



Sachstand

Verbändebeteiligung bei Gesetzentwürfen

Ursprünge, Intention und aktuelle Rechtslage bezüglich § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien

Verbändebeteiligung bei Gesetzentwürfen

Ursprünge, Intention und aktuelle Rechtslage bezüglich § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien

Aktenzeichen: WD 1 - 3000 - 019/22; WD 3 - 3000 - 092/22
Abschluss der Arbeit: 17.06.2022
Fachbereich: WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik
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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	4
2.	Ursprünge und Intention von § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (Fachbereich WD 1)	4
3.	Aktuelle Rechtslage zur Verbändebeteiligung (Fachbereich WD 3)	7
4.	Literatur	8

1. Vorbemerkung

Dieser Sachstand widmet sich der Verbändebeteiligung bei Gesetzentwürfen nach § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und beantwortet die Frage, seit wann es die Verbändebeteiligung gibt und wer sie mit welcher Intention eingeführt hat. Des Weiteren wird die aktuelle Rechtslage bezüglich der Verbändebeteiligung dargestellt.

2. Ursprünge und Intention von § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (Fachbereich WD 1)

Der wachsende Einfluss von Interessengruppen auf Politik und Gesetzgebung gehört zur Entwicklungsgeschichte des modernen Verfassungsstaates infolge der Genese eines vielfältigen Vereins- und Verbändewesens im 19. Jahrhundert.¹ Die Ursprünge einer formalisierten Verbändebeteiligung in einer von Ministerien sich gemeinsam gegebenen Geschäftsordnung datiert dabei in die Weimarer Republik. Mit einer „Gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien“ – eine Grundkonzeption, die bis in die Bundesrepublik nachwirkt² – zollte man zunächst der Notwendigkeit Rechnung, das Geschäftsverfahren der Ministerien schriftlich zusammenzufassen, nachdem im Kaiserreich die alten Reichsämtler Gepflogenheiten von den preußischen Ministerien übernommen hatten, ergänzt um Gelegenheitsverfügungen, insbesondere durch Reichskanzler Otto von Bismarck. Festgelegt wurde eine Staatspraxis, die sich auf dem Gebiet herausgebildet hatte.³

Während der am 1. Januar 1927 in Kraft gesetzte Allgemeine Teil der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien (GGO I) die äußeren Formen des Geschäftsganges in den Reichsministerien festlegte, regelte die GGO der Reichsministerien - Besonderer Teil (GGO II) den Weg der Gesetzgebung vom Entwurf bis zur Verkündung und trat bereits am 1. August 1924 in Kraft. Der entsprechende Beschluss erfolgte in der Kabinettsitzung vom 1. Mai 1924. In derselben Kabinettsitzung wurde auch die GO der Reichsregierung beschlossen.

In der GGO II lautet § 27 zur „Beteiligung der Fachkreise“:

„Bei der Vorbereitung von Gesetzen und wichtigen Verordnungen sind möglichst die Vertretungen der Fachkreise rechtzeitig heranzuziehen. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleibt, wo nicht Sondervorschriften bestehen, im Einzelfalle dem pflichtmäßigen Ermessen überlassen. Die Verbände müssen hinreichende Zeit haben, ihre Unterverbände zu hören und deren Äußerungen zu verarbeiten. Dasselbe gilt für die Beteiligung der Reichsvertretungen der Städte, Landkreise und Landgemeinden [...] Bevor die beteiligten Ministerien einig sind, darf nicht mit Fachkreisen in einer Weise Fühlung genommen werden, die eine den Forderungen der Fachkreise unerwünschte Entscheidung in irgendeiner Weise erschwert. Verbände heranzuziehen, deren Wirkungskreis sich nicht über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, ist in der Regel den Landesregierungen vorbehalten.“⁴

1 Siehe Varain (1973).

2 Lepper, Manfred u.a. (1977), S. 144 f. Eine digitalisierte Zusammenschau der Geschäftsordnungen von 1924 bis heute findet sich unter <https://www.legistik.de/> [Stand 15.6.2022].

3 Böhret (1973), S. 218.

4 Reichsministerium des Innern (1924), S. 11.

In der Forschung, die sich nur wenig mit den historischen Ursprüngen dieser Bestimmung befasst hat, verweist der Politikwissenschaftler Wilhelm Hennis auf die grundlegende Tätigkeit Arnold Brechts, eines Juristen und Politikwissenschaftlers sowie Spitzenbeamten in der Weimarer Republik. Gleichzeitig wird ein direkter Beitrag Gustav Stresemanns vermutet, der in jungen Jahren als Verbandssyndikus Interessen mittelständischer Unternehmen vertreten hatte.⁵ Hennis betont, die „Ratio dieser Vorschrift“ sei zum Teil eine abwehrende gewesen, um den Verkehr auf Spitzenverbände zu beschränken.⁶ Auch die neuere Literatur verweist auf „Filterwirkung und Ordnungsfunktion“ (Thomas von Winter⁷) angesichts eines unübersichtlich gewordenen Zugangs zu den politischen Entscheidungsprozessen.

Hennis, für den die deutsche Regelung der Verbandsanhörung „ein geradezu klassisches Beispiel“ für „die Umwandlung einer ursprünglich wesentlich abwehrend gemeinten in eine berechtigende Vorschrift“ ist, zitiert Arnold Brecht zum Grund für die Aufnahme dieser Bestimmung wie folgt:

„Der Zweck war nicht die Anerkennung der Fach- und Berufsverbände, sondern der, eine Barriere dagegen aufzurichten, daß beliebige Ortsgruppen sich an die Ministerien wendeten und sie mit ihren Wünschen und Vorschlägen zeitlich und sachlich in Anspruch nahmen. Es wurde daher hier als Grundsatz zum Gebrauch nach innen und außen festgelegt, daß die Ministerien nur mit den Spitzenorganisationen verkehren und nicht mit den Ortsverbänden. Das bedeutete eine große Entlastung, denn die Zahl der Spitzenorganisationen ist ja ganz klein... Auch diese Taktik der Ministerien war nicht ganz neu, sondern hatte sich allmählich mehr und mehr durchgesetzt. Dadurch, daß der Grundsatz hier feierlich niedergelegt wurde, ersparte man es aber den einzelnen Referenten, Gründe für ihre Haltung anzugeben und sie zu verteidigen ... Historisch ist noch zu erwähnen, daß nach der Revolution vom November 1918 zunächst sich jeder Ortsverband und jeder Staatsbürger ungeniert mit allen Wünschen direkt an die Volksbeauftragten in der Reichskanzlei wandten, mündlich wie schriftlich und telefonisch ... Erst allmählich gelang es, Grundsätze aufzustellen, die es der Reichskanzlei und den Reichsministerien ermöglichten, einzelne Besucher und örtliche Vereine und Verbände von sich fernzuhalten und entweder an die örtlichen Behörden oder an ihre eigenen Reichsspitzenverbände zu verweisen.“⁸

In der Bundesrepublik blieb die Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien zunächst gültig⁹ und 1958 knüpfte die Bundesregierung in einer Neufassung daran an. So brauchte ein Zeitpunkt für ihr Inkrafttreten nicht festgesetzt zu werden, „weil sich die Bundesministerien bereits

5 Hennis (1963), S. 28 ff. Siehe auch Brecht (1927).

6 So auch Böhret (1973), S. 218.

7 Winter (2015), S. 47.

8 Hennis, a.a.O., S. 28 (Fußnote 20).

9 Hennis, a.a.O., S. 29.

nach den Entwürfen richteten“¹⁰. Der Besondere Teil (GGO II) formuliert nun unter § 23 zur „Beschaffung von Unterlagen“:

„(1) Zur Beschaffung von Unterlagen für die Vorbereitung von Gesetzen können die Vertretungen der beteiligten Fachkreise herangezogen werden. Das gilt auch für die Spitzenverbände der Gemeinden und Gemeindeverbände. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben, wenn nicht Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen überlassen. Soll der Entwurf vertraulich behandelt werden, ist es zu vermerken.

(2) Bei Gesetzentwürfen von besonderer politischer Bedeutung ist, bevor mit den Vertretern der Fachkreise Fühlung genommen wird, eine Grundsatzentscheidung des Kabinetts einzuholen. Im übrigen ist darauf zu achten, daß mit den Vertretungen der Fachkreise nicht in einer Weise Fühlung genommen wird, die dem Kabinett die Entscheidung erschwert.

(3) Verbände, deren Wirkungskreis sich nicht über das gesamte Bundesgebiet erstreckt, sind im allgemeinen nicht heranzuziehen.“¹¹

Übereinstimmend wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass die Umformulierung von „Beteiligung“ zu „Beschaffung“ keine inhaltliche Veränderung bedeutete.¹²

In den 1970er Jahren erfuhr die GGO II eine materielle Änderung durch Einführung eines neuen § 23a, der die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände gesondert fasste und so klarstellte, „daß die kommunalen Spitzenverbände keine Interessenverbände sind, sondern als demokratisch legitimierte Vertreter die Bürgerinteressen wahren.“¹³

Die von der Bundesregierung am 26. Juli 2000 beschlossene, aktuell gültige GGO trat zum 1. September 2000 in Kraft. Im Rahmen des Programms Moderner Staat – Moderne Verwaltung wurden in der Neufassung gegenüber der alten Gemeinsamen Geschäftsordnung über 100 Paragraphen und damit mehr als die Hälfte aller Regelungen gestrichen.¹⁴ Die „Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden“ sind darin in § 47 zusammengefasst.¹⁵

10 <https://www.legistik.de/GGO-1968.pdf#:~:text=Die%20Gemeinsame%20Gesch%C3%A4ftsordnung%20der%20Bundesministerien%20schon%20vorher%20danach%20verfahren> [Stand 15.6.2022].

11 BMI (1960), S. 21.

12 Hennis, a.a.O., S. 29; Ammermüller (1971), S. 90.

13 Lenz (1975), S. 250 f. (Zitat S. 251).

14 BMI (2000), S. 4.

15 Ebd., S. 29.

3. Aktuelle Rechtslage zur Verbändebeteiligung (Fachbereich WD 3)

§ 47 Abs. 1 Satz 1 GGO sieht vor, dass der Entwurf einer Gesetzesvorlage den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten ist, wenn ihre Belange berührt sind. Nach § 47 Abs. 3 Satz 1 GGO gilt für die Beteiligung von unter anderem Zentral- und Gesamtverbänden im Gesetzgebungsverfahren der Abs. 1 des § 47 GGO entsprechend. Daraus folgt eine geschäftsordnungsrechtliche Pflicht zur Beteiligung von Verbänden, deren Belange berührt werden.¹⁶ Im Grundgesetz ist das dem Gesetzgebungsverfahren vorausgehende Gesetzentwurfsverfahren nicht geregelt. Die Regelungen des § 47 GGO bilden daher keine Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzgebungsverfahrens.

Der Zeitpunkt der Beteiligung, der Umfang der Beteiligung sowie die Auswahl der Verbände bleiben, soweit keine Sondervorschriften bestehen, gemäß § 47 Abs. 3 Satz 2 GGO dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen. Aus einer speziellen Vorschrift können sich somit konkrete Vorgaben für eine Beteiligung von Verbänden ergeben. Ein Beispiel dafür ist § 118 Bundesbeamtengesetz, wonach die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse zu beteiligen sind. Ein weiteres Beispiel ist § 63 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz, wonach vom Bund nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes anerkannte Naturschutzvereinigungen bestimmte Mitwirkungsrechte haben. Die Mitwirkungsrechte der Naturschutzvereinigungen gelten jedoch nicht im Gesetzentwurfsverfahren, sondern nur für den Erlass von Rechtsverordnungen sowie für bestimmte verwaltungsrechtliche Verfahren wie das Planfeststellungsverfahren.

Gibt es keine Sondervorschriften, so verbleibt es beim Ermessen des federführenden Bundesministeriums, das vom jeweiligen Einzelfall abhängt. Für den Zeitpunkt der Beteiligung ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 GGO, dass dieser „möglichst frühzeitig“ erfolgen muss. Darüber hinausgehende Vorgaben für die Ausübung des Ermessens bestehen nicht. In der Literatur findet sich nur eine Empfehlung dazu, abhängig vom Umfang des Gesetzesvorhabens mindestens eine Frist von vier Wochen vorzusehen und auch danach eingehende Stellungnahmen noch zu berücksichtigen.¹⁷

Ob und auf welche Weise die im Zuge des Beteiligungsverfahrens abgegebenen Stellungnahmen der Verbände (oder anderer Beteiligter) berücksichtigt werden, ist nicht vorgegeben. Nach der Literatur soll die Beteiligung vor allem dazu dienen, dem federführenden Bundesministerium Gelegenheit dazu zu geben, Gesetzentwürfe zu korrigieren, wenn diese von einer falschen Sachlage ausgehen sowie dazu, mögliche Widerstände gegen den Gesetzentwurf frühzeitig zu erkennen.¹⁸ Eine Pflicht zur Berücksichtigung der Stellungnahmen dürfte aus verfassungsrechtlichen Gründen ausscheiden, da die Initiativberechtigten eines Gesetzentwurfs in Art. 76 Abs. 1 GG abschließend genannt sind. Danach sind Gesetzesvorlagen durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat einzubringen. Diese Initiativberechtigung würde unzulässig eingeschränkt, wenn die Berechtigten Stellungnahmen anderer Stellen zwingend in ihrem Entwurf berücksichtigen müssten.

16 Vgl. Maaßen (2014), § 8 Rn. 65; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2015), S. 3, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/405282/1eea81a3a2736258e123a8359ac84fa3/wd-3-030-15-pdf-data.pdf> [Stand 16.6.2022].

17 Maaßen (2014), § 8 Rn. 65.

18 Maaßen (2014), § 8 Rn. 66.

4. Literatur

- Ammermüller, Martin G. (1971). Verbände im Rechtssetzungsverfahren (= Inaugural-Dissertation, Fachbereich Rechtswissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen). Bamberg.
- BMI (Hrsg.) (1960). Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Besonderer Teil (GGO II). Bonn.
- BMI (Hrsg.) (2000). Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, https://www.legistik.de/GGO-2000_Lesefassung.pdf [Stand 15.6.2022].
- Böhret, Carl (1973). Institutionalisierte Einflußwege der Verbände in der Weimarer Republik. In: Varain (1973), S. 216-227.
- Brecht, Arnold (1927). Die Geschäftsordnung der Reichsministerien, ihre staatsrechtliche und geschäftstechnische Bedeutung. Berlin.
- Hennis, Wilhelm (1963). Verfassungsordnung und Verbandseinfluss: Bemerkungen zu ihrem Zusammenhang im politischen System der Bundesrepublik. In: Politische Vierteljahresschrift 2 (1963), S. 23-35.
- Lenz, Dieter (1975). Verbesserte Mitwirkung der Gemeinden: Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien bestimmt: Kommunale Spitzenverbände sollen bei Gesetzesvorbereitungen beteiligt sein. In: Demokratische Gemeinde : Monatsschrift für Kommunalpolitik in Stadt und Land ; Fachorgan der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e.V. - 27 (1975), 1-6 - 27 (1975), 4, Seite 249-251.
- Lepper, Manfred; Reichmann, Gerhard; Reiner mann, Heinrich (1977). Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) im Lichte neuer Führungskonzeptionen. In: Zeitschrift für Organisation. Jg. 46. 1977, 3. Wiesbaden, S. 144-154.
- Maaßen, Hans-Georg, in: Kluth/Krings (2014), Gesetzgebung. Heidelberg.
- Reichsministerium des Innern (Hrsg.) (1924). Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien. Besonderer Teil. Berlin.
- Varain, Heinz Josef (Hg.) (1973). Interessenverbände in Deutschland. Köln.
- Winter, Thomas von (2015). Entwicklung und Bedeutung interessegeleiteter Demokratie. In: Konferenzschrift Interessengeleitete Gesetzgebung : Lobbyismus in der Demokratie ; [Tagung am 10. Oktober 2014], herausgegeben von Stefanie Lejeune. Baden-Baden, S. 41-54.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2015), Beteiligung von Verbänden an der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, Sachstand WD 3 - 3000 - 030/15, <https://www.bundestag.de/resource/blob/405282/1eea81a3a2736258e123a8359ac84fa3/wd-3-030-15-pdf-data.pdf> [Stand 16.6.2022].