

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Dr. Petra Sitte, Friedrich Straetmanns, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/9871 –

Einflussnahme von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Bundesratsdrucksache 178/19)

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Einflussnahme von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf den Inhalt eines Gesetzentwurfs geschieht nicht nur im Deutschen Bundestag, sondern sie vollzieht sich auch beim Verfassungsorgan Bundesregierung, etwa in den einzelnen Bundesministerien. Dort haben schon in den Beteiligungs- und Anhörungsverfahren gemäß den Vorschriften der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), aber auch darüber hinaus Verbände und sonstige Personen außerhalb der Bundesregierung als Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter (im weiteren Text: externe Dritte) Möglichkeiten der Beeinflussung des Inhalts der gesetzlichen Regelungsvorschläge.

Grundsätzlich sind der Austausch der Bundesregierung mit externen Dritten und die Kenntnis, Abwägung und ggf. Berücksichtigung der im Laufe der Erstellung von Gesetzentwürfen geäußerten Stellungnahmen und enthaltenen alternativen Formulierungen nicht falsch, sondern ganz im Gegenteil: Das ist sogar wichtig. Die Bundesregierung kann und soll sich mit den in der Gesellschaft vorhandenen Auffassungen, Positionen und Interessen auseinandersetzen und diese im Rahmen der Erstellung von Gesetzentwürfen als Initiativberechtigte i. S. d. Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) ggf. berücksichtigen.

Dies muss nur für den Deutschen Bundestag als Gesetzgebungsorgan und nicht zuletzt auch für die Öffentlichkeit ersichtlich sein. „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich“ (BVerfGE 40, 296, 327). Darüber hinaus sollten die unterschiedlichen gesellschaftlichen Positionen nach Auffassung der Fragesteller grundsätzlich gleiches Gehör bei der Bundesregierung finden.

Die Mitglieder des Deutschen Bundestages wissen nach Einschätzung der Fragesteller wenig Konkretes über die Erkenntnisquellen des Entwurfs eines Gesetzes zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern – Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz (Bundesratsdrucksache 177/19), die ggf. durch externe Dritte im Prozess der Erstellung des

Gesetzesentwürfs eingeführt wurden und auf denen die konkreten Regelungsvorschläge ggf. beruhen. Der Deutsche Bundestag hat jedoch ein gewichtiges Interesse daran, die Übernahme bzw. positive Berücksichtigung der Vorschläge oder Stellungnahmen externer Dritter in dem Gesetzesentwurf zu kennen. Zu der Bewertung eines konkreten Regelungsvorschlages gehört schließlich auch die Kenntnis, welchen spezifischen Interessen und Zielen er dient. Nur so kann umfassend ermessen werden, ob das Regelungsziel geteilt wird und ob die Regelung dafür unter Berücksichtigung aller vorliegenden Informationen geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Der Deutsche Bundestag kann nach Auffassung der Fragesteller erwarten, dass die Bundesregierung von sich aus offenlegt, auf der Stellungnahme oder Forderung welches externen Dritten ein konkreter gesetzlicher Regelungsvorschlag gegebenenfalls beruht und ob ggf. eine Norm entgegen der ursprünglich vorgesehenen Fassung des Gesetzesentwurfs nach der Verbändebeteiligung oder aufgrund anderweitig eingegangener Stellungnahmen geändert worden ist. Dies sollte sich nämlich ohnehin aus der Gesetzesbegründung ergeben. In der Gesetzesbegründung sind gemäß § 43 Absatz 1 GGO „1. die Zielsetzung und Notwendigkeit des Gesetzesentwurfs und seiner Einzelvorschriften“ sowie „2. welcher Sachverhalt dem Gesetzesentwurf zugrunde liegt und auf welchen Erkenntnisquellen er beruht“ darzustellen. Gemäß § 49 Absatz 1 GGO sind Änderungen gegenüber dem jeweils vorangegangenen Entwurf kenntlich zu machen, also zu dokumentieren. Es ist kein Grund ersichtlich, die Kenntnis dieser Umstände dem Gesetzgebungsorgan vorzuenthalten. Es ist vorzusetzen, dass die Bundesregierung nichts zu verbergen hat. Die Fragesteller gehen davon aus, dass die Bundesregierung das berechtigte Interesse der Öffentlichkeit und der Fragesteller sowie des Deutschen Bundestages auf substantiierte Informationen achtet. Sie erwarten, dass die Bundesregierung insbesondere zu den Fragen 3 bis 6, soweit Änderungen am Gesetzesentwurf nach der Verbändeanhörung vorgenommen worden sind, diese einzeln benennt und genau begründet. Der bloße Verweis auf den Vergleich verschiedener Fassungen der Gesetzesentwürfe der Bundesregierung untereinander und mit den in der sog. Verbändeanhörung eingegangenen Stellungnahmen missachtet nach Auffassung der Fragesteller das parlamentarische Fragerecht.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung ist bestrebt, Regierungshandeln transparent und damit für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar zu gestalten. Daher hat sich die Bundesrepublik Deutschland im Dezember 2016 der internationalen Initiative „Open Government Partnership“ angeschlossen, um die Transparenz des Regierungshandelns für die Bürger weiter zu erhöhen. Das Bundeskabinett hat am 15. November 2018 eine „Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren“ getroffen. Hierdurch soll die bereits in der 18. Legislaturperiode erprobte Praxis fortgesetzt werden, Gesetz- und Verordnungsentwürfe in der Form, in der sie in eine etwaige Verbändebeteiligung gegangen sind sowie den von der Bundesregierung beschlossenen Gesetzesentwurf der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Daneben ist vereinbart, zusätzlich die Stellungnahmen aus der Verbändeanhörung (§ 47 Absatz 3 GGO) 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. Darüber hinaus weist die Bundesregierung darauf hin, dass der weitere Verlauf des jeweiligen Rechtsetzungsvorhabens auf der Internetseite des

Gemeinsamen Dokumentations- und Informationssystem von Bundestag und Bundesrat recherchiert werden kann. Öffentlich bereitgestellte Informationen machen Regierungshandeln besser nachvollziehbar.

Die Mitglieder der Bundesregierung, Parlamentarische Staatssekretärinnen/Staatssekretäre bzw. Staatsministerinnen/Staatsminister und Staatssekretärinnen/Staatssekretäre pflegen in jeder Wahlperiode im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung Kontakte mit einer Vielzahl von Akteuren aller gesellschaftlichen Gruppen. Dies schließt Kontakte ein, die aktuelle Gesetzentwürfe zum Thema haben. Unter diesen ständigen Austausch fallen Gespräche und auch Kommunikation in anderen Formen (schriftlich, elektronisch, telefonisch). Sie haben nicht, wie die Fragestellung möglicherweise andeutet, typischerweise einen lobbyistisch geprägten Hintergrund. Es ist weder rechtlich geboten noch im Sinne einer effizienten und ressourcenschonenden öffentlichen Verwaltung leistbar, entsprechende Informationen und Daten (z. B. sämtliche Veranstaltungen, Sitzungen und Termine nebst Teilnehmerinnen und Teilnehmern) vollständig zu erfassen oder entsprechende Dokumentationen darüber zu erstellen oder zu pflegen.

Parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung verwirklicht den Grundsatz der Gewaltenteilung. Die Gewaltenteilung stellt aber nicht nur den Grund, sondern auch die Grenze der parlamentarischen Kontrolle dar. Parlamentarische Kontrolle ist politische Kontrolle, nicht administrative Überkontrolle (BVerfGE 67,100, 140). Parlamentarische Kontrolle kann die Regierungsfunktion auch stören und bedarf daher der Begrenzung auf ein funktionsverträgliches Maß (vgl. BVerfGE 110, 199 (219; 124, 78 (122); 137, 185, (250).

Die Fragesteller haben eine Vielzahl von identischen Kleinen Anfragen zu verschiedenen Gesetzentwürfen der Bundesregierung gestellt, deren Auswahl soweit erkennbar als eher zufällig erscheint. Die Grenze zur administrativen Überkontrolle ist angesichts des Umfangs der Überprüfung der aktuellen Gesetzgebungstätigkeit und der Detailtiefe von einzelnen Fragen aus Sicht der Bundesregierung erreicht. Die Bundesregierung geht davon aus, dass dem Informationsbedürfnis der Fragesteller künftig durch die Veröffentlichung der Gesetz- und Verordnungsentwürfe sowie der Stellungnahmen aus der Verbändeanhörung auf den Internetseiten der jeweiligen Ressorts Genüge getan ist.

1. Welche Stellungnahmen oder sonstigen Schreiben mit Bezug zum Inhalt des im Titel der Kleinen Anfrage genannten Gesetzesvorhabens sind bei der Bundesregierung eingegangen (bitte alle Stellungnahmen etc. auflisten mit Angabe der bzw. des Einreichenden, des Eingangsdatums, des Empfängers und dem Stand des Gesetzesvorhabens, beispielsweise Vorarbeiten, Eckpunktepapier, Referentenentwurf, Regierungsentwurf, und wo diese jeweils ggf. von der Bundesregierung veröffentlicht worden sind)?

Referentenentwürfe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und die dazu eingegangenen Stellungnahmen werden auf der Internetseite des BMAS veröffentlicht: www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/aenderung-asyllbewerberleistungsgesetz.html.

An dieser Stelle erscheinen in Kürze die Stellungnahmen der Verbände.

Im Rahmen der Verbändeanhörung (§ 47 Absatz 3 GGO) sind folgende Stellungnahmen eingegangen:

Einreicher	Eingangsdatum
AWO Bundesverband e. V.	29.03.2019
Deutscher Gewerkschaftsbund	29.03.2019
Diakonie Deutschland	29.03.2019
Deutscher Industrie – und Handelskammertag	29.03.2019
Deutscher Städte- und Gemeindebund	29.03.2019
Deutscher Caritasverband e. V.	29.03.2019
Der Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der EU und der Leiter des Kommissariats der deutschen Bischöfe	29.03.2019
Humanistische Union e. V.	29.03.2019
Jesuiten-Flüchtlingsdienst	29.03.2019
Pro Asyl	29.03.2019
Diakonie Deutschland	29.03.2019
Flüchtlingsrat Berlin	31.03.2019
Bundesagentur für Arbeit	29.03.2019
Deutscher Landkreistag	01.04.2019
Deutscher Städtetag	01.04.2019

2. Nach welchen Kriterien wurden Umfang und Auswahl der Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen, die auf Bundesebene bestehen, von Unternehmen, Organisationen, Institutionen oder sonstigen externen Dritten für die sog. Verbändeanhörung (§ 47 Absatz 3 GGO) durch das federführende Bundesministerium bestimmt, und welche dieser externen Dritten wurden bei dem o. g. Gesetzentwurf in der Verbändeanhörung beteiligt?

Die Auswahl der Beteiligung für die sogenannte Verbändeanhörung (§ 47 Absatz 3 GGO) erfolgt auf Grundlage der angenommenen Betroffenheit vom Inhalt des Referentenentwurfs. Die betroffenen Verbände wurden beteiligt.

3. Welcher Regelungsvorschlag des o. g. Gesetzentwurfs ist (teil-)identisch, also (teilweise) wortgleich oder inhaltsgleich mit welchem konkreten Vorschlag welcher bzw. welches externen Dritten, der im Rahmen der so genannten Verbändebeteiligung nach § 47 Absatz 3 GGO eingegangen ist (bitte ggf. jeweils im Einzelnen darlegen, wessen Vorschlag wann zu welcher Einfügung im bzw. Änderung des Gesetzentwurfs geführt hat, und warum)?
4. Welcher Regelungsvorschlag des o. g. Gesetzentwurfs ist (teil-)identisch, also (teilweise) wortgleich oder inhaltsgleich mit welchem konkreten Vorschlag welcher bzw. welches externen Dritten, der außerhalb der so genannten Verbändebeteiligung gemäß § 47 Absatz 3 GGO eingegangen ist (bitte jeweils darlegen, wessen Vorschlag wann zu welchem Regelungsvorschlag des Gesetzentwurfs geführt hat, und warum)?

5. Welche der in den Fragen 3 und 4 aufgeführten Änderungen gegenüber der jeweils vorherigen Fassung des o. g. Gesetzentwurfs führen ggf. nach Auffassung der Bundesregierung zu welchem konkreten Unterschied im Hinblick auf den zu erwartenden Erfüllungsaufwand und/oder die zu erwartenden Kosten (vgl. § 44 Absätze 2 bis 5 GGO) des o. g. Gesetzentwurfs im Vergleich zu dem der jeweiligen Änderung vorausgegangenen Entwurf (bitte einzeln ausführen)?
6. Welche der in den Fragen 3 und 4 aufgeführten Änderungen gegenüber der vorherigen Fassung des o. g. Gesetzentwurfs wurden ggf. entgegen der entgegenstehenden (ursprünglichen) fachlichen Beurteilung des federführenden Bundesministeriums in den Gesetzentwurf aufgenommen, und ggf. warum ist dies jeweils geschehen (bitte einzeln ausführen und begründen)?

Die Fragen 3 bis 6 werden gemeinsam beantwortet.

Der Referentenentwurf hat infolge der Verbändeanhörung keine Änderungen erfahren.

7. Welche Gutachten, Studien, Expertisen, Untersuchungen, Prüfberichte oder Ähnliches von welchen externen Dritten (bzw. ggf. von welchen externen Dritten in Auftrag gegeben) wurden ggf. dem Gesetzentwurf als Erkenntnisquelle zugrunde gelegt (bitte ggf. jeweils auch darstellen, wo der Gesetzentwurf diese Erkenntnisquelle erwähnt)?

Bei der Erarbeitung von Regelungsvorschlägen wird auf die in der Bundesregierung vorhandene Expertise zurückgegriffen. Soweit dabei einzelne Studien, Unterlagen o. Ä. herausgehoben berücksichtigt werden, werden diese regelmäßig in der Begründung erwähnt.

8. Wurden in die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ggf. konkrete Angaben, Erläuterungen bzw. Begründungen zu den in den Fragen 1 bis 7 erfragten Informationen aufgenommen, und falls ja, welche, und falls nein, warum nicht (bitte begründen)?

Auf die Antwort zu den Fragen 3 bis 6 wird verwiesen.

9. Welche vereinbarten dienstlichen Kontakte (alle nicht bloß zufälligen oder privaten Gespräche und Treffen bei Veranstaltungen, Sitzungen, Beratungen, Dienstreisen etc.) von Mitgliedern und/oder Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung (einschließlich Bundeskanzleramt) und der Bundesministerien mit externen Dritten haben im Zusammenhang mit dem im Titel der Kleinen Anfrage genannten Gesetzesvorhaben (beispielsweise mit der Initiierung, Erstellung, Änderung, Ablehnung, Vorbereitung, Ausarbeitung, Befassung, Beratung, Bewertung, Empfehlung oder Formulierung) mit welchem Ergebnis bezogen auf den Regelungsinhalt des Gesetzentwurfs stattgefunden (bitte tabellarisch mit Datum, Ort, teilnehmenden Personen und Thema bzw. genauen Regelungsvorschlag des Gesetzentwurfs und unter Beantwortung der nachfolgenden Fragen aufzuführen)?
 - a) Wann fand der Kontakt statt?
 - b) Welcher externe Dritte bzw. welche externen Dritten nahmen teil?
 - c) Wer nahm auf Seiten der Bundesregierung, des Bundeskanzleramts und/oder der Bundesministerien teil?

- d) Welchen Formulierungsvorschlag, sonstigen Vorschlag, welche Stellungnahme o. Ä. im Zusammenhang mit dem Kontakt hat welcher externe Dritte bzw. haben welche externen Dritten ggf. wann zu welchem konkreten Regelungsvorschlag des Gesetzentwurfs abgegeben?
- e) Wurde ggf. der in Frage 9d genannte (alternative) Formulierungsvorschlag o. Ä. im Gesetzentwurf positiv berücksichtigt, und falls ja, inwieweit, und ist dieser Umstand ggf. im Gesetzentwurf dokumentiert worden (bitte ggf. jeweils für jede Stellungnahme und jede alternative Formulierung einzeln ausführen)?
- f) Wurden Aufzeichnungen im Zusammenhang mit den jeweiligen Treffen angefertigt, und wenn ja, welche (z. B. Vorlagen zur Vorbereitung, Vermerke, Protokolle o. Ä.)?
- g) Auf wessen Initiative fand jeweils der Kontakt statt (Initiative der externen Dritten oder der Stelle in der Bundesregierung bzw. im Bundesministerium)?
- h) Hatte ggf. die beteiligte Stelle in der Bundesregierung bzw. im Bundesministerium zum Zeitpunkt des jeweiligen Kontaktes nähere Kenntnisse über den bzw. die kontaktierten externen Dritten, wie beispielsweise die Namen der für diesen bzw. diese tätigen Person bzw. Personen, das Geschäftsfeld bzw. den Tätigkeitsbereich und die jeweiligen finanziellen und/oder wirtschaftlichen Interessen an dem Regelungsinhalt des Gesetzentwurfs, und falls ja, welche genau (bitte einzeln ausführen)?
- i) Handelten nach Kenntnis der Bundesregierung ggf. die externen Dritten bzw. der externe Dritte in fremdem Auftrag, und falls ja, haben sie bzw. hat er diesen Umstand selbständig offengelegt oder wann und wie hat die Bundesregierung das jeweils eigenständig festgestellt (bitte ausführen)?
- j) In wessen Auftrag handelten nach Kenntnis der Bundesregierung ggf. die externen Dritten bzw. der externe Dritte (bitte jeweils ausführen)?

Wie in der Vorbemerkung der Bundesregierung ausgeführt, ist parlamentarische Kontrolle politische Kontrolle, nicht administrative Überkontrolle (BVerfGE 67, 100, 140). Das parlamentarische Informationsrecht steht zudem unter dem Vorbehalt der Zumutbarkeit. Schon die Abfrage auf Leitungsebene hat bei einer Gesamtbetrachtung der identischen, zwischen dem 19. Dezember 2018 und dem 12. März 2019 beantworteten 57 Kleinen Anfragen die Grenzen der Zumutbarkeit erheblich überschritten. So mussten bei allen 57 Kleinen Anfragen die Kalender sämtlicher Bundesministerinnen und Bundesminister, Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre/Staatsministerinnen und Staatsminister sowie Staatssekretärinnen und Staatssekretäre geprüft werden, selbst wenn ein fachlicher Bezug der jeweiligen Personen teilweise sehr fernliegend war.

Die Bundesregierung hat insgesamt 82 Bundesminister und Bundesministerinnen, Staatsminister und Staatsministerinnen, Staatssekretäre und Staatssekretärinnen sowie Parlamentarische Staatssekretäre und Parlamentarische Staatssekretärinnen. Für die zwischen dem 19. Dezember 2018 und dem 12. März 2019 beantworteten 57 Kleinen Anfragen bei 15 Ressorts waren daher bereits 4 674 Kalenderprüfungen erforderlich. Die Kalenderprüfungen sind regelmäßig mit erheblichem Aufwand verbunden. Da in Gesetzesvorhaben zumeist nicht nur eine, sondern mehrere Regelungen getroffen werden, müssen die abgefragten Vorhaben zunächst auf ihre inhaltlichen Bestandteile hin analysiert werden. Anschließend müssen die Kalender entsprechend auf mögliche Gespräche zu diesen Regelungsinhalten überprüft werden, so dass in der Regel bereits bei der Überprüfung eines Kalenders zu einem Vorhaben mehrere Personen eingebunden werden müssen. Dies nimmt erhebliche Zeit in Anspruch. Gemäß den Zuständigkeiten innerhalb

der Bundesregierung werden Gespräche jedoch in der Regel nur zu Themen geführt, die in der Federführung des eigenen Ressorts liegen oder das eigene Ressort im besonderen Maße betreffen. Entsprechend haben diese Kalenderprüfungen bei Personen aus den nicht federführenden oder fachlich nicht betroffenen Ressorts regelmäßig Fehlanzeigen ergeben.

Gerade vor dem Hintergrund, dass hier nicht gezielt nach einer bestimmten Regelung gefragt wird, sondern pauschal die gesamte Gesetzgebungstätigkeit der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode abgefragt wird, werden nunmehr in der Antwort zu Frage 9 nur noch die Kalender des jeweils federführenden sowie der fachlich betroffenen Ressorts (hier: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundeskanzleramt, Beauftragte für Integration, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat und Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz) für den Zeitraum vom 14. März 2018 (Konstituierung der Bundesregierung) bis 17. April 2019 (Kabinettsbeschluss des Gesetzentwurfs) überprüft.

Eine Verpflichtung zur Erfassung sämtlicher geführter Gespräche – einschließlich Telefonate – besteht nicht, und eine solche umfassende Dokumentation wurde auch nicht durchgeführt (siehe dazu die Vorbemerkung der Bundesregierung in dieser Antwort auf die Kleine Anfrage sowie in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/1174). Die nachfolgenden Ausführungen bzw. aufgeführten Angaben erfolgen auf der Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse sowie vorhandener Unterlagen und Aufzeichnungen. Diesbezügliche Daten sind somit möglicherweise nicht vollständig.

Bezüglich der Abfrage für die Gespräche mit externen Dritten (nur Leitungsebene) haben alle beteiligten Ressorts Fehlanzeige gemeldet.

10. Wann wurde ggf. das Beteiligungsverfahren nach § 47 Absatz 3 GGO begonnen, und welche Frist wurde dabei zur Abgabe der Stellungnahme gesetzt (bitte unter Angabe der Anzahl der Werkzeuge zwischen dem Datum der Zuleitung und des Fristablaufs beantworten)?

Das Beteiligungsverfahren nach § 47 Absatz 3 GGO wurde am Dienstag, den 26. März 2019 eingeleitet, mit Frist zum Freitag, den 29. März 2019, Dienstschluss.

11. Wurden bestimmten Verbänden oder externen Dritten noch vor der formalen Beteiligung nach § 47 Absatz 3 GGO die Vorentwürfe, Eckpunkte oder ähnliche Vorarbeiten zu dem im Titel der Kleinen Anfrage genannten Gesetzesvorhaben zugeleitet, und wenn ja, welchen, und wann?

Nein.

12. Wann wurde ggf. die Unterrichtung gemäß § 48 Absatz 1 und 2 GGO jeweils durchgeführt?

Die Fraktionen des Deutschen Bundestages sowie der Bundesrat wurden am 26. März 2019 unterrichtet.

