

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomaе, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/27111 –

Zur demokratischen Beteiligung von Verbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen an Gesetzgebungsverfahren durch die Bundesregierung – Update 2021

Vorbemerkung der Fragesteller

Im November 2019 hat die Fraktion der FDP in der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/15397 die Bundesregierung um Auskunft ersucht, in welchem Umfang sie Verbände und weitere Organisationen an Gesetzgebungsverfahren beteiligt und berücksichtigt. Anlass dafür war ein Brandbrief zahlreicher Gewerkschaften sowie Wirtschafts- und Umweltverbände, die ebendiese Beteiligung harsch kritisiert hatten. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/16162 erklärte die Bundesregierung, sie sei bestrebt, Regierungshandeln transparent und damit für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar zu gestalten. Aktuell legt ein Referentenentwurf zur Kundengeldabsicherung bei Pauschalreisen aus dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz fest, dass die Bundesregierung ihre bisherige Praxis unverändert beibehält (<https://www.lifepfr.de/inaktiv/bdo-bundesverband-deutscher-omnibusunternehmer-ev/BMJV-Gesetzesentwurf-zur-Kundengeldabsicherung-Mittelstaendische-Reiseunternehmen-sollen-fuer-Risiken-von-Konzernen-einstehen/boxid/833616>).

Deshalb sei nochmals erinnert an die Ausführungen des Normenkontrollrats als unabhängiger Beratungsinstanz der Bundesregierung, der in seinem Jahresgutachten 2019 das Vorgehen der Ministerien bemängelt (<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1680506/031c2177c968abf4b7e12dff189d219c/2019-10-22-nkr-jahresbericht-2019-des-nationalen-normenkontrollrates-data.pdf>). Auf Seite 44 des Gutachtens heißt es: „Länder und Verbände werden in der Regel viel zu spät und teilweise mit sehr kurzen Fristen beteiligt.“ Das sei problematisch, weil „im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zwar das Wissen über den Regelungsgegenstand und Alternativen an[steige], grundsätzliche Änderungen am Gesetzesentwurf [...] aber immer schwieriger umsetzbar und unwahrscheinlicher [würden]“.

Das Bundeskabinett hat Ende 2018 das „Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“ beschlossen (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975232/1560386/a5004f6046edb6a8ce916b411c8c3e43/2018-12-12-arbeitsprogramm-bessere-rechtsetzung-data.pdf?download=1>). Der

Normenkontrollrat begrüßt nicht nur Teile dieses Arbeitsprogramms, sondern mahnt in seinem Jahresgutachten 2019 auch an, aus dem Programm konkrete Maßnahmen umzusetzen (siehe S. 45).

1. Wie viele Referentenentwürfe hat jedes Bundesministerium seit dem 19. Dezember 2019 veröffentlicht?

In Umsetzung der Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren vom 15. November 2018 (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1557560/3eb272d7adece1680649212178782fdb/2018-11-15-transparenz-gesetzgebungsverfahren-data.pdf?download=1>) werden alle Referentenentwürfe in der Form veröffentlicht, in der sie im Rahmen der Verbände­beteiligung nach § 47 Absatz 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verschickt worden sind oder von der Bundesregierung beschlossen wurden. Daneben ist vereinbart, zusätzlich die Stellungnahmen aus der Verbändeanhörung anonymisiert zu veröffentlichen. Bis zur Errichtung einer zentralen Plattform wird die Veröffentlichung über die Internetseiten der jeweiligen Ressorts erfolgen, auf die auch vom zentralen Internetauftritt der Bundesregierung aus verlinkt wird: <https://www.bundesregierung.de/br-eg-de/service/gesetzesvorhaben>. Die mit der Fragestellung gewünschten Informationen sind damit öffentlich zugänglich und unter dem genannten Link abrufbar.

Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass es nicht Bestandteil der parlamentarischen Kontrollfunktion ist, frei verfügbare Informationen durch die Bundesregierung zusammentragen und anschaulich aufbereiten zu lassen.

2. Wie viele Verbände gemäß § 47 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) haben sich seit dem 19. Dezember 2019 per schriftlicher Stellungnahme an die Bundesregierung gewendet (bitte nach Bundesministerium aufschlüsseln)?
3. Wie viele Verbände gemäß § 47 Absatz 1 GGO haben sich seit dem 19. Dezember 2019 per schriftlicher Stellungnahme mit Bezug auf konkrete Gesetzgebungsverfahren an die Bundesregierung gewendet (bitte nach Bundesministerium und Gesetzgebungsverfahren aufschlüsseln)?
4. Wie viele Verbände gemäß § 47 Absatz 3 GGO haben sich seit dem 19. Dezember 2019 per schriftlicher Stellungnahme an die Bundesregierung gewendet (bitte nach Bundesministerium aufschlüsseln)?
5. Wie viele Verbände gemäß § 47 Absatz 3 GGO haben sich seit dem 19. Dezember 2019 per schriftlicher Stellungnahme mit Bezug auf konkrete Gesetzgebungsverfahren an die Bundesregierung gewendet (bitte nach Bundesministerium und Gesetzgebungsverfahren aufschlüsseln)?
6. In wie vielen der in Frage 3 bzw. Frage 5 erfragten Fällen hat keine Beteiligung gemäß § 47 GGO stattgefunden?
7. In wie vielen der in Frage 3 bzw. Frage 5 erfragten Fälle lag die seitens der Bundesregierung eingeräumte Beteiligungsfrist bei 24 Stunden (bitte konkrete Beispiele nennen)?
8. In wie vielen der in Frage 3 bzw. Frage 5 erfragten Fälle lag die seitens der Bundesregierung eingeräumte Beteiligungsfrist unter zwei Tagen (bitte konkrete Beispiele nennen)?

9. In wie vielen der in Frage 3 bzw. Frage 5 erfragten Fälle lag die seitens der Bundesregierung eingeräumte Beteiligungsfrist unter drei Tagen (bitte konkrete Beispiele nennen)?
10. In wie vielen der in Frage 3 bzw. Frage 5 erfragten Fälle lag die seitens der Bundesregierung eingeräumte Beteiligungsfrist unter sieben Tagen (bitte konkrete Beispiele nennen)?
11. In wie vielen der in Frage 3 bzw. Frage 5 erfragten Fälle lag die seitens der Bundesregierung eingeräumte Beteiligungsfrist unter 14 Tagen (bitte konkrete Beispiele nennen)?
12. In wie vielen der in Frage 3 bzw. Frage 5 erfragten Fälle lag die seitens der Bundesregierung eingeräumte Beteiligungsfrist unter 30 Tagen (bitte konkrete Beispiele nennen)?

Die Fragen 2 bis 12 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet. Hinsichtlich der Fragen 2 bis 5 wird ergänzend auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/16162 enthält Angaben zu den gestellten Fragen zu einem früheren Stichtag. Um die Daten für den nunmehr abgefragten Zeitraum zusammenzustellen, wäre eine erneute Ressortabfrage aller Ministerien nebst detaillierter Recherche der jeweiligen Fachreferate und Arbeitseinheiten erforderlich. In der 19. Legislaturperiode wurden bislang 445 Regierungsvorlagen beim Bundesrat oder Bundestag eingebracht (Stand: 2. März 2021, https://www.bundestag.de/resource/blob/533188/d616131f1653440129447a2810fdbe02/gesetzgebung_wp19-data.pdf). Davon betrifft ein großer Anteil den jetzt abgefragten Zeitraum. Für jedes dieser Regelungsvorhaben wären jeweils oft mehrere Akten herauszusuchen und zu sichten. Wie bereits in der Vorbemerkung der Bundesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/16162 dargelegt, wären beispielsweise allein innerhalb einer bestimmten Arbeitseinheit eines Ressorts 64 Aktenbände händisch zu überprüfen gewesen. Allein das Heraussuchen und Sichten der von der Abfrage erfassten Aktenbestandteile hätte mehrere Beschäftigte gebunden und wäre angesichts des Umfangs nicht zu realisieren gewesen. Dies wäre flächendeckend in allen Ressorts und Arbeitseinheiten der Bundesregierung erforderlich, um alle hier gefragten Daten zu erheben. Eine erneute Ressortabfrage zur Ermittlung der angefragten Daten wäre unter Berücksichtigung der hohen Anzahl betroffener Regelungsvorhaben also nicht mit zumutbarem Aufwand durchführbar. Zudem könnte auch bei einer erneuten Ressortabfrage nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Stellungnahmen nicht erfasst oder durch die Abfrage aller Ressorts doppelt erfasst würden, sodass zweifelhaft ist, inwieweit sich aus einer erneuten Abfrage zuverlässige Daten ergeben hätten.

Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, die frühe Beteiligung Betroffener im Rechtsetzungsprozess zu stärken (siehe Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975232/1560386/a5004f6046edb6a8ce916b411c8c3e43/2018-12-12-arbeitsprogramm-bessere-rechtsetzung-data.pdf?download=1>). In Umsetzung dieser Zielsetzung erfolgt die Einbindung Betroffener zu unterschiedlichen Stadien im Erarbeitungsprozess und in unterschiedlichen Formaten, wie zum Beispiel als Digitalisierungslabor, Bürgerkonsultation oder Verbändeanhörung, in Expertengesprächen und Arbeitsgruppen. Zudem werden im Erarbeitungsprozess häufig auch verschiedene Beteiligungsformate genutzt. Eine Auswertung der Akten im Hinblick auf diese sehr unterschiedlichen Beteiligungsformen wäre mit zumutbarem Aufwand ebenfalls nicht möglich.

Darüber hinaus sind die Bundesministerien durch die nach wie vor andauernden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und der deswegen erlassenen notwendigen Maßnahmen (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus>) derzeit besonders belastet.

Um in dieser besonderen Situation die Wahrnehmung der ihr gesetzlich und aktuell zugewiesenen (Sonder-)Aufgaben nicht zu gefährden, kann die Antwort auf die Kleine Anfrage auch aus diesem Grund nur auf die zur Verfügung stehenden und in der Beantwortungsfrist recherchierbaren Informationen gestützt werden. Auch eine mögliche Fristverlängerung hätte wegen einer Gefährdung der Aufgabenerfüllung in anderen Bereichen keine weiteren Informationen ermöglicht. Daher wurde auf eine erneute vollständige Ressortabfrage zur Ermittlung der abgefragten Daten verzichtet.

Im Übrigen wird auf die rund 260 Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen der Fraktion DIE LINKE. mit dem Titel „Einflussnahme von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung ([Titel des Gesetzentwurfs])“ verwiesen, die während der 19. Legislaturperiode bis heute erstellt wurden.

13. Welche Fortschritte hat die Bundesregierung für die Umsetzung der im Arbeitsprogramm angekündigte Weiterbildungsstrategie für die Beschäftigten, die mit der Vorbereitung von Rechtssetzungs- oder Politikinitiativen befasst sind, seit dem 19. Dezember 2019 bis heute machen können?
14. Wie haben sich seit dem 19. Dezember 2019 die Planungen für das im Arbeitsprogramm erwähnte „Zentrum für Rechtsetzung“ der Bundesregierung weiterentwickelt?
 - a) Welche Planungsschritte konnten wie umgesetzt werden?
 - b) Welche Institution hat gegebenenfalls bislang an das Zentrum für Rechtssetzung welche Aufgaben oder Aufträge erteilt?

Die Fragen 13 bis 14b werden im Zusammenhang beantwortet.

Seit dem 19. Dezember 2019 hat die Bundesregierung ihr Aus- und Weiterbildungsangebot für Beschäftigte zunächst im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten und Organisationsstrukturen weiterentwickelt. Hierzu haben die für die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung tätigen Dozentinnen und Dozenten die Seminare im Themenbereich Rechtsetzung jeweils inhaltlich aktualisiert und insbesondere an den Zielsetzungen des Arbeitsprogramms Bessere Rechtsetzung 2018 ausgerichtet. Im Jahr 2020 wurden 17 Seminare zu verschiedenen Aspekten der Rechtsetzung angeboten. Für das Jahr 2021 wurde das bestehende Seminarangebot um je zwei neue Seminarangebote zu den Themen Beteiligung von Betroffenen „Betroffene bei der Rechtsetzung beteiligen“ und „Evaluierung von Regelungsvorhaben“ ergänzt. Im Jahr 2021 werden insgesamt 22 Seminare im Themenbereich Rechtsetzung angeboten, die sich an Beschäftigte aller Ressorts und deren Geschäftsbereich wenden. In jedem Jahr organisiert die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung auf Nachfrage ergänzend einzelne ressorteigene Inhouse-Seminare zu ausgewählten Themen der Rechtsetzung.

15. Welche Beispiele aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz gibt es seit dem 19. Dezember 2019 für die Anwendung der im Arbeitsprogramm unter Punkt 7 als Methode beschlossenen praktischen Erprobungen von Regelungsalternativen?
16. Für welche Gesetzgebungsvorhaben plant die Bundesregierung den Einsatz von praktischen Erprobungen von Regelungsalternativen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz?
17. Nach welchen Kriterien und welchem Verfahren wählt die Bundesregierung betroffene Bürger, Unternehmen, Behörden und Träger der Selbstverwaltung aus für die Beteiligung an den praktischen Erprobungen von Regelungsalternativen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz?

Die Fragen 15 bis 17 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Arbeitsprogramm sieht die praktische Erprobung von Regelungsalternativen nicht generell, sondern nur in geeigneten Fällen vor. Innerhalb des Geschäftsbereichs des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz wurden seit dem 19. Dezember 2019 keine solchen praktischen Erprobungen durchgeführt und es gibt bisher auch keine konkreten Planungen diesbezüglich. Die Auswahl erfolgt entsprechend Nummer 7 des Arbeitsprogramms Bessere Rechtsetzung anhand der Betroffenheit unter Berücksichtigung des konkreten Regelungsvorhabens.

18. Wie ist der zeitliche und inhaltliche Planungs- beziehungsweise Umsetzungsstand der Bundesregierung für die unter I. 8. des Arbeitsprogramms angekündigte Kommunikationsplattform?

Im Zuge der Umsetzung der Strategie Reallabore als Testräume für Innovation und Regulierung (https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/strategiepapier-reallabore.pdf?__blob=publicationFile&v=10) wurde die im „Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“ verankerte Kommunikationsplattform Ende 2018 als offenes Netzwerk („Netzwerk Reallabore“) gestaltet, das mittlerweile mehr als 500 Mitglieder u. a. aus Wirtschaft und Verbänden, Forschung und Verwaltung umfasst. In Zusammenhang mit weiteren Maßnahmen der Strategie, wie dem „Innovationspreis Reallabor“ oder dem „Handbuch Reallabore“, dient das Netzwerk auch der Identifikation von Projektideen und dem Austausch zu Best-Practices.

19. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung insbesondere aus der in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/16162 erwähnten Konsultation gewonnen?

Die Ergebnisse der genannten Konsultation sind frei zugänglich und können hier abgerufen werden: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/reallabore-ergebnisse-der-mitgliederbefragung-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=8. Die Konsultation diente vor allem der Identifikation der Interessen an Angeboten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) im Rahmen der Umsetzung der Strategie zu Reallaboren als Testräume für Innovation und Regulierung. Des Weiteren diente sie dem BMWi einer an den Interessen der Mitglieder orientierte Schwerpunktsetzung im Rahmen der weiteren Umsetzung der Strategie. Beispielsweise zeigte die Konsultation, dass den Netzwerkmitgliedern die Themen Experimentierklauseln und Ausnahmegeneh-

migungen wichtig sind (siehe Folie 8 o. g. Konsultationsergebnisse: höchster Anteil „sehr wichtig“). Auch vor diesem Hintergrund hat das BMWi kürzlich u. a. eine Arbeitshilfe „Recht flexibel – Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln“ veröffentlicht, die hier abgerufen werden kann: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/recht-flexibel-arbeitshilfe-experimentierklauseln.html>. Ebenso bietet das BMWi den Mitgliedern des offenen Netzwerks Informationen, Praxis-Broschüren und Veranstaltungen zu aktuellen Themen aus dem Bereich Reallabore und entwickelte diese weiter.

20. Wie ist der zeitliche und inhaltliche Planungs- beziehungsweise Umsetzungsstand für die unter I. 12. des Arbeitsprogramms angekündigte Schaffung eines durchgängig digitalen, interoperablen und barrierefreien Prozesses zur Bearbeitung von Regelungsvorhaben auf Bundesebene im Rahmen des Projekts „eGesetzgebung“?

Über die Maßnahme Elektronisches Gesetzgebungsverfahren des Bundes (E-Gesetzgebung) ist im Sommer 2020 mit der Entwicklung einer E-Gesetzgebungs-Plattform zur Umsetzung eines digitalen, interoperablen und barrierefreien Prozesses zur Bearbeitung von Regelungsvorhaben auf Bundesebene begonnen worden. Diese wird planmäßig bis zum Jahr 2023 sukzessive weiterentwickelt und schrittweise in den Wirkbetrieb übernommen werden.

21. Sieht die Bundesregierung eine Korrelation zwischen der Tendenz immer öfter besonders kurz gesetzter Beteiligungsfristen und immer stärker ansteigenden Kosten für die Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen durch die Ministerien?
22. Kann die Bundesregierung widerlegen, dass ein solcher Zusammenhang, wie in der vorherigen Frage unterstellt, besteht, und wenn ja, mit welchen Argumenten?

Die Fragen 21 und 22 werden im Zusammenhang beantwortet.

Einen Zusammenhang zwischen der Länge der Beteiligungsfristen und der Inanspruchnahme von externen Beratungsleistungen besteht aus Sicht der Bundesregierung nicht. Während über die Beteiligung die Auswirkungen eines Regelungsvorhabens auf die Betroffenen ermittelt werden, werden externe Berater auch außerhalb des Kontextes von Rechtsetzungsvorhaben hinzugezogen. Es handelt sich um grundverschiedene Erkenntnisquellen.

