



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium der Justiz
und für Verbraucherschutz

über die Prüfung

Transparenz des Normsetzungsverfahrens

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofs veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 5 - 2016 - 0369

Bonn, den 22. Dezember 2017

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	8
1.1	Prüfungsanlass und Prüfungsansatz	8
1.2	Begriffsbestimmungen	9
2	Einsatz externer Personen und Berater	10
2.1	Arten und Ausmaß des Einsatzes	10
2.1.1	Feststellungen	10
2.1.2	Würdigung	12
2.2	Transparenz des Einsatzes nach außen	12
2.2.1	Feststellungen	12
2.2.2	Würdigung	13
2.2.3	Empfehlungen	13
3	Beteiligung externer organisierter Interessenträger	14
3.1	Arten und Ausmaß der Beteiligung	14
3.1.1	Feststellungen	14
3.1.2	Würdigung	19
3.1.3	Empfehlungen	21
3.2	Transparenz der Beteiligung nach außen	22
3.2.1	Feststellungen	22
3.2.2	Würdigung	24
3.2.3	Empfehlungen	25
4	Stellungnahme des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz	26
5	Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofs	27

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof stellte in vorangegangenen Prüfungen fest, dass Bundesministerien bei Normsetzungsverfahren vereinzelt externe Personen und Berater einsetzten. Es wurden die damit möglicherweise einhergehenden Risiken für die Neutralität staatlichen Handelns aufgezeigt und Empfehlungen gegeben, die Transparenz zu erhöhen.
(Tz. 1.1)
- 0.2 Externe können auch auf andere Weise an Rechtsetzungsakten mitwirken. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) regelt u. a., dass Länder, kommunale Spitzenverbände sowie Verbände und Fachkreise zu beteiligen sind, sofern sie betroffen sind. Zu der Beteiligung externer organisierter Interessenträger nach der GGO lagen dem Bundesrechnungshof bislang keine Prüfungserkenntnisse vor.
(Tz. 1.1)
- 0.3 Vor diesem Hintergrund hat sich der Bundesrechnungshof mit einer Schwerpunktprüfung beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) näher mit der Transparenz des Normsetzungsverfahrens im Hinblick auf den Einfluss Externer befasst. Er hat bei elf Normsetzungsvorhaben untersucht, auf welche Arten und in welchem Ausmaß Externe im vorparlamentarischen Verfahren mitwirkten. Zudem hat er geprüft, ob deren Mitwirkung so transparent war, dass das BMJV jeglichen Anschein von Interessenkonflikten und jedwede Zweifel an seiner Unparteilichkeit vermeiden konnte. (Tz. 1.1)

Insgesamt geht das BMJV nach Einschätzung des Bundesrechnungshofs mit der Mitwirkung Externer vorbildlich um. In einigen Teilbereichen sieht er trotzdem noch Verbesserungsmöglichkeiten:

Externe Personen, Berater und sonstige Externe

- 0.4 In vorangegangenen Prüfungen begründeten andere Bundesministerien die Einsätze externer Personen und Berater überwiegend mit fehlenden personellen Kapazitäten sowie mangelndem Fachwissen. Auch die elf untersuchten Normsetzungsverfahren des BMJV waren mehrheitlich durch Termindruck zur Umsetzung von EU-Recht sowie Kom-

plexität geprägt. Das Ressort vertritt jedoch die Auffassung, dass diese Kernaufgabe des Hauses mit eigenen personellen Kapazitäten zu bewältigen ist. Dementsprechend setzte es keine externen Personen, Berater oder sonstigen Externen ein. (Tz. 2.1.1)

- 0.5 Mit dem grundsätzlichen Verzicht darauf, Externe mit Normsetzungsverfahren zu beauftragen, vermindert das BMJV Interessenkonflikte zwar von vornherein. Der Bundesrechnungshof empfiehlt aber, schon jegliche Vermutung einer einseitigen Beeinflussung durch Dritte zu vermeiden. Das BMJV sollte daher auch in den Normentwürfen darlegen, dass keine externen Personen, Berater und sonstigen Externen mitwirkten. (Tz. 2.1.2 und Tz. 2.2.3)

Externe organisierte Interessenträger

- 0.6 Dem BMJV gelang es bei fast allen geprüften Normsetzungsverfahren, Länder, kommunale Spitzenverbände sowie Verbände und Fachkreise mit weit mehr als drei Wochen Frist frühzeitig nach § 47 GGO zu beteiligen. In einem Verfahren hielt es die entsprechende Vorgabe der GGO jedoch allein aufgrund politisch bedingten Termindrucks nicht ein. (Tz. 3.1.1)
- 0.7 Bei den untersuchten Regelungsvorhaben hatten externe organisierte Interessenträger nicht allein formale Einflussmöglichkeiten durch die Beteiligung gemäß der GGO. Es ergaben sich weitere, informale Einflussmöglichkeiten außerhalb dieser Beteiligung. (Tz. 3.1.1)
- 0.8 Das BMJV hat die formale Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden sowie Verbänden und Fachkreisen nach § 47 GGO mit einer Arbeitshilfe nachvollziehbar in seine Entscheidungsprozesse integriert. Es könnte die Arbeitshilfe noch verbessern, wenn es sie um die zusätzliche formale Beteiligung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden nach § 41 GGO ergänzen würde. (Tz. 3.1.1)
- 0.9 In der Praxis wertete das BMJV bei allen geprüften Normsetzungsverfahren die Anliegen zur formalen Beteiligung nach § 41 bzw. § 47 GGO systematisch und fachlich aus. Die Fachreferate erstellten Synopsen, in denen sie die Vorschläge fachlich beurteilten. Die Hausleitung ent-

schied anschließend über die Referenten- bzw. Regierungsentwürfe. Die Fachreferate begründeten in den Ministervorlagen zwar, warum wesentliche Anliegen in den Entwürfen berücksichtigt oder nicht berücksichtigt werden sollten. Detaillierte Beurteilungen, welche Vorschläge in die Entwürfe einfließen sollten, enthielten aber nur die Synopsen. Nicht bei allen geprüften Normsetzungsverfahren waren zudem sämtliche Vorschläge in den Synopsen auch abschließend bewertet.

Der Bundesrechnungshof hat zwar keine Anhaltspunkte gefunden, dass sich das BMJV mit den informalen Einflussmöglichkeiten der externen organisierten Interessenträger nicht fachlich befasst hätte. Die geprüften Unterlagen enthielten zu diesen Anliegen aber nicht immer schriftliche Bewertungen. (Tz. 3.1.1)

- 0.10 Das BMJV entsprach bei keinem geprüften Normsetzungsverfahren vollständig den Vorgaben des § 51 GGO in Verbindung mit § 22 GGO, in den Kabinetttvorlagen die wesentlichen Ergebnisse der formalen Beteiligung externer organisierter Interessenträger darzustellen. Demzufolge konnten die Regelungen der GGO zur Transparenz der formalen Beteiligung für die Bundesregierung nicht in vollem Umfang greifen. (Tz. 3.2.2)
- 0.11 Das BMJV hat bereits in der Vergangenheit Maßnahmen getroffen, die formale Beteiligung für die breite Öffentlichkeit transparenter zu machen. Die Veröffentlichung von Referenten- und Regierungsentwürfen sowie von schriftlichen Stellungnahmen zu § 47 GGO auf seiner Internetseite sind wichtige Faktoren eines notwendigen offenen Umgangs. Jedoch waren nicht bei allen geprüften Regelungsvorhaben die Referentenentwürfe öffentlich zugänglich. Zudem sind bislang die Stellungnahmen der Länder zu § 47 GGO sowie die der Länder und kommunalen Spitzenverbände zu § 41 GGO von der Veröffentlichung ausgenommen. Außerdem könnte die Transparenz für die breite Öffentlichkeit noch verbessert werden, wenn das BMJV zum einen auch die informellen Einflussmöglichkeiten der externen organisierten Interessenträger offenlegte. Zum anderen könnte es auch öffentlich darlegen, in-

wieweit sie die Normsetzung wesentlich beeinflussten. (Tz. 3.2.1 und Tz. 3.2.2)

0.12 Das BMJV hat die Beteiligung externer organisierter Interessenträger bei Normsetzungsverfahren in vieler Hinsicht vorbildhaft umgesetzt. Gleichwohl sieht der Bundesrechnungshof noch Ansatzpunkte für Verbesserungen:

- Die Vorgaben zur formalen Beteiligung nach der GGO sollten auch bei Normsetzungsverfahren mit politisch bedingtem Termindruck eingehalten werden. (Tz. 3.1.3)
- Die Arbeitshilfe des BMJV sollte sich auch auf die formale Beteiligung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden nach § 41 GGO beziehen. Sie würde dann die Vorgaben und Möglichkeiten der GGO vollständig abbilden. (Tz. 3.1.3)
- Das BMJV sollte für jedes Normsetzungsverfahren in den eigenen Akten systematisch erfassen, in welchen Verfahrensstadien externe organisierte Interessenträger formale bzw. informale Einflussmöglichkeiten hatten. Aus solchen internen Übersichten sollte auch hervorgehen, wie es ihre Anliegen bewertete. (Tz. 3.1.3)
- Die Vorgaben der GGO, die wesentlichen Ergebnisse der formalen Beteiligung in den Vorlagen für das Bundeskabinett darzustellen, sollten vollständig eingehalten werden. (Tz. 3.2.3)
- Das BMJV sollte die Einflussmöglichkeiten externer organisierter Interessenträger für die breite Öffentlichkeit noch transparenter machen. Dazu sollten auf seiner Internetseite nicht nur die Referenten- und Regierungsentwürfe veröffentlicht werden. Es sollten ebenfalls Übersichten veröffentlicht werden, in welchen Verfahrensstadien externe organisierte Interessenträger ihre Anliegen vortragen konnten. Zudem sollten sämtliche schriftliche Stellungnahmen - z. B. auch die außerhalb der formalen Beteiligung nach der GGO - öffentlich zugänglich sein. Das BMJV sollte außerdem auch in den Normentwürfen selbst darlegen, ob externe organisierte Interessenträger Einflussmöglichkeiten hatten und inwieweit sie wesentlich einwirkten. (Tz. 3.2.3)

- 0.13 Das BMJV legte in seiner Stellungnahme dar, dass es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofs weitgehend zum Anlass nehmen werde, den kritischen Umgang mit Einflussmöglichkeiten Externer und deren Transparenz weiter zu befördern.

Die Argumente des BMJV gegen die empfohlene Ergänzung der Arbeitshilfe um die formale Beteiligung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden nach § 41 GGO waren dem Bundesrechnungshof bekannt. Er sähe es weiterhin als eine Verbesserung an, wenn die Arbeitshilfe die Vorgaben und Möglichkeiten der GGO vollständig abbilden würde. (Tz. 3.1.3)

1 Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsanlass und Prüfungsansatz

Die Normsetzung ist in einem Rechtsstaat ein wichtiges Instrument zur politischen Steuerung. Auf Bundesebene erarbeitet die Bundesregierung die meisten Gesetzesvorhaben¹, die dann – unter Beteiligung des Bundesrates – vom Deutschen Bundestag beschlossen werden.

In vorangegangenen Prüfungen stellten wir fest, dass Bundesministerien bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen und anderen Rechtsetzungsakten vereinzelt externe Personen und Berater einsetzten. Wir haben aufgezeigt, dass damit Risiken für die Neutralität staatlichen Handelns einhergehen können und sprachen Empfehlungen aus, die Transparenz zu erhöhen.

Neben dem Einsatz externer Personen und Berater können Externe auch auf andere Weise an Normsetzungsverfahren mitwirken. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) regelt, dass bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen verschiedene externe organisierte Interessenträger zu beteiligen sind, sofern sie betroffen sind: Länder, kommunale Spitzenverbände, Verbände und Fachkreise. Prüfungserkenntnisse lagen uns zu dieser Beteiligung Externer nach der GGO bislang nicht vor.

Mit einer Schwerpunktprüfung beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) haben wir uns näher mit der Transparenz des Normsetzungsverfahrens im Hinblick auf den Einfluss Externer befasst. Wir haben untersucht, auf welche Arten und in welchem Ausmaß Externe an Normsetzungsverfahren des BMJV mitwirkten. Zudem haben wir geprüft, ob die Mitwirkung so transparent gemacht wurde, dass das BMJV jeglichen Anschein von Interessenkonflikten und jedwede Zweifel an seiner Unparteilichkeit vermeiden konnte.

Für die Schwerpunktprüfung beim BMJV untersuchten wir als Stichprobe elf Normsetzungsverfahren, die das Ressort federführend betreute. Dabei handelte es sich um Rechtsetzungsakte aus der 18. Legislaturperiode, die bereits verkündet sind. Mit Hilfe von Vorrecherchen wählten wir Verfahren aus, die

¹ In der 17. Wahlperiode stammten 492 von insgesamt 906 Gesetzesvorhaben, die beim Bundesrat oder Deutschen Bundestag eingebracht wurden, von der Regierung (54 %). In der 18. Legislaturperiode sind es bislang 516 von 751 Gesamtvorhaben (69 %) (Deutscher Bundestag – Referat Parlamentsdokumentation, Statistik der Gesetzgebung mit Stand vom 6. Dezember 2013 bzw. 4. April 2017).

durch eine Vielzahl von Interessenträgern geprägt waren. Im Ergebnis bestimmten wir neun Gesetze und zwei Rechtsverordnungen. Diese stammen aus insgesamt neun Fachreferaten aus drei Abteilungen des BMJV (vgl. Anlage 1).

Wir prüften die elf Normsetzungsverfahren u. a. bei örtlichen Erhebungen. Dabei untersuchten wir zu den neun Gesetzen (Nummern 1-9 in Anlage 1) alle Tätigkeiten des BMJV ab Beginn der Vorbereitung des Referentenentwurfs bis zum Beschluss des Regierungsentwurfs im Bundeskabinett. Das parlamentarische Verfahren, das sich nach Kabinettsbeschluss im Bundesrat und Deutschen Bundestag anschließt, betrachteten wir nicht. Zwei Gesetze (Nummern 1-2 in Anlage 1) hatte das Ressort bereits in der 17. Legislaturperiode erarbeitet, aber aufgrund der Diskontinuität erst in der 18. Legislaturperiode abgeschlossen. Zu diesen zwei Gesetzgebungsverfahren untersuchten wir die Vorbereitungen in beiden Wahlperioden. Tätigkeiten anderer Bundesministerien, die z. B. bestimmte Textpassagen in Artikelgesetze einbrachten, waren nicht Gegenstand der Betrachtung. Auch bei den beiden Rechtsverordnungen (Nummern 10-11 in Anlage 1) untersuchten wir ausschließlich alle vorbereitenden Tätigkeiten des BMJV bis zum Beschluss des Bundeskabinetts bzw. des Bundesministers.

1.2 Begriffsbestimmungen

Beim Einsatz Externer sind zu unterscheiden:

- **„Externe Personen“** sind Personen, die außerhalb des öffentlichen Dienstes in einem Arbeitsverhältnis stehen und vorübergehend und unter Aufrechterhaltung ihres bisherigen Arbeitsverhältnisses in der Bundesverwaltung tätig sind.²
- **„Externe Berater“** werden aufgrund von entgeltlichen Verträgen über Beratungs- oder sonstige Dienstleistungen tätig. Gegenstand der Beratung ist dabei eine Leistung, die dem Ziel dient, im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen des Auftraggebers praxisorientierte Handlungsemp-

² Eine ausführliche Definition findet sich in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung (AVV) vom 17. Juli 2008.

fehlungen zu entwickeln und zu bewerten, den Entscheidungsträgern zu vermitteln und ggf. ihre Umsetzung zu begleiten.³

- **„Sonstige Externe“** umfassen alle sonstigen Beschäftigungs- und Dienstleistungsverhältnisse mit Externen. Dazu gehören insbesondere Externe, die ausdrücklich nicht als externe Personen bzw. Berater definiert sind (z. B. Beschäftigte aus Bundesunternehmen, befristet eingestellte Arbeitnehmer bzw. Verträge zur Beantwortung von technischen oder rechtlichen Fragestellungen ohne erkennbaren Beratungscharakter).⁴ Bei unserer Prüfung haben wir die Einsätze solcher sonstiger Externer betrachtet, die im Zusammenhang mit Normsetzungsverfahren Risiken für die Bundesverwaltung bergen können.
- Unter **„Externen organisierten Interessenträgern“** verstehen wir die Stellen außerhalb der Bundesregierung, die nach der GGO zu beteiligen sind: Länder und kommunale Spitzenverbände (§§ 41, 47 GGO), Fachkreise und Verbände (§ 47 GGO). Sie grenzen sich von den externen Personen und Beratern sowie von den sonstigen Externen dadurch ab, dass ihnen keine Beschäftigungs- oder Dienstleistungsverhältnisse zugrunde liegen.

2 Einsatz externer Personen und Berater

2.1 Arten und Ausmaß des Einsatzes

2.1.1 Feststellungen

In den vergangenen Jahren prüften wir mehrfach den Einsatz externer Personen und Berater in der Bundesverwaltung. Dabei lag auf Normsetzungsverfahren entsprechend ihrer Bedeutung für den Rechtsstaat ein besonderes Augenmerk.

In einer Prüfung verschiedener Bundesministerien im Jahr 2007⁵ stellten wir fest, dass externe Personen vereinzelt auch daran mitwirkten, Gesetz- und Verordnungsentwürfe zu erarbeiten. Um das Risiko zu begrenzen, die staatli-

³ Eine ausführliche Definition findet sich in dem Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) an die Obersten Bundesbehörden vom 30. September 2013, Gz.: II A 2 – H 1200/08/10073:009.

⁴ Vgl. hierzu die ausführlichen Definitionen und Negativabgrenzungen in der AVV bzw. im Rundschreiben des BMF.

⁵ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Unternehmen und Verbänden in obersten Bundesbehörden vom 25. März 2008, I 5–2007–987/VII 1–2007–1026.

che Neutralität zu verletzen, empfohlen wir, ausschließlich eigene Beschäftigte mit der federführenden Formulierung von Regelungsentwürfen zu befassen. Auf Basis dieser Empfehlung regelte die Bundesregierung in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung (AVV), dass ihre Mitwirkung in diesen Funktionen grundsätzlich nicht zulässig ist.

Eine Querschnittsprüfung im Jahr 2010⁶ zeigte, dass Bundesministerien externe Berater vereinzelt auch bei Normsetzungsverfahren zur rechtlichen Beratung, Erarbeitung von Entwürfen sowie zur weiteren Begleitung der Vorhaben einsetzten. Um den Verdacht auszuschließen, durch Dritte beeinflussbar zu sein, empfohlen wir, externe Berater nicht mit dem eigenständigen Formulieren von Regelungsentwürfen und dem federführenden Bearbeiten von Stellungnahmen zu befassen. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) veröffentlichte diese Empfehlung in seinen Leitsätzen zum Einsatz externer Berater.⁷

Als Gründe für die Einsätze Externer bei Normsetzungsverfahren nannten andere Bundesministerien seinerzeit überwiegend fehlende personelle Kapazitäten sowie mangelndes Fachwissen. Auch die elf aktuell geprüften Normsetzungsverfahren des BMJV waren mehrheitlich durch Termindruck zur Umsetzung von EU-Recht sowie Komplexität geprägt. Wir stellten jedoch fest, dass das BMJV keine externen Personen, Berater oder sonstigen Externen mitwirken ließ. Nach seiner Auffassung sind Normsetzungsverfahren eine Kernaufgabe des Hauses. Es werde viel Wert darauf gelegt, diese mit eigenen personellen Kapazitäten zu bewältigen. Aufgrund des Ressortzuschnitts seien für die Regelungsvorhaben vor allem juristische Fachkenntnisse notwendig. Dieser Sachverstand sei intern ausreichend vorhanden, sodass es nicht notwendig sei, Externe zu beauftragen.

⁶ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zum Einsatz externer Berater bei Normsetzungsverfahren vom 21. März 2011, I 5–2007–987/VII 1–2007–1026.

⁷ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/leitsaetze-der-externenfinanzkontrolle/leitsatzsammlung/ordnungsmaessigkeit/leitsatz-01-04-einsatz-externer-beratergrundsatz>.

2.1.2 Würdigung

Wir erkennen an, dass es für die Bundesverwaltung in Einzelfällen unverzichtbar sein mag, externen Sachverstand einzusetzen, um Lösungen für Probleme in einem sich rasch änderndem Umfeld finden zu können. Unzweifelhaft kann die Mitwirkung Externer aber Risiken für die Integrität und Neutralität der Verwaltung bergen. Es besteht die Gefahr, dass Externe Interessen verfolgen, die der Gemeinwohlorientierung des Bundes zuwider laufen. Dieses Risiko unerwünschter Einflussnahme ist bei Normsetzungsverfahren besonders hoch, da sie für Dritte von großer Tragweite sein können. Daher begrüßen wir ausdrücklich, dass das BMJV bei den elf geprüften Regelungsvorhaben keine externen Personen, Berater oder sonstigen Externen einsetzte.

Die Prüfung hat gezeigt, dass das BMJV die Vorbereitung und Erarbeitung von Normsetzungsverfahren in seiner Zuständigkeit mit eigenem Fachpersonal bewältigte, obwohl es sich dabei überwiegend um terminkritische und komplexe Regelungsmaterien handelte. Das Ressort kann daher als positives Beispiel dienen.

2.2 Transparenz des Einsatzes nach außen

2.2.1 Feststellungen

In den vorangegangenen Prüfungen zu externen Personen und Beratern stellten wir auch fest, dass andere Bundesministerien nicht immer ausreichend sichergestellt hatten, jeglichen Zweifel an ihrer Unparteilichkeit zu vermeiden. Daher empfehlen wir, die Transparenz der Einsätze zu erhöhen.

Auf Basis unserer Empfehlung ist das Bundesministerium des Innern (BMI) nach der AVV verpflichtet, dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages mindestens jährlich über die Einsätze externer Personen zu berichten.⁸ Zudem wird in den jährlichen Berichten des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Zahlungen an externe Berater seit dem Haushaltsjahr 2011⁹ ausgewiesen, ob eine Beratungsleistung im Zusammenhang mit Normsetzungsverfahren steht. Unsere weitere Empfehlung, den Pflichtenkatalog zur Begründung von Norment-

⁸ Berichte des BMI über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für die Zeiträume ab dem 1. Januar 2008.

⁹ Berichte des BMF an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Erfassung der Zahlungen an externe Berater für die Haushaltsjahre ab 2011.

würfen (§ 43 GGO) zu ergänzen, hat die Bundesregierung bisher nicht umgesetzt. Wir hatten empfohlen, in der Begründung zu Normentwürfen darzustellen, inwieweit externe Berater mitwirkten.

Die Angaben zum BMJV in den Berichten des BMI und des BMF für die Zeiträume ab dem 1. Juli 2009 bzw. ab dem Jahr 2009 entsprechen unserer Feststellung, dass es in den elf geprüften Normsetzungsverfahren keine externen Personen und Berater einsetzte. Beide Berichte richteten sich an Mitglieder des Deutschen Bundestages. Zwar werden die Berichte des BMI über externe Personen seit dem Berichtszeitraum für das Jahr 2014 veröffentlicht, nicht aber die Berichte des BMF über externe Berater. In den öffentlich zugänglichen Normentwürfen legte das BMJV nicht dar, dass keine externen Personen, Berater oder sonstigen Externen mitgewirkt hatten.

2.2.2 Würdigung

Normsetzungsverfahren sind für alle Betroffenen von großer Tragweite. Daher ist es entscheidend, dass Bundesministerien bei Rechtsetzungsakten jeglichen Anschein eines Interessenkonfliktes und einer Beeinflussung durch Dritte vermeiden können. Ein wirksames Instrument ist es, gegenüber allen an der politischen Willensbildung mitwirkenden Akteuren transparent zu machen, inwieweit externe Personen, Berater oder sonstige Externe mitwirkten.

Wir bewerten positiv, dass die Angaben zum BMJV in den Berichten des BMI und des BMF an den Haushaltsausschuss konsistent mit unserer Feststellung sind, dass es in den elf geprüften Normsetzungsverfahren keine externen Personen und Berater einsetzte. Durch vollständige Angaben konnten die Berichte die Transparenz insbesondere für den Deutschen Bundestag erhöhen. Das BMJV hätte jedoch die Transparenz für die breite Öffentlichkeit verbessern können, wenn es auch in den Normentwürfen dargelegt hätte, dass keine externen Personen, Berater und sonstigen Externen mitwirkten.

2.2.3 Empfehlungen

Wir empfehlen dem BMJV, in der Begründung zu Normentwürfen darzulegen, inwieweit externe Personen, Berater oder sonstige Externe mitwirkten. Auch die Angabe, dass es keine Externen einsetzte, würde zu einer erhöhten Transparenz für die breite Öffentlichkeit führen. Jeglicher Anschein eines Interes-

senkonfliktes und einer Beeinflussung durch Dritte könnte dadurch vermieden werden.¹⁰

3 Beteiligung externer organisierter Interessenträger

3.1 Arten und Ausmaß der Beteiligung

3.1.1 Feststellungen

(1) Formale Einflussmöglichkeiten gemäß der GGO

Gemäß der GGO hat die Bundesregierung bei der Vorbereitung und Erarbeitung von Gesetzesvorlagen Länder und kommunale Spitzenverbände sowie Verbände und Fachkreise zu beteiligen:

- § 41 GGO bestimmt, dass die Auffassung der Länder und kommunalen Spitzenverbände einzuholen ist, bevor der Entwurf einer Gesetzesvorlage erstellt wird, sofern ihre Belange berührt sind.
- § 47 Absatz 1 GGO bestimmt, dass Länder und kommunale Spitzenverbände möglichst frühzeitig zu dem Entwurf einer Gesetzesvorlage beteiligt werden sollen, wenn ihre Belange berührt sind. Wird zu einer Gesetzesvorlage eine mündliche Anhörung durchgeführt, sind gemäß § 47 Absatz 5 GGO die kommunalen Spitzenverbände einzuladen.
- § 47 Absatz 3 GGO bestimmt, dass für eine rechtzeitige Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie Fachkreisen § 47 Absatz 1 GGO entsprechend gilt. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben dabei grundsätzlich dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen. Gemäß § 47 Absatz 5 GGO können Verbände und Fachkreise auch mündlich angehört werden.

Demnach gibt die GGO vor, dass die Bundesregierung Länder und kommunale Spitzenverbände in einer früheren sowie späteren Phase eines Gesetzgebungsverfahrens zu beteiligen hat (§§ 41 und 47 GGO), hingegen Verbände und Fachkreise allein in einer späteren Phase (§ 47 GGO).

Gemäß § 62 Absatz 2 GGO gilt § 47 GGO auch für die Entwürfe von Rechtsverordnungen.

¹⁰ Allein Rechtsverordnungen, die ohne parlamentarisches Verfahren erlassen werden, werden nicht als Drucksache veröffentlicht; sie sollten daher nach § 48 Absatz 2 GGO im Internet veröffentlicht werden (siehe dazu Tz. 3.3).

§§ 41 und 47 GGO ermöglichen es Ländern, kommunalen Spitzenverbänden sowie Verbänden und Fachkreisen ihre Interessen und spezifischen Fachkenntnisse gegenüber der Bundesregierung vorzutragen. Sie haben zwar keinen Anspruch darauf, dass ihre Positionen berücksichtigt werden. Die externen organisierten Interessenträger können aber für ihre Anliegen werben und versuchen, auf formalem Weg Einfluss auf die Normsetzung zu nehmen.

Die Beteiligungsmöglichkeiten nach der GGO reihen sich in ein komplexes Normsetzungsverfahren ein. Um die Bundesministerien dabei zu unterstützen, gibt es verschiedene Arbeitshilfen, wie z. B. das Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des BMI.¹¹

Die Prüfung ergab, dass das BMJV §§ 41 und 47 GGO in der Praxis wie folgt umsetzte (vgl. Anlagen 2 und 3):

- Bei zwei der neun geprüften Gesetzgebungsverfahren beteiligte das BMJV Länder und kommunale Spitzenverbände nach § 41 GGO. In einem Verfahren beteiligte es die Länder schriftlich und lud sowohl die Länder als auch kommunalen Spitzenverbände zu einer mündlichen Anhörung ein. In dem anderen Verfahren beteiligte es beide schriftlich.
- Bei zehn Normsetzungsverfahren gab das BMJV Ländern, kommunalen Spitzenverbänden sowie Verbänden und Fachkreisen nach § 47 GGO die Möglichkeit, sich schriftlich zum Referentenentwurf zu äußern. Dabei räumte es überwiegend Fristen von weit über drei Wochen ein. In keinem der geprüften Regelungsvorhaben hörte es die externen organisierten Interessenträger nach § 47 GGO mündlich an.
- Bei einem Regelungsvorhaben übersandte das BMJV den Referentenentwurf ausschließlich zur Kenntnisnahme. Grund für die fehlende Beteiligungsmöglichkeit nach § 47 GGO sei die Eilbedürftigkeit der Vorlage im Bundeskabinett. In der Prüfung konnten wir jedoch nicht feststellen, dass die Eilbedürftigkeit inhaltlich begründet war.
- Für alle Beteiligungen der Länder verwendeten die Fachreferate standardisierte E-Mail-Verteiler. Die jeweils beteiligten kommunalen Spitzenverbände sowie Verbände und Fachkreise wählten sie auf Basis referatsinterner

¹¹ Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 26. September 2012.

Verteiler aus. Diese passten sie je nach Inhalt des Referentenentwurfs ggf. an. Dabei versuchten die Fachreferate, sämtliche betroffenen Verbände und Fachkreise zu berücksichtigen. Die Hausleitung genehmigte jeweils den Versand.

(2) Informale Einflussmöglichkeiten außerhalb der GGO

In der Prüfung stellten wir fest, dass externe organisierte Interessenträger nicht nur formale Einflussmöglichkeiten durch die Beteiligung gemäß der GGO hatten. Sie konnten ihre Interessen auch auf Wegen vortragen, die weder Regelungen der GGO noch anderen Vorgaben unterliegen.

Den Ländern boten sich in der Praxis bei insgesamt vier der elf geprüften Normsetzungsverfahren vor allem folgende informale Einflussmöglichkeiten (vgl. Anlage 2):

- Bei zwei Normsetzungsverfahren hatten Länder schriftliche Vorschläge an das BMJV gesendet, bevor es mit der formalen Beteiligung gemäß § 47 GGO begann. Drei Regelungsvorhaben wurden während dieser Phase in Verbraucherschutzministerkonferenzen (VSMK) beraten, eines in einer Justizministerkonferenz (JUMIKO).
- Bei zwei Normsetzungsverfahren übermittelten Länder schriftliche Anliegen an das BMJV, nachdem es die formale Beteiligung gemäß § 47 GGO abgeschlossen hatte. In zwei Verfahren fand während dieser Phase eine VSMK statt, in zwei Verfahren A-Länderkoordinierungssitzungen, in einem Verfahren wurden bilaterale Gespräche geführt.

Verbände und Fachkreise hatten bei allen geprüften Normsetzungsverfahren insbesondere folgende vielfältige Einflussmöglichkeiten außerhalb der Beteiligung gemäß der GGO (vgl. Anlage 3):

- Bei einem Normsetzungsverfahren hatte ein Verband auf eine Änderungsnotwendigkeit einer Rechtsverordnung hingewiesen und somit das Verfahren „angestoßen“.
- Bei einer Rechtsverordnung hatte das BMJV bereits zu dem ermächtigenden Gesetz ein Arbeitskreis verschiedener Verbände und Fachkreise modelliert. Es übernahm die Ergebnisse dieses Arbeitskreises vollständig als Regelungsinhalte.

- Zu zwei Normsetzungsverfahren hatte das BMJV Verbände und Fachkreise beteiligt, bevor es einen Referentenentwurf erstellte. Bei einem Verfahren hörte es die Stellen mündlich an, im anderen Verfahren schriftlich.
- Das BMJV diskutierte ein Regelungsvorhaben in einer Arbeitsgruppensitzung verschiedener Verbände und Fachkreise unter seiner Moderation, während es den Referentenentwurf noch erarbeitete.
- Zu elf Normsetzungsverfahren richteten Verbände und Fachkreise ihre Anliegen schriftlich an das BMJV, während es den Referentenentwurf erstellte (vor Beginn der formalen Beteiligung nach § 47 GGO). Bei sieben Verfahren fanden während dieser Phase bi- oder multilaterale Gespräche statt. Sie wurden auf verschiedenen Hierarchieebenen bis hin zur Staatssekretär- oder Ministerebene geführt.
- Bei neun Regelungsvorhaben wendeten sich Stellen mit ihren Positionen schriftlich an das BMJV, während es den Regierungsentwurf erarbeitete (nach Abschluss der formalen Beteiligung nach § 47 GGO). In sieben Vorhaben fanden während bzw. nach Abschluss der formalen Beteiligung bi- oder multilaterale Gespräche statt. Sie wurden auf verschiedenen Hierarchieebenen bis hin zur Staatssekretär- oder Ministerebene geführt.
- Bei einem Normsetzungsverfahren schloss das BMJV zusammen mit verschiedenen Verbänden ein Kompromisspaket, während es den Regierungsentwurf erstellte.

(3) Umgang mit den formalen und informalen Einflussmöglichkeiten

Zu den formalen Einflussmöglichkeiten im Gesetzgebungsverfahren steht für die Beschäftigten des BMJV im Intranet eine interne Arbeitshilfe¹² zur Verfügung. Sie bezieht sich aber auf Verfahrensschritte nachdem der Referentenentwurf erstellt wurde und greift dementsprechend § 41 GGO nicht mehr auf.

Zu § 47 GGO bestimmt die Arbeitshilfe, dass der von der Hausleitung gebilligte Referentenentwurf an die Länder, Verbände und Fachkreise zu versenden ist. Sie sollen sich schriftlich innerhalb einer Frist äußern können, die möglichst drei Wochen nicht überschreitet. Für die Beteiligung der Länder verweist die Arbeitshilfe auf Verteilerlisten im Intranet. Die zu beteiligenden Verbände und

¹² Handreichung „Der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens – Vom Referentenentwurf bis zur Verkündung“, 19. Dezember 2013.

Fachkreise sollen entsprechend den Inhalten des Entwurfs ausgewählt werden. Die Auswahl solle schließlich gegebenenfalls mit den vorgesetzten Ebenen bis zur Hausleitung abgestimmt werden. Die Arbeitshilfe bestimmt ferner, dass die Stellungnahmen von Ländern, Verbänden und Fachkreisen zur Beteiligung nach § 47 GGO auszuwerten und in einem Regierungsentwurf zusammenzuführen sind. Dieser sei dann der Hausleitung vorzulegen.

In der Praxis wertete das BMJV bei allen geprüften Normsetzungsverfahren die Anliegen zur formalen Beteiligung nach § 41 bzw. § 47 GGO systematisch und fachlich aus. Die Fachreferate erstellten Synopsen, in denen sie die Vorschläge fachlich bewerteten. Auf dieser Basis erarbeiteten sie Referenten- bzw. Regierungsentwürfe und legten sie der Hausleitung vor. Die Fachreferate erläuterten in den Ministervorlagen mehrheitlich geäußerte Vorschläge von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden und/oder wesentliche Anliegen von Verbänden und Fachkreisen. Sie begründeten zwar, warum diese in den Entwürfen berücksichtigt oder nicht berücksichtigt werden sollten. Detaillierte fachliche Beurteilungen, welche Vorschläge in die Entwürfe einfließen sollten, enthielten aber nur die Synopsen. Bei acht Normsetzungsverfahren waren zudem nicht alle Vorschläge in den Synopsen auch abschließend bewertet.

Zu den informalen Einflussmöglichkeiten gibt die interne Arbeitshilfe keinen Rahmen vor.

Wir haben zwar keine Anhaltspunkte gefunden, dass sich das BMJV mit den Anliegen, für die externe organisierte Interessenträger außerhalb der formalen Beteiligung gemäß der GGO warben, nicht fachlich befasst hätte. Zu diesen Vorschlägen enthielten die geprüften Unterlagen jedoch nicht immer schriftliche Bewertungen, z. B. wurden nicht alle Gespräche protokolliert. Sofern das BMJV die Anliegen schriftlich beurteilte, erfolgte dies z. B. in vor- oder nachbereitenden Unterlagen zu Gesprächen, in Antwortschreiben zu Eingaben, oder auch in Ministervorlagen zu Referenten- bzw. Regierungsentwürfen.

Soweit für uns ersichtlich, konnten Länder und kommunale Spitzenverbände bei den elf geprüften Normsetzungsverfahren durch formale und informale Einflussmöglichkeiten sowohl minimale redaktionelle Änderungen als auch zahlreiche umgesetzte Vorschläge erwirken. Der Einfluss von Verbänden und Fachkreisen reichte von wenigen umgesetzten Vorschlägen bis zu wesentlicher

Mitgestaltung in Form von Regelungsinhalten oder in Form eines Kompromisspakets.

Auf Basis der geprüften Unterlagen war aber nicht ohne weiteres nachvollziehbar, wie externe organisierte Interessenträger die Normsetzung beeinflussten:

- Bei den elf untersuchten Normsetzungsverfahren erfasste das BMJV nicht systematisch, an welchen Stellen des Verfahrens externe organisierte Interessenträger ihre Anliegen vortragen konnten. Das erschwerte es vor allem, die informalen Einflussmöglichkeiten zu bestimmen. Zwar lagen zu sechs Regelungsvorhaben Übersichten vor, wann welcher Interessenträger Stellung zu den Beteiligungen gemäß der GGO genommen hatte (vgl. Anlagen 2 und 3). Aber auch bei diesen Verfahren hatte das BMJV nicht systematisch die informalen Einflussmöglichkeiten erfasst.
- Bei vier Normsetzungsverfahren enthielten die geprüften Unterlagen keine Übersichten der Stellungnahmen zu den formalen Beteiligungen gemäß der GGO (vgl. Anlagen 2 und 3). Zudem waren bei acht Regelungsvorhaben die Vorschläge in den Synopsen nicht abschließend bewertet. Bei diesen Verfahren war nicht leicht ersichtlich, ob die Synopsen vollständig sind und wie die externen organisierten Interessenträger die Normsetzung formal beeinflussten.
- Das BMJV bewertete Anliegen, für die externe organisierte Interessenträger außerhalb der formalen Beteiligung warben, nicht immer in schriftlicher Form. Sofern es sie schriftlich beurteilte, erfolgte dies nicht systematisch, sondern punktuell. Demzufolge waren insbesondere informale Einflüsse nicht verlässlich nachvollziehbar.

3.1.2 Würdigung

In einem Umfeld mit zunehmender Spezialisierung des Wissens ist es für eine gute Rechtsetzung notwendiger denn je, dass die Bundesregierung bereits im vorparlamentarischen Verfahren die Expertise der Betroffenen nutzt und sich mit ihren Interessen befasst. Daher ist es unerlässlich, dass sie frühzeitig Länder, kommunale Spitzenverbände sowie Verbände und Fachkreise beteiligt.

Die Interessen von Ländern und Kommunen können jedoch auch Bundesinteressen zuwider laufen. Zudem können die Positionen von Verbänden und Fachkreisen auch der Gemeinwohlorientierung der Bundesverwaltung entge-

genstehen. Demzufolge muss die Grenze der Beteiligung externer organisierter Interessenträger dort liegen, wo die Integrität und Neutralität der Bundesverwaltung verletzt werden können. Um diese Grenze nicht zu überschreiten, müssen Bundesministerien den Interessen Externer mit kritischer Distanz begegnen. Dies ist durch einen sachgerechten und systematischen Umgang mit ihren Einflussmöglichkeiten sicherzustellen.

Wir erkennen an, dass das BMJV bei zwei geprüften Gesetzgebungsverfahren Länder und kommunale Spitzenverbände nach § 41 GGO beteiligte, obwohl Termindruck bestand, EU-Recht umzusetzen. Wir bewerten außerdem positiv, dass es ihm bei fast allen untersuchten Normsetzungsverfahren gelang, Länder, kommunale Spitzenverbände sowie Verbände und Fachkreise nach § 47 GGO frühzeitig mit weit mehr als drei Wochen Frist zu beteiligen. Wir begrüßen insbesondere, dass es dabei möglichst alle betroffenen Verbände und Fachkreise auswählte. In einem Verfahren hat es den Referentenentwurf jedoch nur zur Kenntnisnahme versandt. Die als Begründung genannte „Eilbedürftigkeit“ sehen wir nicht. In dem untersuchten Verfahren ergab sich der Zeitdruck allein aus einer politischen Vorgabe. Lediglich politisch bedingter Termindruck stellt - anders als z. B. ein laufendes EU-Vertragsverletzungsverfahren - keinen sachgerechten Grund dar, von der Vorgabe des § 47 GGO abzuweichen.

Wir begrüßen, dass das BMJV mit einer Arbeitshilfe die Grundlage geschaffen hat, die formale Beteiligung gemäß der GGO in interne Entscheidungsprozesse zu integrieren. Sie gewährleistet, dass es sich systematisch mit den formalen Einflussmöglichkeiten nach § 47 GGO befasst, da der resultierende Regierungsentwurf von der Hausleitung zu billigen ist.

In der Prüfung haben wir keine Anhaltspunkte gefunden, dass das BMJV die notwendige kritische Distanz zu den Interessen der externen organisierten Interessenträger nicht gewahrt hätte. Wir begrüßen insbesondere, dass das BMJV in allen geprüften Normsetzungsverfahren Stellungnahmen zu den formalen Beteiligungen nach §§ 41 und 47 GGO fachlich und systematisch bewertete.

Insgesamt hat das BMJV die Beteiligung externer organisierter Interessenträger gemäß der GGO sowie den Umgang mit ihren formalen und informalen

Einflussmöglichkeiten in vieler Hinsicht vorbildhaft umgesetzt. Gleichwohl sehen wir noch Verbesserungsmöglichkeiten.

3.1.3 Empfehlungen

Wir empfehlen dem BMJV, auch bei Normsetzungsverfahren mit politischem Termindruck die Vorgabe nach § 47 GGO einzuhalten.

Das BMJV könnte die Arbeitshilfe aus unserer Sicht noch verbessern, wenn es sie um die formale Beteiligung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden nach § 41 GGO ergänzen würde. Die Arbeitshilfe würde dann die Vorgaben und Möglichkeiten der GGO vollständig abbilden.

Um etwaigen Zweifeln an seiner Unparteilichkeit jederzeit entgegenzutreten zu können, sollte das BMJV bei allen Normsetzungsverfahren systematisch erfassen, in welchen Verfahrensstadien externe organisierte Interessenträger ihre Anliegen vortragen konnten. Dazu sollte es für die Phasen der Erarbeitung des Referenten- sowie des Regierungsentwurfs für die eigenen Akten je eine Übersicht mit folgenden Inhalten erstellen:

- Datum der Einflussmöglichkeit,
- Bezeichnung des externen organisierten Interessenträgers,
- Art der Einflussmöglichkeit (z. B. schriftliche Stellungnahme, Gespräch o. ä.) und
- Verweis auf Dokumente, in denen die Vorschläge abschließend bewertet sind (z. B. Synopse, Protokoll, Antwortschreiben o. ä.), oder kurze Bewertung der Vorschläge.

Eine solche interne Übersicht würde insbesondere leichter ersichtlich machen, welche informalen Einflussmöglichkeiten bestanden. Ein weiterer Vorteil der Übersicht wäre, dass auch leichter zu bestimmen wäre, ob die Synopsen zu der formalen Beteiligung gemäß der GGO vollständig sind. Zudem würde sie sicherstellen, dass die Vorschläge in den Synopsen abschließend bewertet sind. Dann wäre ohne hohen Aufwand ersichtlich, wie externe organisierte Interessenträger die Normsetzung formal beeinflussen. Zudem könnte die Übersicht gewährleisten, dass auch zu den Anliegen außerhalb der formalen Beteiligung fachliche Beurteilungen vorliegen. Dadurch könnten informale Einflüsse verlässlich nachvollzogen werden.

3.2 Transparenz der Beteiligung nach außen

3.2.1 Feststellungen

(1) Formale Einflussmöglichkeiten gemäß der GGO

Die GGO bestimmt, inwieweit die formale Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Verbänden und Fachkreisen an Normsetzungsverfahren innerhalb der Bundesregierung sowie gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften und der Öffentlichkeit transparent zu machen ist:

- Nach § 51 GGO in Verbindung mit § 22 GGO ist in der Kabinetttvorlage zu einem Gesetzentwurf das wesentliche Ergebnis der formalen Beteiligung darzustellen. Die Vorlage für das Bundeskabinett richtet sich auch an das Bundespräsidialamt sowie an den Bundesrechnungshof (§ 23 GGO).
- Nach § 48 Absatz 2 GGO ist ein Gesetzentwurf, der den Ländern, Fachkreisen und Verbänden zugeleitet wird, auch den Geschäftsstellen der Fraktionen des Deutschen Bundestages und dem Bundesrat zur Kenntnis zu geben.
- § 48 Absatz 3 GGO eröffnet die Möglichkeit, einen Gesetzentwurf im Internet einzustellen.

Gemäß § 62 Absätze 2 und 3 GGO gelten §§ 22, 48 und 51 GGO grundsätzlich auch für Rechtsverordnungen.

Die interne Arbeitshilfe des BMJV verweist auf die Vorgaben der GGO zur Kabinetttvorlage und zur Information der gesetzgebenden Körperschaften. Sie stellt auch die Möglichkeit dar, den Referentenentwurf im Internet zu veröffentlichen. Dazu konkretisiert eine Hausverfügung vom März 2016,¹³ dass der Referentenentwurf auf der Internetseite des BMJV veröffentlicht werden soll. Die Hausverfügung trifft zudem eine Regelung zur Transparenz der Beteiligung nach § 47 GGO gegenüber der breiten Öffentlichkeit. Sie gibt vor, dass auch die schriftlichen Stellungnahmen kommunaler Spitzenverbände, der Verbände und Fachkreise auf der Internetseite zu veröffentlichen sind. Die Regelung bezieht aber explizit nicht die Stellungnahmen der Länder ein. Außerdem umfasst sie nicht die mögliche Beteiligung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden nach § 41 GGO.

¹³ Hausverfügung 6.1.1, Stand 3/16.

Unsere Prüfung ergab, dass das BMJV bei der Beteiligung externer organisierter Interessenträger nach §§ 41 und 47 GGO in der Praxis wie folgt vorging (vgl. Anlage 4):

- Bei allen geprüften Normsetzungsverfahren hatte das BMJV die anderen Bundesministerien informiert, bevor es externe organisierte Interessenträger nach §§ 41 bzw. 47 GGO beteiligte. Zudem wies es die anderen Bundesministerien bei der Abstimmung der Regierungsentwürfe allgemein darauf hin, dass auch Ergebnisse der formalen Beteiligung nach § 47 GGO eingeflossen waren.
- Das BMJV legte zwar in allen zehn erstellten Kabinetttvorlagen¹⁴ dar, dass es die Länder formal beteiligt bzw. den Ländern den Referentenentwurf zur Kenntnis zugesendet hatte (vgl. Tz. 3.1.1). Die Aussagen zum Ergebnis der Beteiligung beschränkte es aber bei sieben der zehn Kabinetttvorlagen darauf, dass die Länder keine grundsätzlichen Bedenken geäußert hätten und/oder es ihre Anliegen soweit wie möglich berücksichtigt habe. Aus diesen Vorlagen war demzufolge nicht ersichtlich, inwiefern die Länder wesentliche Vorschläge geäußert hatten, die umgesetzt bzw. nicht umgesetzt wurden. In drei Kabinetttvorlagen legte das BMJV zwar dar, dass es bestimmte Forderungen der Länder nicht berücksichtigt hatte. Aber auch aus diesen Vorlagen ging nicht hervor, welche wesentlichen Anliegen die Länder überhaupt verfolgt hatten und welche davon umgesetzt bzw. nicht umgesetzt wurden.

Das BMJV wies in sieben der zehn Kabinetttvorlagen nicht darauf hin, dass es kommunale Spitzenverbände sowie Verbände und Fachkreise formal beteiligt hatte. In den anderen drei Vorlagen beschränkte es die Aussagen zum Ergebnis der Beteiligung darauf, dass es deren Stellungnahmen berücksichtigt habe. Daher war auch hinsichtlich der kommunalen Spitzenverbände sowie der Verbände und Fachkreise nicht nachvollziehbar, welche wesentlichen Vorschläge berücksichtigt bzw. nicht berücksichtigt wurden.

- Das BMJV informierte die Fraktionen des Deutschen Bundestages und den Bundesrat, dass es die Referentenentwürfe zur Beteiligung nach § 47 GGO übersandt hatte.

¹⁴ Bei einer geprüften Rechtsverordnung war es nach § 62 Absatz 3 GGO nicht erforderlich, eine Kabinetttvorlage zu erstellen, da sie ausschließlich durch das BMJV selbst erlassen wurde. Daher erstellte das BMJV zehn und nicht elf Kabinetttvorlagen.

- Bei vier Regelungsvorhaben veröffentlichte das BMJV auf seiner Internetseite nicht den Referentenentwurf, bei allen Vorhaben aber den Regierungsentwurf.
- Eines der elf geprüften Normsetzungsverfahren fiel zeitlich bereits unter die Regelung der Hausverfügung. Dementsprechend wurden Stellungnahmen von kommunalen Spitzenverbänden, Verbänden sowie Fachkreisen zu § 47 GGO auf der Internetseite öffentlich zugänglich gemacht, nicht jedoch die der Länder.

(2) Informale Einflussmöglichkeiten außerhalb der GGO

In der Prüfung stellten wir fest, dass das BMJV bei den Normsetzungsverfahren überwiegend nicht nach außen transparent machte, welche informalen Einflussmöglichkeiten externe organisierte Interessenträger hatten. Abgesehen von Einzelfällen legte es sie weder den anderen Bundesministerien, noch den gesetzgebenden Körperschaften, oder der Öffentlichkeit dar. Das BMJV veröffentlichte auf seiner Internetseite z. B. auch nicht die schriftlichen Anliegen außerhalb der formalen Beteiligung gemäß der GGO.

(3) Umgang mit den formalen und informalen Einflussmöglichkeiten

Bei den untersuchten Regelungsvorhaben reichte der Einfluss von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden sowie Verbänden und Fachkreisen bis hin zu wesentlicher Mitgestaltung in Form von Regelungsinhalten oder in Form eines Kompromisspakets (vgl. Tz. 3.1.1). Das BMJV legte zwar zu einem Vorhaben dar, dass die Ergebnisse eines Arbeitskreises verschiedener Verbände als Regelungsinhalte in den Entwurf eingeflossen waren. In einem anderen Normsetzungsverfahren machte es aber nicht transparent, dass es ein Kompromisspaket mit Verbänden geschlossen hatte. In allen anderen Verfahren legte es jedenfalls nicht offen, inwieweit externe organisierte Interessenträger einen wesentlichen Einfluss hatten.

3.2.2 Würdigung

Wir sind bei unserer Prüfung auf keine Anhaltspunkte gestoßen, dass das BMJV die notwendige kritische Distanz zu den Anliegen externer organisierter Interessenträger nicht gewahrt hätte. Insbesondere bei Normsetzungsverfahren ist jedoch ein offener Umgang mit ihren Einflussmöglichkeiten erforderlich.

Anderenfalls kann die Bundesregierung etwaige Zweifel daran, dass sie ihre Aufgabe sachgerecht wahrnimmt, nicht ohne weiteres vermeiden.

Wir erkennen an, dass das BMJV bei allen geprüften Normsetzungsverfahren die anderen Bundesministerien informierte bevor bzw. nachdem es externe organisierte Interessenträger formal beteiligte. Wir bewerten zudem positiv, dass es jeweils auch den gesetzgebenden Körperschaften mitteilte, wenn es die Referentenentwürfe nach § 47 GGO übersandt hatte. Das BMJV stellte jedoch in sieben Kabinettsvorlagen nicht dar, dass es kommunale Spitzenverbände sowie Verbände und Fachkreise formal beteiligt hatte. Außerdem ging aus keiner der Kabinettsvorlagen hervor, inwieweit sowohl die Länder als auch die kommunalen Spitzenverbände, Verbände und Fachkreise wesentliche Anliegen hatten, die berücksichtigt bzw. nicht berücksichtigt wurden. Somit entsprach das BMJV in keinem geprüften Normsetzungsverfahren vollständig den Vorgaben des § 51 GGO in Verbindung mit § 22 GGO, in den Kabinettsvorlagen die wesentlichen Ergebnisse der formalen Beteiligung darzustellen. Demzufolge konnten diese Regelungen der GGO zur Transparenz der formalen Beteiligung insbesondere für die Bundesregierung, aber auch für das Bundespräsidialamt sowie den Bundrechnungshof, nicht in vollem Umfang greifen.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass das BMJV bereits in der Vergangenheit Maßnahmen ergriffen hat, die formale Beteiligung für die breite Öffentlichkeit transparenter zu machen. Veröffentlichungen der Referentenentwürfe sowie der Stellungnahmen kommunaler Spitzenverbände, der Verbände und Fachkreise zu § 47 GGO im Internet sind wichtige Faktoren eines offenen Umgangs.

Das BMJV hat zwar schon vorbildhafte Vorkehrungen für mehr Transparenz gegenüber der breiten Öffentlichkeit getroffen. Gleichwohl sehen wir noch Ansatzpunkte für Verbesserungen. Darüber hinaus sollte das BMJV auch sicherstellen, dass die bestehenden Regelungen der GGO zur Transparenz der formalen Beteiligung für die Bundesregierung vollständig eingehalten werden.

3.2.3 Empfehlungen

Wir empfehlen dem BMJV, die Vorgaben des § 51 GGO in Verbindung mit § 22 GGO vollständig umzusetzen. Es sollte in den Kabinettsvorlagen die we-

sentlichen Ergebnisse der formalen Beteiligung der Länder, kommunalen Spitzenverbände sowie der Verbände und Fachkreise darlegen.

Das BMJV sollte in der Praxis sicherstellen, dass neben den Regierungsentwürfen in allen Verfahren auch die Referentenentwürfe veröffentlicht werden. Zudem könnte die Transparenz für die breite Öffentlichkeit noch erhöht werden, wenn auch die Stellungnahmen der Länder zu § 47 GGO sowie die der Länder und kommunalen Spitzenverbände zu § 41 GGO auf der Internetseite zugänglich wären.

Außerdem sollte das BMJV gegenüber allen an der politischen Willensbildung mitwirkenden Akteuren offenlegen, welche informalen Einflussmöglichkeiten für die externen organisierten Interessenträger bestanden. Dazu sollte es im Internet zusammen mit den Referenten- und Regierungsentwürfen je eine Übersicht mit folgenden Inhalten veröffentlichen:

- Datum der Einflussmöglichkeit,
- Bezeichnung des externen organisierten Interessenträgers,
- Art der Einflussmöglichkeit (z. B. schriftliche Stellungnahme, Gespräch o. ä.).

Die Transparenz über informale Einflussmöglichkeiten könnte zusätzlich verbessert werden, wenn auch schriftliche Anliegen außerhalb der formalen Beteiligung öffentlich zugänglich wären.

Aus unserer Sicht sollte die breite Öffentlichkeit aber nicht nur im Internet darüber informiert werden, welche Einflussmöglichkeiten externe organisierte Interessenträger hatten. Das BMJV sollte darüber hinaus auch in den Normentwürfen selbst offenlegen, ob sie Interessen vortragen konnten und inwieweit sie wesentlich einwirkten.

4 Stellungnahme des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

Das BMJV hat mit Schreiben vom 27. September 2017 zu unserer Prüfungsmitteilung Stellung genommen. Es erkennt unsere Feststellungen und Empfehlungen nahezu gänzlich an. Das BMJV werde sie zum Anlass nehmen, den kritischen Umgang mit Einflussmöglichkeiten Externer und deren Transparenz weiter zu befördern. Zudem werde es unsere Hinweise in Gespräche mit den

anderen Ressorts über den Ausbau der Transparenz des Normsetzungsverfahrens einbringen.

Allein zu unserer Empfehlung, die Arbeitshilfe um die formale Beteiligung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden nach § 41 GGO zu ergänzen, sieht das BMJV keinen Handlungsbedarf. Die Arbeitshilfe sei eine bloße Handreichung. Sie erläutere nicht die GGO, sondern erkläre die praktischen Arbeitsschritte, die in einem bestimmten Abschnitt des Gesetzgebungsverfahrens anfallen. Dabei erstrecke sie sich ausdrücklich nicht auf den von uns angesprochenen Verfahrensabschnitt. Die GGO und somit die Vorgabe des § 41 gelten unmittelbar und seien von den Fachreferaten zu beachten. Das BMJV brauche sie daher nicht in ein anderes Format umzusetzen. (Tz. 3.1.3)

5 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofs

Das BMJV greift unsere Feststellungen und Empfehlungen weitgehend auf. Wir begrüßen insbesondere seine Bereitschaft, sie in Gespräche mit den anderen Ressorts über den Ausbau der Transparenz des Normsetzungsverfahrens einzubringen.

Die Argumente, die das BMJV gegen unsere empfohlene Ergänzung der Arbeitshilfe anführt, waren uns bekannt. Im Gegensatz zu ihm sähen wir es weiterhin als eine Verbesserung an, wenn die Arbeitshilfe die praktischen Arbeitsschritte nicht nur zu § 47 GGO erklärte, sondern auch zu § 41 GGO. Sie würde dann die Vorgaben und Möglichkeiten der GGO vollständig abbilden.
(Tz. 3.1.3)

Hugo

Franz

Zur Prüfung ausgewählte Normsetzungsverfahren des BMJV aus der 18. Legislaturperiode

Nr.	Normsetzungsverfahren	Fachreferat	Anmerkungen
1	Gesetz	██████████ III B 2)	Umsetzung von EU-Recht; 17. und 18. Legislaturperiode (LP)
2	Gesetz	██████████	17. und 18. Legislaturperiode (LP)
3	Gesetz	██████████	Umsetzung von EU-Recht
4	Gesetz	██████████	Umsetzung von EU-Recht
5	Gesetz	██████████	Umsetzung von EU-Recht
6	Gesetz	██████████	Umsetzung von EU-Recht
7	Gesetz	██████████	
8	Gesetz	██████████ ██████████	
9	Gesetz	██████████	Umsetzung von EU-Recht
10	Rechtsverordnung	██████████	
11	Rechtsverordnung	██████████	

Ausmaß und Art der Beteiligung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden

Nr.	Formale Einflussmöglichkeit durch Beteiligung nach § 41 GGO	Formale Einflussmöglichkeit durch Beteiligung nach § 47 Absatz 1 GGO		Umgang mit formalen Einflussmöglichkeiten			Informale Einflussmöglichkeiten		
		Beteiligung	Stellungnahmefrist in (Kalender-)wochen	Systematische fachliche Bewertung / Synopse	Übersicht der Stellungnahmen	Abschließende Bewertung	Vor formaler Beteiligung	Während formaler Beteiligung	Nach formaler Beteiligung
1		✓	12 Wochen (17. LP) 2,5 Wochen (18. LP)	✓	✓	✓			
2		✓	12 Wochen (17. LP) 12 Wochen (18. LP)	✓	✓				
3		✓	12 Wochen	✓					
4		✓	8 Wochen	✓			• VSMK • JuMiKo • schriftliche Anliegen		• VSMK • A-Länderkoordinierungssitzung
5	✓	✓	10 Wochen	✓	✓		• VSMK • schriftliche Anliegen		• A-Länderkoordinierungssitzung • schriftliche Anliegen
6		✓	10 Wochen	✓					
7				nicht relevant, da keine formale Beteiligung	nicht relevant, da keine formale Beteiligung	nicht relevant, da keine formale Beteiligung			

8		✓	10 Wochen	✓	✓	✓			
9	✓	✓	8,5 Wochen	✓	✓	(nur für Beteiligung nach § 47 GGO)	• VSMK		• bilaterale Gespräche
10	für Rechtsverordnungen nicht relevant	✓	12 Wochen	✓	✓				• schriftliche Anliegen
11	für Rechtsverordnungen nicht relevant	✓	3,5 Wochen	✓					

Ausmaß und Art der Beteiligung von Verbänden und Fachkreisen

Nr.	Formale Einflussmöglichkeit durch Beteiligung nach § 47 Absatz 3 GGO		Umgang mit formalen Einflussmöglichkeiten			Informale Einflussmöglichkeiten		
	Beteiligung	Stellungnahmefrist in (Kalender-)wochen	Systematische fachliche Bewertung / Synopse	Übersicht der Stellungnahmen	Abschließende Bewertung	Vor formaler Beteiligung	Während formaler Beteiligung	Nach formaler Beteiligung
1	✓	12 Wochen (17. LP) 2,5 Wochen (18. LP)	✓	✓	✓	• Arbeitsgruppe • schriftliche Anliegen • bilaterale Gespräche	• bilaterales Gespräch	• schriftliche Anliegen • bilaterale Gespräche
2	✓	12 Wochen (17. LP) 12 Wochen (18. LP)	✓	✓		• schriftliche Anliegen • bilaterales Gespräch	• bilaterales Gespräch • multilaterales Gespräch	• schriftliche Anliegen • bi-/multilaterale Gespräche
3	✓	12 Wochen	✓			• schriftliche Anliegen	• multilaterales Gespräch	• schriftliche Anliegen • bilaterale Gespräche
4	✓	8 Wochen	✓			• schriftliche Anliegen • bilaterale Gespräche	• bilaterale Gespräche	• Kompromisspaket • schriftliche Anliegen • bi-/multilaterale Gespräche
5	✓	10 Wochen	✓	✓		• mündliche Anhörung • schriftliche Anliegen • multilaterale Gespräche	• bilaterale Gespräche	• schriftliche Anliegen • bilaterales Gespräch

6	✓	10 Wochen	✓			• schriftliche Anliegen • bi-/multilaterale Gespräche	• bilaterale Gespräche	• schriftliche Anliegen • bi-/multilaterale Gespräche
7			nicht relevant, da keine formale Beteiligung	nicht relevant, da keine formale Beteiligung	nicht relevant, da keine formale Beteiligung	• schriftliche Anliegen		• schriftliche Anliegen
8	✓	10 Wochen	✓	✓		• schriftliche Anliegen • bilaterales Gespräch		• schriftliche Anliegen
9	✓	8,5 Wochen	✓	✓	✓	• schriftliche Beteiligung • schriftliche Anliegen • bi-/multilaterale Gespräche	• multilaterale Gespräche	• schriftliche Anliegen • bilaterale Gespräche
10	✓	12 Wochen	✓	✓		• Arbeitskreis zu ermächtigendem Gesetz • schriftliche Anliegen		
11	✓	3,5 Wochen	✓			• „Anstoß des Verfahrens“ • schriftliche Anliegen		

Transparenz der Beteiligung nach außen

Nr.	Transparenz in Kabinetttvorlagen (§ 51 in Verbindung mit § 22 GGO)				Transparenz für gesetzgebende Körperschaften (§ 48 Absatz 2 GGO)	Transparenz für die breite Öffentlichkeit		
	Formale Einfluss- möglichkeiten der Länder	Wesentliche Ergebnisse der formalen Beteiligung der Länder	Formale Einfluss- möglichkeiten der kommunalen Spitzenverbände, Verbände, Fachkreise	Wesentliche Ergebnisse der formalen Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände, Verbände, Fachkreise		Referentenentwurf im Internet (§ 48 Absatz 3 GGO)	Regierungs- entwurf im Internet	Stellung- nahmen kommunaler Spitzenver- bände, Verbände und Fachkreise nach § 47 GGO im Internet
1	√				√	√	√	fiel zeitlich noch nicht unter die Hausverfügung
2	√				√	(nur in 17. LP)	√	fiel zeitlich noch nicht unter die Hausverfügung
3	√				√	√	√	fiel zeitlich noch nicht unter die Hausverfügung
4	√	(nur Darstel- lung, dass bestimmte Anliegen nicht umgesetzt wurden)			√	√	√	fiel zeitlich noch nicht unter die Hausverfügung

5	✓		✓		✓		✓	fiel zeitlich noch nicht unter die Hausverfügung
6	✓				✓		✓	fiel zeitlich noch nicht unter die Hausverfügung
7	✓ (Darstellung, dass Referen- tenentwurf zur Kenntnisnahme versandt wurde)				✓		✓	fiel zeitlich noch nicht unter die Hausverfügung
8	✓	(nur Darstel- lung, dass bestimmte Anliegen nicht umgesetzt wurden)			✓	✓	✓	fiel zeitlich noch nicht unter die Hausverfügung
9	✓	(nur Darstel- lung, dass bestimmte Anliegen nicht umgesetzt wurden)	✓		✓	✓	✓	fiel zeitlich noch nicht unter die Hausverfügung
10	nicht relevant, da keine Kabinettvorlage	nicht relevant, da keine Kabinettvorlage	nicht relevant, da keine Kabinettvorlage	nicht relevant, da keine Kabinettvorlage	✓	✓	✓	fiel zeitlich noch nicht unter die Hausverfügung
11	✓		✓		✓	✓	✓	✓