

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Tabea Rößner, Dr. Konstantin von Notz, Margit Stumpp, Dr. Anna Christmann, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Britta Haßelmann, Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Ingrid Nestle, Filiz Polat, Dr. Manuela Rottmann, Wolfgang Wetzel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Beteiligung von Zivilgesellschaft und Verbänden im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren

Die Beteiligung von Zivilgesellschaft und Verbänden an Gesetzgebungsprozessen ist ein elementarer Bestandteil unserer Demokratie. Durch die Einbeziehung von externem Sachverstand erhöht sich die Qualität der im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Gesetze und die Akzeptanz staatlichen Handelns.

Die Beteiligung von Verbänden im Gesetzgebungsprozess ist kein „nice to have“, sondern geboten: In § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ist geregelt, dass Bundesministerien Referenten- bzw. Gesetzentwürfe den betroffenen Fachkreisen und Verbänden „möglichst frühzeitig“ für eine Bewertung und Kommentierung zuzuleiten haben (vgl. https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_O11313012.htm).

Zahlreiche Verbände und Akteure der Zivilgesellschaft haben allerdings sowohl bereits in der letzten (vgl. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gesetzgebung-im-eilverfahren-unter-ausschluss-der-oeffentlichkeit/19287832.html>) als auch in der aktuellen Legislaturperiode (vgl. <https://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2019-10/47969517-verbaende-kritisieren-regierung-wegen-durchpeitschen-von-gesetzen-015.htm>) und zuletzt im Dezember 2020 (vgl. <https://netzpolitik.org/2020/offener-brief-an-bundesministerien-bei-neuen-gesetzen-nicht-mehr-nur-kurzes-drueberschauen/>) öffentlich deutlich kritisiert, dass die von den Bundesministerien gesetzten Fristen für die Verbände-beteiligung regelmäßig bei Weitem zu kurz für eine sachgerechte und fundierte Bewertung der oft umfangreichen Referenten- bzw. Gesetzentwürfe seien.

Exemplarisch sei hier auf das IT-Sicherheitsgesetz 2.0 und die Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) verwiesen. Bei beiden Vorhaben handelt es sich um umfangreiche Gesetzesvorhaben von mehreren hundert Seiten. Dennoch wurde den Verbänden bei beiden Vorhaben Ende 2020 nur wenige Tage Rückmeldefrist eingeräumt. Dies ist nach Ansicht der Fragesteller umso unverständlicher vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung beide Vorhaben seit Jahren verzögert und im Fall der TKG-Novelle sogar ein EU-Vertragsverletzungsverfahren droht. Auch vor dem Hintergrund sehr weitreichender Regelungsgegenstände, die – wie beispielsweise die anlasslose Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsverbindungs- und Bestandsdaten –

teils seit Jahren aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken hochumstritten diskutiert werden, sind längere Fristen, auch zur Ermöglichung notwendiger, gesamtgesellschaftlicher Debatten nach Ansicht der Fragestellenden zwingend notwendig.

Die Verbände kritisieren zum Teil deutlich, dass eine demokratische Beteiligung bei Rückmeldefristen von ein bis zwei Tagen und Gesetzentwürfen von zum Teil mehreren hundert Seiten nicht mehr gewährleistet sei (vgl. <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/reine-partizipationssimulation>).

Das führe unter anderem dazu, dass nur noch große, finanz- und personalstarke Wirtschaftsverbände, jedoch kaum noch kleinere zivilgesellschaftliche und vornehmlich ehrenamtlich arbeitende Verbände, Rückmeldung geben könnten. Darüber hinaus wurde darauf verwiesen, dass wiederholt mehrere Versionen von Referenten- und Gesetzentwürfen kursierten und diese bereits an das Bundeskabinett weitergeleitet wurden, bevor die Frist der Verbändebeteiligung abgelaufen war. Besonders ärgerlich ist es aus Sicht der fragestellenden Fraktion, dass beispielsweise bei den Entwürfen zum „Telekommunikationsmodernisierungsgesetz“ und zum „IT-Sicherheitsgesetz 2.0“ keine die Bundesregierung überraschenden externen Gründe zu einer viel zu kurzen Beteiligung führten, sondern vielmehr alle Fristen bereits seit Monaten bekannt waren und eine rechtzeitige Beteiligung der Verbände nach § 47 GGO trotzdem ohne Not nicht stattfand.

Die Bundesregierung hat sich immer wieder zu mehr Transparenz staatlichen Handelns verpflichtet, beispielsweise auch in internationalen Initiativen wie der „Open Government Partnership“ (OGP). Im November 2018 hat sie eine „Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren“ getroffen (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1557560/3eb272d7adce1680649212178782fdb/2018-11-15-transparenz-gesetzgebungsverfahren-data.pdf?download=1>). Hierdurch sollen Gesetz- und Verordnungsentwürfe in der Form, in der sie in eine etwaige Verbändebeteiligung gegangen sind, sowie die von der Bundesregierung beschlossenen Gesetzentwürfe der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Daneben wurde vereinbart, zusätzlich die Stellungnahmen aus der Verbändeanhörung (§ 47 Absatz 3 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) zu veröffentlichen. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD hat die Bundesregierung vereinbart, eine „Beteiligungsplattform für alle veröffentlichten Gesetzentwürfe der Bundesregierung“ einzurichten, die „der transparenten Beteiligung von Bürgern und Verbänden dient und zu denen die Bundesregierung dann Stellung nimmt“ (RN 2031-2033, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>). Bis zur Errichtung dieser zentralen Plattform soll die Veröffentlichung über die Internetseiten der jeweiligen Ressorts erfolgen.

Aus Sicht der fragestellenden Fraktion ergibt sich eine erklärungsbedürftige Diskrepanz zwischen dem Anspruch der Bundesregierung, die Transparenz im Gesetzgebungsverfahren zu erhöhen, und den immer wieder extrem kurz gesetzten Fristen für die Verbände, die wie zuletzt zu öffentlichen Protestnoten der Verbände geführt haben.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche Gesetzentwürfe haben die Bundesministerien in der 19. Wahlperiode erarbeitet, die im Rahmen der Verbändebeteiligung gemäß § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) Dritten zugänglich gemacht wurden (bitte nach Ressort und Jahr aufschlüsseln)?

2. Welche dieser Gesetzentwürfe oder der ihnen vorausgehenden Referententwürfe wurden außerhalb der Verbändebeteiligung gemäß § 47 GGO im Rahmen von Konsultationsverfahren Fachkreisen und Verbänden oder sonstigen Dritten zugänglich gemacht (bitte nach Ressort und Jahr aufschlüsseln)?
3. Wurden im Rahmen der Verbändebeteiligung nach § 47 GGO neben Verbänden auch Unternehmen beteiligt, und wenn ja, welche (bitte nach Ressort und Jahr aufschlüsseln)?
Falls ja, was ist die rechtliche Grundlage hierfür?
4. Bei welchen Gesetzgebungsprozessen in der 19. Wahlperiode wurden einzelne Verbände, Unternehmen und andere Gruppen oder Individuen um eine Stellungnahme bzw. um eine informelle Rückmeldung zu einem Eckpunktepapier gebeten?
5. Bei welchen Verbändebeteiligungen wurde zuvor die Zustimmung des Bundeskanzleramts gemäß § 47 Absatz 2 GGO eingeholt?
6. Wie lange betrug bei den Beteiligungsverfahren in dieser Wahlperiode jeweils die Frist für die Verbände zur Stellungnahme (bitte nach Gesetzgebungsverfahren aufschlüsseln)?
7. Bei wie vielen dieser Referenten- oder Gesetzentwürfe betrug die Rückmeldefrist für die Verbände fünf Werktage oder weniger, und aus welchem Grund (bitte einzeln aufschlüsseln)?
8. Bei welchen Gesetzgebungsverfahren in dieser Wahlperiode haben Verbände den Bundesministerien angezeigt, dass die Rückmeldefrist aus ihrer Sicht zu kurz gefasst war (bitte einzeln aufschlüsseln)?
9. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der fragstellenden Fraktion, dass in Fällen, in denen den Verbänden nur wenige Tage Zeit für die Rückmeldung gegeben wurde, das Ziel verfehlt wurde, das hinter der Regelung steht, die Verbände gemäß § 47 GGO „möglichst frühzeitig“ einzubinden, und falls nein, warum nicht?
10. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der fragstellenden Fraktion, dass eine Rückmeldefrist von ein oder zwei Tagen bei Gesetzentwürfen von mehreren hundert Seiten den Anforderungen an eine gute Beteiligung nicht gerecht wird?
Falls nein, warum nicht, falls ja, warum verschickt sie dennoch Entwürfe mit derart kurzen Rückmeldefristen?
11. Welche Antwortfrist erachtet die Bundesregierung als geeignet, um eine angemessene Beteiligung zu gewährleisten und es beispielsweise auch zivilgesellschaftlichen Organisationen mit ehrenamtlichen Strukturen zu ermöglichen, auf – teils sehr umfassende – Referententwürfe inhaltlich fundiert antworten zu können?
12. Wie steht die Bundesregierung zu der Forderung einiger Verbände, die Bemessung der Frist für die Stellungnahmen der Verbände zukünftig an der Länge eines Entwurfs zu orientieren – also beispielsweise je eine Woche pro 50 Seiten Entwurfsdokument (<https://netzpolitik.org/2020/offener-brief-an-bundesministerien-bei-neuen-gesetzen-nicht-mehr-nur-kurzes-drueber-schauen/>)?

13. Wie steht die Bundesregierung zu der Forderung einiger Verbände, bei den Anfragen zu Stellungnahmen zukünftig Synopsen bereitzustellen für die bessere Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit, insbesondere wenn innerhalb weniger Wochen verschiedene neue Referenten- oder Gesetzentwürfe mit den Verbänden geteilt werden und die Änderungen in den neuen Versionen nicht einfach ersichtlich sind (<https://netzpolitik.org/2020/offener-brief-an-bundesministerien-bei-neuen-gesetzen-nicht-mehr-nur-kurzes-drueberschauen/>)?
14. Veröffentlichen alle Bundesministerien ihre Referenten- und Gesetzentwürfe und sämtliche externen Stellungnahmen, die sie erhalten, auf ihren Webseiten?
 - a) Wenn ja, zu welchem Zeitpunkt im Gesetzgebungsprozess geschieht dies üblicherweise?
 - b) Wenn nein, aus welchen Gründen wird von einer Veröffentlichung abgesehen?
 - c) Gibt es für die Entscheidung über eine Veröffentlichung oder Nichtveröffentlichung feste Prozesse, Richtlinien oder Verfahrenshinweise in den einzelnen Bundesministerien oder von der Bundesregierung insgesamt?
15. Welche Akteure haben einer Veröffentlichung ihrer Stellungnahme bei den Gesetzgebungsverfahren in der 19. Wahlperiode widersprochen, und jeweils bei welchen Gesetzgebungsverfahren?
16. Wie geht die Bundesregierung vor, wenn Verbände der Veröffentlichung ihrer Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung widersprechen?

Falls die Stellungnahmen dann nicht veröffentlicht werden, müssen sie nach Rechtsauffassung der Bundesregierung trotzdem auf Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegeben werden?
17. Wie wird entschieden, welchen Akteuren Referenten- oder Gesetzentwürfe zugänglich gemacht werden?

In welchen Bundesministerien gibt es zentrale Verbändelisten?
18. Plant die Bundesregierung, in Zukunft verstärkt Konsultationen im Rahmen von konkreten Gesetzgebungsprozessen einzuführen, wie sie auf EU-Ebene gängig sind und wie sie z. B. das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) im Rahmen der Urheberrechtsnovelle durchgeführt hat, und falls nein, warum nicht?
19. Wann führt die Bundesregierung die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vereinbarte „Beteiligungsplattform für alle veröffentlichten Gesetzentwürfe der Bundesregierung“ ein, die laut Koalitionsvertrag „der transparenten Beteiligung von Bürgern und Verbänden dient und zu denen die Bundesregierung dann Stellung nimmt“?
 - a) Welche Planungsschritte sind auf diesem Weg bereits erfolgt?
 - b) Plant die Bundesregierung, die Transparenz digital gestützt zu erhöhen, indem beispielsweise Versionen von Diskussions-, Referenten- und Gesetzentwürfen öffentlich zugänglich, Änderungen transparent gemacht und Umsetzungsfortschritte (beispielsweise über ein digitales Dashboard) nachgehalten werden, und falls nein, warum nicht?

20. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung zur stärkeren Beteiligung auch von nichtorganisierter Zivilgesellschaft bzw. einzelnen Bürgerinnen und Bürgern in Gesetzgebungsprozessen, wie sie es z. B. im Rahmen der Mitgliedschaft Deutschlands in der Open Government Partnership erklärt hat (vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/open-governm-ent-partnership-1666812>)?
21. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der fragstellenden Fraktion, dass aktuell im Regierungshandeln eine Diskrepanz besteht zwischen den in der „Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren“ formulierten Zielen (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1557560/3eb272d7adece1680649212178782fdb/2018-11-15-transparenz-gesetzgebungsverfahren-data.pdf?download=1>) und der aktuell gelebten Praxis, und falls nein, warum nicht?

Berlin, den 12. Januar 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

