



Sachstand

Öffentliche Anhörungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens

Öffentliche Anhörungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 102/19
Abschluss der Arbeit: 17.04.2019
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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

1. Einleitung

Der Sachstand behandelt die Regelung von öffentlichen Anhörungen im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens in Deutschland. Dabei wird auch das Verfahren vor Einbringung der Gesetzesvorlage in den Deutschen Bundestag betrachtet.

2. Die Regelungen zu öffentlichen Anhörungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens

In Deutschland kann eine Gesetzesvorlage für ein Bundesgesetz durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages sowie durch den Bundesrat eingebracht werden, vgl. Art. 76 Abs. 1 Grundgesetz (GG). Gesetzesvorlagen von Mitgliedern des Deutschen Bundestages müssen von einer Fraktion oder von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein, § 76 Abs. 1 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT). Ein einzelner Abgeordneter kann keine Gesetzesvorlage einbringen.

Das Grundgesetz enthält keine Regelung für das dem Gesetzgebungsverfahren vorangehende *Gesetzentwurfsverfahren*. Regelungen zu **öffentlichen Anhörungen** im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens enthalten die **Geschäftsordnungen** der einzelnen Staatsorgane.

2.1. Öffentliche Anhörungen auf Ebene der Bundesregierung

Von der Bundesregierung beim Deutschen Bundestag eingebrachte Gesetzesvorlagen werden im Regelfall durch die Bundesministerien und dort insbesondere auf Referatsebene erarbeitet.

Zur **Vorbereitung von Gesetzesvorlagen**, die Belange der Länder oder der Kommunen berühren, **soll** vor Abfassung eines Entwurfs die Auffassung der Länder und der auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände eingeholt werden, vgl. § 41 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).

Vor einer Befassung des Bundeskabinetts **ist** der Entwurf einer Gesetzesvorlage den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden sowie den Landesvertretungen beim Bund und den **Zentral- und Gesamtverbänden** sowie den **Fachkreisen**, die auf Bundesebene bestehen, mit der Gelegenheit zur Stellungnahme zuzuleiten, **soweit deren Belange** durch die Gesetzesvorlage **berührt** sind, vgl. § 47 Abs. 1 und 3 GGO.

Die Unterrichtung von anderen Stellen, insbesondere der **Presse**, regelt § 48 Abs. 1 GGO.

2.2. Öffentliche Anhörungen auf Ebene des Bundestages

Der Bundestag behandelt Gesetzesvorlagen im Plenum in der Regel in drei Beratungen. Die erste Beratung endet mit der Überweisung an den federführenden Ausschuss; die mitberatenden Ausschüsse werden beteiligt, § 80 Abs. 1 GOBT. Der federführende Ausschuss ist verantwortlich für die weitere Behandlung der Gesetzesvorlage.

Öffentliche Anhörungen einer Gesetzesvorlage **können** gemäß § 70 GOBT (nur) im Rahmen von Ausschusssitzungen stattfinden.

2.3. Öffentliche Anhörungen auf Ebene des Bundesrates

Der Bundesrat hat gemäß Art. 76 Abs. 1 GG ein **eigenes Initiativrecht** für Gesetzesvorlagen. Dieses Recht steht dem Bundesrat als Organ zu. Gesetzesvorlagen des Bundesrates kommen demnach nur durch Mehrheitsbeschlüsse zustande. Die Beschlüsse des Bundesrates werden in den Ausschüssen vorbereitet, § 37 Abs. 1 Geschäftsordnung des Bundesrates (GOBR).

Von der **Bundesregierung beschlossene Gesetzesvorlagen** werden zunächst dem Bundesrat zugeleitet, Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen zu der Gesetzesvorlage Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme des Bundesrates wird im Plenum des Bundesrates beschlossen, nachdem sich zuvor die Ausschüsse mit der Vorlage befasst haben.

Die Sitzungen der Bundesratsausschüsse sind nicht öffentlich und grundsätzlich vertraulich, § 37 GOBR. Gemäß § 40 Abs. 3 GOBR **können** die Ausschüsse des Bundesrates Sachverständige oder andere Personen, deren Teilnahme sie für erforderlich halten, anhören. In der Praxis finden solche Anhörungen nur ausnahmsweise statt.

Die Vorschriften zur öffentlichen Anhörung sind unter 6. zusammengestellt.

3. Verfahren und organisatorische Voraussetzungen

3.1. Verfahren auf Ebene der Bundesregierung

Zur **Vorbereitung** des Referentenentwurfs macht sich der zuständige Fachreferent eines Ministeriums den Sachverstand und die Praxiserfahrung der von der geplanten Regelung betroffenen Verbände und Organisationen zunutze. Er fordert von ihnen Informationen und Stellungnahmen an und lädt sie zu Besprechungen ein. Er hört Fachleute aus der Wissenschaft an und setzt sich mit den Behörden der Länder und Gemeinden in Verbindung. Frühzeitig sind die voraussichtlichen Gesetzesfolgen und der Erfüllungsaufwand, d. h. der gesamte messbare Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung des Gesetzes bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung entstehen würden, zu prüfen, § 44 GGO.

Der Referentenentwurf wird innerhalb des Ministeriums und mit anderen beteiligten Ministerien abgestimmt. Auch die Länder werden schon sehr früh eingeschaltet, um deren Sachverstand zu nutzen, aber auch, um später einen reibungslosen Durchgang im Bundesrat zu sichern.

Bei der Beteiligung der Länder, der Verbände, der Fachkreise u. a. ist nach § 47 Abs. 4 GGO ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich um einen Gesetzentwurf handelt, der von der Bundesregierung noch nicht beschlossen worden ist.

Bei der Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen stehen **Zeitpunkt und Umfang** der Beteiligung sowie die **Auswahl** der Beteiligten grundsätzlich im **Ermessen** des federführenden Bundesministeriums, § 47 Abs. 3 S. 2 GGO. Die Beteiligung kann durch die Anforderung von schriftlichen Stellungnahmen erfolgen. Darüber hinaus kann das Bundesministerium auch zu mündlichen Anhörungen einladen.

Den Beteiligten ist ausreichend **Gelegenheit zur Stellungnahme** einzuräumen. Abhängig vom Umfang der Gesetzesvorlage geht die Praxis von einer Frist von mindestens vier Wochen aus. Soweit

möglich sollen aber auch nach der Frist eingegangene Stellungnahmen noch Berücksichtigung finden.

Wird zu einer Gesetzesvorlage eine **mündliche Anhörung** mit den Zentral- und Gesamtverbänden sowie den Fachkreisen durchgeführt, sind hierzu die kommunalen Spitzenverbände einzuladen, wenn ihre Belange berührt sind. Ihnen soll bei der Anhörung das Wort gewährt werden, § 47 Abs. 5 GGO.

Informationen zu Gesetzesvorhaben, insbesondere die Gesetzentwürfe und die dazu eingegangenen Stellungnahmen, werden in der Praxis auf den **Internetseiten** des federführenden Bundesministeriums veröffentlicht. Über die Einstellung des Gesetzentwurfs in das Intranet der Bundesregierung oder in das Internet entscheidet das federführende Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt und im Benehmen mit den übrigen beteiligten Bundesministerien, § 48 Abs. 3 GGO. In der Praxis werden nach Verkündung im Bundesgesetzblatt die eingestellten Regierungsentwürfe gelöscht, weil diese als Bundestags- und Bundesratsdrucksachen in der Parlamentsdokumentation des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zur Verfügung stehen. Dafür erfolgt eine Verlinkung zu den entsprechenden Basisinformationen über das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren des Bundestages.

3.2. Verfahren auf Ebene des Bundestages

Eine öffentliche Anhörung über eine Gesetzesvorlage findet auf **Antrag eines Viertels der Mitglieder** des federführenden Ausschusses statt, § 70 Abs. 1 S. 2 GOBT. Bei politisch bedeutsamen Vorhaben ist in der Praxis eine öffentliche Anhörung von sachverständigen Wissenschaftlern und Verbandsvertretern die Regel.

Wie viele Experten geladen und nach **welchen Gesichtspunkten** sie **ausgewählt** werden, liegt im **Ermessen** des Ausschusses. Die Auswahl der anzuhörenden Sachverständigen oder Interessenvertreter erfolgt durch die im Ausschuss vertretenen Fraktionen nach deren Stärke.

Soweit im Bundestag öffentliche Sachverständigenanhörungen durchgeführt wurden, werden die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen und Wortprotokolle auf der **Internetseite** des Bundestages veröffentlicht.

Nach der Sachverständigenanhörung findet die **inhaltliche Aussprache** mit der **Stellung von Änderungsanträgen** in den Ausschüssen statt. Auf Grundlage der Beschlüsse des federführenden Ausschusses werden zur Vorbereitung der Zweiten Beratung im Plenum eine **Beschlussempfehlung** und ein **Ausschussbericht** erstellt, § 81 Abs. 1 GOBT.

3.3. Verfahren auf Ebene des Bundesrates

Die Ausschüsse legen dem Bundesrat zu den ihnen überwiesenen Beratungsgegenständen **Empfehlungen** vor. Empfiehlt ein Ausschuss die **Änderung oder Ablehnung einer Vorlage**, so hat er eine **Begründung** mit vorzulegen, § 26 Abs. 3 GOBR.

Der federführende Ausschuss stellt die Empfehlungen der Ausschüsse zu jeder Vorlage zusammen und leitet sie den Vertretungen der Länder zu, § 45 GOBR.

Vom Bundesrat beschlossene Gesetzesvorlagen können nicht unmittelbar in den Bundestag eingebracht werden, sondern müssen zunächst der **Bundesregierung zugeleitet** werden. Die Bundesregierung hat die Gesetzesvorlage des Bundesrates grundsätzlich innerhalb von sechs Wochen dem Bundestag zuzuleiten. Sie soll hierbei ihre Auffassung darlegen, Art. 76 Abs. 3 GG.

4. Unterschiede nach Initiator der Gesetzesvorlage

Die Regelung in § 70 GOBT für die Ausschüsse des Bundestages zur öffentlichen Anhörung differenziert **nicht** danach, wer die Gesetzesvorlage eingebracht hat. Für das Vorgehen der Ausschüsse sind somit keine unterschiedlichen Verfahrensweisen vorgesehen.

Soweit die Gesetzesvorlage nicht durch die Bundesregierung eingebracht wird, entfällt allerdings die öffentliche Anhörung gemäß § 47 GGO. Diese wird im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens im Bundestag nicht nachgeholt.

5. Umgang mit Anmerkungen zum Gesetzentwurf

5.1. Auf Ebene der Bundesregierung

Es steht im Ermessen des federführenden Ministeriums welche Anmerkungen es bei der Überarbeitung des Gesetzentwurfes aufgreift.

Dabei muss das federführende Ministerium allerdings im Blick haben, dass der Gesetzentwurf die Zustimmung der betroffenen Bundesministerien im Rahmen der **Ressortabstimmung** benötigt, § 45 GGO. Nur in Ausnahmefällen sind Gesetzentwürfe mit streitig gebliebenen Punkten dem Kabinett vorzulegen, § 16 Abs. 2, § 17 Abs. 1 Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg). Zudem kommt den Stellungnahmen der Länder mit Blick auf **die Beteiligung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren** besondere Bedeutung zu. Um Konfrontationen mit dem Bundesrat zu vermeiden, kann es sinnvoll sein, nach Möglichkeit so viele Kritikpunkte der Länder wie möglich im Vorfeld auszuräumen.

Die vom Bundeskabinett beschlossene Gesetzesvorlage wird als Gesetzentwurf der Bundesregierung durch Schreiben des Bundeskanzlers dem Präsidenten des Bundesrates zugeleitet, § 28 Abs. 1 GOBReg. Mit der Zuleitung an den Bundesrat ist dem federführenden Bundesministerium das Schicksal des Gesetzentwurfs aus der Hand genommen. Es kann nur noch mittelbaren Einfluss auf den Inhalt und den Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens nehmen.

5.2. Auf Ebene der Bundestages bzw. der Ausschüsse

Nach Abschluss der Beratungen und den Abstimmungen erarbeitet der federführende Ausschuss eine **Beschlussempfehlung** an das Plenum des Bundestages sowie einen **Ausschussbericht**, § 81 GOBT.

Die **Beschlussempfehlung** kann auf Ablehnung, Annahme des Gesetzentwurfs in der eingebrachten Fassung oder auf Annahme des Gesetzentwurfs in der vom Ausschuss vorgeschlagenen Fassung lauten. Sie enthält den Wortlaut der Gesetzesvorschriften, wie sie vom federführenden Ausschuss (unverändert oder – was in der Praxis die Regel ist – verändert) beschlossen worden ist. Sie enthält

zudem eine Zusammenstellung der Änderungen des Entwurfs. Vorangestellt wird der Beschlussempfehlung und dem Bericht ein Vorblatt (Problem, Lösung). Darin wird auch mitgeteilt, mit welcher Mehrheit der Entwurf im Ausschuss angenommen wurde.

Der **Ausschussbericht** enthält eine knappe, den Gang des Verfahrens und die **unterschiedlichen politischen Bewertungen** des Entwurfs erfassende Darstellung sowie eine **Synopse**, die neben dem Regierungsentwurf die im Ausschuss gestellten Änderungsanträge und deren Annahme oder Ablehnung enthält.

Die Beschlussempfehlung und der Bericht werden als Bundestagsdrucksache gedruckt.

5.3. Auf Ebene des Bundesrates

Über jede Sitzung eines Ausschusses wird eine **Niederschrift** angefertigt, § 44 Abs. 1 GOBR. Diese muss grundsätzlich mindestens die Namen der Teilnehmer, die **Anträge**, das **Ergebnis der Beratungen** und bei Beschlüssen das **Stimmverhältnis** sowie das **Abstimmungsergebnis** nach Ländern enthalten. Die Niederschrift ist vertraulich, soweit nicht der Ausschuss gemäß § 37 Abs. 2 Satz 2 GOBR die Vertraulichkeit der Verhandlungen aufgehoben hat. Der Wortlaut der von einem Ausschuss gefassten Beschlüsse und die dazu formulierten Begründungen können der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, soweit der Ausschuss nichts anderes beschließt, § 43 Abs. 3 GOBR.

6. Anhang: Vorschriften aus den Geschäftsordnungen

6.1. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vom 1. September 2011

§ 41 (Interessenermittlung) GGO

Zur Vorbereitung von Gesetzesvorlagen, die Belange der Länder oder der Kommunen berühren, soll vor Abfassung eines Entwurfs die Auffassung der Länder und der auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände eingeholt werden.

§ 47 (Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden) GGO

(1) Der Entwurf einer Gesetzesvorlage ist Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind. Ist in wesentlichen Punkten mit der abweichenden Meinung eines beteiligten Bundesministeriums zu rechnen, hat die Zuleitung nur im Einvernehmen mit diesem zu erfolgen. Soll das Vorhaben vertraulich behandelt werden, ist dies zu vermerken.

(2) Das Bundeskanzleramt ist über die Beteiligung zu unterrichten. Bei Gesetzentwürfen von besonderer politischer Bedeutung muss seine Zustimmung eingeholt werden.

(3) Für eine rechtzeitige Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen, die auf Bundesebene bestehen, gelten die Absätze 1 und 2 entsprechend. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben, soweit keine Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen. Die Beteiligung nach Absatz 1 soll der Beteiligung nach diesem Absatz und der Unterrichtung nach § 48 Absatz 1 vorangehen.

(4) Bei der Beteiligung nach den Absätzen 1 und 3 ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich um einen Gesetzentwurf handelt, der von der Bundesregierung noch nicht beschlossen worden ist. Dem Gesetzentwurf können die Begründung und das Vorblatt beigelegt werden.

(5) Wird zu einer Gesetzesvorlage eine mündliche Anhörung durchgeführt, sind hierzu die kommunalen Spitzenverbände einzuladen, wenn ihre Belange berührt sind. Diesen soll bei der Anhörung vor den Zentral- und Gesamtverbänden sowie den Fachkreisen das Wort gewährt werden.

§ 48 (Unterrichtung anderer Stellen) GGO

(1) Sollen die Presse sowie andere amtlich nicht beteiligte Stellen oder sonstige Personen Gesetzentwürfe aus den Bundesministerien erhalten, bevor die Bundesregierung sie beschlossen hat, bestimmt das federführende Bundesministerium, bei grundsätzlicher politischer Bedeutung das Bundeskanzleramt, in welcher Form dies geschehen soll.

(2) Wird ein Gesetzentwurf den Ländern, den beteiligten Fachkreisen oder Verbänden beziehungsweise Dritten im Sinne von Absatz 1 zugeleitet, so ist er den Geschäftsstellen der Fraktionen des Deutschen Bundestages, dem Bundesrat und auf Wunsch Mitgliedern des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zur Kenntnis zu geben.

(3) Über die Einstellung des Gesetzentwurfs in das Intranet der Bundesregierung oder in das Internet entscheidet das federführende Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt und im Benehmen mit den übrigen beteiligten Bundesministerien.

(4) Bei der Unterrichtung nach Absatz 1 bis 3 gilt § 47 Absatz 4 entsprechend.

5.2 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Beschluss d. Bundestages vom 21. Februar 2019

§ 70 (Öffentliche Anhörungssitzungen) GOBT

(1) Zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung kann ein Ausschuß öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen vornehmen. Bei überwiesenen Vorlagen ist der federführende Ausschuß auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder dazu verpflichtet; bei nicht überwiesenen Verhandlungsgegenständen im Rahmen des § 62 Abs. 1 Satz 3 erfolgt eine Anhörung auf Beschluß des Ausschusses. Die Beschlußfassung ist nur zulässig, wenn ein entsprechender Antrag auf der Tagesordnung des Ausschusses steht.

(2) Wird gemäß Absatz 1 die Durchführung einer Anhörung von einer Minderheit der Mitglieder des Ausschusses verlangt, müssen die von ihr benannten Auskunftspersonen gehört werden. Beschließt der Ausschuß eine Begrenzung der Anzahl der anzuhörenden Personen, kann von der Minderheit nur der ihrem Stärkeverhältnis im Ausschuß entsprechende Anteil an der Gesamtzahl der anzuhörenden Auskunftspersonen benannt werden.

(3) Der mitberatende Ausschuß kann beschließen, im Einvernehmen mit dem federführenden Ausschuß eine Anhörung durchzuführen, soweit der federführende Ausschuß von der Möglichkeit des Absatzes 1 keinen Gebrauch macht oder seine Anhörung auf Teilfragen der Vorlage, die nur seinen Geschäftsbereich betreffen, beschränkt. Dem federführenden Ausschuß sind Ort und

Termin sowie der zu hörende Personenkreis mitzuteilen. Mitglieder des federführenden Ausschusses haben während der Anhörung Fragerecht; dieses kann im Einvernehmen mit dem federführenden Ausschuß auf einzelne seiner Mitglieder beschränkt werden.

(4) Betrifft die Anhörung durch den federführenden Ausschuss Gesetzentwürfe gemäß § 69 Absatz 5 Satz 1, ist den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur Teilnahme an der Anhörung zu geben, wobei eine Anrechnung nach Absatz 2 Satz 2 unterbleibt. § 69 Absatz 5 Satz 3 gilt entsprechend.

(5) Der Ausschuß kann in eine allgemeine Aussprache mit den Auskunftspersonen eintreten, soweit dies zur Klärung des Sachverhalts erforderlich ist. Hierbei ist die Redezeit zu begrenzen. Der Ausschuß kann einzelne seiner Mitglieder beauftragen, die Anhörung durchzuführen; dabei ist jede im Ausschuß vertretene Fraktion zu berücksichtigen.

(6) Zur Vorbereitung einer öffentlichen Anhörung soll der Ausschuß den Auskunftspersonen die jeweilige Fragestellung übermitteln. Er kann sie um Einreichung einer schriftlichen Stellungnahme bitten.

(7) Ersatz von Auslagen an Sachverständige und Auskunftspersonen erfolgt nur auf Grund von Ladungen durch Beschluß des Ausschusses mit vorheriger Zustimmung des Präsidenten.

(8) Die Absätze 1 bis 7 gelten auch für Anhörungen in nichtöffentlicher Sitzung.

5.3. Geschäftsordnung des Bundesrates (GOBR) vom 26. November 1993 (BGBl. I S. 2007), zuletzt geändert durch Beschluss des Bundesrates vom 8. Juni 2007 (BGBl. I S. 1057)

§ 40 (Teilnahme und Fragerecht) GOBR

(1) Mitglieder des Bundesrates und Beauftragte der Landesregierungen, die nicht Mitglieder der Ausschüsse sind, sowie Beauftragte der Bundesregierung können an den Verhandlungen der Ausschüsse und Unterausschüsse ohne Stimmrecht teilnehmen.

(2) In den Sitzungen können die Mitglieder der Ausschüsse sowie die Beauftragten der Landesregierungen an die Mitglieder der Bundesregierung und deren Beauftragte Fragen stellen.

(3) Die Ausschüsse können Sachverständige oder andere Personen, deren Teilnahme sie für erforderlich halten, anhören.

* * *