

Antrag

der Fraktion der CDU/CSU

Demokratie stärken – Für eine echte Parlamentsreform im Deutschen Bundestag

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Im Deutschen Bundestag schlägt das Herz unserer Demokratie. Der Bundestag ist das einzige Verfassungsorgan, das unmittelbar vom Volk gewählt wird. Er ist der zentrale Ort politischen Handelns, von Debatten und Kompromiss sowie von Rede und Gegenrede. Als gesetzgebendes Organ hat der Bundestag direkten Einfluss auf das tägliche Leben und Miteinander aller Menschen in unserem Land. Zugleich obliegt ihm die Kontrolle der Bundesregierung.

Der Bundestag sollte an sich selbst den Anspruch haben, ein modernes und transparentes Gesetzgebungsorgan zu sein und gleichzeitig ein Ort, an dem spannende und lebhaft politische Diskussionen stattfinden. Im parlamentarischen Alltag ist allerdings oftmals gerade das Gegenteil der Fall: Plenardebatten und Fragestunden werden nicht selten als ritualisiert und wenig lebhaft empfunden, während die Ausschüsse in der öffentlichen Wahrnehmung weitgehend unbeachtet sind. Dabei ist der Bundestag gerade eine Mischung aus Rede- und Arbeitsparlament. Einen Hauptteil der Arbeit leisten die Abgeordneten in den Fraktionen, Ausschüssen, Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen. Dort werden Gesetzentwürfe und Anträge vorbereitet und abgestimmt. Der Plenarbetrieb sollte daher besser strukturiert und den Ausschüssen mehr Verantwortung übertragen werden. Dadurch bleibt im Plenum mehr Raum für tagesaktuelle Themen und die großen, aus Sicht der Öffentlichkeit wichtigen Plenardebatten. Die Ausschüsse können sich dann noch intensiver und in der öffentlichen Wahrnehmung prominenten fachspezifischen Vorlagen und Themen widmen.

Einen besonderen Platz im Parlamentsalltag nimmt das im Grundgesetz verankerte Petitionsrecht ein. Um seiner Bedeutung im Deutschen Bundestag mehr Ausdruck zu verleihen, muss der Petitionsausschuss gestärkt und begründete Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern mehr in den Fokus der parlamentarischen Arbeit gerückt werden.

Der Zustand einer Demokratie lässt sich immer auch am Umgang der die Regierung tragenden Mehrheit mit der Opposition ablesen. Die Bundesregierung und die von den Ampel-Fraktionen getragene Parlamentsmehrheit lassen in der laufenden Legislaturperiode häufig jedoch einen fairen Umgang mit der Opposition vermissen. Exemplarisch zu nennen ist hier die Verweigerung, einen Cum-Ex-Untersuchungsausschuss in der Finanzaffäre „Bundeskanzler Olaf Scholz/Hamburger Warburg Bank“ einzusetzen. Daneben wird eine Vielzahl parlamentarischer Fragen nicht oder nur unzureichend von

der Bundesregierung beantwortet. Die vom Bundesverfassungsgericht formulierten Vorgaben an das parlamentarischen Frage- und Informationsrechts des Parlaments werden hierdurch verletzt. Antworten werden nicht selten mit der Begründung verweigert, dass die erbetenen Angaben nicht statistisch aufbereitet vorlägen; in weiteren typischen Fällen, auch bei abgeschlossenen Vorgängen, wird pauschal und ohne die erforderlichen substantiierten Ausführungen auf den Kernbereich exekutiver Verantwortung verwiesen. Dies untergräbt die parlamentarische Kontrolle und schadet letztlich dem öffentlichen Ansehen von Regierung und Parlament. Neben einer informellen Reaktion (z. B. eine mündliche oder schriftliche Aufforderung an die Bundesregierung, die Frage umfassend zu beantworten) bleibt dem fragestellenden Abgeordneten bzw. der fragestellenden Fraktion bislang ausschließlich die Möglichkeit, ein Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anzustrengen. Eine niedrigschwellige Regelung zur Geltendmachung des parlamentarischen Informationsanspruchs bzw. zur Klärung des Umfangs der Informationspflicht der Bundesregierung besteht nicht. Dieser Mangel soll durch die Einführung eines Beschwerdeverfahrens behoben werden.

Außerdem ist es notwendig, die bestehenden Regelungen und Abläufe mit dem Ziel der besseren Vereinbarkeit von Familie und Mandat zu überarbeiten. Dadurch soll die Abgeordnetentätigkeit für junge Menschen mit Familie attraktiver werden – auch das gehört zu einem modernen und zukunftsfähigen Parlament.

Der Deutsche Bundestag braucht eine echte Parlamentsreform, die ihren Namen verdient.

- II. Der Deutsche Bundestag beauftragt den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, zeitnah gemäß § 128 GO-BT Empfehlungen für die Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zur Umsetzung der folgenden Punkte zu unterbreiten:

Das Plenum zum Ort lebendiger und attraktiver Debatten machen

1. Der Bundestag ist ein Arbeitsparlament. Dies zeigt sich vor allem in seinen Ausschüssen. Die Tagesordnungen des Plenums sind jedoch häufig zu lang und zu kleinteilig. Die Behandlung zu vieler, oftmals rein technischer Vorlagen verhindert die Konzentration auf das Wesentliche. Die Tagesordnung muss daher von Aussprachen zu diesen Vorlagen entlastet werden, um Raum für aktuelle und wichtige Debatten zu schaffen. Künftig sollen derartige Vorlagen regelmäßig auf Ausschussebene abschließend beraten werden. Die Schlussberatungen in den Ausschüssen sind öffentlich und werden live im Internet übertragen. Im Plenum werden die entsprechenden Beschlüsse der Ausschüsse grundsätzlich ohne Debatte abgestimmt. Mehr Sichtbarkeit der Ausschussebene führt damit zugleich zu einer deutlichen Entlastung der Plenartagesordnung.
2. Wichtige Debatten müssen so platziert werden, dass sie von möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern live verfolgt werden können. Zudem muss die Barrierefreiheit (z. B. durch den verstärkten Einsatz von Gebärdendolmetschern) weiter verbessert werden.
3. Instrumente für mehr Dynamik und Spontaneität müssen in allen Debattenformaten gestärkt werden. So soll künftig insbesondere in der Aktuellen Stunde eine Nachfrage bzw. Zusatzbemerkung zu Reaktionen auf Zwischenbemerkungen und -fragen zulässig sein, um einen direkten Austausch von Argumenten zu ermöglichen.
4. Aktuelle Stunden werden als Debattenformat, mit dem der Bundestag auf kurzfristige Entwicklungen und Ereignisse reagieren kann, gestärkt. Insbesondere

die derzeitige Platzierung Aktueller Stunden am Freitag auf dem letzten Tagesordnungspunkt einer Sitzungswoche wird diesem Format nicht gerecht. Deshalb sollen Aktuelle Stunden künftig auch in der Kernzeit stattfinden können.

5. Auch das leidenschaftlichste Ringen um die beste Lösung muss stets respektvoll und der Würde des Parlaments angemessen bleiben. Hierfür braucht es klare Regeln und ein wirksames parlamentarisches Ordnungsrecht. Derzeit kann die Präsidentin einen Redner, der die Ordnung oder die Würde des Bundestages verletzt, zur Ordnung rufen und ihm im Wiederholungsfall das Wort entziehen. Ein Ordnungsgeld kann die Präsidentin bislang jedoch nur bei einem nicht nur geringfügigen Verstoß verhängen. Weitere Sanktionen sind aktuell nicht vorgesehen. Bei Mitgliedern, die wiederholt die Ordnung oder die Würde des Hauses verletzen, reichen die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten folglich nicht aus. Für diese Fälle muss ein Automatismus eingeführt werden: Im Falle wiederholter Ordnungsrufe gegen dasselbe Mitglied innerhalb eines bestimmten Zeitraumes ist durch das Präsidium zwingend ein angemessenes Ordnungsgeld zu verhängen.
6. Das grundgesetzlich verankerte Petitionsrecht ist ein entscheidendes Bindeglied zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Bundestag. Die Beratung von Petitionen im Plenum in Form von Sammelübersichten wird dem nicht ausreichend gerecht und muss daher im Zusammenwirken mit dem Petitionsausschuss wirkungsvoller gestaltet werden – z. B. durch eine halbjährliche Debatte, die zusätzlich zum regulären Jahresbericht stattfindet.
7. Abstimmungsverfahren müssen für die Bürgerinnen und Bürger verständlicher werden. So ist für Außenstehende z. B. nicht nachvollziehbar, weshalb Beschlussempfehlungen zu Anträgen und Gesetzentwürfen unterschiedlich abgestimmt werden. Hier sollte eine Vereinfachung und Vereinheitlichung angestrebt werden.
8. Zum gegenseitigen Respekt der Verfassungsorgane gehört, dass die Vorlagen der jeweils anderen gesetzgebenden Körperschaft zeitnah beraten werden. Trotzdem gehört es zur Praxis in Bundesrat und Bundestag, dass entsprechende Vorlagen nicht dem Beratungsprozess zugeführt werden. Dies muss sich ändern. Künftig müssen Gesetzentwürfe des Bundesrates zeitnah nach ihrer Zuleitung an die zuständigen Ausschüsse des Bundestages überwiesen werden.
9. Die Verantwortung des Gesetzgebers endet nicht mit dem Beschluss eines Gesetzes oder mit der Bereitstellung von Haushaltsmitteln. Zu den Aufgaben des Bundestages gehört auch, den Erfolg und die Wirksamkeit seiner Beschlüsse zu evaluieren und – wo erforderlich – nachzusteuern. Künftig soll der jeweils zuständige Ausschuss den Erfolg der Gesetzgebung kontrollieren und die Gesetzesfolgen einer Nachbetrachtung unterziehen, etwa anhand einer entsprechenden Berichtspflicht der Bundesregierung.

Bessere Kontrolle der Regierung durch Stärkung der Oppositionsrechte

10. Die Minderheitenrechte bei der Durchführung öffentlicher Ausschussanhörungen sind zu stärken. Das Recht zur Einladung von Bediensteten aus Bundes- und Landesbehörden darf nicht von einem Mehrheitsbeschluss abhängig gemacht werden, wobei der jeweilige Beamte die Teilnahme selbständig mit seinem Dienstherrn abzuklären hat. Wird die Durchführung einer Anhörung von einer Minderheit der Mitglieder des Ausschusses verlangt, muss die Anhörung innerhalb einer Frist von maximal fünf Sitzungswochen durchgeführt werden.

11. Zur Achtung parlamentarischer Regeln und Gepflogenheiten sind bei der zeitlichen Ausgestaltung der Beschlussverfahren im Parlament angemessene Beratungsfristen vorzusehen. Dies soll eine gleichberechtigte Teilhabe aller Abgeordneten i. S. v. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und die rechtzeitige Information der Öffentlichkeit noch während der Willensbildung im Deutschen Bundestages ermöglichen:
 - a) Die Zeit zur Vorbereitung von öffentlichen Anhörungssitzungen soll dem Umfang des Anhörungsgegenstandes angemessen sein.
 - b) Wenn eine Anhörung zu einem überwiesenen Gesetzentwurf durchgeführt wurde, soll bis zum Abschluss der Beratungen im federführenden Ausschuss ausreichend Zeit für eine angemessene Nachbereitung zur Verfügung stehen.
 - c) Die Ausschussberatungen von Änderungsanträgen zu überwiesenen Gesetzentwürfen soll in angemessenem Abstand zur Verteilung der Ausschussdrucksachen erfolgen.
12. Redezeiten im Ausschuss und bei öffentlichen Anhörungen sollten sich strikt nach der Fraktionsstärke bemessen, es sei denn es wird etwas anderes interfraktionell einvernehmlich vereinbart. Das Bundesverfassungsgericht leitet den Fraktionsproporz aus dem Statusrecht des einzelnen Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung ab (vgl. BVerfG 14.07.1959, 2 BVE 2/58).
13. Im Rahmen von Ausschussberatungen werden Nachfragen der Ausschussmitglieder von der Bundesregierung oftmals mit Verweis auf das formelle Fragewesen nicht oder nur unzureichend beantwortet. Aus diesem Grund bedarf es einer Klarstellung, dass auch Fragen in Ausschusssitzungen, z. B. im Zusammenhang mit Vorlagen oder Ressortberichten, dem verfassungsrechtlich garantierten parlamentarischen Frage- und Informationsrecht unterliegen.
14. Die Wirksamkeit des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts hängt auch davon ab, dass die Bundesregierung ihre Antworten fristgemäß übermittelt. Insbesondere bei Kleinen Anfragen bleiben verspätete Antworten bislang folgenlos. Kleine Anfragen sind daher künftig zur Beratung auf die Tagesordnung des Plenums zu setzen, wenn die Antwort der Bundesregierung nicht fristgerecht eingegangen ist und die Beratung von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages verlangt wird.
15. Die Geschäftsordnung ist um ein Beschwerdeverfahren im Hinblick auf inhaltlich unzureichende Antworten der Bundesregierung auf parlamentarische Fragen zu ergänzen. Der Inhaber des Fragerechts erhält damit innerhalb einer bestimmten Frist die Möglichkeit, eine aus seiner Sicht inhaltlich unzureichende oder verfristete Antwort im Wege eines digitalen Verfahrens (eFra) unter Angabe eines Beschwerdegrundes zu rügen und die Bundesregierung zur erneuten Beantwortung aufzufordern. Die Bundesregierung ist verpflichtet, sich innerhalb einer bestimmten Frist (bei schriftlichen und mündlichen Einzelfragen: 1 Woche; bei Kleinen Anfragen: 2 Wochen) zu der gerügten Antwort inhaltlich zu äußern. Die eingegangenen Äußerungen der Bundesregierung werden in der folgenden Woche zusammen mit der zugrundeliegenden Beschwerde in einer Drucksache veröffentlicht.
16. Bei der Regierungsbefragung handelt es sich um ein Instrument parlamentarischer Kontrolle, die insbesondere von den Oppositionsfraktionen ausgeübt wird. Die Anzahl der Fragen richtet sich daher nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zuzüglich eines Oppositionszuschlages. Das Wort wird zunächst einem

Mitglied der größten Oppositionsfraktion erteilt. Die Präsidentin kann die Fragen thematisch gliedern. Jede Fraktion entscheidet, ob sie die ihr zustehenden Fragen en bloc oder themenbezogen nutzt.

17. In der parlamentarischen Praxis werden seit Langem Reden von Mitgliedern der Bundesregierung aufgrund interfraktioneller Vereinbarungen sowie Absprachen mit der Regierung bei den Mehrheitsfraktionen angerechnet. Damit die Oppositionsfraktionen gegenüber den Mehrheitsfraktionen nicht benachteiligt werden, sollte die GO-BT dahingehend geändert werden, dass im Falle einer Redezeitüberschreitung durch ein Mitglied der Bundesregierung, des Bundesrates oder einer ihrer Beauftragten, die Fraktion, die eine abweichende Meinung vortragen lassen will, für einen ihrer Redner eine entsprechende Redezeit verlangen kann.
18. Vorlagen der nicht die Regierung tragenden Fraktionen werden häufig mit Mehrheitsbeschluss ohne jede inhaltliche Auseinandersetzung pauschal abgelehnt. Diese Praxis wird dem Anspruch konstruktiver Oppositionsarbeit nicht gerecht. Künftig muss bei überwiesenen Vorlagen auf Verlangen des Antragstellers im Ausschuss die Bundesregierung eine schriftliche Stellungnahme zu den Vorschlägen abgeben.
19. Das dauerhafte Vertagen von Oppositionsvorlagen durch die Koalitionsfraktionen muss der Vergangenheit angehören. Schon jetzt legt die Geschäftsordnung fest, dass die Ausschüsse „zu baldiger Erledigung der ihnen überwiesenen Aufgaben verpflichtet“ sind. Hierzu passt es nicht, dass der Abschluss der Beratungen fortlaufend von der Mehrheit verhindert werden kann. Vor diesem Hintergrund ist die bestehende Regelung mit dem Ziel eines Abschlusses der Ausschussberatungen strikter zu fassen.
20. Die Parlamente müssen die Regierungen und die öffentliche Verwaltung effektiv kontrollieren können. Einer immer stärkeren Auslagerung von politischen Entscheidungen in informelle Gremien und in „Expertenkommissionen“ sowie auf die internationale Ebene sollte entgegengewirkt werden. Es ist nicht hinnehmbar, dass Mitglieder der Bundesregierung wichtige Entscheidungen und Vorhaben in Pressekonferenzen oder Talkshows anstatt im Parlament verkünden und erklären. Die Bundesregierung muss für ihre Politik wieder stärker im Bundestag Rechenschaft ablegen. Hierzu gehören insbesondere Regierungserklärungen des Bundeskanzlers vor und nach Tagungen des Europäischen Rates sowie internationalen Gipfeln.
21. Mitglieder der Bundesregierung bleiben zu häufig wichtigen Debatten im Bundestag fern, selbst wenn ihr Ressort federführend ist. Dies ist eine grundsätzliche Frage des Respekts vor dem Parlament. Das Entschuldigungsverfahren für Regierungsmitglieder muss daher verbindlicher und transparenter gestaltet werden. Künftig wird erwartet, dass die Mitglieder der Bundesregierung ihre Abwesenheiten bei Kernzeitpunkten schriftlich gegenüber der Bundestagspräsidentin begründen.

Ausschüsse stärken und sichtbar machen

22. Die bisherige Fragestunde im Plenum ist durch ein hohes Maß an fachspezifischen Themen geprägt, die für die breite Öffentlichkeit oftmals nur schwer nachvollziehbar sind. Um das Plenum auch im Hinblick auf das Fragewesen künftig stärker auf Themen von übergreifender Bedeutung zu konzentrieren und zugleich die Rolle der Ausschüsse zu stärken, wird die Fragestunde in die Ver-

antwortung der Ausschüsse überführt. Jedes Mitglied des Bundestages kann unabhängig von seiner Mitgliedschaft im jeweiligen Ausschuss an einer Ausschussfragestunde teilnehmen. Die Ausschussfragestunden sollen im Internet übertragen werden.

23. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages garantiert das Grundrecht aus Artikel 17. Wenn er ein Anliegen für begründet hält und die Bundesregierung zur Abhilfe auffordert, ergeht ein Beschluss mit dem höchsten Votum. Es ist unangemessen, vor allem aber den Petentinnen und Petenten kaum zu vermitteln, wenn die Bundesregierung einer derartigen Aufforderung des Parlaments mit einer einfachen Stellungnahme widersprechen kann. Um das Petitionsrecht zu stärken, muss die Bundesregierung künftig grundsätzlich in einer Ausschusssitzung erklären, warum sie - entgegen der Auffassung des Parlaments - keinen Handlungsbedarf sieht. Zudem werden ablehnende Entscheidungen der Bundesregierung an die zuständigen Fachausschüsse überwiesen, um sie zu informieren und gegebenenfalls von dort weiter auf die Bundesregierung einwirken zu können. Eine ablehnende Haltung des Fachausschusses ist schriftlich gegenüber dem Petitionsausschuss zu begründen.

Für mehr Familienfreundlichkeit in der Geschäftsordnung sorgen

24. Die bestehenden Regelungen und Abläufe sind mit dem Ziel der besseren Vereinbarkeit von Familie und Mandat zu überarbeiten. Dadurch soll die Abgeordnetentätigkeit für junge Menschen mit Familie attraktiver werden – auch das gehört zu einem modernen und zukunftsfähigen Parlament. Die Planbarkeit des Sitzungsablaufs ist zu verbessern. Abstimmungen sollen nach Möglichkeit in festgelegten Zeitfenstern gebündelt werden. Langwierige Abstimmungsverfahren, die zu Verzögerungen im Plenarablauf führen, können somit vermieden werden.

Regierungsbefragung wirksamer und lebendiger ausgestalten, parlamentarische Kontrolle verbessern

25. Die Befragung der Bundesregierung als wesentliches Instrument des parlamentarischen Auskunfts- und Informationsrechts sowie der Kontrolle von Regierung und Verwaltung ist zu stärken. Die regelmäßige Dauer der Regierungsbefragung wird von 90 auf 120 Minuten verlängert. Sie ist damit künftig das zentrale Format für mündliche Fragen an die Bundesregierung im Plenum des Bundestages.
26. Die Befragung des Bundeskanzlers erfolgt mindestens einmal im Quartal (bisher nur dreimal jährlich).
27. Die Reihenfolge der Regierungsmitglieder bei der Regierungsbefragung wird vorab im Einvernehmen mit dem Bundestag festgelegt; dabei sollte sichergestellt werden, dass sich die Ressortzuständigkeiten der beiden an einem Befragungstermin teilnehmenden Bundesminister sinnvoll ergänzen. Es ist sicherzustellen, dass jedes Mitglied der Bundesregierung mindestens einmal im Jahr an der Befragung teilnimmt.
28. Damit der Zeitrahmen vollumfänglich für Fragen und Antworten genutzt wird, entfallen die bisher üblichen einleitenden Ausführungen der Mitglieder der Bundesregierung.
29. Anders als aus der Fragestunde kann aus der Regierungsbefragung bisher keine Aktuelle Stunde entwickelt werden. Damit die Antworten des Regierungsmit-

glieds parlamentarisch debattiert werden können, kann hierzu künftig eine Aktuelle Stunde beantragt werden. Diese findet unmittelbar im Anschluss an die Befragung der Bundesregierung statt.

Berlin, den 2. Juli 2024

Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.