

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Dr. Petra Sitte,
Friedrich Straetmanns, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/3901 –**

Einflussnahme externer Dritter auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Teilzeitrechts – Einführung einer Brückenteilzeit (Bundratsdrucksache 281/18)

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 (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 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 grundsätzlich gleiches Gehör bei der Bundesregierung finden.

Die Bundesregierung hat in der vergangenen 18. Legislaturperiode eine steigende Bereitschaft erkennen lassen, die Einflussnahme externer Dritter insbesondere im Zusammenhang mit der Erstellung von Gesetzentwürfen in ihrem Bereich zumindest teilweise im Internet offenzulegen. Ob dies in der 19. Legislaturperiode fortgeführt wird, ist bislang nicht entschieden (vgl. verneinend

dazu die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 38 des Abgeordneten Jan Korte auf Bundestagsdrucksache 19/3484). Die Fortführung wäre nach Ansicht der Fragesteller ein guter Anfang, reicht jedoch nicht aus.

Die Mitglieder des Deutschen Bundestages wissen nach Ansicht der Fragesteller wenig Konkretes über die Erkenntnisquellen des Gesetzentwurfs zur Weiterentwicklung des Teilzeitrechts – Einführung einer Brückenteilzeit (Bundratsdrucksache 281/18), die ggf. durch externe Dritte im Prozess der Erstellung des Gesetzentwurfs 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 Gesetzentwurf zu kennen. Zu der Bewertung eines konkreten Regelungsvorschlages gehört schließlich auch die Kenntnis, welchen spezifischen Interessen und Zielen er dient. Nur so kann umfassend erlassen 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 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 Gesetzentwurfs nach der Verbändebeteiligung oder aufgrund anderweitig eingegangener Stellungnahme 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 Gesetzentwurfs und seiner Einzelvorschriften“ sowie „2. welcher Sachverhalt dem Gesetzentwurf 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 vorauszusetzen, dass die Bundesregierung nichts zu verbergen hat.

1. Welche Vorschriften gelten im Bereich der Bundesministerien für die Dokumentation solcher Fälle, in denen eine Stellungnahme eines externen Dritten bei der Erstellung eines Gesetzentwurfes im federführenden Bundesministerium positiv berücksichtigt wird (etwa wegen § 49 Absatz 1 GGO oder in Ausführung der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung)?

Grundsätzlich gilt für jedes Gesetzgebungsverfahren, dass alle Stellungnahmen in den Gesamtprozess der Entwurfsarbeit einfließen. Der Wert der Stellungnahmen von kommunalen Spitzenverbänden, beteiligten Fachkreisen und Verbänden sowie anderer amtlich nicht beteiligter Stellen oder sonstiger Personen liegt darin, ein möglichst umfassendes Meinungsbild zu bekommen und alle relevanten Positionen von Betroffenen berücksichtigen zu können. Gerade die kritische Auseinandersetzung mit teilweise divergierenden Ansichten, die sich nicht selten in der Gesetzesbegründung wiederfindet, ist die Basis für überzeugende Rechtsetzung.

Bezüglich der Frage nach den Vorschriften zur Dokumentation von Stellungnahmen Dritter im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens ist anzumerken, dass jegliches Verwaltungshandeln dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet ist, der wiederum auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes beruht.

Für die Bundesressorts gilt zudem die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), konkret auf die Frage bezogen §§ 43 und 47 GGO. Danach ist in der Begründung zum Gesetzentwurf unter anderem darzustellen, auf

welchen Erkenntnisquellen er beruht (§ 43 Absatz 1 Nummer 2 GGO). Die Beteiligung von Fachkreisen und Verbänden ist nach § 47 Absatz 3 GGO ausdrücklich vorgesehen.

Auf der Grundlage einer Informationsabfrage durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) gibt es in den Bundesministerien keine speziellen Regelungen zur Dokumentation der Stellungnahmen Dritter bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen.

Die Bundesministerien wenden die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung an. Diese enthält allgemeine Vorgaben zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete sowie damit verbundener Maßnahmen (Mehr-Augen-Prinzip, Transparenz etc.). Auf der Grundlage der dem BMI vorliegenden Informationen haben die Bundesministerien in Ausführung der Richtlinie für die Dokumentation solcher Fälle, in denen eine Stellungnahme eines externen Dritten bei der Erstellung eines Gesetzentwurfes im federführenden Bundesministerium positiv berücksichtigt wird, keine Sonderregelungen eingeführt.

2. Welche Vorschriften gelten im Bereich der Bundesministerien für dienstliche Kontakte der Beamtinnen und Beamten der Bundesministerien mit externen Dritten im Rahmen der Erstellung von Gesetzentwürfen, etwa vor dem Hintergrund der allgemeinen Korruptionsprävention (bitte ausführen)?

Für den Bereich des Beamtenrechts gilt, dass gemäß § 118 des Bundesbeamtengesetzes bei allgemeinen Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften durch das BMI bereits bei der Vorbereitung solcher Regelungen zu beteiligen sind. Über das Ergebnis der Beteiligung der Verbände, insbesondere hinsichtlich der Vorschläge, die nicht berücksichtigt wurden, wird ein entsprechender Zusatz in die Gesetzesbegründung der Bundestagsdrucksache (C-Teil der Gesetzesbegründung) aufgenommen und so die Beteiligung transparent gemacht. Das Beamtenrecht ist von dem betreffenden Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des Teilzeitrechts nicht berührt.

In Ausführung der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung gibt es neben den beamtenrechtlichen Pflichten und den daraus abgeleiteten Regelungen, wie z. B. im Rundschreiben des BMI zur Annahme von Belohnungen oder Geschenken bzw. den jeweiligen Hausanordnungen/Erlassen der einzelnen Bundesministerien zur Regelung der Annahme von Belohnungen und Geschenken, keine besonderen Vorgaben für den Umgang mit externen Dritten bei der Erstellung von Gesetzentwürfen.

3. Welcher Regelungsvorschlag des Gesetzentwurfs zur Weiterentwicklung des Teilzeitrechts – Einführung einer Brückenteilzeit auf Bundsratsdrucksache 281/18 beruht ggf. auf welchem konkreten Vorschlag bzw. welcher konkreten Stellungnahme, die im Rahmen der so genannten Verbändebeteiligung nach § 47 Absatz 3 GGO eingegangen ist (bitte ggf. jeweils im Einzelnen darlegen, wessen Stellungnahme wann zu welcher Einfügung im Gesetzentwurf bzw. Änderung des Gesetzentwurfs geführt hat und warum)?
4. Welcher Regelungsvorschlag des o. g. Gesetzentwurfs beruht ggf. auf welchem konkreten Vorschlag bzw. welcher konkreten Stellungnahmen, die außerhalb der so genannten Verbändebeteiligung gemäß § 47 Absatz 3 GGO eingegangen ist (bitte jeweils darlegen, wessen Stellungnahme wann zu welcher Einfügung bzw. Änderung des Gesetzentwurfs geführt hat, und warum)?

5. Welche der in der Antwort zu den Fragen 3 und 4 genannten Änderungen führen ggf. nach Auffassung der Bundesregierung zu welchem konkreten Unterschied im Hinblick auf den zu erwartenden Erfüllungsaufwand und/oder der 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 der Antwort zu den Fragen 3 und 4 genannten Änderungen wurden ggf. entgegen der entgegenstehenden (ursprünglichen) fachlichen Beurteilung des zuständigen Fachreferats in den Gesetzentwurf aufgenommen, und ggf. warum ist dies jeweils geschehen (bitte einzeln ausführen und begründen)?
7. Wurden in die Gesetzesbegründung nach Auffassung der Bundesregierung ggf. konkrete Angaben, Erläuterungen bzw. Begründungen zu den in den Fragen 3 bis 6 erfragten Informationen aufgenommen, und falls ja, welche, und falls nein, warum nicht (bitte begründen)?

Die Fragen Fragen 3 bis 7 werden gemeinsam beantwortet.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat entsprechend der Vereinbarung im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode einen Referentenentwurf zum Thema „Weiterentwicklung des Teilzeitrechts“ vorgelegt.

Dieser Referentenentwurf hat im Rahmen der Ressortabstimmung sowie der Länder- und Verbändebeteiligung Änderungen erfahren. Es ist üblich und Sinn und Zweck dieser Beteiligungen, dass die Stellungnahmen im Rahmen einer Gesamtabwägung der vorgetragenen Argumente und unter Berücksichtigung der politischen Zielsetzung des Vorhabens in den Überlegungen über die Überarbeitung eines Gesetzentwurfs Berücksichtigung finden.

Keine Regelung des Regierungsentwurfs beruht insoweit ausschließlich auf einem konkreten Formulierungsvorschlag aus einer im Rahmen oder außerhalb der Verbändebeteiligung übersandten Stellungnahme. Alternative Formulierungen zu den Regelungen wurden mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) erörtert. Auf deren Anregung wurden in der Begründung des Regierungsentwurfes insbesondere Hinweise auf die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts aufgenommen.

8. 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 (auch Bundeskanzleramt) und der Bundesministerien mit externen Dritten haben ggf. im Zusammenhang mit der Erstellung des genannten Gesetzentwurfs mit welchem Ergebnis bezogen auf den Regelungsinhalt des Gesetzentwurfs stattgefunden (bitte tabellarisch mit Datum, Ort, teilnehmenden Personen und Thema bzw. Regelungsvorschlag des Gesetzentwurfs aufführen)?
 - a) Wann fand der Kontakt statt?
 - b) Welche bzw. welcher externe Dritte nahm teil?
 - c) Wer nahm auf Seiten der Bundesregierung, des Bundeskanzleramts und/oder der Bundesministerien teil?
 - d) Welcher Vorschlag bzw. welche Stellungnahme im Zusammenhang mit dem genannten Kontakt hat welche bzw. welcher externe Dritte ggf. wann zu welchem konkreten Regelungsvorschlag des Gesetzentwurfs abgegeben?

- e) Wurde ggf. die in der Antwort zu Frage 8d genannte Stellungnahme im Gesetzentwurf positiv berücksichtigt, und falls ja, inwieweit, und ist dieser Umstand ggf. im Gesetzentwurf dokumentiert worden (bitte ggf. jeweils für jede Stellungnahme einzeln ausführen)?
- f) Ob und wenn ja, welche Aufzeichnungen wurden im Zusammenhang mit dem Treffen angefertigt (z. B. Vorlagen zur Vorbereitung, Vermerke, Protokolle o. Ä.)?
- g) Auf wessen Initiative fand der Kontakt statt (Initiative externer Dritter oder Stelle in der Bundesregierung bzw. 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 bspw. den bzw. die Namen der für diese bzw. diesen 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) Hat ggf. die beteiligte Stelle in der Bundesregierung bzw. im Bundesministerium die in der Antwort zu Frage 8h genannten Kenntnisse über die bzw. den externen Dritten sich selbst beschafft, und falls ja, woher, und falls nein, wurde sie von der bzw. dem kontaktierten Dritten informiert, und ggf. wann und wie (bitte ausführen)?
- j) Handelten nach Kenntnis der Bundesregierung ggf. die externen Dritten bzw. der externe Dritte in fremden 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)?
- k) In wessen Auftrag handelte nach Kenntnis der Bundesregierung ggf. die externen Dritten bzw. der externe Dritte (bitte jeweils ausführen)?

Die Fragen 8 bis 8k werden gemeinsam beantwortet.

Eine lückenlose Auflistung der geführten Gespräche kann bei der Beantwortung der Frage nicht gewährleistet werden. Eine Verpflichtung zur Erfassung sämtlicher diesbezüglicher Daten – einschließlich Telefonate – besteht nicht, und eine solche umfassende Dokumentation wurde auch nicht durchgeführt. 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.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat zu der Frage eine Ressortabfrage durchgeführt. Aufgabenbedingt pflegen Mitglieder der Bundesregierung, Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Vertreterinnen und Vertreter der Bundesministerien Kontakte mit einer Vielzahl von Akteuren. Teilweise ist im Rahmen solcher Kontakte auch über die Weiterentwicklung des Teilzeitrechts gesprochen worden.

Bezogen auf den Regelungsgegenstand des Referentenentwurfs wurden die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten vereinbarten Gespräche geführt. Eine exakte Zuordnung der jeweiligen Gesprächsinhalte zu einzelnen Regelungen des Referentenentwurfs ist generell nicht möglich. Bei den Gesprächen des BMAS mit DGB und BDA standen die Neuregelungen in den §§ 7, 9, 9a des Entwurfs eines Teilzeit- und Befristungsgesetzes im Vordergrund. Die Funktionen bzw. Tätigkeitsfelder der Gesprächspartner ergeben sich aus der Tabelle und sind allgemein bekannt.

Auch unterhalb der Leitungsebene gab es aufgabenbedingt dienstliche Kontakte zu Verbänden, bei denen die Weiterentwicklung des Teilzeitrechts thematisiert worden ist. Eine Aufstellung von Einzelterminen der Ressorts unterhalb der Leitungsebene erfolgt nicht (siehe dazu auch die Vorbemerkung der Bundesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/1174).

Die Ressortabfrage hat folgende vereinbarte Gespräche mit externen Dritten (jeweils nur Leitungsebene) bezogen auf den Regelungsgegenstand des Referentenentwurfs ergeben:

Datum	Ort	Teilnehmer
Bundeskanzleramt		
Bundesminister Dr. Helge Braun, Chef des Bundeskanzleramtes		
12.04.2018	Berlin	Jörg Hofmann, Erster Vorsitzender der IG Metall
14.05.2018	Berlin	Ingo Kramer Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Steffen Kampeter, Hauptgeschäftsführer BDA
18.05.2018	Telefonat	Ingo Kramer, BDA
05.06.2018	Telefonat	Reiner Hoffmann, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie		
St Dr Ulrich Nussbaum		
15.05.2018	Telefonat	Ingo Kramer, BDA
28.05.2018	Telefonat	Ingo Kramer, BDA

Bundesministerium für Arbeit und Soziales		
Bundesminister Hubertus Heil		
12.04.2018	Telefonat	Reiner Hoffmann, DGB
26.05.2018	Telefonat	Reiner Hoffmann, DGB
31.05.2018	Berlin	Reiner Hoffmann, DGB Ingo Kramer, BDA
06.06.2018	Telefonkonferenz	Reiner Hoffmann, DGB Ingo Kramer, BDA Steffen Kampeter, BDA
07.06.2018	Telefonkonferenz	Reiner Hoffmann, DGB Ingo Kramer, BDA Steffen Kampeter, BDA
Parl. Staatssekretärin Anette Kramme		
16.05.2018	Berlin	Prof. Dr. Maria Wersig Präsidentin des Deutschen Juristinnen Bundes
13.06.2018	Berlin	Dr.-Ing. Hans-Hartwig Loewenstein Präsident des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes Felix Pakleppa Hauptgeschäftsführer
13.06.2018	Berlin	Alexander R. Zumkeller Präsident des Bundesverbandes der Arbeitsrechtler in Unternehmen e.V.
Staatssekretär Björn Böhning		
18.05.2018	Telefonat	Steffen Kampeter, BDA
04.06.2018	Berlin	Annelie Buntentbach Geschf. Bundesvorstand DGB

9. Wann wurde ggf. das Beteiligungsverfahren nach § 47 Absatz 3 GGO begonnen?

Die Verbändebeteiligung wurde am 19. April 2018 begonnen.

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

Die Fraktionen des Deutschen Bundestages sowie der Bundesrat wurden am 19. April 2018 unterrichtet.