



Ausarbeitung

Fristen im Gesetzgebungsverfahren

Fristen im Gesetzgebungsverfahren

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 042/17
Abschluss der Arbeit: 28. Februar 2017
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Vor dem Hintergrund der anstehenden Bundestagswahlen im September 2017 wurde um Auskunft gebeten, welche Fristen im Gesetzgebungsverfahren für einen nach der Informationsrichtlinie¹ notifizierungspflichtigen Gesetzentwurf zu beachten sind.

Die Frage wurde in Zusammenhang mit dem Referentenentwurf eines Gesetzes zum Verbot des Versandhandels mit verschreibungspflichtigen Arzneimitteln des Bundesministeriums für Gesundheit vom 24. Januar 2017 gestellt.

2. Fristen im Gesetzgebungsverfahren

Die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens ist nicht gesetzlich vorgeschrieben. Das Grundgesetz (GG) sowie insbesondere die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) enthalten jedoch zeitliche Vorgaben für bestimmte Phasen des Verfahrens.

Gemäß Art. 76 Abs. 1 GG können Gesetzesvorlagen beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht werden.

2.1. Gesetzesinitiativen der Bundesregierung: Abstimmungsprozess innerhalb der Bundesregierung

Für den Abstimmungsprozess innerhalb der Bundesregierung enthält die Verwaltungsvorschrift Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) einige Vorgaben. Bevor der Entwurf einer **Gesetzesvorlage** der Bundesregierung zum Beschluss vorgelegt wird, hat das **federführende Bundesministerium** gemäß §§ 45, 46 GGO die von dem Gesetzentwurf betroffenen Bundesministerien, die Bundesministerien der Justiz und des Innern (zur Prüfung der Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundgesetz und rechtssystematischen und rechtsförmlichen Prüfung) und den Nationalen Normenkontrollrat **frühzeitig zu beteiligen**. Nach § 50 GGO beträgt die **Frist** zur abschließenden Prüfung **in der Regel vier Wochen**. Die Frist kann jedoch **verkürzt** werden, wenn alle Beteiligten zustimmen. Eine **Mindestdauer** für die Ressortabstimmung sieht die GGO **nicht** vor.

Die **Übersendung der Kabinettsvorlagen** hat gemäß § 21 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) so zeitig vor der Sitzung der Bundesregierung zu erfolgen, dass für eine **sachliche Prüfung ausreichend Zeit** bleibt. Zwischen Zustellung und Beratung **soll mindestens eine Woche** liegen.

2.2. Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens

Gesetzesvorlagen der **Bundesregierung** sind gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **zunächst dem Bundesrat** zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, jedoch nicht verpflichtet², innerhalb von **sechs Wochen**

1 Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32015L1535>.

2 Kersten, in: Maunz/Dürig, GG, 78. EL 2016, Art. 76, Rn. 69.

zu der Gesetzesvorlage **Stellung zu nehmen**. Im Anschluss leitet die Bundesregierung den Gesetzentwurf mit der Stellungnahme des Bundesrates und ihrer Gegenäußerung an den Bundestag weiter. Eine Pflicht zur Gegenäußerung besteht nicht.³ Bezeichnet die **Bundesregierung** eine **Vorlage** bei Zuleitung an den Bundesrat als **besonders eilbedürftig**, kann sie die Vorlage nach **drei Wochen** dem Bundestag zuleiten. Die Stellungnahme des Bundesrates ist dem Bundestag dann nachzureichen. Aus wichtigem Grund kann die Frist gemäß Art. 76 Abs. 2 S. 3 GG auf neun Wochen verlängert werden, Art. 76 Abs. 2 S. 2 GG.

Gesetzesvorlagen des **Bundesrates** sind dem Bundestag von der Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen zuzuleiten, Art. 76 Abs. 3 GG. Auch hier ist eine Fristverkürzung auf drei bzw. Fristverlängerung auf neun Wochen möglich.

2.3. Beratung der Gesetzesvorlage und Beschlussfassung im Bundestag

Der Bundestag hat über Gesetzesvorlagen in **angemessener Frist** zu **beraten** und **Beschluss** zu fassen (vgl. auch Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG). Konkrete verfassungsrechtliche Termin- und Zeitvorgaben für die Bestimmung dieser Frist bestehen nicht. Vielmehr kommt es auf die Umstände des Einzelfalls und den konkreten Beratungsgegenstand an.⁴ Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages müssen auf Verlangen der Antragsteller auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gesetzt werden, wenn seit der Verteilung der Drucksache mindestens drei Wochen vergangen sind.

Auch für die Beratungen des Bundestages enthält das Grundgesetz keine Vorgaben. Gemäß § 78 Abs. 1 S. 1 GOBT werden Gesetzentwürfe in **drei Beratungen** behandelt.

Die **erste Beratung** findet nach §§ 78 Abs. 5, 123 GOBT **frühestens am dritten Tag nach der Verteilung** der Drucksachen statt. Am Schluss der ersten Beratung wird der Gesetzentwurf in der Regel einem oder mehreren Ausschüssen überwiesen, § 80 Abs. 1 S. 1 GOBT. Gemäß § 62 Abs. 1 S. 1 GOBT sind die Ausschüsse zur baldigen Erledigung ihrer Aufgaben verpflichtet. Die **zweite Beratung** beginnt am **zweiten Tag** nach **Verteilung** der **Beschlussempfehlung** und des **Ausschussberichts**, § 81 Abs. 1 S. 1 GOBT. Sie kann früher beginnen, wenn zwei Drittel der anwesenden Abgeordneten dies beschließen. Die **dritte Beratung und Schlussabstimmung** erfolgt im **Anschluss** an die **zweite Beratung**, wenn keine Änderungen beschlossen wurden, § 84 S. 1 lit. a GOBT. Wurden Änderungen beschlossen (§ 82 GOBT), so beginnt die dritte Beratung und Schlussabstimmung am zweiten Tag nach der Verteilung der Drucksachen mit den beschlossenen Änderungen, § 84 S. 1 lit. b GOBT. Auch diese Frist kann mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten verkürzt werden, § 84 S. 1 lit. b GOBT.

Abweichend von den oben genannten Fristen kann der Bundestag mit Beschluss einer **Zweidrittelmehrheit** der anwesenden Mitglieder **ohne Ausschussüberweisung** in die zweite Beratung eintreten, § 80 Abs. 2 S. 1 GOBT. Der entsprechende Antrag muss bis spätestens 18.00 Uhr des Vortags beim Bundestagspräsidenten vorgelegt werden, § 20 Abs. 2 S. 3 GOBT. Es ist folglich möglich, dass der Bundestag eine Gesetzesvorlage **an nur einem Tag berät**.

3 Kersten, in: Maunz/Dürig, GG, 78. EL 2016, Art. 76, Rn. 83.

4 Hölscheidt/Menzenbach, DÖV 2008, 138, 143; Kersten, in: Maunz/Dürig, GG, 78. EL 2016, Art. 76, Rn. 65.

Gemäß § 126 GOBT kann darüber hinaus von den Vorschriften der GOBT im Einzelfall mit Beschluss einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten abgewichen werden, wenn Bestimmungen des Grundgesetzes nicht entgegenstehen. Da die Beratungen und diesbezüglichen Fristen verfassungsrechtlich nicht geregelt sind, wäre eine weitere Beschleunigung möglich (zum Beispiel Verzicht auf die Frist nach § 78 Abs. 5 GOBT).

2.4. Beteiligung des Bundesrates

Hat der Bundestag ein Gesetz angenommen, so ist dieses unverzüglich dem **Bundesrat** durch den Bundestagspräsidenten **zuzuleiten**, Art. 77 Abs. 1 GG.

Für das weitere Verfahren ist zwischen **Einspruchs-** und **Zustimmungsgesetzen** zu **differenzieren**. Das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates zu einem Gesetz ist nach dem Grundgesetz die Ausnahme.⁵ Ein Gesetz bedarf nur dann der Zustimmung des Bundesrates, wenn dies im Grundgesetz ausdrücklich vorgesehen ist (Enumerationsprinzip), Art. 77 Abs. 2a GG.⁶ Eine Zustimmungspflicht ist beispielsweise vorgesehen bei einer Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 2 GG), bei Gesetzesentwürfen, die Auswirkungen auf die Finanzen der Länder haben (Art. 104a, 105, 106, 107, 109 GG) und bei Gesetzesentwürfen, bei deren Umsetzung in die Organisations- und Verwaltungshoheit der Länder eingegriffen wird (Art. 84 Abs. 1, Art. 85, Art. 108 GG). Wird ein Gesetz von keinem der im Grundgesetz ausdrücklich bestimmten Fälle erfasst, ist es ein Einspruchsgesetz.

Enthält ein Gesetz auch nur eine einzige zustimmungsbedürftige Regelung, so bedarf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Gesetz als Ganzes, also einschließlich seiner zustimmungsfreien Bestimmungen, der Zustimmung des Bundesrates.⁷ Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist jedoch nicht jedes Gesetz, das ein Zustimmungsgesetz ändert, schon aus diesem Grund zustimmungsbedürftig. Vielmehr muss das ändernde Gesetz selbst daraufhin überprüft werden, ob es zustimmungspflichtig ist.⁸

Der vorliegende Referentenentwurf eines Gesetzes zum Versandhandelsverbot für verschreibungspflichtige Arzneimittel sieht Änderungen des Arzneimittelgesetzes (Art. 1), des Apothekengesetzes (Art. 2), des Betäubungsmittelgesetzes (Art. 3) und der Apothekenbetriebsordnung (Art. 4) vor.

Fraglich ist, ob die in dem Gesetzwurf vorgesehenen Änderungen zustimmungsbedürftig sind. Art. 1 regelt im Wesentlichen, dass nur nicht verschreibungspflichtige Humanarzneimittel sowie Tierarzneimittel, die ausschließlich zur Anwendung bei nicht lebensmittelliefernden Tieren zugelassen sind, im Wege des Versandes für den Endverbrauch in den Verkehr gebracht werden dürfen. Nach Art. 2 ist eine Zustellung von Arzneimitteln durch Personal der Apotheke zulässig. Art. 3 bestimmt ein Versandhandelsverbot auch für betäubungsmittelhaltige Arzneimittel. Art. 4 sieht Regelungen für den Botendienst von Apotheken vor. Keine dieser Regelungen unterfällt

5 BVerfGE 37, 363, 381; BVerfGE 105, 313, 339.

6 BVerfGE 1, 76, 79; Dietlein, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, 31. Ed. 2016, Art. 77, Rn. 19 f.

7 BVerfGE 1, 76, 79; 8, 274, 294.

8 BVerfGE 105, 313, 333.

einer der im Grundgesetz vorgesehenen Zustimmungspflicht durch den Bundesrat. Es handelt sich folglich um ein **Einspruchsgesetz**.

Bei einem Einspruchsgesetz kann der Bundesrat binnen drei Wochen den Vermittlungsausschuss anrufen, Art. 77 Abs. 2 GG. Nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens hat der Bundesrat zwei Wochen Zeit, gegen das Gesetz Einspruch einzulegen, der durch Beschluss des Bundestages zurückgewiesen werden kann, Art. 77 Abs. 3 und 4 GG. Macht der Vermittlungsausschuss einen Einigungsvorschlag, ist dieser alsbald auf die Tagesordnung des Bundestages zu setzen, § 10 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Vermittlungsausschuss (GO VA). Weder das Grundgesetz noch die GO VA enthalten ausdrückliche Fristvorgaben für die Beratungen. Aus dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue folgt aber, dass der Vermittlungsausschuss seinem Vermittlungsauftrag zügig und in angemessener Frist nachzukommen hat.⁹

Der Bundesrat kann sich jedoch auch vor Ablauf der Fristen mit dem Gesetz befassen und beispielsweise dagegen keinen Einspruch einlegen, vgl. § 30 Abs. 1 S. 1 Geschäftsordnung des Bundesrates (GOBR).¹⁰

Darüber hinaus ist anzumerken, dass Gesetzentwürfe, mit denen sich der **Bundestag abschließend befasst** hat und die dem Bundesrat zugeleitet wurden, **nicht** der sachlichen **Diskontinuität** durch Ablauf der Wahlperiode des Bundestages unterfallen. Der **Bundesrat** hat das **Gesetzgebungsverfahren fortzusetzen**.¹¹ Stellt der Bundesrat jedoch einen Vermittlungsantrag oder erhebt Einspruch, ist der Gesetzentwurf erledigt und muss erneut in dann neu konstituierten Bundestag eingebracht werden.¹²

2.5. Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens

Das Verfahren wird durch **Ausfertigung** und **Verkündung** des Gesetzes im Bundesgesetzblatt abgeschlossen, Art. 82 Abs. 1 S. GG. Der Bundespräsident fertigt das Gesetz aus; das Grundgesetz bestimmt keine Frist für die Ausfertigung.¹³ Auch hier hat der Grundsatz der **Diskontinuität** aufgrund des Endes der Wahlperiode **keine Auswirkungen**. Der Bundespräsident kann die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes auch dann vornehmen, wenn sich zwischenzeitlich der neue Bundestag konstituiert hat.¹⁴

Enthält das Gesetz keine Regelung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, tritt es vierzehn Tage nach Ausgabe des Bundesgesetzblattes in Kraft, Art. 82 Abs. 2 S. 2 GG.

9 Kersten, in: Maunz/Dürig, GG, 78. EL 2016, Art. 77, Rn. 75.

10 Hölscheidt/Menzenbach, DÖV 2008, 138, 144.

11 Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 78. EL 2016, Art. 39, Rn. 54.

12 Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 78. EL 2016, Art. 39, Rn. 53 f.

13 Von Lewinski, in: Bonner Kommentar GG, Stand Juli 2013, Art. 82, Rn. 183.

14 Jekewitz, in: Leibholz, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 27, 1978, S. 138 f.

2.6. Notifizierung bei der Europäischen Kommission

Nach Art. 5 Abs. 1 der Informationsrichtlinie haben Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission unverzüglich jeden Entwurf einer technischen Vorschrift zu übermitteln. Art. 6 der Informationsrichtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten den übermittelten Entwurf nicht vor Ablauf von drei Monaten annehmen. Die Stillhaltefrist kann sich unter bestimmten Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 2 bis 5 der Informationsrichtlinie verlängern. Während dieser Frist ist der notifizierende Mitgliedstaat gehindert, die notifizierte technische Vorschrift in Kraft zu setzen.¹⁵

Da allein die Beschlussfassung des Bundestages über einen Gesetzentwurf noch nicht zu dessen Inkrafttreten führt, haben die Stillhaltefristen der Informationsrichtlinie keine rechtlichen Auswirkungen auf das Gesetzgebungsverfahren des Bundestages.¹⁶

3. Ergebnis

Unter Beachtung aller regulären Fristen wäre die Durchführung eines Gesetzgebungsverfahrens im Bundestag auf Initiative der Bundesregierung nicht mehr möglich. Jedoch lassen die Geschäftsordnungen der obersten Staatsorgane erhebliche Verkürzungen des Verfahrens zu. Bei Anwendung aller Abweichungsvorschriften wäre es sogar denkbar, dass zwischen Gesetzentwurf und Verkündung im Bundesgesetzblatt nur ca. eine Woche liegt.¹⁷

15 Langner/Klindt, in: Dausies, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 27. EL 2007, C. Warenverkehr C. VI. Technische Sicherheitsvorschriften und Normen, Rn. 57 (zu der durch die Informationsrichtlinie geänderte Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates).

16 Zur Frage, ob ein Versandhandelsverbot verschreibungspflichtiger Arzneimittel notifizierungspflichtig wäre, s. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zum Bestehen einer EU-rechtlichen Notifizierungspflicht für ein Verbot des Versandhandels mit verschreibungspflichtigen Arzneimitteln (PE 6 - 3000 - 158/16), 2016; s. auch Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Arzneimittelversorgung in der GKV (GKV-Arzneimittelversorgungsstärkungsgesetz – AMVSG), BT-Drs. 18/10608, S. 15.

17 Hölscheidt/Menzenbach, DÖV 2008, 138, 143 f. (mit detaillierter Darstellung).