

## **Antrag**

**der Abgeordneten Stephan Brandner, Barbara Benkstein, Marc Bernhard, René Bochmann, Jürgen Braun, Petr Bystron, Thomas Dietz, Dr. Malte Kaufmann, Dr. Michael Kaufmann, Mike Moncsek, Tobias Matthias Peterka, Bernd Schattner, Jan Wenzel Schmidt, Kay-Uwe Ziegler und der Fraktion der AfD**

### **Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages**

**hier: Transparente und nachvollziehbare Verfahren für die Bürger – Anträge ebenso wie Gesetzentwürfe im Plenum direkt abstimmen**

Der Bundestag wolle beschließen:

Dem § 78 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl I S. 1237), die zuletzt durch Beschluss des Bundestages vom 15. Dezember 2022 geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„Bei Anträgen wird analog zu Gesetzentwürfen die Vorlage und nicht die Beschlussempfehlung des Ausschusses zum Gegenstand der Abstimmung gemacht.“

Berlin, den 11. August 2023

**Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion**

## Begründung

Bereits jetzt empfiehlt die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages gemäß § 78 Absatz 2 Satz 3 „Im Übrigen gelten für Anträge sinngemäß die Vorschriften über die Beratung von Gesetzentwürfen.“ Damit sind Anträge, die in § 75 Absatz 1 Buchstabe d als eigenständige Vorlagen definiert sind, den Gesetzentwürfen, die in § 75 Absatz 1 Buchstabe a als eigenständige Vorlagen definiert sind, bei den Vorschriften zur Beratung gleichgestellt, soweit dieses möglich ist. Dieses schließt eine Schlussabstimmung über Anträge als selbstständige Vorlagen im Gegensatz zu Beschlussempfehlungen als unselbstständige Vorlagen ein.

Dass bei Vorlagen, wie Anträgen, zu denen eine Beschlussempfehlung ergangen ist, das Plenum grundsätzlich über die entsprechende Beschlussempfehlung abstimmt, bei Beschlussempfehlungen zu Gesetzentwürfen hingegen der Abstimmungsgegenstand stets der Gesetzentwurf ist, entspricht hier nicht der Systematik der Geschäftsordnung.

Die bisherige Praxis der Abstimmung über Beschlussempfehlungen bei Anträgen verletzt (a) die Rechte der Abgeordneten, (b) den Gleichbehandlungsgrundsatz, (c) die bereits bestehenden Vorgaben der Geschäftsordnung des Bundestages und (d) ist in der Kommunikation nach außen intransparent.

Die Gründe für die abweichende Behandlung von Anträgen und Gesetzentwürfen liegen hingegen schlichtweg in der parlamentarischen Tradition. Soweit ersichtlich, hat sich die beschriebene Abstimmung über Beschlussempfehlungen zu Beginn der 8. Wahlperiode entwickelt (vgl. etwa Plenarprotokolle 8/21, S. 1362, 8/30, S. 2181 und 8/56, S. 4315). Eine nähere Begründung hierfür ist nicht festgehalten worden. Vor der 8. Wahlperiode gab es – soweit ersichtlich – keine förmlichen Beschlussempfehlungen im heutigen Sinne.

Es erscheint möglich, dass für das spätestens in der 8. Wahlperiode entwickelte Verfahren Praktikabilitätsgründe eine Rolle gespielt haben könnten. So fällt auf, dass damals nicht selten über mehrere Vorlagen zusammen abgestimmt wurde. Aus Gründen der Zeitersparnis erschien es damals sicher günstig, wenn – unabhängig vom Votum über die zugrunde liegenden Vorlagen – in Beschlussempfehlungen in Form von Sammelisten einheitlich abgestimmt werden kann.

Dieses Vorgehen ist damit parlamentshistorisch erklärbar, stellt jedoch für die heutige Parlamentswirklichkeit und in der Kommunikation dieser, für die Bürger einen Anachronismus da. Heute wird nicht mehr über mehrere Vorlagen gleichzeitig abgestimmt. Gleichzeitig führt die Bevorzugung von unselbstständigen Vorlagen, wie Beschlussempfehlungen gegenüber selbstständigen Vorlagen, die von den Fraktionen des Deutschen Bundestages auf die Tagesordnung gesetzt werden können, zu Widersprüchen:

Im Jahr 2006 war der Geschäftsausschuss mit der Frage befasst, ob die Fortführung dieser Praxis sinnvoll sei. Anlass seiner Entscheidung 16/1 vom 11. Mai 2006 war eine Abstimmung, bei der eine auf Ablehnung eines Antrags lautende Beschlussempfehlung abgelehnt worden ist. Damit war die eigentlich garantierte Ausschussmehrheit der Regierungsfractionen durch die Abstimmung im Plenum konterkariert worden. Dem Oppositionsantrag wäre damit theoretisch durch das Plenum zugestimmt worden. Um diesen Vorgang für die Regierungsfractionen zu „heilen“ entschieden diese im Ältestenrat eine Auslegungsentscheidung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zu beantragen. In seiner Sitzung vom 11. Mai 2006 beschloss die Mehrheit der Regierungsfractionen folgende Auslegungsentscheidung:

„Wird vom Plenum eine Beschlussempfehlung, mit der ein Ausschuss die Ablehnung des ihr zugrunde liegenden Antrags empfohlen hat, abgelehnt, so bedeutet dies lediglich eine Entscheidung über die Beschlussempfehlung, nicht jedoch über den Antrag. Demgegenüber wird im Falle der Annahme einer solchen Beschlussempfehlung gleichzeitig über die Ablehnung des zugrunde liegenden Antrags entschieden.“

Gleichzeitig wurde empfohlen, an der bisherigen ständigen Praxis festzuhalten, wonach bei Anträgen anders als bei Gesetzentwürfen nicht die Grundvorlage, sondern die Beschlussempfehlung des Ausschusses zum Gegenstand der Abstimmung gemacht wird (Auslegungsentscheidung 16/1).

Dieses erscheint bei näherer Betrachtung als unlogisch und unsystematisch. Wenn ein Antrag mit der Ausschussmehrheit im Ausschuss abgelehnt wird, so wird dieses in einer entsprechenden Beschlussempfehlung des Ausschusssekretariats festgehalten. Diese Beschlussempfehlung wird, zusammen mit dem entsprechenden Antrag bei Aufsetzung durch die antragstellende Fraktion für das Plenum aufgesetzt. Wenn ein Oppositionsantrag durch die Beschlussempfehlung abgelehnt wird und diese ablehnende Beschlussempfehlung im Plenum Zustimmung findet, so wird auch über den Antrag direkt abgestimmt und der Antrag ist somit parlamentarisch abgelehnt. Wird aber eine ablehnende Beschlussempfehlung im Plenum abgelehnt, dem Antrag also dem Sinn nach entsprochen,

so soll diese Abstimmung nur für die Beschlussempfehlung und nicht für den Antrag gelten. Damit können Oppositionsanträgen immer mit der Regierungsmehrheit abgelehnt, aber diesen niemals zugestimmt werden, wenn nicht eine doppelte Mehrheit, also auch eine Ausschussmehrheit und damit eine entsprechende Beschlussempfehlung erreicht wurde.

Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG wird hergeleitet, dass der Abgeordnete über Mitwirkungsmöglichkeiten im Parlament verfügen muss, um seinem Amt als Volksvertreter nachkommen zu können. Diese Ausprägung des freien Mandats fasst man unter dem Begriff „effektives Mandatsausübungsrecht“ zusammen. Das Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung (BVerfGE 140, 115.) wird durch diese Entscheidung negativ beeinflusst. Die Stimme eines Abgeordneten im Plenum, der die Beschlussempfehlung ablehnt, wird entwertet, weil die Abgeordneten im Ausschuss ihn „überstimmen“ können. Das heißt die Stimme eines Abgeordneten im Ausschuss zählt „mehr“ als die Stimme eines Abgeordneten im Plenum.

Auch bei Sofortabstimmungen zu Anträgen, werden direkt die Anträge abgestimmt. Diesen kann damit als eigenständigen Vorlagen in erster Lesung zugestimmt werden. Nach Beratung im Ausschuss jedoch nicht mehr. Dieses widerspricht, auch wenn es sich hier um Anträge und nicht um Personen handelt, den Grundsatz der Gleichbehandlung nach Artikel 3 des Grundgesetzes. Vergleichbare Sachverhalte, Sofortabstimmung über Antrag versus Abstimmung über Beschlussempfehlung, werden unterschiedlich behandelt. Dies verletzt ein grundlegendes demokratisches Prinzip, da alle Abgeordneten die gleiche Gelegenheit haben sollten, ihre Standpunkte zu vertreten und für den Bürger als Souverän nachvollziehbar abstimmen zu lassen. Diesen Widerspruch gilt es zu heilen.

Gerade vor dem Hintergrund einer generellen Überarbeitung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sollte versucht werden hier eine Gleichbehandlung vergleichbarer Verfahren zu erreichen. Zudem ist es nicht nachvollziehbar und kaum zu erklären, warum Oppositionsparteien aus Sicht der Bürger ihren eigenen Anträgen nicht zustimmen können, sondern diese in der Regel ablehnen müssen, da nicht der Antrag, sondern die Beschlussempfehlung abgestimmt wird. Die Gleichbehandlung signalisiert Respekt für die Arbeit und Anstrengungen aller Bundestagsabgeordneten, unabhängig von ihrer politischen Position oder Parteizugehörigkeit. Dies trägt zur Stärkung des politischen Dialogs von Bundestag und Bürgern bei und stärkt somit die Legitimation politischer Verfahren.

Es mag sein, dass es für Berufspolitiker einfacher war, sich bei Beschlussempfehlungen der Opposition immer eine Zustimmung zur Beschlussempfehlung zu merken und für die Opposition immer eine Ablehnung. Die bisherigen Abstimmungsregeln bei Anträgen sind für die meisten Bürger jedoch kaum nachvollziehbar. Das Plenum des Bundestages ist jedoch das kommunikative Fenster zu den Staatsbürgern als Trägern der Souveränität.

Aus diesem Grund schreibt die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages bereits jetzt in § 78 Absatz 2 Satz 3 bereits jetzt vor Gesetzentwürfe oder Anträge, verfahrenstechnisch analog zu behandeln „Im Übrigen gelten für Anträge sinngemäß die Vorschriften über die Beratung von Gesetzentwürfen.“ (GO-BT § 78 Absatz 2 Satz 3).

Der Deutsche Bundestag repräsentiert eine breite Palette politischer Ansichten und Interessen. Die Gleichbehandlung stellt sicher, dass dieser politische Pluralismus angemessen berücksichtigt wird, indem alle Initiativen gleichwertig behandelt werden, unabhängig von ihrer Herkunft oder politischen Ausrichtung. Jeder Vorlage, sei es ein Gesetzentwurf der Regierung oder ein Antrag von einer Oppositionsfraktion, verdient Gleichbehandlung und Abstimmung.

Die Gleichbehandlung fördert für die Bürger Transparenz und Verantwortlichkeit im parlamentarischen Verfahren. Wenn alle Initiativen nach denselben Regeln und Verfahren behandelt werden, sind Entscheidungen und Abstimmungen für die Öffentlichkeit und die beteiligten Akteure klarer und verständlicher und werden für den politischen Beobachter erst nachvollziehbar. Diese ist umso wichtiger, da viele Bürger hierzu seit Jahrzehnten Anfragen an die Bundestagsverwaltung und die Fraktionen gestellt haben.

Die Gleichbehandlung schützt vor politischem Missbrauch oder Manipulation, indem sie sicherstellt, dass Oppositionsrechte gewahrt werden. Bisher ist es für Mitglieder der Regierungsfractionen einfacher aufgrund der Mehrheit in den Ausschüssen bei Beschlussempfehlungen immer mit „Ja“ zu Stimmen. Und die Auslegungsentcheidung 16/1 zeigt eine doppelte Hürde, da selbst eine Zustimmung im Plenum zu einem im Ausschuss abgelehnten Antrag der Opposition nicht zu einer Annahme des Oppositionsantrags führt.

Die Herzkammer unserer Demokratie ist der Deutsche Bundestag. Die Bedeutung unserer Legislative ist aufgrund seiner Kontrollfunktion der Exekutive und seiner Gesetzgebungskompetenz eine der Säulen unserer demokratischen Ordnung. Um diesen demokratischen Eckpfeiler zu stärken, ist es unabdingbar, die Prozesse im

Parlament nicht nur offen, sondern für den Bürger auch klar, verständlich und nachvollziehbar zu halten. Das Verständnis und die Nachvollziehbarkeit von Verfahren stärkt die Akzeptanz und damit die Legitimation unserer demokratischen Grundordnung.