens. Das Bundeskanzleramt benachrichtigt das federführende Ministerium.

(4) Weist der Bundestag einen Einspruch des Bundesrates nach Artikel 77 Abs. 4 des Grundgesetzes zurück, unterrichtet der Präsident des Bundestages den Bundeskanzler. Der Präsident des Bundesrates und der Vorsitzende des Vermittlungsausschusses erhalten Abschrift des Schreibens. Das Bundeskanzleramt benachrichtigt das federführende Ministerium.

### § 53 Verfahren nach Artikel 113 Abs. 3 des Grundgesetzes

(1) Ist das Gesetz nach Artikel 78 des Grundgesetzes zustande gekommen und hatte die Bundesregierung das Verlangen nach § 49 oder § 51 erklärt, veranlaßt das federführende Ministerium unter Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen unverzüglich einen Beschluß der Bundesregierung darüber, ob die Zustimmung erteilt oder versagt werden soll.

(2) Beschließt die Bundesregierung, ihre Zustimmung zu versagen, unterrichtet der Bundeskanzler innerhalb von sechs Wochen nach dem Zustandekommen des Gesetzes den Bundespräsidenten, den Präsidenten des Bundestages, den Präsidenten des Bundesrates und gegebenenfalls den Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses (Artikel 77 des Grundgesetzes).

(3) Ist das Gesetz nach Artikel 78 des Grundgesetzes zustande gekommen und hatte die Bundesregierung das Verlangen nach § 49 oder § 51 nicht erklärt, gilt der Beschluß der Bundesregierung über die Zustimmung als gefaßt. Das gleiche gilt, wenn die Bundesregierung zwar das Verlangen nach § 49 oder § 51, nicht aber die Versagung ihrer Zustimmung fristgemäß erklärt hat (Artikel 113 Abs. 3 des Grundgesetzes).

(4) Das federführende Ministerium weist in dem Schreiben, mit dem es die Gesetzesurschrift dem Bundeskanzleramt zuleitet (vgl. Anlage 3), darauf hin, daß die Bundesregierung zugestimmt hat oder daß die Zustimmung als erteilt gilt.

## 2. Unterabschnitt: Gesetzesvorlage des Bundestages und des Bundesrates

### § 54 Gesetzesvorlagen des Bundestages

(1) Wird eine Gesetzesvorlage aus der Mitte des Bundestages eingebracht, hat das federführende Ministerium die Stellungnahme der Bundesregierung rechtzeitig herbeizuführen und sie dem Bundestag gegenüber zu vertreten. Sind alle beteiligten Ministerien über die Stellungnahme einig, kann in weniger wichtigen Fällen davon abgesehen werden, das Kabinett zu befragen; wird eine schriftliche Stellungnahme abgegeben, erhält das Bundeskanzleramt eine Abschrift. Die Angehörigen der Ministerien dürfen ohne Genehmigung des zuständigen Ministers bei der sachlichen oder rechtsförmlichen Vorbereitung einer solchen Gesetzesvorlage nicht mitwirken.

(2) Im übrigen gelten §§ 44, 47 bis 53 entsprechend.

### § 55 Gesetzesvorlagen des Bundesrates

(1) Hat der Bundesrat eine eigene Gesetzesvorlage beschlossen, leitet er sie dem Bundeskanzler zu.

(2) Das Bundeskanzleramt übersendet eine Abschrift der Vorlage dem federführenden Ministerium. Dieses holt, wenn nötig, die Äußerung der übrigen beteiligten Ministerien ein und arbeitet eine Stellungnahme aus, die nach Artikel 76 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf darzulegen hat. Sie ist der Bundesregierung als Kabinetttvorlage so rechtzeitig vorzulegen, daß der Gesetzentwurf mit der Stellungnahme der Bundesregierung innerhalb von drei Monaten seit dem Beschluß des Bundesrates dem Bundestag zugeleitet werden kann (Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes). Im Anschrei-

ben ist gegebenenfalls anzugeben, welche wesentliche Alternativvorschläge (§ 40 Abs. 5) in der Stellungnahme gemacht werden. Erscheint es erforderlich, in dem Vorblatt zur Gesetzesvorlage nicht nur auf die Stellungnahme der Bundesregierung zu verweisen, sondern ausnahmsweise die Alternativvorschläge selbst kurz darzustellen, so ist dies zu begründen und ein Formulierungsvorschlag beizufügen.

(3) Nach dem Beschluß der Bundesregierung leitet der Bundeskanzler den Gesetzentwurf mit der Stellungnahme der Bundesregierung dem Präsidenten des Bundestages möglichst bald zu.

(4) Im übrigen gelten §§ 44, 47 bis 53 entsprechend.

### 3. Unterabschnitt: Gesetzentwürfe bei Gesetzgebungsnotstand

#### § 56 Verfahren im Gesetzgebungsnotstand

(1) Hat der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates nach Artikel 81 Abs. 1 des Grundgesetzes für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklärt, leitet der Bundeskanzler diese Gesetzesvorlage dem Bundestag auf dem üblichen Wege unter Hinweis auf Artikel 81 des Grundgesetzes erneut zu.

(2) Lehnt der Bundestag die Gesetzesvorlage wiederum ab oder nimmt er sie in einer Fassung an, die von der Bundesregierung als unannehmbar bezeichnet wird, oder verabschiedet er sie nicht binnen vier Wochen nach ihrem erneuten Eingang beim Präsidenten des Bundestages, gilt das Gesetz als zustandegekommen, wenn ihm der Bundesrat zustimmt. Das Zustimmungsverfahren des Bundesrates wird durch ein Schreiben des Bundeskanzlers an den Präsidenten des Bundesrates eingeleitet, in dem die Zustimmung des Bundesrates zu der Gesetzesvorlage erbeten wird. Dem Schreiben ist die Gesetzesvorlage beizufügen. Hat der Bundestag einen Beschluß gefaßt oder von einer Beschlußfassung abgesehen, ist dies mitzuteilen. Abschrift des Schreibens erhält der Präsident des Bundestages. Ausfertigung und Verkündung richten sich nach den §§ 57 ff.

### 4. Abschnitt: Ausfertigung und Verkündung der Gesetze

#### § 57 Beschleunigung der Verkündung

Die bei der Verkündung eines Gesetzes beteiligten Stellen haben dafür zu sorgen, daß das Gesetz nach seinem Zustandekommen (Artikel 78 des Grundgesetzes) unverzüglich verkündet wird.

#### § 58 Vorbereitung der Verkündung

(1) Steht der Wortlaut des Gesetzesbeschlusses in der Fassung der dritten Beratung im Bundestag fest, übersendet das federführende Ministerium dem Bundesministerium der Justiz – Schriftleitung des Bundesgesetzblattes – ein Stück, oder wenn es ohne besondere Schreibarbeit möglich ist, zwei Stücke dieser Fassung. Ein Stück ist vom zuständigen Referatsleiter mit folgendem Vermerk zu versehen:

„Vorstehende Fassung stimmt mit der vom Deutschen Bundestag in seiner . . . Sitzung am . . . beschlossenen Fassung des Gesetzes überein.

Bonn, den . . . 19 . . .  
Der Bundesminister . . .  
Im Auftrag  
(Unterschrift)“

Dieses als Druckvorlage dienende Stück braucht nicht als Reinschrift besonders hergestellt zu werden. Es können dazu im Gesetzgebungsverfahren hergestellte Druckstücke oder Abdrucke verwendet werden. Änderungen können mit Schreibmaschine oder in Handschrift eingefügt werden. Vor Übersendung ist der Wortlaut des Gesetzes auf Druckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten zu überprüfen. Mängel sind dem Präsidenten des Bundestages unverzüglich mitzuteilen.

(2) Das federführende Ministerium hat vor Übersendung der Druckvorlage an die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes zu prüfen, ob das beschlossene Gesetz außer vom federführenden Minister von weiteren Ministern gegenzuzeichnen ist. Wird die Frage bejaht, ist das Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien herbeizuführen.

(3) Die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes bereitet den endgültigen Drucksatz vor und übersendet dem federführenden Ministerium zwei Abdrucke. Über die typographische Gestaltung der Texte im Bundesgesetzblatt entscheidet die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes. Der zuständige Referatsleiter prüft, ob der Abdruck mit der nach § 50 Abs. 2 maßgebenden Fassung übereinstimmt. Ein Abdruck ist unverzüglich mit den Korrekturvermerken an die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes zurückzusenden.

(4) Die Maßnahmen nach Absatz 1 und 3 sind zurückzustellen, wenn voraussichtlich

der Bundesrat einem zustimmungsbedürftigen Gesetz nicht zustimmen oder der Bundestag, der Bundesrat oder die Bundesregierung den Vermittlungsausschuß nach Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes anrufen oder der Bundesrat Einspruch nach Artikel 77 Abs. 3 des Grundgesetzes einlegen oder die Bundesregierung die nach Artikel 113 des Grundgesetzes erforderliche Zustimmung versagen

wird.

### § 59 Herstellung der Urschrift; Datum; Schlußformel

(1) Das Bundeskanzleramt unterrichtet das federführende Ministerium vom Zustandekommen des Gesetzes (Artikel 78 des Grundgesetzes).

(2) Sobald der Wortlaut eines Gesetzes endgültig feststeht, stellt die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes auf Anforderung des federführenden Ministeriums die Urschrift auf Büttenpapier mit einigen weiteren Abdrucken her, wobei die Korrekturvermerke nach § 58 Abs. 3 berücksichtigt werden.

(3) Das federführende Ministerium veranlaßt die Gegenzeichnung des Gesetzes durch seinen und etwa weiter beteiligten Minister. In den Fällen des Artikels 113 des Grundgesetzes ist die Gesetzesurschrift stets vom Bundesminister der Finanzen mit gegenzuzeichnen.

(4) Der Urschrift ist die Fassung zugrunde zu legen, die dem federführenden Ministerium nach § 50 Abs. 2 übermittelt wurde. Änderungen, die sich aus einem Verfahren vor dem Vermittlungsausschuß (§ 52) ergeben, sind zu berücksichtigen. Der zuständige Referatsleiter hat die Richtigkeit des Wortlautes zu prüfen. Enthält die Fassung, die dem federführenden Ministerium zugegangen ist, Druckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten, ist zu ihrer formlosen Berichtigung durch das Ministerium die Einwilligung des Präsidenten des Bundestages und des Präsidenten des Bundesrates einzuholen. Die Berichtigung ist aktenkundig zu machen.

(5) Die Datumsangabe in der Überschrift ist, mit großen Buchstaben beginnend, in einer neuen Zeile unter dem Text der Gesetzesbezeichnung vorzubereiten. Die Daten in der Überschrift und nach der Schlußformel bleiben im übrigen offen; sie werden durch den Bundespräsidenten bei der Ausfertigung eingesetzt.

(6) Unter dem Wortlaut des Gesetzestextes ist die in Frage kommende Schlußformel anzufügen.

(7) Bei den in § 30 Abs. 2 Nr. 3 bezeichneten Gesetzen ist in die Schlußformel der Satz aufzunehmen:

„Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.“

(8) Bei Gesetzen, die von der Bundesregierung vorgeschlagene Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben sofort oder später verursachen, ist die Zustimmung der Bundesregierung in der Schlußformel auszudrücken:

„Die Bundesregierung hat dem vorstehenden Gesetz die nach Artikel 113 des Grundgesetzes erforderliche Zustimmung erteilt.“

(9) Die Verkündung wird bei allen Gesetzen in der Schlußformel durch den Satz angeordnet:

„Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und wird im Bundesgesetzblatt verkündet.“

(10) Unter dem Datum der Schlußformel ist Raum für die Unterzeichnung und das Anbringen des großen Bundessiegels zu lassen. Es zeichnen untereinander:

Der Bundespräsident,  
 der Bundeskanzler, bei seiner Verhinderung  
 der Stellvertreter des Bundeskanzlers,  
 der federführende Minister und  
 die beteiligten Minister in der im Auschriftenverzeichnis (§ 1 Abs. 3 GGO I) niedergelegten Reihenfolge.

### § 60 Gegenzeichnung durch die Minister

Zur Gegenzeichnung eines Gesetzes ist nur der Minister persönlich befugt. Ist er verhindert, tritt an seine Stelle der nach § 14 der Geschäftsordnung der Bundesregierung zu seiner Vertretung bestimmte Minister. Für die Form der Zeichnung gilt § 37 Abs. 4 GGO I.

### § 61 Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler und Ausfertigung durch den Bundespräsidenten

(1) Haben der federführende und die weiter beteiligten Minister gegengezeichnet, ist die Urschrift dem Bundeskanzleramt zu übersenden. Soll das Gesetz trotz der ausdrücklich erteilten Zustimmung des Bundesrates (§ 30 Abs. 4) als nicht zustimmungsbedürftig verkündet werden, ist die Auffassung der beteiligten Ministerien kurz darzulegen. Das Bundeskanzleramt veranlaßt die Gegenzeichnung des Gesetzes durch den Bundeskanzler oder bei seiner Verhinderung durch seinen Stellvertreter und gibt die Urschrift zur Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten an das Bundespräsidialamt weiter. Für den Lauf der Urschrift bis zu ihrer Verwahrung sind die Vordruckmuster Anlagen 3 bis 7 zu verwenden, die das Bundesministerium der Justiz – Schriftleitung des Bundesgesetzblattes – auf Anfordern bereitstellt.

(2) Die Gesetzesurschrift ist mit dem großen Bundessiegel und, wenn sie aus mehreren Blättern oder Bogen besteht, mit schwarzrotgoldener Schnur zu versehen, deren Ende durch Oblate mit dem Siegel zu verbinden sind. Das Siegel ist auf der letzten Seite der Urschrift seitlich von der Unterschrift und vor der Zuleitung der Urschrift an das Bundeskanzleramt anzubringen.

### § 62 Verkündung

(1) Das Bundespräsidialamt leitet die vom Bundespräsidenten ausgefertigte Urschrift des Gesetzes mit Vordruck nach Anlage 5 dem Bundesministerium der Justiz – Schriftleitung des

Bundesgesetzblattes – mit dem Auftrag zu, das Gesetz im Bundesgesetzblatt zu verkünden. Gleichzeitig unterrichtet es das federführende Ministerium und die beteiligten Ministerien über die Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten. Nach der Verkündung vermerkt die Schriftleitung des Bundesgesetzblattes die Fundstelle im Bundesgesetzblatt auf dem Umlaufbogen nach Anlage 6 und unterrichtet das Bundeskanzleramt mit Vordruck nach Anlage 7 von der Verkündung.

(2) Die Urschrift des Gesetzes bleibt zunächst bei der Schriftleitung des Bundesgesetzblattes. Sie sammelt die Urschriften und übersendet sie am Schluß eines jeden Kalendervierteljahres an das Bundesarchiv zur Aufbewahrung.

(3) Nach Erscheinen des Bundesgesetzblattes hat der Referatsleiter des federführenden Ministeriums den veröffentlichten Wortlaut auf seine Richtigkeit zu prüfen. Bei Druckfehlern und anderen offenbaren Unrichtigkeiten im Bundesgesetzblatt genügt zur Aufnahme einer Berichtigung in das Bundesgesetzblatt die Mitteilung an die Schriftleitung. Werden aber Druckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten festgestellt, die schon in der Druckvorlage oder dem Korrekturabzug (§ 58) oder in der Urschrift (§ 59) enthalten waren, bedarf es einer Berichtigung durch das federführende Ministerium im Einvernehmen mit dem Bundespräsidialamt und dem Bundeskanzleramt. Waren solche Mängel schon in der vom Bundestag und Bundesrat verabschiedeten Fassung enthalten, ist auch die Einwilligung des Präsidenten des Bundestages und des Präsidenten des Bundesrates einzuholen.

### III. Kapitel

#### Besondere Bestimmungen für den Erlaß von Verordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften

##### 1. Abschnitt: Allgemeines

###### § 63 Bezeichnung

(1) Die Bezeichnung „Verordnung“ bleibt nur den Vorschriften vorbehalten, die im Grundgesetz als Rechtsverordnung bezeichnet werden.

(2) „Allgemeine Verwaltungsvorschrift“ ist die Bezeichnung für alle Vorschriften, die mit verwaltungsinterner Bindungswirkung generelle und abstrakte Regelungen, vor allem für eine einheitliche Anwendung materiellen Rechts, enthalten.

(3) Die Bezeichnung „Anordnung“ ist im allgemeinen den Anordnungen des Bundespräsidenten vorbehalten.

##### 2. Abschnitt: Verordnungen

###### § 64 Eingangsformel, Schlußformel

(1) Die Eingangsformel zu Verordnungen hat die ermächtigende gesetzliche Bestimmung ausdrücklich anzugeben (Artikel 80 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes). Der allgemeine Hinweis auf ein bestimmtes Gesetz reicht nicht aus.

(2) Die Eingangsformel lautet, wenn ein oder mehrere Minister zum Erlaß der Verordnung ermächtigt sind:

„Auf Grund des § . . . des Gesetzes über . . . vom . . . (BGBl. . . S. . . ) verordnet der Bundesminister . . . (bei mehreren: Aufzählung):“.

Ist ein zum Erlaß der Verordnung ermächtigter Minister an das Einvernehmen mit einem oder mehreren Ministern gebunden, so lautet die Eingangsformel:

„Auf Grund des § . . . des Gesetzes über . . . vom . . . (BGBl. . . . S. . . .) verordnet der Bundesminister . . . im Einvernehmen mit dem Bundesminister . . . (bei mehreren: Aufzählung):“.

Ist die Bundesregierung ermächtigt, eine Verordnung zu erlassen, lautet die Eingangsformel:

„Auf Grund des . . . verordnet die Bundesregierung:“.

Beruhet eine Verordnung teils auf der Ermächtigung der Bundesregierung, teils auf der eines Ministers, lautet die Eingangsformel:

„Auf Grund des § . . . des Gesetzes über . . . vom . . . (BGBl. . . . S. . . .) verordnet die Bundesregierung und auf Grund des § . . . dieses Gesetzes der Bundesminister . . .:“.

Ist die Zustimmung des Bundesrates notwendig, wird der Verordnung folgende Schlußformel angefügt:

„Der Bundesrat hat zugestimmt.“

(3) Für Neufassungen gelten § 36 Abs. 3 und 4 sowie die Anlagen 1 a bis 1 c entsprechend. Die voranzustellende Bekanntmachung ist nach Anlage 8 zu ergänzen.

### § 65 Zeitpunkt der Ausfertigung

Um Zweifel an der Gültigkeit von Verordnungen auszuschließen, ist eine Verordnung erst auszufertigen, nachdem die ermächtigende Gesetzesbestimmung in Kraft getreten ist.

### § 66 Begründung

Für die Vorlage der Verordnung beim Kabinett oder beim Bundesrat empfiehlt sich die Beifügung einer Begründung, wenn die Verordnung aus sich selbst nicht ohne weiteres verständlich ist oder eine Einführung in dieser Form zweckdienlich erscheint. Eine Begründung ist beizufügen, wenn die Verordnung der Zustimmung des Bundesrates bedarf, wenn sie finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte oder wenn sie Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, besonders auf das Verbraucherpreisniveau, hat; § 40 Abs. 2 und 3 Satz 2 gilt entsprechend. Wird die Verordnung auf mehrere Rechtsgrundlagen gestützt, so empfiehlt es sich, in der Begründung anzugeben, auf welche Rechtsgrundlagen die einzelnen Vorschriften gestützt sind.

### § 67 Beteiligung; Fassung der Entwürfe

§§ 23 bis 26, 27 Abs. 1 und 3, §§ 28, 29, 31 Abs. 1 und 2, §§ 33 bis 38, § 40 Abs. 5 gelten entsprechend für die Bearbeitung von Verordnungsentwürfen. § 34 Abs. 4 Satz 1 gilt nicht für Eingangsformeln von Verordnungen. Die Eingangsformeln sollen Änderungshinweise entsprechend § 34 Abs. 3 jedoch nur bezüglich der angeführten ermächtigenden Einzelnormen in der bei Erlass der Verordnung geltenden Fassung enthalten.

### § 68 Vorlage an die Bundesregierung

(1) Entwürfe von Verordnungen, die die Bundesregierung zu erlassen hat, sind ihr vom federführenden Ministerium als Kabinettsvorlage zum Beschluß zu übersenden.

(2) Verordnungen, die nicht von der Bundesregierung zu erlassen sind, müssen dem Kabinett vorgelegt werden, wenn sie von allgemein-politischer Bedeutung sind oder Meinungsverschiedenheiten zwischen den beteiligten Ministern bestehen. § 30 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung der Bundesregierung ist zu beachten.

(3) Im Anschreiben ist anzugeben, welche Landesministerien mit welchem Ergebnis beteiligt worden sind sowie ob und gegebenenfalls welche Probleme im Hinblick auf die Länder aus der Sicht des federführenden Ministeriums im Rechtssetzungsverfahren voraussichtlich zu erwarten sind.

### § 69 Vorlage an den Bundesrat

(1) Verordnungen der Bundesregierung, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, werden dem Bundesrat durch das Bundeskanzleramt zugeleitet, nachdem die Bundesregierung Beschluß gefaßt hat.

(2) Verordnungen eines Ministers oder mehrerer Minister, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, sind nach Billigung durch den Minister, den Parlamentarischen Staatssekretär, soweit ihm ein Geschäftsbereich des Ministeriums übertragen worden ist, oder den Staatssekretär in fünffacher Ausfertigung dem Bundeskanzleramt mit der Bitte zu übersenden, die Zustimmung des Bundesrates herbeizuführen. Die Billigung muß dem Anschreiben entnommen werden können.

(3) Das Bundeskanzleramt unterrichtet das federführende Ministerium von der Weiterleitung der Vorlage an den Bundesrat. Für die Vertretung vor dem Bundesrat gelten §§ 44 und 45 Abs. 1 entsprechend.

(4) Nach Beschlußfassung durch die Bundesregierung, im Falle des Absatzes 2 nach Billigung, überläßt das Bundeskanzleramt, wenn möglich, dem Sekretariat des Bundesrates zur Vorbereitung der Bundesratsdrucksache zwei unverbindliche Vorabstücke des Verordnungsentwurfs. Der Bundesrat übersendet dem federführenden Ministerium einen Abzug des Drucksatzes zur unverzüglichen Prüfung auf Druckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten.

(5) Enthält der vom Bundeskanzler dem Bundesrat zugeleitete Verordnungsentwurf Druckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten, so werden diese durch Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Direktor des Bundesrates berichtet.

### § 70 Folgerungen aus dem Beschluß des Bundesrates

(1) Den Beschluß des Bundesrates teilt das Bundeskanzleramt dem federführenden Ministerium mit.

(2) Hat der Bundesrat einer Verordnung nach Maßgabe von Änderungen zugestimmt, ist wie folgt zu verfahren:

1. Eine Verordnung, die von der Bundesregierung erlassen wird, muß von dieser – falls die Bundesregierung die Verordnung der Maßgabe des Bundesrates entsprechend erlassen will – in der geänderten Fassung erneut beschlossen werden.

In der Kabinettvorlage ist die Auffassung des federführenden Ministeriums zu den Änderungen darzulegen. Beschließt die Bundesregierung die Verordnung nicht in der Fassung, der der Bundesrat zugestimmt hat, so muß die Bundesregierung sie dem Bundesrat erneut zur Zustimmung vorlegen, wenn sie nicht auf den Erlaß der Verordnung verzichtet.

2. Bei Verordnungen, die nicht von der Bundesregierung erlassen werden, aber dem Kabinetttorzulegen sind, gilt Nr. 1 sinngemäß.
3. Bei Verordnungen, die dem Kabinettt nicht vorzulegen sind, gilt Nr. 1 Satz 1 und 3 sinngemäß.

### § 71 Vorbereitung der Verkündung

(1) Spätestens in dem Zeitpunkt, in dem der Wortlaut einer Verordnung endgültig feststeht, übersendet das federführende Ministerium dem Bundesministerium der Justiz – Schriftleitung des Bundesgesetzblattes oder Schriftleitung des Bundesanzeigers – den Verordnungstext. Eine besondere Reinschrift braucht nicht angefertigt zu werden. Es genügt ein Bearbeitungsstück, in dem Änderungen vermerkt sind. Bei der Übersendung der Vorlage ist anzugeben, in welchem Blatt die Verordnung verkündet werden soll (§§ 86, 87).

(2) Der Wortlaut der Verordnung steht fest:

1. bei Verordnungen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, nach dessen Zustimmung oder, falls der Bundesrat nach Maßgabe von Änderungen zugestimmt hat, wenn durch die Bundesregierung oder, wenn die Verordnung nicht von der Bundesregierung zu erlassen ist und ihr auch nicht vorgelegen hat, durch die Minister (§ 69 Abs. 2) die Verordnung nach Maßgabe dieser Änderungen beschlossen worden ist (§ 70 Abs. 2).
2. bei Verordnungen, die von der Bundesregierung zu erlassen sind, nach Beschluß des Kabinetts,
3. bei Verordnungen, die von einem oder mehreren Ministern zu erlassen sind, nach Unterzeichnung der Verordnung durch den oder die Minister oder ihre Vertreter.

(3) Das Bundesministerium der Justiz – Schriftleitung des Bundesgesetzblattes oder Schriftleitung des Bundesanzeigers – stellt dem federführenden Ministerium einen Abdruck auf Büttenpapier für die Urschrift zur Verfügung.

(4) Wenn das in den Absätzen 1 bis 3 vorgeschriebene Verfahren die rechtzeitige Verkündung einer Verordnung nicht zuläßt, kann die Urschrift ausnahmsweise mit der Schreibmaschine gefertigt werden.

## § 72 Unterzeichnung der Urschrift

(1) Bei Verordnungen der Bundesregierung, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, hat der Referatsleiter des federführenden Ministeriums die Unterzeichnung der Unterschrift zu veranlassen, sobald die Mitteilung des Bundeskanzleramtes eingegangen ist, daß der Bundesrat zugestimmt oder die Bundesregierung die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen beschlossen hat. Die Reihenfolge der Unterzeichnung richtet sich nach § 59 Abs. 10. Sobald die Unterschriften der beteiligten Minister auf der Urschrift geleistet sind, übersendet das federführende Ministerium die Urschrift dem Bundeskanzleramt mit der Bitte, die Unterschrift des Bundeskanzlers einzuholen. Dieser setzt auch das Datum ein. Bei Verordnungen, die der Zustimmung des Bundesrates nicht bedürfen, ist entsprechend zu verfahren, sobald die Bundesregierung die Fassung gebilligt hat.

(2) Bei Verordnungen eines Ministers, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, hat der zuständige Referatsleiter die Unterzeichnung der Urschrift zu veranlassen, sobald die Zustimmung des Bundesrates vorliegt oder die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen übernommen sind; § 70 Abs. 2 bleibt unberührt, wenn der Verordnungsentwurf vom Kabinett gebilligt worden war. Die Urschrift ist dem Zeichnungsberechtigten (§§ 73, 74) zur Unterschrift vorzulegen. Die Verordnung erhält das Datum, an dem der federführende Minister die Urschrift unterzeichnet. Ist die Verordnung von mehreren Ministern zu unterzeichnen, so ist Absatz 1 entsprechend anzuwenden. Der federführende Minister unterzeichnet als letzter, aber an erster Stelle. Er setzt auch das Datum ein. Bei Verordnungen, die der Zustimmung des Bundesrates nicht bedürfen, hat der zuständige Referatsleiter die Herstellung der Urschrift zu veranlassen, sobald der Minister oder sein Vertreter den Entwurf gezeichnet hat.

(3) Bei der Herstellung der Urschrift werden Druckfehler und offenbare Unrichtigkeiten berichtigt. Bei Verordnungen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, ist zur formlosen Berichtigung die Einwilligung des Präsidenten des Bundesrates einzuholen. Die Berichtigung ist aktenkundig zu machen.

(4) § 61 Abs. 2 gilt entsprechend.

## § 73 Unterschrift

(1) Wird die Verordnung von der Bundesregierung erlassen, so wird sie vom Bundeskanzler oder seinem Stellvertreter und von dem federführenden Minister unterzeichnet.

- (2) Wird die Verordnung von einem Minister erlassen, so wird sie von ihm unterzeichnet.
- (3) Sind in den Fällen der Absätze 1 und 2 weitere Minister beteiligt, wird die Verordnung auch von ihnen in der Reihenfolge des § 59 Abs. 10 unterzeichnet.
- (4) Bei Verordnungen, die das Einvernehmen mit einem oder mehreren Ministern in der Eingangsformel zum Ausdruck bringen, unterbleibt die Unterzeichnung durch diese Minister.

#### § 74 Vertretung

- (1) Ist der Minister verhindert, eine Verordnung, die von der Bundesregierung erlassen wird, zu unterzeichnen, so ist § 60 anzuwenden.
- (2) Ist der Minister verhindert, eine nach § 73 Abs. 2 von ihm zu erlassende Verordnung zu unterzeichnen, können der Parlamentarische Staatssekretär, soweit ihm ein Geschäftsbereich des Ministeriums übertragen worden ist, oder der Staatssekretär in Vertretung des Ministers zeichnen. Sind diese verhindert, so ist auch der nach § 3 Abs. 3 GGO I mit der Vertretung des Staatssekretärs beauftragte Angehörige des Ministeriums berechtigt, „In Vertretung des Staatssekretärs“ zu unterzeichnen.

#### § 75 Verkündung

- (1) Verordnungen sind nach §§ 86 und 87 zu verkünden.
- (2) Handelt es sich um Verordnungen der Bundesregierung, veranlaßt der Chef des Bundeskanzleramtes die Verkündung, sonst das federführende Ministerium. Hierzu ist die vollzogene Urschrift dem Bundesministerium der Justiz – Schriftleitung des Bundesgesetzblattes oder Schriftleitung des Bundesanzeigers – mit dem Auftrag zuzuleiten, die Verordnung zu verkünden. Dabei ist anzugeben, in welchem Blatt sie veröffentlicht werden soll. Im übrigen gilt § 62 Abs. 3 entsprechend.
- (3) Die Urschriften der Verordnungen bleiben bei der Schriftleitung des Bundesgesetzblattes oder Bundesanzeigers. Sie werden dort verwahrt und von Zeit zu Zeit gesammelt an das Bundesarchiv zur Aufbewahrung abgegeben.

### 3. Abschnitt: Allgemeine Verwaltungsvorschriften

#### § 76 Bezeichnung

Die Bezeichnung soll „Allgemeine Verwaltungsvorschrift . . .“ lauten. Hinter dem Wort „Verwaltungsvorschrift“ ist ein Zusatz zu machen, aus dem sich das Gesetz, zu dem sie erlassen wird, oder ihr Inhalt schlagwortartig ergibt.

#### § 77 Eingangsformel, Schlußformel

- (1) Die Eingangsformel lautet, wenn sie sich auf eine besondere gesetzliche Bestimmung stützt:

„Nach § . . . des Gesetzes . . . wird folgende allgemeine Verwaltungsvorschrift erlassen:“.

Sonst:

„Nach Artikel 84 Abs. 2 – (85 Abs. 2) – (86) – (108 Abs. 7) – des Grundgesetzes wird folgende allgemeine Verwaltungsvorschrift erlassen:“.

- (2) Ist die Zustimmung des Bundesrates notwendig, wird der allgemeinen Verwaltungsvorschrift folgende Schlußformel angefügt:

„Der Bundesrat hat zugestimmt.“

**§ 78 Weitere Regeln; Angaben der Kosten**

(1) § 23 Abs. 1 und 2 Nr. 4; §§ 24 bis 26, 27 Abs. 1 und 3, §§ 28, 29, 34, 35, 36 Abs. 1, §§ 37, 40 Abs. 5, § 66 Satz 1, § 67 Satz 2 und 3, §§ 68 bis 70, 72 Abs. 1, 2 und 3, §§ 73 und 74, außerdem, wenn die allgemeine Verwaltungsvorschrift im Bundesanzeiger veröffentlicht werden soll, §§ 71 und 75 Abs. 1 und 2 gelten entsprechend.

(2) Werden allgemeine Verwaltungsvorschriften dem Kabinett oder dem Bundesrat vorgelegt, so sind Angaben über die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte beizufügen, wenn und soweit sie nicht schon im Rahmen der Begründung eines Gesetzes oder einer Verordnung gemacht worden sind.

**IV. Kapitel:****Besondere Bestimmungen für völkerrechtliche Übereinkünfte;  
Beteiligung der Länder bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften****§ 79 Aufnahme von Verhandlungen**

(1) Vor Aufnahme von Verhandlungen und Teilnahme an Konferenzen über völkerrechtliche Übereinkünfte (Staatsverträge, Übereinkommen, Regierungsabkommen, Ressortabkommen, Noten- und Briefwechsel) mit auswärtigen Staaten, ihren Organen und mit internationalen Organisationen hat das federführende Ministerium das Auswärtige Amt rechtzeitig zu unterrichten und seine Zustimmung einzuholen (§ 11 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Bundesregierung). Für bestimmte Sachgebiete oder bestimmte Arten von Übereinkünften können vom Auswärtigen Amt gemeinsam mit dem federführenden Ministerium besondere Regelungen getroffen werden.

(2) Werden Verhandlungsvollmachten benötigt, so gilt § 82 entsprechend.

**§ 80 Beteiligung und Unterrichtung der Bundesministerien und der Länder**

(1) Für die Beteiligung der Ministerien bei der Ausarbeitung und dem Abschluß völkerrechtlicher Übereinkünfte gelten die §§ 23 und 67 entsprechend.

(2) Das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz sind schon an den Vorarbeiten zur Erstellung völkerrechtlicher Übereinkünfte zu beteiligen, um die verfassungsrechtliche Prüfung vorzunehmen, es sei denn, daß eine solche Beteiligung offensichtlich nicht erforderlich ist. Bei völkerrechtlichen Übereinkünften, für die die Anwendung von Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes oder die innerstaatliche Durchsetzung durch Verordnung in Betracht kommt, ist das Bundesministerium der Justiz stets rechtzeitig zu beteiligen, um die Prüfung auf Rechtsförmlichkeit vorzubereiten. Für bestimmte Sachgebiete oder bestimmte Arten von Übereinkünften können vom Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium der Justiz und dem federführenden Ministerium gemeinsam besondere Regelungen getroffen werden.

(3) Soweit völkerrechtliche Übereinkünfte ausschließliche Zuständigkeiten oder wesentliche Interessen der Länder berühren, sind die Länder nach Maßgabe der „Lindauer Absprache“ vom 14. November 1957<sup>44</sup> zu beteiligen. Werden die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, ist Artikel 32 Abs. 2 des Grundgesetzes zu beachten.

**§ 81 Fassung der völkerrechtlichen Übereinkünfte und der Vertragsgesetze**

(1) Bei der Fassung völkerrechtlicher Übereinkünfte sollen die vom Auswärtigen Amt herausgegebenen „Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge“ beachtet werden. Sind

<sup>44</sup> Wortlaut S. 30 – 32 der „Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge“ (1988) des Auswärtigen Amtes.

im Einzelfall Abweichungen von den Richtlinien notwendig, so sind sie rechtzeitig mit dem Auswärtigen Amt abzustimmen.

(2) Bei der Fassung von Vertragsgesetzen sollen die vom Bundesministerium der Justiz herausgegebenen „Richtlinien für die Fassung von Gesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG (Vertragsgesetze)“ beachtet werden.

### **§ 82 Unterzeichnungsvollmachten**

(1) Vollmachten zur Unterzeichnung völkerrechtlicher Übereinkünfte, die in Form eines Staatsvertrages abgeschlossen werden, und von Übereinkünften in anderer Form, für die Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes in Betracht kommt, werden vom Auswärtigen Amt unter Gegenzeichnung des Bundesministers des Auswärtigen beim Bundespräsidenten eingeholt. In der Vollmacht ist gegebenenfalls anzumerken, daß die Unterzeichnung unter Vorbehalt der Ratifikation vorzunehmen ist, sofern sich nicht bereits aus dem Wortlaut des Übereinkunftsentwurfs ergibt, daß die Unterzeichnung die Übereinkunft nicht in Kraft treten läßt.

(2) Vollmachten zur Unterzeichnung von Regierungsabkommen werden vom Bundesminister des Auswärtigen erteilt.

(3) Vollmachten zur Unterzeichnung völkerrechtlicher Übereinkünfte, die lediglich die Zuständigkeit eines Ministeriums betreffen (Ressortabkommen), werden von dem zuständigen Minister selbst erteilt. § 79 Abs. 1 bleibt unberührt.

### **§ 83 Verfahren bei Vertragsgesetzen und bei Verordnungen zu völkerrechtlichen Übereinkünften**

Für die Behandlung von Vertragsgesetzen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes gilt grundsätzlich das II. Kapitel, für die Behandlung von Verordnungen zur Durchsetzung von völkerrechtlichen Übereinkünften gelten der 1. und 2. Abschnitt des III. Kapitels.

### **§ 84 Veröffentlichung völkerrechtlicher Übereinkünfte**

Völkerrechtliche Übereinkünfte nach § 82 Abs. 2 und 3 (Regierungs- und Ressortabkommen) sind im Bundesgesetzblatt (§ 87) zu veröffentlichen, sofern einer Veröffentlichung nicht zwingende Gründe entgegenstehen.

### **§ 85 Archivierung völkerrechtlicher Übereinkünfte**

(1) Die Urschriften von Staatsverträgen und Regierungsabkommen werden mit den Vollmachten und anderen Nebenurkunden im Auswärtigen Amt archiviert.

(2) Die Urschriften von Ressortabkommen sollen dem Auswärtigen Amt zur Archivierung zugeleitet werden. Wird hiervon aus besonderen Gründen abgesehen, so sind beglaubigte Abschriften zu übersenden.

### **§ 85a Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften**

(1) Für die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften gilt die am 17. Dezember 1987 zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder in Ausführung von Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 (BGBl. II S. 1102) geschlossene Vereinbarung.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Abgedruckt als Anlage 9. (Im Original Fußnote 1. Der Herausgeber.)

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft trägt dafür Sorge, daß dem Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften die der Bundesregierung übermittelten Dokumente des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom Sekretariat des Rates zur Verfügung gestellt werden.

(3) Das federführende Ministerium trägt dafür Sorge, daß ihm zugegangene Vorentwürfe und Dokumente der Dienststellen der Kommission dem Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften<sup>46</sup> übermittelt werden, es sei denn, daß sie offensichtlich nicht Gegenstände betreffen, die ganz oder teilweise in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen oder deren wesentliche, insbesondere finanzielle Interessen berühren.

## V. Kapitel: Veröffentlichung in den amtlichen Blättern

### § 86 Allgemeines

(1) Gesetze müssen im Bundesgesetzblatt verkündet werden (Artikel 82 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes).

(2) Verordnungen werden im Bundesgesetzblatt oder im Bundesanzeiger verkündet; im Falle des § 2 des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 30. Januar 1950 (BGBl. S. 23) können sie im Verkehrsblatt oder im Tarif- und Verkehrsanzeiger verkündet werden.

(3) Allgemeine Verwaltungsvorschriften können im Bundesanzeiger oder in den Amtsblättern der Ministerien veröffentlicht werden.

(4) Wenn zwischen mehreren Verkündungsblättern gewählt werden kann, soll nicht willkürlich, sondern nach den Grundsätzen des § 87 verfahren werden.

(5) Werden Hinweise auf Gesetze oder Verordnungen, die im Bundesgesetzblatt oder im Bundesanzeiger verkündet worden sind, in Amtsblätter der Ministerien aufgenommen, oder werden solche Gesetze und Verordnungen dort ausnahmsweise mit ihrem vollen Text nachgedruckt, ist die Fundstelle des Bundesgesetzblattes oder des Bundesanzeigers stets am Kopf oder in einer Fußnote anzugeben. Die Fundstelle ist gemäß § 34 Abs. 6 Nr. 2 und 3 zu kennzeichnen.

### § 87 Verteilung des Stoffes

(1) Im Bundesgesetzblatt werden veröffentlicht:

1. alle Bundesgesetze;
2. völkerrechtliche Übereinkünfte und Verträge mit der DDR, die zu ihrer Inkraftsetzung oder Durchsetzung erlassenen Rechtsvorschriften sowie damit zusammenhängende Bekanntmachungen;
3. Verordnungen von wesentlicher oder dauernder Bedeutung;
4. Entscheidungen über die sachliche Zuständigkeit nach Artikel 129 Abs. 1 des Grundgesetzes,
5. die Entscheidungsformeln der Urteile des Bundesverfassungsgerichts nach § 31 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht;
6. Anordnungen und Erlasse des Bundespräsidenten;
7. Bekanntmachungen über innere Angelegenheiten des Bundestages und des Bundesrates;

<sup>46</sup> Der Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften, Bundeskanzlerplatz 2 – 10, 5300 Bonn 1. (Im Original Fußnote 2. Der Herausgeber.)

8. andere Bekanntmachungen im allgemeinen nur dann, wenn es vorgeschrieben ist.

(2) Das Bundesgesetzblatt erscheint seit dem 1. Januar 1951 in zwei gesonderten Teilen: „Bundesgesetzblatt Teil I“ und „Bundesgesetzblatt Teil II“. Teil II enthält:

1. Veröffentlichungen nach Absatz 1 Nr. 2;
2. Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Zolltarifwesens.

Teil I enthält alle anderen im Absatz 1 aufgeführten Veröffentlichungen.

(3) In der „Sammlung des Bundesrechts, Bundesgesetzblatt Teil III“ wurden die Rechtsvorschriften, die bei der mit dem Stand 31. Dezember 1963 abgeschlossenen Rechtsbereinigung als fortgeltendes Bundesrecht festgestellt worden sind, nach Sachgebieten geordnet neu veröffentlicht. Nicht aufgenommene Vorschriften oder Vorschriftenteile sind nach näherer Maßgabe der Gesetze vom 10. Juli 1958 (BGBl. I S. 437) und vom 28. Dezember 1968 (BGBl. I S. 1451) am 31. Dezember 1968 außer Kraft getreten.

(4) Im Bundesanzeiger werden veröffentlicht:

1. Verordnungen, die nicht im Bundesgesetzblatt oder nach § 2 des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 30. Januar 1950 (BGBl. I S. 23) in den dort genannten Blättern verkündet werden. Auf diese Verordnungen ist im Bundesgesetzblatt hinzuweisen. Die Stelle, an der sie veröffentlicht sind, und der Tag, an dem sie in Kraft treten, sind dabei anzuführen;
2. allgemeine Verwaltungsvorschriften, die nicht hinreichend bekannt würden, wenn sie nur in den Amtsblättern der Ministerien veröffentlicht würden;
3. Begründungen von Regierungsentwürfen, wenn ihre Veröffentlichung erwünscht ist. Zu veröffentlichen ist die ursprüngliche Begründung der Regierungsvorlage, unabhängig von späteren Änderungen des Gesetzeswortlautes. Es empfiehlt sich jedoch, durch Fußnoten darauf hinzuweisen, daß die gesetzgebenden Körperschaften den Wortlaut wesentlich geändert haben, wenn die Begründung in solchen Fällen nicht mehr zutrifft;
4. Verträge zwischen Bund und Ländern oder zwischen Ländern, bei denen kein Beschluß der gesetzgebenden Körperschaften vorgesehen ist;
5. Verleihungen des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland;
6. Bekanntmachungen der Bundesbehörden und, soweit vorgeschrieben, auch der Landesbehörden.

(5) In den Amtsblättern der Ministerien können unter anderem veröffentlicht werden:

1. allgemeine Verwaltungsvorschriften;
2. Ernennung und Entlassungen von Bundesbeamten;
3. die in § 2 des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 30. Januar 1950 aufgeführten Tarife und Verordnungen. Sie müssen aber zu ihrer Rechtswirksamkeit mindestens in den Amtsblättern veröffentlicht werden, die im Gesetz besonders dafür zugelassen sind.

**Anlage 1a**  
(§ 36 Abs. 3 GGO II)**Bekanntmachung**  
**der Neufassung des Gesetzes . . .**  
**Vom . . .**

Auf Grund des Artikels . . ./§ . . . des Gesetzes . . . vom . . . (BGBl. I S. . . .) wird nachstehend der Wortlaut des Gesetzes . . .<sup>47</sup> in der seit . . ./jetzt/ ab . . . geltenden Fassung bekanntgemacht. Die Neufassung berücksichtigt:

1. a) das am . . . in Kraft getretene Gesetz vom . . . (BGBl. I S. . . .)  
oder  
b) das am . . . nach seinem Artikel . . ./§ . . . in Kraft tretende Gesetz vom . . .  
(BGBl. I S. . . .),
2. . . .<sup>48</sup>
3. . . .<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Hier ist die ursprüngliche Bezeichnung des neugefaßten Gesetzes anzugeben. (Im Original die Fußnote 1. Der Herausgeber.)

<sup>48</sup> Anzuführen sind alle verkündeten Änderungen des Gesetzes, unabhängig davon, ob sie überholt sind oder nicht. (Im Original die Fußnote 2. Der Herausgeber.)

**Anlage 1b**  
(§ 36 Abs. 3 GGO II)

**Bekanntmachung**  
**der Neufassung des Gesetzes . . .**  
**Vom . . .**

Auf Grund des Artikels . . ./§ . . . des Gesetzes . . . vom . . . (BGBl. I S. . . .) wird nachstehend der Wortlaut des Gesetzes . . .<sup>49</sup> in der seit . . ./jetzt/ ab . . . geltenden Fassung bekanntgemacht. Die Neufassung berücksichtigt:

1. die Fassung der Bekanntmachung des Gesetzes vom . . . (BGBl. I S. . . .),
2. a) das am . . . in Kraft getretene Gesetz vom . . . (BGBl. I S. . . .)  
oder  
b) das am . . . nach seinem Artikel . . ./§ . . . in Kraft tretende Gesetz vom . . . (BGBl. I S. . . .),
3. . . .<sup>50</sup>
4. . . .<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Hier ist die ursprüngliche Bezeichnung des neugefaßten Gesetzes anzugeben. (Im Original die Fußnote 1. Der Herausgeber.)

<sup>50</sup> Anzuführen sind alle verkündeten Änderungen des Gesetzes, unabhängig davon, ob sie überholt sind oder nicht. (Im Original die Fußnote 2. Der Herausgeber.)

**Bekanntmachung  
der Neufassung des Gesetzes . . .  
Vom . . .**

Auf Grund des Artikels . . ./§ . . . des Gesetzes . . . vom . . . (BGBl. I S. . . ) wird nachstehend der Wortlaut des Gesetzes . . .<sup>51</sup> in der seit . . ./jetzt/ ab . . . geltenden Fassung bekanntgemacht. Die Neufassung berücksichtigt:

1. die im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer . . . , veröffentlichte bereinigte Fassung des Gesetzes nach Maßgabe des § 3 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Sammlung des Bundesrechts vom 10. Juli 1958 (BGBl. I S. 437) und des § 3 des Gesetzes über den Abschluß der Sammlung des Bundesrechts vom 28. Dezember 1968 (BGBl. I S. 1451),
2. a) das am . . . in Kraft getretene Gesetz vom . . . (BGBl. I S. . . )  
oder  
b) das am . . . nach seinem Artikel . . ./§ . . . in Kraft tretende Gesetz vom . . . (BGBl. I S. . . ),
3. . . .<sup>52</sup>
4. . . .<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Hier ist die ursprüngliche Bezeichnung des neugefaßten Gesetzes anzugeben. (Im Original die Fußnote 1. Der Herausgeber.)

<sup>52</sup> Anzuführen sind alle verkündeten Änderungen des Gesetzes, unabhängig davon, ob sie überholt sind oder nicht. (Im Original die Fußnote 2. Der Herausgeber.)

**Anlage 2**  
(§ 40 Abs. 6 GGO II)

**Der Bundesminister** \_\_\_\_\_, den \_\_\_\_\_  
(Geschäftszeichen)                      Hausruf:

Referatsleiter:

Referent:

Sachbearbeiter:

**Kabinettsache!**

Chef des Bundeskanzleramtes

5300 Bonn

nachrichtlich:

Bundesminister

Chef des Bundespräsidialamtes

Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung

Präsidenten des Bundesrechnungshofes

Betr.: Entwurf eines Gesetzes über . . .

Anlg.: . . .

Anliegenden Gesetzentwurf mit Begründung und Vorblatt (sowie dem Sprechzettel für den Regierungssprecher) übersende ich mit der Bitte, seine Behandlung für eine der nächsten Kabinettsitzungen vorzusehen.

Oder

. . . die Zustimmung des Kabinetts durch Umlauf herbeizuführen (folgt, wenn nötig, Erläuterung oder Hinweis auf die beigelegte Erläuterung).

Der Gesetzentwurf ist besonders eilbedürftig, weil . . . (nur aufnehmen, wenn dies ausnahmsweise zutrifft).

Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates (folgt Angabe der Gründe nach § 30 Abs. 3).

Die . . . (Angabe der beteiligten Landesministerien) waren beteiligt. (Es folgt die Darstellung des Ergebnisses der Beteiligung und etwaiger Probleme im Hinblick auf die Länder im Gesetzgebungsverfahren aus der Sicht des federführenden Ministeriums).

Der Bundesminister der Justiz hat die Rechtsförmlichkeit geprüft. Die Bundesminister haben zugestimmt (wenn alle Bundesminister beteiligt waren).

Oder

Die beteiligten Bundesminister . . . (Aufzählung der Beteiligten) haben zugestimmt.

Oder

Zwischen dem Bundesminister des . . . und dem Bundesminister des . . . war keine Einigung zu erzielen (folgt Näheres).

Oder

Der Bundesminister des Auswärtigen hat zugestimmt (bei Vertragsgesetzen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes).

Bund, Länder oder Gemeinden werden nicht mit Kosten belastet.

Oder

Der Bundesminister der Finanzen hat wegen der Kosten der Ausführung des Gesetzes keinen Widerspruch erhoben.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat keine Stellungnahme abgegeben.

Oder

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat keine Bedenken geäußert.

Oder

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat folgende Bedenken geäußert: (folgt Näheres).

. . . Abdrucke dieses Schreibens mit Anlage(n) sind beigelegt.

**Anlage 3**  
(§§ 53, 61 Abs. 1 GGO II)

**Der Bundesminister** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
(Geschäftszeichen)

\_\_\_\_\_, den \_\_\_\_\_ 19 \_\_\_\_\_

**Chef des Bundeskanzleramtes**

\_\_\_\_\_

Gesetz \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**1 Anlage**

Hiermit übersende ich die von mir gegengezeichnete Urschrift mit der Bitte, die Gegenzeichnung des Herrn Bundeskanzlers herbeizuführen und das Gesetz dann dem Herrn Bundespräsidenten zur Ausfertigung vorzulegen.

**Anlage 4**  
(§ 61 Abs. 1 GGO II)

**Der Chef  
des Bundeskanzleramtes  
(Geschäftszeichen)**

\_\_\_\_\_, den \_\_\_\_\_ 19 \_\_\_\_

Gesetz \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Urschriftlich mit 1 Anlage

Chef des Bundespräsidialamtes

mit der Bitte, das verfassungsmäßig zustande gekommene Gesetz dem Herrn Bundespräsidenten zur Ausfertigung vorzulegen.

Der Bundesrat hat am \_\_\_\_\_ beschlossen, dem Gesetz zuzustimmen – einen Antrag nach Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes nicht zu stellen – einen Einspruch nach Artikel 77 Abs. 3 des Grundgesetzes nicht einzulegen – den Einspruch nach Artikel 77 Abs. 3 des Grundgesetzes zurückzunehmen. – Der am \_\_\_\_\_ beschlossene Einspruch des Bundesrates ist vom Bundestag in seiner \_\_\_\_\_ Sitzung am \_\_\_\_\_ überstimmt worden. – Die Bundesregierung hat dem Gesetz die Zustimmung nach Artikel 113 des Grundgesetzes erteilt.

**Anlage 5**  
(§ 61 Abs. 1, § 62 Abs. 1 GGO II)

**Der Chef des  
Bundespräsidialamtes**  
(Geschäftszeichen)

\_\_\_\_\_, den \_\_\_\_\_ 19 \_\_\_\_\_

Gesetz \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

1. Übliche Nachricht an das federführende Ministerium und die beteiligten Ministerien (\_\_\_\_\_).
2. Urschriftlich mit 1 Anlage

Bundesministerium der Justiz  
– Schriftleitung Bundesgesetzblatt –  
Stresemannstraße 6  
5300 Bonn-Bad Godesberg

zur Verkündung des in Urschrift beiliegenden Gesetzes, das der Herr Bundespräsident ausgefertigt hat.

**Anlage 6**  
(§ 61 Abs. 1, § 62 Abs. 1 GGO II)

**Bundesministerium der Justiz**  
**Schriftleitung Bundesgesetzblatt**  
(Geschäftszeichen)

\_\_\_\_\_, den \_\_\_\_\_ 19 \_\_\_\_

1. Das Gesetz ist im Bundesgesetzblatt Teil \_\_\_\_\_ S. \_\_\_\_\_  
verkündet worden.
2. Vordrucknachricht an den ChBK (s. Anlage 7)
3. Zur Sammlung (Vierteljahresablieferung an das Bundesarchiv)

**Anlage 7**  
(§ 61 Abs. 1, § 62 Abs. 1 GGO II)

**Der Bundesminister der Justiz**  
(Geschäftszeichen)

\_\_\_\_\_, den \_\_\_\_\_ 19 \_\_\_\_

Chef des Bundeskanzleramtes

Gesetz \_\_\_\_\_

Das Gesetz ist vom Bundespräsidenten unter dem \_\_\_\_\_  
ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt Teil \_\_\_\_\_ S. \_\_\_\_\_ verkündet worden.

**Anlage 8**  
(§ 64 Abs. 3 GGO II)

Die Rechtsvorschriften wurden erlassen auf Grund

zu 1. des (der) § (§§) . . . /des (der) Artikels (Artikel) . . . des Gesetzes . . . vom . . .  
(BGBI. I S. . . .)

zu 2. . . .

zu 3. . . .

**Anlage 9**  
(§ 85 a GGO II)

**Vereinbarung**

zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften in Ausführung von Art. 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 (BGBl. II, S. 1102 f.).

Bundesregierung und Regierungen der Länder bekennen sich zur Europäischen Einigung auf der Grundlage der Verträge über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften einschließlich deren Folgerecht sowie zu den sich daraus ergebenden Informations- und Handlungspflichten in wechselseitigem Treueverhältnis. Sie arbeiten deshalb bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften eng und vertrauensvoll zusammen. Zur Durchführung der diese Zusammenarbeit regelnden Bestimmungen des Art. 2 EEAG vereinbaren sie folgendes:

**I. Unterrichtung des Bundesrats (Art. 2 Abs. 1 EEAG)**

1. Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat laufend und in der Regel schriftlich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, die für die Länder von Interesse sein könnten. Dies geschieht insbesondere durch Übersendung von der Bundesregierung vorliegenden
  - a) Dokumenten
    - der Kommission und ihrer Dienststellen, soweit sie an den Rat gerichtet oder der Bundesregierung auf sonstige Weise offiziell zugänglich gemacht worden sind;
    - des Europäischen Rats, des Rats, der informellen Ministertreffen und der Ratsgremien.
  - b) Berichten und Mitteilungen von Organen der Europäischen Gemeinschaften über Sitzungen
    - des Europäischen Rats, des Rats und der informellen Ministertreffen;
    - des Ausschusses der Ständigen Vertreter sowie sonstiger Ausschüsse oder Arbeitsgruppen des Rats;
    - der Beratungsgremien bei der Kommission.
  - c) Berichten der Ständigen Vertretung über
    - Sitzungen des Rats; der informellen Ministertreffen und des Ausschusses der Ständigen Vertreter;
    - Entscheidungen der Kommission, wobei der Bundesrat dafür Sorge trägt, daß diese Berichte nur an einen begrenzten Personenkreis in den jeweils zuständigen obersten Landesbehörden weitergeleitet werden.
  - d) Dokumenten und Informationen über förmliche Initiativen, Stellungnahmen und Erläuterungen der Bundesregierung für Organe der Europäischen Gemeinschaften.
  - e) Dokumenten und Informationen über Verfahren vor den Europäischen Gerichten, an denen die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist.

Die Unterrichtung bezieht sich auch auf Vorhaben, die auf Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet sind.

Im übrigen oder ergänzend erfolgt die Unterrichtung mündlich in ständigen Kontakten.

Die Unterrichtung wird auch in den Parlamentsferien aufrechterhalten.

2. Die Bundesregierung übersendet die Unterlagen dem Bundesrat zum frühestmöglichen Zeitpunkt und auf dem kürzesten Weg in jeweils zwei Exemplaren.
3. Die Ministerien des Bundes und der Länder eröffnen sich untereinander und dem Bundesrat im Rahmen der geltenden Datenschutzvorschriften Zugang zu ressortübergreifenden Datenbanken zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. Die Bundesregierung wird sich bemühen, EG-Datenbanken, die den Regierungen der Mitgliedstaaten zugänglich sind, auch dem Bundesrat und den Regierungen der Länder zugänglich zu machen. Einzelheiten müssen gesondert geregelt werden.

## **II. Stellungnahme des Bundesrats (Art. 2 Abs. 2 bis 4 EEAG)**

1. Um die rechtzeitige Abgabe einer Stellungnahme zu ermöglichen, informiert die Bundesregierung den Bundesrat unbeschadet der Unterrichtung nach Teil I dieser Vereinbarung bei allen Vorhaben, die erkennbar ausschließliche Gesetzgebungsmaterialien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, über den zeitlichen Rahmen der Behandlung in den Ratsgremien. Dies gilt grundsätzlich auch für Vorhaben, die nach Auffassung des Bundesrates ausschließliche Gesetzgebungsmaterialien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren.

Je nach Verhandlungslage teilt die Bundesregierung dem Bundesrat auch mit, bis zu welchem Zeitpunkt eine Stellungnahme wegen der sich aus dem Verfahrensablauf der Europäischen Gemeinschaften ergebenden zeitlichen Zwänge, insbesondere nach dem neuen Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Rat und Europäischem Parlament, noch berücksichtigt werden kann.

2. Der Bundesrat kann seine Stellungnahme im Verlauf der Beratung des Vorhabens in den Gremien der Europäischen Gemeinschaften anpassen und ergänzen. Zu diesem Zweck unterrichtet die Bundesregierung den Bundesrat durch ständige Kontakte – in einer der Sache jeweils angemessenen Form – über wesentliche Änderungen bei den Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften.
3. Stellungnahmen des Bundesrates sind auch solche, die von einem Beschlußgremium des Bundesrates abgegeben werden, sofern der Bundesrat ein solches Gremium errichtet.
4. Weicht die Bundesregierung von einer Stellungnahme des Bundesrats zu einer ausschließlichen Gesetzgebungsmaterie der Länder ab, so teilt die Bundesregierung dem Bundesrat die dafür maßgeblichen Gründe in der Regel schriftlich mit.

In den übrigen Fällen erhält der Bundesrat vom Abschluß eines Vorhabens Kenntnis durch Berichte der Ständigen Vertretung nach Teil I, 1 c. Verlangt der Bundesrat eine Begründung, so gibt die Bundesregierung sie mündlich im Plenum oder im Beschlußgremium des Bundesrats.

## **III. Hinzuziehung von Ländervertretern zu Verhandlungen in Beratungsgremien der Europäischen Gemeinschaften (Art. 2 Abs. 5 EEAG)**

1. Werden in Beratungsgremien des Rats oder der Kommission Vorhaben behandelt, zu denen dem Bundesrat vor Zustimmung der Bundesregierung zu Beschlüssen der zuständigen Organe der Europäischen Gemeinschaften Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, so unterrichtet die Bundesregierung den Bundesrat unverzüglich über den Ort, den Zeitpunkt und die Beratungsgegenstände der Sitzungen dieser Gremien.
2. Unbeschadet der gesetzlichen Regelung des Art. 2 Abs. 5 EEAG stellen die Bundesregierung und die Regierungen der Länder gemeinsam eine Liste der Arbeitsausschüsse und -gruppen bei Kommission und Rat auf, an denen Vertreter der Länder teilnehmen können, soweit ausschließliche Gesetzgebungsmaterialien oder wesentliche Interessen der Länder

betroffen sind. Diese Liste kann bei Bedarf einvernehmlich geändert werden, ohne daß es einer förmlichen Änderung dieser Vereinbarung bedarf.

3. Der Bundesrat benennt der Bundesregierung die Ländervertreter bzw. die die Vertreter entsendenden Länder. Für die in der Liste erfaßten Gremien kann dies ebenfalls listenmäßig für einen bestimmten Zeitraum erfolgen. Werden Ländervertreter im Einzelfall außerhalb oder in Änderung der listenmäßig benannten Vertreter bestellt, teilt dies der Bundesrat vor den Verhandlungen mit.

Die Bundesregierung wird dem Verlangen auf Hinzuziehung mindestens eines Ländervertreters, bei ausschließlichen Gesetzgebungsmaterien der Länder von zwei Ländervertretern, entsprechen, soweit ihr das möglich ist.

Die Bundesregierung wird dem Verlangen auf Hinzuziehung von zwei Ländervertretern zu Ratstagungen entsprechen, soweit ihr das möglich ist und ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betroffen sind.

Nimmt in den Fällen des Art. 2 Abs. 5 EEAG kein benannter Ländervertreter teil, gilt der Beobachter der Länder als benannter Vertreter.

4. Vertreter der Länder sind Mitglieder der deutschen Delegation. Sie sind inhaltlich an Stellungnahmen des Bundesrats gebunden. Sie können an Delegationsbesprechungen vor Ort teilnehmen, die zur Vorbereitung der Sitzungen durchgeführt werden. Vorausgehende gemeinsame Vorbereitungen, die auch von den Ländervertretern angeregt werden können, bleiben unberührt.
5. Delegationsleitung und Sprecherrolle liegen bei der Bundesregierung. Ein Ländervertreter kann in Arbeitsausschüssen und -gruppen mit Zustimmung des Delegationsleiters Erklärungen abgeben.

#### IV. Schlußbestimmungen

1. Art. 2 EEAG und diese Vereinbarung ersetzen das Verfahren nach dem Briefwechsel zwischen dem Bundeskanzler und dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz vom 19./26. September 1979.
2. Diese Vereinbarung gilt auch für Vorhaben, die auf Beschlüsse des Rats und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet sind.
3. Unbeschadet des obigen Verfahrens werden ergänzende Formen der fachlichen Zusammenarbeit und Fachkontakte zwischen Bund und Ländern fortgeführt.

Die bisherige Praxis<sup>53</sup> in den Bildungsministerräten sowie die Rechte und Pflichten aus der Erklärung des Bundeskanzlers vom 19. Mai 1983 zu den Ministertreffen der für die kulturelle Zusammenarbeit zuständigen Minister der Mitgliedstaaten bleiben unberührt.

Die Ländervertreter können zu Lasten des EG-Haushalts Verpflichtungen nur mit Zustimmung der Bundesregierung eingehen.

4. Die Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten des Beobachters der Länder gegenüber der Bundesregierung und den Gremien der Europäischen Gemeinschaften bleiben unberührt.

#### Protokollnotiz zu Abschnitt I der Vereinbarung

1. Die Unterlagen der Europäischen Gemeinschaften werden im allgemeinen unabhängig von ihrer EG-internen Qualifizierung offen weitergegeben.

<sup>53</sup> Ländervertreter können in Bildungsministerräten mit Zustimmung des Delegationsleiters Erklärungen abgeben. (Im Original Fußnote \*). Der Herausgeber.)

Eine eventuell nach Ziffer I 1 des Rundschreibens des Bundesministers des Innern vom 10. Oktober 1985 vorzunehmende nationale VS-Einstufung wird vor Versendung an den Bundesrat vom Bundesminister für Wirtschaft – oder den sonst zuleitenden Ministerien – vorgenommen.

Unabhängig davon werden Mitteilungen der EG-Organen über eine besondere Vertraulichkeit vom Bundesrat beachtet.

2. Das jeweils federführende Ressort in der Bundesregierung trägt dafür Sorge, daß bei Vorhaben, die ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, dem Bundesrat auch dem Ressort vorliegende vorbereitende Papiere der Kommission zur Verfügung gestellt werden, die für die Meinungsbildung der Länder von Bedeutung sein können.



## 7. Schlagwortverzeichnis

- Abgeordnete 96
  - Beteiligung Dritter
- Abkürzungen 44 ff., 100
- Abstimmungsverfahren 17, 36, 47
- Änderungsbedarf 32
- Änderungsgesetz 56, 97, 99 ff.
- Allgemeine Vorschriften
  - Verwaltungsvorschriften
- Alternativen 12, 72, 103 f.
- Anfragen 48
- Anordnung 24, 25, 112
- Anwenderorientierung 16, 25, 26 f., 30
- Arbeitshilfen 19, 25 ff., 29 f., 30, 64 ff.
- Auffindbarkeit von Verwaltungsvorschriften 26 f.
- Ausfertigung von Gesetzen 109 ff.
- Ausgaben 41, 53, 103
  - Kosten
- Bagatellregelung 35, 36
- Befristung 13, 27
- Begründung eines Gesetzesentwurfs 17, 18, 38 ff., 42 ff., 44, 103 f.
- Begründung eines Verordnungsentwurfs 11, 17, 18, 42 ff., 44, 113
- Bekanntmachung von Gesetzen 109 ff., 121 ff.
- Bekanntmachung von Verordnungen 116
- Bekanntmachung von Verwaltungsvorschriften 22, 26, 30, 114 ff.
- Beteiligung Dritter 11, 16, 17, 18, 24, 32, 37, 39, 42, 43, 47 ff., 74, 95, 102 f., 132 ff.
- Beteiligungsgebote 48
- Bezeichnung von Gesetzen 43 ff., 97
- Bezeichnung von Verwaltungsvorschriften 24, 29, 112, 116
- Blaue Prüffragen 11 ff., 15, 24, 28, 63
- Bund-Länder-Abgrenzung 12, 13, 16, 33, 50 f., 132 ff.
  - Gesetzgebungskompetenz
  - Verwaltungskompetenz
  - Finanzierungskompetenz
- Bundesgesetzliche Regelung bei konkurrierender Gesetzgebung 50
- Bundeskanzleramt 95 f., 103
  - Beteiligung Dritter
- Bundesministerien 95
  - Ressortabstimmung
  - Beteiligung Dritter
  - Eigene Regelungen der Bundesminister
- Bundestagsausschuß
  - Fragen von Bundestagsausschüssen
- Bundesverwaltung 52
- Bürgernähe 13 f., 22, 28, 33, 101
  - Verständlichkeit
- Büroarbeitsplatzpauschale 42
- Celex 19 (FN 2)
- Darstellung des Entwurfes 18, 20 f.
- Datenbanken 19 f., 64, 67 f.
- Delegierte Rechtssetzung
  - Rechtsverordnung
  - Satzung
  - Verwaltungsvorschriften
- Dienstvorschrift 24
- Doppelregelung 13, 37 f., 56
- Durchführungskosten 41 f.
- Eigene Regelungen der Bundesminister 27 f.
- EG-Gemeinschaftsregelungen 31
- EG-rechtliche Prüfung 63
- EG-Richtlinie 31
- EG-Verordnung 31
- EG-Vorschriften 33, 118, 132 ff.
- Eingangsformel 97, 112
- Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts 60
- Einheitlichkeit der Maßnahme 47
- Einspruchsgesetz 53 f.
- Einzelpreis 43, 103
- Einzelpreisänderung 43 f.
  - Preiswirkungsklausel
- Empfehlungen 22
- Entbürokratisierung 15, 22, 23, 27, 28, 31 f., 33, 37
  - Verwaltungsvorschriftenreduzierung
  - Rechtsvereinfachung

- Entwurf von Gesetzen 11, 13, 16, 17, 20 f., 32, 47 f., 70, 95 ff., 97 ff., 103 f.
  - Begründung eines Gesetzesentwurfs
- Entwurf von Rechtsverordnungen 11, 16, 43, 47, 112 ff.
  - Rechtsverordnung
  - Begründung eines Verordnungsentwurfs
- Erfahrungen 17
  - Beteiligung von Dritten
- Erfahrungsbericht 18
- Erfolgskontrolle 17 f.
- Erläuterungen 25, 29 f.
- Ermächtigungsgrundlage 57, 99
- Erprobung von Gesetzen 16 f.
  - Wirkungsprüfung
- Europäische Integration 31
- Experten
  - Beteiligung von Dritten
- Fachkreise 96
  - Beteiligung Dritter
- Fachsprache 33
  - Sprachgebrauch
- Finanzierungskompetenz 53
- Formulierungshilfe 105
- Fortbildung 15, 67 f.
- Fragen von Bundestagsausschüssen 48
- Fraktionen 96
  - Beteiligung Dritter
- Gemeinden 96, 103
  - Beteiligung Dritter
- Gemeinschaftsregelungen
  - EG-Gemeinschaftsregelungen
- Geltungsdauer 13, 26 f.
- Geschäftsordnung 24
- Gesellschaft für deutsche Sprache 102
- Gesetzesabkürzungen 44 ff., 97
- Gesetzesbegründung
  - Begründung eines Gesetzesentwurfs
- Gesetzesentwurf
  - Begründung eines Gesetzesentwurfs
  - Darstellung des Entwurfes
  - Entwurf von Gesetzen
- Gesetzesinitiative 32, 39 f.
  - Notwendigkeitsprüfung
  - Harmonisierung
- Gesetzeskosten 41, 103
- Gesetzesvorbehalt 58, 60 f.
- Gesetzesvorlagen 42, 103 ff., 105
  - Begründung eines Gesetzesentwurfs
  - Entwurf von Gesetzen
- Gesetzgebungskompetenz 50 ff., 103
- Gesetzgebungsnotstand 109
- Gesta 20
- Gestaltung von Verwaltungsvorschriften 25
- Globalmaßnahmen 43
- Grundrechte 59 ff.
- Grundrechtskollision 61
- Gültigkeitsstichtag 26 f.
- Handbuch der Rechtsförmlichkeit 15
- Handlungsbedarf
  - Notwendigkeitsprüfung
- Handlungsbefugnis
  - Bund-Länder-Abgrenzung
- Handlungszeitpunkt 13
- Harmonisierung 31, 32
- Hausanordnung 26
- Imanente Schranken 461
- Inkrafttretungsregelung 98
- Information
  - Arbeitshilfe
  - Bekanntmachung von Verwaltungsvorschriften
  - Beteiligung Dritter
  - Datenbank
- Juris 19 f., 64, 67 f.
- Justis 20
- Kabinettvorlagen 42, 102 ff.
- Kodifizierung 32
- Kosten
  - Durchführungskosten
  - Gesetzeskosten
  - Personalkosten
  - Sachkosten
  - Verwaltungskosten
  - Zweckausgaben
- Kostenwirksame Maßnahmen mit Auswirkung auf öffentlichen Haushalt 34 ff., 36, 41 f., 53

- Kostenwirksame Maßnahmen mit Auswirkung auf Wirtschaft 43
- Kosten-Nutzen-Analyse 14 f., 41
  - Kosten
- Kurzbezeichnung 44, 97
- Landesministerien 96, 103
  - Beteiligung Dritter
- Mischverwaltung 51
- Natur der Sache 51
- Notwendigkeitsprüfung 12 f., 29, 32, 33
- Notwendigkeitsprüfung bei Verwaltungsvorschriften 24, 29
- Ordnungssystem für Verwaltungsvorschriften 26 f., 30
- Ordnungszahl 44
- Organisationsregelung 43
- Personalkosten 34 ff., 36, 41, 103
- Personalkostenansatz 41
- Petitionen 38 ff.
- Planspiel 14, 16, 68 ff.
  - Praktikabilität 31, 71
  - Praxisorientiertheit
  - Wirkungskontrolle
- Praxisorientiertheit 14, 33, 71
  - Planspiel
- Praxistest 14, 16, 71 ff.
  - Praxisorientiertheit
  - Planspiel
- Preisindex 44
- Preisniveau 42, 43 f., 103
- Preisregelung 43
- Preisveränderung 44
- Preiswirkungsklausel 42 ff., 103
- Prüffragen
  - Blaue Prüffragen
- Rahmengesetzgebung 50
- Rechtsangleichung 32
- Rechtsberatung 47
- Rechtsbereinigung 21, 28, 31 f., 37
- Rechtsförmlichkeit 11, 37, 48, 95, 98, 100 ff.
- Rechtsvereinfachung 21, 32, 33
  - Entbürokratisierung
- Rechtsverordnung 15 ff., 48, 57 ff., 99, 112 ff.
  - Begründung eines Verordnungsentwurfs
  - Entwurf von Rechtsverordnungen
- Rechtswirksamkeitsprüfung
  - Wirksamkeitsprüfung
- Referentenentwurf 97
  - Entwurf von Gesetzen
- Regelungen
  - Eigene Regelungen der Bundesminister
- Regelungsbedürfnis
  - Gesetzesinitiative
- Regelungsdichte 31, 32
  - Regelungsumfang
- Regelungsinhalt 33
  - Regelungsumfang
  - Notwendigkeitsprüfung
- Regelungsumfang 13, 31 f., 71 f.
- Ressortabstimmung 11, 17, 32, 43, 47
- Ressortautonomie 29, 30, 47
- Richtlinie 24 ff.
  - EG-Richtlinie
- Rundschreiben 22, 30
- Rückwirkung 63
- Sachkosten 42
- Sachverstand 15, 16
  - Beteiligung Dritter
- Sachzusammenhang 51
- Satzung 58
- Schlußformel 110 f.
- Sonderverwaltungsverfahrenrecht 14, 37 f., 56
- Sprachgebrauch 25, 33, 72, 101 f.
  - Abkürzungen
  - Bürgernähe
  - Praxisorientiertheit
- Stellungnahme der Bundesregierung 43, 48
- Strukturmaßnahmen
  - Kostenwirksame Maßnahmen
- Synopse 20 f., 64 ff., 106
- Tarifrecht 35
  - Kostenwirksame Maßnahmen
- Transparenz 22, 26, 30, 31, 72

- Übergangsregelung 63
- Überprüfung des Bestandes 27
- Überschriften 25, 100
- Ungeschriebene Kompetenz des Bundes 51
- Unterrichtung Dritter 95 f.
  - Beteiligung Dritter
- Verbände 96
  - Beteiligung Dritter
- Verbraucherpreisniveau 44, 103
- Vereinbarkeit mit dem Verwaltungsverfah-  
rensgesetz 37
- Verfassungsminister 47
- Verfassungsrecht 47 ff.
- Verfassungsrechtliche Prüfung 47 ff., 50 ff.
- Verfassungsressorts 47, 48
- Verhältnis zu anderen Vorschriften 13, 17,  
19, 25 f., 30, 72
- Verhältnismäßigkeit 62
- Verkündung
  - Bekanntmachung von Gesetzen
  - Bekanntmachung von Verordnungen
- Verordnung
  - Begründung eines Verordnungs-  
entwurfs
  - Entwurf von Rechtsverordnungen
  - Rechtsverordnung
- Verordnungsbegründung
  - Begründung eines Verordnungs-  
entwurfs
- Verordnungsentwurf
  - Entwurf von Rechtsverordnungen
  - Begründung eines Verordnungs-  
entwurfs
- Veröffentlichung 119 ff.
- Verständlichkeit 11, 13 f., 20, 25, 29, 31, 33
- Vertragsgesetze 47, 64, 97, 99 f., 104, 117 f.
- Vertrauensschutz 63
- Verwaltungskompetenz 51 ff.
- Verwaltungskosten 41, 53
- Verwaltungsplanspiel zum Begriff 83
  - Planspiel
- Verwaltungsverfahrgesetz 37
- Verwaltungsverfahrensrecht 37, 56
- Verwaltungsvorschriften 23 ff., 28 ff., 48, 58,  
99, 112, 116 f.
  - Ordnungssystem für Verwaltungsvor-  
schriften
  - Verwaltungsvorschriftenreduzierung
  - Gestaltung von Verwaltungsvor-  
schriften
  - Notwendigkeitsprüfung bei Verwal-  
tungsvorschriften
- Verwaltungsvorschriftenreduzierung 22, 28 f.
- Verweisung 26, 30, 101
- Völkerrecht 63, 117 ff.
- Vollzug 18, 52
- Vollzugseignung 16, 17, 72
  - Wirksamkeitsprüfung
- Vollzugsplanung 72
- Vollzugsorientierte Gesetze 18
- Vollzugsprobleme 17 f.
  - Vollzugseignung
- Vorblatt 104
- Vorlage
  - Gesetzesvorlage
  - Kabinettsvorlage
- Vorlage von Rechtsverordnungen
  - Begründung eines Verordnungs-  
entwurfs
  - Entwurf von Rechtsverordnungen
- Vorschriftensammlung 26
- Wesensgehaltsgarantie 62
- Widerspruchsrecht 47
- Wirksamkeit
  - Wirksamkeitsprüfung
  - Vollzugseignung
- Wirksamkeitsprüfung 11, 13, 14
- Wirkungskontrolle 17, 18
  - Praxisorientiertheit
  - Vollzugseignung
- Wirkungsprüfung 14, 16, 21, 32, 42 ff., 70,  
72
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen 41
  - Kosten-Nutzen-Analyse
- Zitiergebot 62
- Zustimmungsbedürftigkeit bei Gesetzen  
53 ff., 98
- Zustimmungsbedürftigkeit bei Rechtsverord-  
nungen 57 f., 99
- Zustimmungsbedürftigkeit bei Verwaltungs-  
vorschriften 59, 99
- Zweckausgaben 41, 42, 53

„Es muß uns gelingen, das Recht zu vereinfachen und Überreglementierungen zu beseitigen.“ Regierungserklärung vom 4. Mai 1983.

Die Aufgaben eines modernen Rechts- und Sozialstaates erfordern nicht nur eine personell und mit Sachmitteln gut ausgestattete Verwaltung, sondern auch eine umfangreiche Gesetzgebungstätigkeit.

Rechtssicherheit und Akzeptanz des Rechts werden erhöht, wenn die getroffenen Regelungen klar, wirksam und verständlich sind. Die Bundesregierung hat deshalb zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um dieses Ziel zu erreichen.

Das Handbuch stellt die für die Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften wesentlichen Beschlüsse, Vorschriften und Empfehlungen zusammen. Allen, die am Gesetzgebungsprozeß oder bei dem Entwerfen von Vorschriften beteiligt oder an solchen Fragen interessiert sind, bietet das Handbuch eine praktische Hilfe.

