

**Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zur
Umsetzung der Vorhaben „Exekutiver Fußabdruck“ und „Synopsis“
(Exekutiver Fußabdruck und Synopsis)**

Vom...

Die Bundesregierung hat die folgende Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien beschlossen:

Artikel 1

Ergänzung der Vorgaben bei der Erstellung von Gesetzesvorlagen

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien vom 26. Juli 2000 (GMBI 2000 S. 526), die zuletzt durch Beschluss vom 11. Dezember 2019 (GMBI 2020 S. 68) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 42 Absatz 1 werden folgende Sätze angefügt:

„Gesetzesvorlagen zu Änderungsgesetzen soll eine Synopsis beigefügt werden, die die aktuelle Rechtslage den geplanten Änderungen gegenüberstellt. Die Synopsis ist nicht Bestandteil des rechtsverbindlichen Textes der Gesetzesvorlage. Nach Beschlussfassung im Bundeskabinett übermittelt das federführende Bundesministerium die Synopsis an die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages sowie des Bundesrates.“

2. § 43 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 12 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

b) Folgende Nummer 13 wird angefügt:

„13. inwieweit Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sowie beauftragte Dritte wesentlich zum Inhalt des Gesetzentwurfs beigetragen haben („Exekutiver Fußabdruck“).“

3. In § 45 Absatz 4 Satz 1 werden nach dem Wort „Referententwurfs“ die Wörter „, dem eine Synopsis (§ 42 Absatz 1 Satz 3) beigefügt werden soll,“ eingefügt.

4. Dem § 47 Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:

„Ihm soll eine Synopse (§ 42 Absatz 1 Satz 3) beigefügt werden.“

5. In § 62 Absatz 2 Satz 1 werden in dem Klammerzusatz die Wörter „§ 43 Absatz 1 Nr. 1 bis 11,“ durch die Wörter „§ 43 Absatz 1 Nummer 1 bis 11 und 13,“ ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieser Beschluss tritt am 1. Juni 2024 in Kraft.

Begründung

Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags sieht vor, dass künftig bei Gesetzesvorlagen zu Änderungsgesetzen die geplanten Änderungen durch die Beifügung einer Synopse, die die aktuelle Rechtslage den geplanten Änderungen gegenüberstellt, leichter nachvollziehbar und damit transparenter gemacht werden sollen (vgl. Zeile 207f.). Durch die vorgesehene Ergänzung in § 42 Absatz 1 GGO soll Gesetzentwürfen der Bundesregierung zu Änderungsgesetzen dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat nach Beschlussfassung im Bundeskabinett durch das federführende Ressort eine Synopse zur Verfügung gestellt werden, die die aktuelle Rechtslage den geplanten Änderungen gegenüberstellt. Die Beschlussfassung des Bundeskabinetts umfasst aber nicht den Text der Synopse und sie ist somit auch nicht Teil der Kabinettsvorlage. Hierdurch wird sichergestellt, dass nur die vom Bundeskabinett beschlossene Fassung des Gesetzentwurfs verbindlich ist und als solche förmlich dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zugeleitet wird. Demgegenüber dient die Synopse als zusätzliches Hilfsmittel für die Arbeit im Deutschen Bundestag und im Bundesrat.

Bei der Beteiligung anderer Ressorts sowie der Länder und von Verbänden zu einem Gesetz- oder Verordnungsentwurf soll durch die Ergänzungen in § 45 Absatz 4 sowie in § 47 Absatz 4 ebenfalls eine Synopse als zusätzliches Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden. Dadurch können sich sowohl Betroffene als auch Expertinnen und Experten unkompliziert einen Überblick über die geplanten Änderungen verschaffen. Bei sehr eilbedürftigen oder umfangreichen Gesetz- oder Verordnungsentwürfen, bei denen eine Synopse nur mit großem Aufwand ausgearbeitet werden kann, ist die Synopse spätestens für die Beratungen in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages bereit zu stellen. Die Synopse sollte zudem auf der Webseite des federführenden Ressorts veröffentlicht werden.

Gegenwärtig unterstützt eNorm mit dem Zusatzprogramm „eNorm-Bestandsrecht-Konverter“ die Erstellung einer solchen Synopse. Perspektivisch kann der Editor der E-Gesetzgebung für die Erstellung von Synopsen genutzt werden. Der dort verwendete Standard „LegalDocML.de“ bildet den strukturellen Aufbau von Dokumenten der Bundesrechtsetzung semantisch ab und soll eine Erstellung von Synopsen „auf Knopfdruck“ ermöglichen.

Der Koalitionsvertrag sieht ebenfalls vor, dass Einflüsse Dritter im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben und bei der Erstellung von Gesetzentwürfen umfassend, im Sinne eines Fußabdrucks, offengelegt werden (Zeile 223ff.).

Ohnehin sind bereits jetzt bei der Erstellung von Gesetzentwürfen der Bundesregierung Expertinnen und Experten sowie Betroffene frühzeitig einzubinden und in einem möglichst frühen Stadium des Gesetzentwurfs in angemessener Form zu beteiligen. Die Beteiligung ist wichtiger Bestandteil, um Gesetzesfolgen besser abschätzen zu können und Rechtsvorschriften praxistauglich zu gestalten.

Die Umsetzung des Koalitionsvertragsvorhabens „Exekutiver Fußabdruck“ (Zeile 223ff.) soll ergänzend dazu einen sachgerechten Weg eröffnen, gewünschte und notwendige Beteiligungsformate mit berechtigten Transparenzinteressen in Einklang zu bringen.

Durch die Vorgabe zur Darstellung wesentlicher Einflüsse von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern sowie von der Bundesregierung beauftragten Dritten auf den Inhalt eines Gesetzentwurfs in der Gesetzesbegründung wird die Transparenz über die Gesetzentwürfen der Bundesregierung zugrundeliegenden Erwägungen weiter gesteigert.

Perspektivisch ist zudem geplant, unter der Voraussetzung der Bereitstellung dafür benötigter Personalressourcen und Sachmittel, auch diese Transparenzvorgaben mit der E-Gesetzgebung zu verknüpfen, die das Gesetzgebungsverfahren des Bundes digital abbilden wird und in deren Rahmen eine Plattform bereitgestellt werden soll, über die auch die Verbändebeteiligung in einem Gesetzgebungsverfahren elektronisch abgewickelt werden kann.

Mit den aktuell gültigen Vorgaben aus der Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren vom 15. November 2018 (sogenannter Transparenzbeschluss, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/ogp/mitmachen/gesetzentwuerfe-undstellungnahmen-oeffentlich-einsehbar-1591290>) existiert bereits der Nukleus eines „Fußabdrucks“ durch die weitgehende Offenlegungspraxis in Bezug auf Referentenentwürfe und zugehörige Stellungnahmen von Verbänden. Der Transparenzbeschluss bleibt weiterhin gültig.

Die zur Interessenvertretung verwendeten Begriffe sind in Anlehnung an das Lobbyregistergesetz zu verstehen und reichen damit gegebenenfalls weiter als die bislang nach § 47 GGO vorgesehene pro-aktive Beteiligung von Verbänden und Fachkreisen. Interessenvertreterinnen oder Interessenvertreter im Sinne von § 43 Absatz 1 Nummer 13 GGO sind demnach alle natürlichen oder juristischen Personen, Personengesellschaften oder sonstigen Organisationen, auch in Form von Netzwerken, Plattformen oder anderen Formen kollektiver Tätigkeiten, die Interessenvertretung selbst betreiben oder in Auftrag geben.

Interessenvertretung ist jede Kontaktaufnahme zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Bundesregierung. Eine wesentliche Einflussnahme im Rahmen der nach § 47 Absatz 3 GGO vorgesehenen Verbändebeteiligung muss ebenfalls dargestellt werden. Dies gewährleistet einen breiten Anwendungsbereich der neuen Transparenzvorgaben.

Neben dem Einfluss von Interessenvertreterinnen und -vertretern ist auch anzugeben, inwieweit von der Bundesregierung beauftragte Dritte wesentlich zum Inhalt des Gesetzentwurfs beigetragen haben. Hierunter können zum Beispiel die Beauftragung von Rechtsanwaltskanzleien, von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie von externen Gutachten oder die Einbindung von Beratungsfirmen durch das federführende oder ein beteiligtes Ressort fallen.

Von dieser Verpflichtung nicht umfasst sind jedoch an die Bundesregierung herangetragene Interessen aus Parteien, durch Organe, Mitglieder, Fraktionen oder Gruppen des

Deutschen Bundestages, der Landtage, der Länder, der Stadt-/Gemeinderäte oder Kreistage, oder von Stellen der mittelbaren oder unmittelbaren Staatsverwaltung sowie kommunaler Spitzenverbände auf Bundes- oder Landesebene.

In zeitlicher Hinsicht reicht die Transparenzvorgabe in § 43 Absatz 1 Nummer 13 GGO gegebenenfalls auch in das unmittelbare Vorfeld der Entstehung eines Referentenentwurfs hinein, wenn die Interessenvertretung bereits auf die Initiierung eines Gesetzesvorhabens Einfluss hatte.

Jedes an einem Gesetzentwurf beteiligte Ressort muss dem für den Gesetzentwurf federführend zuständigen Ressort nach § 43 Absatz 1 Nummer 13 GGO relevante Informationen mitteilen. Dies betrifft z. B. dort eingegangene Stellungnahmen von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern, sofern sich diese auf den Inhalt der dem federführenden Ressort übermittelten Stellungnahme zum Gesetzentwurf ausgewirkt haben. Eine entsprechende Information sollte jede übermittelte Stellungnahme begleiten und muss jedenfalls mit der letzten übermittelten Stellungnahme im Rahmen der finalen Ressortabstimmung erfolgen. Diese Informationspflicht ermöglicht es, dass das federführende Ressort der Vorgabe aus § 43 Absatz 1 Nummer 13 GGO umfassend nachkommen kann.

Anzugeben ist jeder wesentliche Einfluss auf den Inhalt der gesetzlichen Regelungen. Dies umfasst die Aufnahme einer Regelung ebenso wie den Verzicht auf einen ursprünglich angedachten Regelungsinhalt oder eine nicht unerhebliche Änderung vorgesehener Regelungsinhalte. Maßgeblich ist dabei in erster Linie die Darstellung der betreffenden Positionsverschiebung innerhalb des Gesetzentwurfs, konkreter Detailangaben zur Umsetzung im Regelungstext bedarf es im Regelfall nicht. Personenbezogene Daten sind nicht zu veröffentlichen.

Darzustellen sind nur wesentliche Einflüsse. Die Wesentlichkeitsschwelle für die Darstellung der Einflussnahme beschränkt den Darstellungsumfang auf die Fälle, in denen eine Interessenvertretung im Sinne der Übernahme von Positionen tatsächlich zum Inhalt eines Gesetzentwurfs beigetragen hat, da dies besonders von öffentlichem Interesse ist. Es müssen solche Einflussnahmen genannt werden, die sich tatsächlich auf das Ergebnis, also im Sinne eines "Abdrucks", ausgewirkt haben ("Wesentlichkeitsschwelle"). Die Formulierung "inwieweit" ist daher auch vom Ergebnis betrachtet auszulegen. Das heißt, es ist anzugeben, inwieweit der Inhalt eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung beeinflusst wurde. Wesentlich ist die Interessenvertretung, wenn sie Niederschlag in der Ausrichtung der Hauptanliegen des Gesetzentwurfs gefunden hat oder durch sie der ursprünglich vorgesehene Inhalt des Gesetzentwurfs durch einen Vortrag in zentralen Fragen geändert worden ist. Über die Bewertung, ob ein Einfluss wesentlich ist, entscheidet das für den jeweiligen Regelungsinhalt federführend zuständige Ministerium. Eine Auflistung der gesamten versuchten Einflussnahmen (z. B. die Auflistung von Gesprächsanfragen oder Gesprächen ohne Auswirkung auf den Inhalt einer gesetzlichen Regelung oder die Auflistung von nicht verwendeten Stellungnahmen oder sonstigen Publikationen) im Rahmen einer Entwurfserstellung hingegen würde die Nachvollziehbarkeit über erfolgreiche Einflussnahmen für die Öffentlichkeit erschweren.

Die benannte Wesentlichkeitsschwelle ist ebenfalls notwendig, um ein Spannungsverhältnis durch eine gegebenenfalls kontraproduktive Wirkung zur im Koalitionsvertrag ebenfalls gewollten Verstärkung der frühzeitigen Beteiligungen von Betroffenen (Zeile 198ff.) zu vermeiden. In einem frühen Stadium durchgeführte Konsultationen im Rahmen der Vorarbeiten zu einem Gesetzentwurf sind daher nur darzustellen, wenn sie später die Grundlage für zentrale Fragen des Gesetzentwurfs geworden sind. Für die Vorarbeiten genutzte öffentlich zugängliche Publikationen müssen nicht genannt werden.

Auf welchem Wege die Interessenvertretung ausgeübt wurde (telefonisch, schriftlich, förmliche Besprechungen oder informelle Anlässe) muss in der Gesetzesbegründung nicht näher dargestellt werden. Eine Verpflichtung zur Erfassung sämtlicher geführter Gespräche besteht nicht. Dokumentationspflichten richten sich insoweit nach den allgemeinen Vorgaben für eine rechtsstaatskonforme Aktenführung. Jedenfalls muss durch entsprechende interne Dokumentation (Aktennotiz, Telefonvermerk etc.) sichergestellt sein, dass eine wesentliche Einflussnahme einer Interessenvertretung auf den Inhalt eines Gesetzentwurfes identifiziert und nachvollzogen werden kann.

Wenn der Inhalt eines Gesetzentwurfs nicht wesentlich durch Vorträge von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern sowie beteiligte Dritte beeinflusst worden ist, ist die Angabe ausreichend, dass sich der Entwurf durch diese nicht geändert hat.

Wenn bereits bereichsspezifische [gesetzliche] Sonderregelungen zu Angaben von Beteiligungen in der Gesetzesbegründung bestehen (z. B. gemäß § 118 BBG), müssen keine weiteren Angaben im Sinne des Exekutiven Fußabdrucks vorgenommen werden.

Durch die Änderung zu § 62 Absatz 2 Satz 1 GGO wird sichergestellt, dass der Exekutive Fußabdruck auch beim Erlass von Rechtsverordnungen gilt, soweit kein Fall des § 62 Absatz 2 Satz 2 GGO vorliegt.

Damit die Bundesministerien ausreichend Zeit haben, notwendige Vorbereitungen für die Dokumentation und Darstellung wesentlicher Einflussnahmen zu treffen, müssen erst für solche wesentlichen Einflussnahmen Angaben gemacht werden, die ab dem 1. Juni 2024 erfolgen. Eine Verpflichtung zur Darstellung für zurückliegende Vorgänge ist nicht erforderlich. Gleiches gilt auch für die Beauftragungen von Dritten, die wesentlich zum Inhalt des Gesetzentwurfs beigetragen haben.

Zur Überprüfung der Praxistauglichkeit des Exekutiven Fußabdrucks werden die Regelungen bis Ende des Jahres 2025 durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat evaluiert.