

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Brandner, Thomas Seitz,
Dr. Lothar Maier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/19376 –**

Formulierungshilfen der Bundesregierung

Vorbemerkung der Fragesteller

Nach Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) können Gesetzentwürfe von der Bundesregierung, durch den Bundesrat oder aus der „Mitte des Deutschen Bundestages“, also von mindestens 5 Prozent der Mitglieder des Deutschen Bundestages oder einer Fraktion, eingebracht werden. Es sei jedoch gängige Praxis, dass die Bundesregierung bei der Gesetzgebungstätigkeit des Deutschen Bundestages Hilfestellung leistet (vgl. https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Projekt_eGesetzgebung/Handbuecher_Arbeitshilfen_Leitfaeden/Hb_vorbereitung_rechts_u_verwaltungsvorschriften/Teil_IV_Vertiefte_Betrachtung/4_Sonderfall_Formulierungshilfen/4_Sonderfall_Formulierungshilfen_node.html). Dies geschehe nicht nur in Form von Hintergrundvermerken, durch die mündliche und schriftliche Beantwortung von Fragen einzelner Parlamentarier oder Fraktionen, sondern auch durch die Erarbeitung von Entwürfen einzelner Vorschriften (Regelfall) oder ganzer Regelwerke (Ausnahmefall) (ebd.). Diese Entwürfe werden als Formulierungshilfen bezeichnet (ebd.).

Abweichend gelten bei Formulierungshilfen die allgemeinen Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) für Regierungsinitiativen nicht. In der Staatspraxis, so heißt es im Netzauftritt des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, würden die meisten Gesetzentwürfe von der Bundesregierung eingebracht oder als Formulierungshilfe für die Mehrheitsfraktionen erstellt (<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/gesetzgebung/gesetzgebungsverfahren/gesetzgebungsverfahren-node.html>). Ähnlich wird es auch in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/17866 formuliert, in der es heißt: „Auf Anforderung der Koalitionsfraktionen entwirft das Bundesministerium für Gesundheit zu dem jeweiligen Gesetzentwurf insbesondere für die von den Koalitionsfraktionen diskutierten Änderungen des Gesetzentwurfs Formulierungshilfen für Änderungsanträge. Bei der Erstellung werden weitere fachlich betroffene Bundesministerien beteiligt; für die rechtsförmlich korrekte Ausgestaltung insbesondere das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV).“

Die Fragesteller sehen in der Erstellung von Formulierungshilfen durch die Bundesministerien einen möglichen Konflikt mit dem Prinzip der Gewaltenteilung und sind besorgt über eine etwaige Bevorteilung der Koalitionsfraktionen, die die jeweiligen Bundesministeriumsspitzen stellen, falls Formulierungshilfen nur diesen, nicht aber den Oppositionsfraktionen zur Verfügung gestellt oder auch für diese angefertigt würden.

1. Welche Formulierungshilfen wurden seit dem Beginn der 15. Legislaturperiode durch die Bundesministerien oder Bundesbehörden auf welcher Rechtsgrundlage für wen erstellt (bitte einzeln nach Bezeichnung, Datum, Erstellendem, Anforderungszeitpunkt und Anforderungswortlaut auflisten)?
2. In welchen der in Frage 1 genannten Fälle handelt es sich um
 - a) einzelne Vorschriften oder
 - b) ganze Regelwerke?
3. Durch wen wurden die einzelnen Formulierungshilfen aus Frage 1 jeweils angefordert, und welche der Initiativen wurden aus eigenem Antrieb durch die Bundesministerien bzw. Bundesbehörden erstellt (bitte einzeln auflisten)?
4. Welchen Fraktionen wurden die einzelnen Formulierungshilfen zur Verfügung gestellt (bitte einzeln auflisten)?
5. Welche Gründe gab es jeweils für die Erstellung der Formulierungshilfen (bitte einzeln auflisten)?
6. Wurden seit Beginn der 15. Legislaturperiode Anforderungen abgelehnt? Wenn ja, welche, wann, und durch wen wurden diese angefragt, und warum wurden sie abgelehnt (bitte einzeln auflisten)?

Die Fragen 1 bis 6 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Es entspricht ständiger Staatspraxis, dass die Bundesregierung bei der Gesetzgebungstätigkeit des Bundestages Hilfestellung leistet. Dies geschieht nicht nur in Form von Hintergrundvermerken, durch die mündliche und schriftliche Beantwortung von Fragen einzelner Abgeordneter oder Fraktionen, sondern auch durch die Erarbeitung von Formulierungshilfen. Formulierungshilfen werden meist für Vorlagen von Änderungsanträgen erstellt, die in den Ausschüssen behandelt und dort zur Abstimmung gestellt werden sollen, können aber auch Entwürfe für Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages (Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes – GG) beinhalten.

Die Formulierungshilfen werden von der Bundesregierung nicht statistisch erfasst. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in ständiger Rechtsprechung bestätigt, dass das parlamentarische Informationsrecht unter dem Vorbehalt der Zumutbarkeit steht. Die parlamentarische Kontrolle der Regierung ist einerseits gerade dazu bestimmt eine demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechende Ausübung der Regierungsfunktion sicherzustellen, kann andererseits aber diese Funktion auch stören und bedarf daher der Begrenzung auf ein funktionsverträgliches Maß (vgl. BVerfGE 110, 199 <124>, 78; 137 <185>). Aus Sicht der Bundesregierung ist dieses funktionsverträgliche Maß bei der Beantwortung dieser Anfrage überschritten.

Eine Erhebung der Formulierungshilfen mit Details zu

- Bezeichnung, Datum, Erstellendem, Anforderungszeitpunkt und -wortlaut,
- Differenzierung nach einzelnen Vorschriften oder ganzen Regelwerken,
- Anforderndem oder durch die Bundesministerien bzw. Bundesbehörden initiativ erstellten Formulierungshilfen,
- adressierten Fraktionen,
- Gründen für die Erstellung,
- Ablehnung von Anforderungen mit Angabe von Bezeichnung, Datum, Anforderndem und Ablehnungsgrund,

die seit Beginn der 15. Legislaturperiode (17. Oktober 2002) von allen Bundesministerien sowie den Bundesbehörden erstellt wurden, allein zum Zwecke der Beantwortung der vorliegenden Kleinen Anfrage, würde einen Verwaltungsaufwand bedeuten, der das von der Rechtsprechung bei der Beantwortung Kleiner Anfragen als zumutbar erachtete Maß weit übersteigt. Denn hier wären für annähernd 18 Jahre die Formulierungshilfen in der angefragten Detailtiefe für alle Gesetzentwürfe im Gesetzgebungsverfahren händisch zu ermitteln.

Die Gesamtzahl der Gesetzgebungsverfahren betrug in der

15. Legislaturperiode: 763

16. Legislaturperiode: 972

17. Legislaturperiode: 906

18. Legislaturperiode: 788

19. Legislaturperiode (Stand 4. Mai 2020): 541

Gesamt: 3.970 Gesetzesvorhaben

(vgl. https://www.bundestag.de/resource/blob/196202/ee30d500ea94ebf8146d0ed7b12a8972/Kapitel_10_01_Statistik_zur_Gesetzgebung-data.pdf und https://www.bundestag.de/resource/blob/533188/7f54a2af4a278e6c3e6c710e8d652675/gesetzgebung_wp19-data.pdf).

Es wären für knapp 4.000 Vorgänge jeweils oft mehrere Akten zu sichten. Allein das Heraussuchen der die aktuelle Legislaturperiode betreffenden Aktenbestandteile hätte mehrere Beschäftigte gebunden, die anschließende Durchsicht ebenfalls und wäre in Anbetracht des Umfangs nicht zu realisieren. Dies wäre flächendeckend in allen Ressorts und Arbeitseinheiten der Bundesregierung erforderlich um sicherzustellen, dass alle Formulierungshilfen erfasst werden.

Die Erhebung der Formulierungshilfen in der angefragten Detailtiefe für knapp 4.000 Gesetzesvorhaben der letzten 18 Jahre ist mit zumutbarem Aufwand daher nicht möglich.

7. Auf welcher Rechtsgrundlage werden die Formulierungshilfen durch die Bundesministerien bzw. Bundesbehörden erstellt?
8. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um eine mögliche Beeinträchtigung des Prinzips der Gewaltenteilung durch die Erstellung von Formulierungshilfen durch die Bundesministerien auszuschließen?
9. Wird das Instrument der Formulierungshilfe genutzt, um eine faktische Fristverkürzung (vgl. Artikel 76 Absatz 2 GG) zu erreichen?
 - a) Wie beurteilt die Bundesregierung die Problemlage, wenn die Nutzung einer Formulierungshilfe zu Fristverkürzungen führt?
 - b) Ist sich die Bundesregierung dieser Problemlage bewusst?

Die Fragen 7 bis 9 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Die Erstellung von Formulierungshilfen ist in der Staatspraxis üblich und begegnet auch unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage dafür bedarf es nicht. Soweit eine Einbringung als Fraktionsentwurf oder eine sog. Paralleleinbringung zu einer Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens führt, ist auch dies nach herrschender Meinung verfassungsrechtlich unbedenklich. Ein Verbot an die Abgeordneten der Regierungsparteien, die von ihnen gestellte Bundesregierung dadurch zu unterstützen, dass sie sich deren Gesetzentwürfe zu eigen machen, ist aus Artikel 76 GG nicht zu begründen (vgl. Bryde, in von Münch/Kunig, GG, Artikel 76 Rdnr. 21 mit weiteren Nachweisen).