

Antrag

der Abgeordneten Stephan Brandner, Dr. Christina Baum, Marc Bernhard, René Bochmann, Thomas Dietz, Dietmar Friedhoff, Karsten Hilse, Dr. Malte Kaufmann, Jörn König, Edgar Naujok, Bernd Schattner, Jan Wenzel Schmidt, Dr. Harald Weyel und der Fraktion der AfD

Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

hier: Stärkung des Parlamentarismus durch eine doppelte Drei-Tage-Frist bei Beratungszeiten für Gesetzesänderungen für Abgeordnete in Ausschuss und Plenum (§§ 64 und 81)

Der Bundestag wolle beschließen:

Die 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 wie folgt geändert:

1. § 81 Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Sie beginnt am dritten Tage nach Verteilung der Beschlussempfehlung und des Ausschussberichts, früher nur, wenn auf Antrag einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Bundestages es beschließen; bei Gesetzentwürfen der Bundesregierung, die für dringlich erklärt worden sind (Artikel 81 des Grundgesetzes), kann die Fristverkürzung mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages beschlossen werden.“

2. Dem § 64 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Änderungsanträge zu der Vorlage, die als Verhandlungsgegenstand für die Beschlussempfehlung an den Bundestag dienen soll, werden nur berücksichtigt, wenn sie wenigstens drei volle Tage vorher als Ausschussdrucksache verteilt worden sind. Von dieser Frist kann im einzelnen Fall mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Ausschussmitglieder abgewichen werden. Nach Ablauf der Frist sind nur solche Änderungsanträge zulässig, die sich auf Änderungsanträge nach Satz 1 beziehen.“

Berlin, den 17. Oktober 2023

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

Am Donnerstag vor der Kalenderwoche 27, der letzten Sitzungswoche vor der sogenannten „Sommerpause“, lag für die Bundestagsabgeordneten immer noch kein Gesetzestext für die Novelle des Gebäudeenergiegesetzes vor. Die AfD-Fraktionsvorsitzende Dr. Alice Weidel kritisierte, dass die Vorbereitungszeit für die Abgeordneten zu kurz sei: „Obwohl nach wie vor kein beratungsfähiger Gesetzestext vorliegt, soll die Novelle schon nächste Woche im Hau-Ruck-Verfahren beschlossen werden.“¹ Ebenso kam Kritik vom Vorsitzenden des federführenden Ausschusses für Klimaschutz und Energie, Klaus Ernst (Die Linke)², der sogar den Koalitionsfraktionen damit drohte, die Ausschussanhörung am darauffolgenden Montag abzusagen. Sollte der Gesetzentwurf bis Freitag nicht vorliegen, werde er dies tun, sagte Ernst der Deutschen Presse-Agentur. Die Koalition verlasse parlamentarische Gepflogenheiten und regiere das Land „wie ein Königreich“, kritisierte Ernst. „Diese Regierung missachtet zunehmend Parlamentsrechte.“³

Doch nicht nur die Bundestagsfraktion der AfD und Die Linke kritisierten das ungewöhnliche Verfahren mit kurzen Fristen und mehrfachen Nachverhandlungen zwischen den Ampel-Partnern heftig. Der CDU-Bundestagsabgeordnete Thomas Heilmann beantragte eine einstweilige Anordnung beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Er forderte, dass der Bundestag mehr Zeit für Beratungen bekommen solle. „Hunderte Seiten Änderungstext, die eventuell am Freitagabend gemailt, am Mittwoch im Ausschuss und am Donnerstag abschließend im Plenum beraten werden, haben mit parlamentarischer Demokratie nichts zu tun“, argumentierte der CDU-Abgeordnete.⁴ Aufgrund der extrem kurzen Beratungszeiten im Bundestag seien seine Rechte und Pflichten als Abgeordneter verletzt.

Erst am Freitag ging eine Formulierungshilfe des Bundeswirtschaftsministeriums mit dem Gesetzentwurf beim Klima- und Energieausschuss des Deutschen Bundestages ein. Diese bestand aus einer 94-seitigen Synopse der kurzfristigen Änderungsvorschläge und einem 14-seitigen Begründungsteil. Damit blieb der Opposition lediglich ein Wochenende zur Vorbereitung der Anhörung im Ausschuss für Klimaschutz und Energie am Montag. Bis zum Ende der Kalenderwoche 27, der letzten Sitzungswoche vor der Sommerpause, sollte das Gesetz im Bundestag beschlossen werden. Es folgte kurzfristig ein weiterer Änderungsantrag der Regierung direkt vor den Ausschussberatungen. „Zwischen dem Eingang der Änderungsanträge am Dienstag um 17:48 Uhr und dem Beginn der Beratung im Ausschuss am Mittwoch um 8:30 Uhr haben über Nacht nur 14 Stunden und 42 Minuten gelegen. Dies zeigt, dass die Beteiligungsrechte rechtsmissbräuchlich verkürzt wurden.“⁵

Am Mittwoch der Kalenderwoche 27, der letzten Sitzungswoche vor der Sommerpause, hatte der Eilantrag gemäß § 32 Bundesverfassungsgerichtsgesetz Erfolg (BVerfG Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23). Orientiert an den Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens – hier eines Organstreits (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) und einer Folgenabwägung – entschied das Bundesverfassungsgericht, dass den Bundestagsabgeordneten nicht nur das Recht zusteht, im Deutschen Bundestag abzustimmen, sondern auch das Recht zu beraten. (...) Die Abgeordneten müssen dabei Informationen nicht nur erlangen, sondern diese auch verarbeiten können. Eine Verletzung der parlamentarischen Beteiligungsrechte sei möglich.⁶ Die Erfolgsaussichten des Organstreits sehen die Karlsruher Richter offen, der Antrag sei „weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet“. Die von MdB Thomas Heilmann vorgetragene Verletzung des Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG erscheine nicht ausgeschlossen. Im Zentrum des Hauptsacheverfahrens steht

¹ Pressemitteilung vom 28. Juni 2023: Dr. Alice Weidel: Das Heizungsgesetz gehört ersatzlos in den Papierkorb; <https://afdbundestag.de/presse/>

² Legal Tribune Online vom 5. Juli 2023: Warum das Heizungsgesetz noch warten muss; <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/bverfg-heizungsgesetz-beschluss-bundestag-einstweilige-verfuegung-kurze-beratung-sommerpause/>

³ DPA vom 28. Juni 2023: Heizungsgesetz: Ausschussvorsitzender kritisiert engen Zeitplan

⁴ Tagesspiegel vom 29. Juni 2023: Wegen Eil-Verfahren beim Heizungsgesetz: CDU-Abgeordneter zieht vor das Bundesverfassungsgericht; <https://www.tagesspiegel.de/politik/wegen-eil-verfahren-beim-heizungsgesetz-cdu-abgeordneter-zieht-vor-das-bundesverfassungsgericht-10067911.html>

⁵ BVerfG Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23; Seite 13 Schriftsatz des Antragstellers vom 1. Juli 2023

⁶ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/07/es20230705_2bve000423.html

das Gesetzgebungsverfahren selbst. Ob die Terminierung der zweiten und dritten Lesung einzeln gerügt werden könne, sei nach dem BVerfG offen. Aber jedenfalls „die Ausgestaltung eines Gesetzgebungsverfahrens in seiner Gesamtheit“ bilde einen tauglichen Gegenstand.

In ihrem Brief an den GO-Ausschuss vom 4. September schreibt die Bundestagspräsidentin Bärbel Bas:

„(...) das Bundesverfassungsgericht hat dem Deutschen Bundestag mit Beschluss vom 5. Juli 2023 (2 BvE 4/23) untersagt, die zweite und dritte Lesung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur „Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsverordnung“ (BT-Drs. 20/6875) in der Sitzungswoche in der 27. Kalenderwoche durchzuführen.

Begründet wurde dies mit einer nicht unerheblichen Verdichtung des konkreten Gesetzgebungsverfahrens, in dem wesentliche Schritte binnen sieben Tagen stattfinden sollten.

Auf Grund dieser Verdichtung sei nicht auszuschließen, dass das aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz abgeleitete Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung verletzt worden sei. Die Abgeordneten hätten nicht nur das Recht, über einen Beratungsgegenstand abzustimmen, sondern auch darüber zu beraten. Dies wiederum setze voraus, dass die Abgeordneten hinreichende Informationen erlangen und verarbeiten könnten, um sich eine eigene Meinung zu bilden und an der Beratung und Beschlussfassung im Plenum mitwirken zu können.“⁷

Die klare Aufforderung der Präsidentin an den Geschäftsordnungsausschuss des Bundestages zeigt, dass es dringenden Handlungsbedarf gibt, um die parlamentarischen Beratungsabläufe so zu gestalten, dass die Abgeordneten nicht mehr in ihren Rechten aus Art. 38 GG verletzt werden. Die Präsidentin fordert, „dass die abschließenden Beratungen im Plenum grundsätzlich nicht in der gleichen Sitzungswoche erfolgen sollten, in der die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses verteilt wurde“.⁸ Dies würde eine Stärkung der Abgeordnetenrechte und des Parlamentarismus bedeuten, den die AfD-Bundestagsfraktion begrüßen würde.

Vor diesem Hintergrund schlägt die AfD-Bundestagsfraktion vor, die Regelungen zum Fristverzicht in § 81 der Geschäftsordnung des Bundestages entsprechend anzupassen. Demgemäß beginnt die zweite Beratung von Gesetzentwürfen nicht schon am zweiten, sondern erst am dritten Tage nach Verteilung der Beschlussempfehlung und des Ausschussberichts. Damit soll die Verdichtung des konkreten Gesetzgebungsverfahrens für alle Abgeordneten entzerrt werden, um innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens für alle Abgeordneten die Möglichkeit der inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Beratungsgegenstand zu ermöglichen. Die vorgeschlagene neue „Drei-Tage-Regel“ würde geschäftsordnungstechnisch minimalinvasiv dazu führen, dass die abschließende Beratung für Gesetzentwürfe im Plenum bei zumeist mittwochs tagenden Ausschüssen erst in der darauffolgenden Sitzungswoche abgeschlossen würde, wie es auch der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und der Brief der Bundestagspräsidentin Bärbel Bas nahelegen.⁹ Gleichzeitig wird die nötige Flexibilität für eine mögliche Beschleunigung bei zeitkritischen Gesetzgebungsverfahren gewahrt, da die Möglichkeit besteht, dass zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Bundestages die Beschleunigung beschließen.

Eine weitergehende Einschränkung, wie beispielsweise ein möglicher Fristverzicht, der von sämtlichen Abgeordneten mitgetragen werden müsste, wäre aus Sicht der AfD-Bundestagsfraktion ebenso diskussionswürdig, jedoch wenig praxistauglich, sodass er in diesem Antrag nicht weiterverfolgt wird. Grundsätzlich werden die den einzelnen Abgeordneten aus ihrem verfassungsrechtlichen Status zufließenden Rechte durch die Geschäftsordnung nicht erst begründet. Vielmehr regelt die Geschäftsordnung die Art und Weise ihrer Ausübung. Dabei dürfen die Rechte des einzelnen Abgeordneten im Einzelnen ausgestaltet und insofern auch eingeschränkt werden. Grundsätzlich dürfen sie ihm keinesfalls entzogen werden (2 BvE 1/88).

⁷ Ausschussdrucksache 20-G-46

⁸ Ebd. S. 2

⁹ Vgl. Ausschussdrucksache 20-G-46 Seite 2: „Gleichwohl legt der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts nahe, dass die abschließenden Beratungen im Plenum grundsätzlich nicht in der gleichen Sitzungswoche erfolgen sollten, in der die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses verteilt wurde.“

Das Parlament hat bei der Entscheidung darüber, welcher Regeln es zu seiner Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsganges bedarf, einen weiten Gestaltungsspielraum; verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterliegt jedoch, ob dabei das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Aufgaben des Parlaments gewahrt bleibt. Die Vermeidung einer irreversiblen Verletzung der Beteiligungsrechte des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gegenüber dem Eingriff in die Verfahrensautonomie sollte in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Grundlage des Geschäftsordnungsantrags ist der Eilantrag gemäß § 32 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfG Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23) zum Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) und eine Folgenabwägung des Verfassungsgerichts ohne Urteil im Hauptsacheverfahren.

Des Weiteren ist jedoch sinnvoll, sich in diesem Zusammenhang gleichzeitig auch mit dem Vorschlag des Vorsitzenden des Ausschusses für Klimaschutz und Energie, MdB Klaus Ernst der Fraktion Die Linke, auseinanderzusetzen, der sich mit der Kurzfristigkeit der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen bzw. der hierfür ursächlichen Exekutive beschäftigt. Hier wird eine durchaus erwägenswerte Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages vorgeschlagen, die in diesem Zusammenhang mitbehandelt werden sollte, da sie ebenso den Verlauf von Gesetzgebungsverfahren betrifft. MdB Klaus Ernst fordert in seinem Antwortschreiben auf den Brief der Bundestagspräsidentin, § 64 um folgenden Absatz 3 zu erweitern:

„Änderungsanträge zu der Vorlage, die als Verhandlungsgegenstand für die Beschlussempfehlung an den Bundestag dienen soll, werden nur berücksichtigt, wenn sie wenigstens fünf volle Tage vorher als Ausschussdrucksache verteilt worden sind.“

Der Beschluss des Verfassungsgerichts berührt hier vor allem das allgemeinere Problem der parlamentarischen Beratungsabläufe, genauer das von kurzfristigen Änderungsanträgen, hinter denen zumeist die Exekutive steht, die aber durch die Fraktionen eingebracht werden, um die Regeln zu beugen und eine Beschleunigung des Verfahrens zu erreichen. Die Kurzfristigkeit der parlamentarischen Beratungen hat, wie von der Bundestagspräsidentin angesprochen, in dieser Wahlperiode schon häufiger zu Unmut geführt und wurde bereits in einem Schreiben der Bundestagspräsidentin vom 3. März 2023 an die Bundesregierung und die Fraktionsvorsitzenden der Koalitionsfraktionen angesprochen.¹⁰

Exemplarisch wird dies aktuell am Gesetzgebungsverfahren zum Lobbyregistergesetz (BT-Drs.20/7346) deutlich, einem der wenigen Gesetzgebungsverfahren, in dem der Geschäftsordnungsausschuss sogar federführend ist. Ähnlich chaotisch, wie schon beim Heizungsgesetz, wurde hier von der Koalition ein 56 Seiten umfassender Änderungsantrag (Ausschussdrucksache 20-G-54) zum Gesetz am Dienstagabend nach 18:00 Uhr verschickt. Die mitberatenden Ausschüsse für Inneres und Heimat, der Rechtsausschuss, der Wirtschaftsausschuss sowie der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, die zum Teil bereits morgens um 9 Uhr am folgenden Mittwoch ihre Ausschusssitzung haben, hatten faktisch keine Möglichkeit zur ordnungsgemäßen parlamentarischen Mitberatung.

Wenn chaotische Eilverfahren zum Regelfall werden, bleiben auch Fehler nicht aus. Insbesondere das Berichtigungsverfahren der Regelung in § 7 Abs. 1 Nr. 4 des novellierten Lobbyregistergesetzes (LobbyRG), zu dem es kein Einverständnis vonseiten der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und der AfD-Bundestagsfraktion gibt, macht die parlamentarische Verhärtung und den Handlungsbedarf deutlich, der im Sinne verlässlicher Abläufe langfristig auch im Interesse der Koalitionsfraktionen liegen müsste. An diesem Beispiel zeigt sich, dass es vonseiten der Ampel-Koalitionsfraktionen besser gewesen wäre, die eingebrachten Änderungen sorgfältiger zu prüfen und nicht in einem in der Eilbedürftigkeit nicht nachzuvollziehenden „Hauruckverfahren“ durchzupeitschen. Zwischen Versand des Änderungsantrags und den ersten Mitberatungen lagen keine 15 Stunden. Kritik daran wurde von den Parlamentarischen Geschäftsführern der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sowie der AfD-Bundestagsfraktion geäußert. Damit sich künftig solche Fehler nicht unnötigerweise wiederholen, ist es angebracht, hier eine entsprechende Anpassung vorzunehmen; ein möglicher Lösungsweg wäre, wie eingangs erwähnt, eine ebenfalls auf drei Tage angepasste Frist des Fünf-Tage-Vorschlags des Ausschussvorsitzenden Ernst.

¹⁰ FAZ vom 5. März 2023: Brief von Bärbel Bas: Bundestagspräsidentin rügt Kanzleramt und Ampel wegen zu vieler Eilverfahren; <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/baerbel-bas-ruegt-kanzleramt-und-ampel-wegen-eilverfahren-18724974.html>

Da bereits die Frist für die Behandlung der Beschlussempfehlung des Ausschusses von zwei auf drei Tage erweitert wurde, um die parlamentarischen Beratungsabläufe so zu gestalten, dass die Abgeordneten nicht mehr in ihren Rechten aus Art. 38 GG verletzt werden, wäre es nicht verhältnismäßig, Änderungsanträge bereits fünf Tage vor Behandlung im Ausschuss zu verteilen. Als Lösung beider Probleme schlägt die AfD-Bundestagsfraktion also eine doppelte Drei-Tage-Frist vor. Zusätzlich zur Änderung des § 81 GO-BT soll auch ein neuer Absatz 3 in den § 64 aufgenommen werden, der regelt, dass Änderungsanträge der Regierung wenigstens mit einer Drei-Tage-Frist vorher als Drucksache an die federführenden und mitberatenden Ausschüsse zu verteilen sind.

Für das von Bundestagspräsidentin Bas und dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23) aufgeworfene Problem der parlamentarischen Beteiligungsrechte der Abgeordneten ist eine alleinige Lösung durch den § 64 jedoch untauglich. Fraktionslose Abgeordnete haben gemäß § 57 Absatz 2 Satz 2 GO-BT Anspruch, als beratendes Mitglied an der Ausschusskommunikation teilzunehmen; ihnen steht gemäß § 57 Absatz 1 Satz 2 jedoch nur die beratende Mitgliedschaft in einem einzigen Ausschuss zu. Hier manifestiert sich eine fehlende Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, denn fraktionsgebundene Abgeordnete könnten ihre politischen Vorstellungen über ausschussangehörige Fraktionskollegen auch in Ausschüssen vorbringen lassen, denen sie nicht selbst angehören. Fraktionslose Abgeordnete haben diese Möglichkeit nicht. Um einer möglichen Verletzung des Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe vorzubeugen, müsste nach Ansicht der AfD-Fraktion parallel auch eine zeitliche Entzerrung der allen – auch den fraktionslosen – Mitgliedern des Bundestages zugänglichen Beschlussempfehlungen für die Behandlung von Gesetzentwürfen im Plenum in Erwägung gezogen werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.