



Sachstand

Zur Frage von Fristen für Änderungsanträge im Ausschuss
Geschäftsordnungs- und verfassungsrechtliche Aspekte

Zur Frage von Fristen für Änderungsanträge im Ausschuss
Geschäftsordnungs- und verfassungsrechtliche Aspekte

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 070/23
Abschluss der Arbeit: 15.06.2023
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Überblick	4
2.	Geschäftsordnungsrechtliche Ausgangslage	4
3.	Verfassungsrechtliche Vorgaben	6
3.1.	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Januar 2023 – 1 BvF 2/18	6
3.2.	Übertragbarkeit auf die Beratungen im Ausschuss	7
3.3.	Verfassungsrechtlich vorgegebene Mindestfristen?	8

1. Überblick

Änderungsanträge im Ausschuss dürfen nach der Geschäftsordnung des Bundestages (GO BT)¹ jederzeit gestellt und beraten werden, ohne dass insoweit die Einhaltung einer Frist vorgesehen ist. In der Ausschusspraxis finden sich Beispiele für zwischen den Fraktionen im Ausschuss vereinbarte Fristen. Diese Vereinbarungen entfalten jedoch keine Rechtswirkungen und sind widerrufbar (siehe unten bei 2.).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner jüngsten Entscheidung zur Parteienfinanzierung verfassungsrechtliche Bedenken an der Beschränkung der in Frage stehenden Gesetzesberatung auf einen Zeitraum von nur zehn Tagen artikuliert. Es hat die Frage, ob im konkreten Fall die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die zeitliche Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens überschritten worden seien, allerdings offengelassen. Ferner hat es betont, dass eine „abstrakte Bestimmung der Angemessenheit der Dauer einer konkreten Gesetzesberatung nicht möglich“ sei. Vielmehr bedürfe es der „Berücksichtigung sämtlicher Umstände des jeweiligen Einzelfalles sowohl hinsichtlich des konkreten Gesetzentwurfs (Umfang, Komplexität, Dringlichkeit, Entscheidungsreife) als auch hinsichtlich weiterer, die Arbeitsabläufe des Parlaments bestimmender Faktoren (Bearbeitung sonstiger Gesetzesvorlagen oder anderer Parlamentsangelegenheiten)“ (siehe unten bei 3.1.).

Die Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts sind, jedenfalls soweit sie sich auf das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG² verankerte Recht der Abgeordneten auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung stützen, dem Grunde nach auf das Verfahren im Ausschuss übertragbar (siehe unten bei 3.2.). Aus ähnlichen Gründen wie beim Gesetzgebungsverfahren insgesamt erweist sich allerdings auch im Ausschussverfahren die „abstrakte“ Ableitung einer Mindestfrist aus der Verfassung für die Einreichung von Änderungsanträgen als schwierig (siehe unten bei 3.3.).

2. Geschäftsordnungsrechtliche Ausgangslage

Änderungsanträge im Ausschuss sind in § 71 GO BT geregelt. Dieser lautet:

§ 71 Antragstellung im Ausschuß, Schluß der Aussprache

(1) Antragsberechtigt sind die Ausschußmitglieder, deren Stellvertreter im Falle der Vertretung eines Ausschußmitgliedes aus ihrer Fraktion sowie beratende Ausschußmitglieder. Ein schriftlicher Antrag eines nicht anwesenden Mitgliedes des Ausschusses darf nur zur Abstimmung gestellt werden, wenn ein anwesendes stimmberechtigtes Mitglied ihn übernimmt.

(2) Mitglieder des Bundestages, die nicht Ausschußmitglieder sind, können Änderungsanträge zu überwiesenen Vorlagen an den federführenden Ausschuß stellen. Die Antragsteller können

1 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.07.1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Beschluss vom 15.12.2022 (BGBl. I S. 2598).

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

insoweit außerhalb des Verfahrens nach § 69a mit beratender Stimme an der Sitzung des Ausschusses teilnehmen.

(3) Ein Antrag auf Schluß der Aussprache darf frühestens zur Abstimmung gestellt werden, wenn jede Fraktion Gelegenheit hatte, zur Sache zu sprechen und von der jeweiligen Fraktionsauffassung abweichende Meinungen vorgetragen werden konnten.

Formelle, insbesondere zeitliche Anforderungen an die Einreichung von Änderungsanträgen gibt es hiernach nicht.³ Sie dürfen also auch kurzfristig und gegebenenfalls mündlich bis zur Abstimmung über den Verhandlungsgegenstand, auf den sie sich beziehen, eingebracht werden.⁴

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat sich in der 14. Wahlperiode mit der „Anregung befasst, für die Einbringung von Änderungsanträgen auf Ausschussebene eine Frist in der Geschäftsordnung vorzusehen.“ Er hat den Vorschlag nach Abwägung der für und gegen eine Frist sprechenden Gesichtspunkte jedoch „im Ergebnis einstimmig abgelehnt.“ Zugleich hat er aber an die Fraktionen im Ältestenrat appelliert, „bei Zeitvorgaben für Gesetzesvorhaben die Gewährleistung einer ausreichenden Beratungsmöglichkeit von Änderungsanträgen, die Sicherung einer effektiven Zusammenarbeit von federführenden und mitberatenden Ausschüssen, aber auch die Vermeidung möglicher Fehlerquellen bei der Abfassung von Ausschussempfehlungen in Zeitplanungen einzubeziehen.“⁵

Die Festlegung von Mindestfristen für Änderungsanträge im Ausschussverfahren bleibt somit „einer verschiedentlich zu beobachtenden Verständigung in einzelnen Ausschüssen vorbehalten“.⁶ So vereinbart etwa der Innenausschuss jeweils zu Beginn einer Wahlperiode die Selbstverpflichtung, dass Änderungsanträge zu Gesetzentwürfen oder Anträgen dem Sekretariat am Freitag der Vorwoche einer Sitzung bis 12.00 Uhr vorliegen.⁷ Derartige Vereinbarungen entfalten jedoch keine Rechtswirkungen und sind widerrufbar.⁸

3 Winkelmann, *Parlamentarische Ausschussarbeit*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, *Parlamentsrecht*, 2015, § 23 Rn. 69; Heynckes, *Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung des Bundestages*, ZParl 2008, S. 459 (464); Ritzel/Bücker/Schreiner, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis*, § 71 GO BT, Anm. II.1.b. (Sept. 2000).

4 Winkelmann, *Parlamentarische Ausschussarbeit*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, *Parlamentsrecht*, 2015, § 23 Rn. 69; Heynckes, *Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung des Bundestages*, ZParl 2008, S. 459 (464); Ritzel/Bücker/Schreiner, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis*, § 71 GO BT, Anm. II.1.b. (Sept. 2000).

5 Auslegungsentscheidung 14/8 vom 06.07.2000 zu § 62 GO BT, in: *Auslegungsentscheidungen des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung*, Januar 2023, S. 99.

6 Winkelmann, *Parlamentarische Ausschussarbeit*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, *Parlamentsrecht*, 2015, § 23 Rn. 43, 69; vgl. auch Ritzel/Bücker/Schreiner, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis*, § 71 GO BT, Anm. II.1.b. (Sept. 2000).

7 Heynckes, *Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung des Bundestages*, ZParl 2008, S. 459 (463).

8 Winkelmann, *Parlamentarische Ausschussarbeit*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, *Parlamentsrecht*, 2015, § 23 Rn. 69.

3. Verfassungsrechtliche Vorgaben

3.1. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Januar 2023 – 1 BvF 2/18

In seiner Entscheidung zur Anhebung der absoluten Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung vom 24. Januar 2023 hat das Bundesverfassungsgericht auch die Frage erörtert, inwieweit „das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung und der Grundsatz der Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratung die Parlamentsmehrheit bei der zeitlichen und organisatorischen Ausgestaltung eines Gesetzgebungsverfahrens binden“.⁹ Auch wenn der Parlamentsmehrheit ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung der Verfahrensabläufe im Parlament zustehe, so das Gericht, spreche einiges dafür, dass dieser in einer die formelle Verfassungsmäßigkeit des beschlossenen Gesetzes tangierenden Weise überschritten werde, wenn die genannten Grundsätze „ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substantiellem Umfang missachtet“ würden.¹⁰ Für die Möglichkeit einer „missbräuchlichen Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens mit dem Ziel, die Teilhaberechte der Abgeordneten oder den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit ohne jeden Sachgrund einzuschränken“, böten Art. 77 Abs. 1, Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG keine Grundlage.¹¹ Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG verlange, dass „Entscheidungen von erheblicher Tragweite“ ein Verfahren vorausgehen müsse, das der Öffentlichkeit Gelegenheit biete, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhalte, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären.¹² Das aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ableitbare Recht aller Abgeordneten, „gleichermaßen an der parlamentarischen Willensbildung mitzuwirken“, wiederum umfasse nicht nur das Recht, im Bundestag abzustimmen, sondern auch das Recht „zu beraten“ bzw. „zu verhandeln“, wie es in Art. 42 Abs. 1 GG heiße.¹³

Dies setzt eine hinreichende Information über den Beratungsgegenstand voraus [...]. Die Abgeordneten müssen dabei Informationen nicht nur erlangen, sondern diese auch verarbeiten können [...] Die gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung umfasst daher das Recht der Abgeordneten, sich über den Beratungsgegenstand auf der Grundlage ausreichender Informationen eine eigene Meinung bilden und davon ausgehend an der Beratung und Beschlussfassung des Parlaments mitwirken zu können [...].¹⁴

Das Bundesverfassungsgericht hat in Bezug auf das in Frage stehende Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Parteiengesetzes „Bedenken“ an der Wahrung dieser Grundsätze artikuliert und

9 BVerfG, Urteil vom 24.01.2023 - 2 BvF 2/18 - (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/01/fs20230124_2bv000218.html), Rn. 95.

10 BVerfG, Urteil vom 24.01.2023 - 2 BvF 2/18 - Rn. 96.

11 BVerfG, Urteil vom 24.01.2023 - 2 BvF 2/18 - Rn. 96.

12 BVerfG, Urteil vom 24.01.2023 - 2 BvF 2/18 - Rn. 94.

13 BVerfG, Urteil vom 24.01.2023 - 2 BvF 2/18 - Rn. 93.

14 BVerfG, Urteil vom 24.01.2023 - 2 BvF 2/18 - Rn. 93 unter Verweis auf frühere Rechtsprechung und Literatur.

„Fragen“ aufgeworfen.¹⁵ Zwischen der Verteilung des Gesetzentwurfs und dem Gesetzbeschluss in dritter Lesung hätten nur zehn Tage gelegen. Gründe für die Begrenzung auf diesen Zeitraum hätten auch in der mündlichen Verhandlung nicht vorgetragen werden können.¹⁶ Demgemäß könne „nicht ohne Weiteres“ davon ausgegangen werden, dass die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens den Anforderungen aus Art. 77 Abs. 1 i. V. m. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG genügt habe.¹⁷ Letztlich hat das Gericht die Frage, „[o]b angesichts der Überschaubarkeit des Regelungsgehalts eine Beschränkung der Gesetzesberatung auf einen Zeitraum von zehn Tagen angemessen war oder ob sich dies als missbräuchliche Überschreitung des Spielraums der Parlamentsmehrheit bei der Ausgestaltung der Arbeitsabläufe unter Verletzung des Rechts auf gleichberechtigte Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung und des Grundsatzes der Öffentlichkeit darstellt [...]“, jedoch dahinstehen lassen.¹⁸ Grundsätzlich hat es darauf hingewiesen, dass

[...] eine abstrakte Bestimmung der Angemessenheit der Dauer einer konkreten Gesetzesberatung nicht möglich ist. Vielmehr bedarf es der Berücksichtigung sämtlicher Umstände des jeweiligen Einzelfalles sowohl hinsichtlich des konkreten Gesetzentwurfs (Umfang, Komplexität, Dringlichkeit, Entscheidungsreife) als auch hinsichtlich weiterer, die Arbeitsabläufe des Parlaments bestimmender Faktoren (Bearbeitung sonstiger Gesetzesvorlagen oder anderer Parlamentsangelegenheiten).¹⁹

3.2. Übertragbarkeit auf die Beratungen im Ausschuss

Soweit das Bundesverfassungsgericht seine Überlegungen zur „angemessenen“ Dauer des Gesetzgebungsverfahrens auf den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit aus Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG stützt, sind sie nicht ohne Weiteres auf Ausschussberatungen übertragbar. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Öffentlichkeit der Verhandlungen aus Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG gilt nur für den „Bundestag“, also das Plenum.²⁰ Die Ausschüsse entscheiden hingegen gemäß § 69 Abs. 1 Satz 1 GO BT grundsätzlich selbst, ob sie in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung tagen.

Soweit sich das Bundesverfassungsgericht auf Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG stützt, können seine Argumente hingegen auch für die Beratungen im Ausschuss (unabhängig, ob im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens oder nicht) Geltung beanspruchen. Wenn das Teilhaberecht an der parlamentarischen Willensbildung voraussetzt, dass die Abgeordneten sich „auf der Grundlage ausreichender Informationen eine eigene Meinung“ über den Beratungsgegenstand bilden können, muss das auch für die Ausschussberatungen gelten. Denn der parlamentarische Willensbildungsprozess findet in

15 BVerfG, Urteil vom 24.01.2023 - 2 BvF 2/18 - Rn. 90, 97.

16 BVerfG, Urteil vom 24.01.2023 - 2 BvF 2/18 - Rn. 102.

17 BVerfG, Urteil vom 24.01.2023 - 2 BvF 2/18 - Rn. 103.

18 BVerfG, Urteil vom 24.01.2023 - 2 BvF 2/18 - Rn. 103. – Das Gesetz war nach Auffassung des Gerichts jedenfalls materiell verfassungswidrig.

19 BVerfG, Urteil vom 24.01.2023 - 2 BvF 2/18 - Rn. 91.

20 Brocker, in: Epping/Hillgruber, GG, 55. Edition, Stand: 15.05.2023, Art. 42 Rn. 2 m.w.N.

wesentlichen Teilen in den Ausschüssen statt, welche die Entscheidungen des Plenums vorbereiten (vgl. § 54 Abs. 1 Satz 1 GO BT).²¹ In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahre 1986 im Zusammenhang mit den Budgetrecht des Bundestags ausgeführt, dass dieses

[...] von den Abgeordneten insgesamt durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum (Art. 42 GG) und - nach Maßgabe der Geschäftsordnung und der hierzu ergehenden Beschlüsse des Bundestages - in den Ausschüssen wahrgenommen [wird]. Daraus folgt, dass der einzelne Abgeordnete nach Art. 38 Abs. 1 i. V. m. Art. 77 Abs. 1 Satz 1 und Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG ein eigenes Recht auf Beurteilung des Haushaltsentwurfs der Bundesregierung und der hierzu geschäftsordnungsmäßig eingebrachten Änderungsanträge hat. Der Abgeordnete soll nach diesen Verfassungsbestimmungen seine Vorstellungen über die Verwendungsmöglichkeiten der Haushaltsmittel darlegen und dadurch die Entscheidung über den Haushaltsplan beeinflussen können [...].²²

3.3. Verfassungsrechtlich vorgegebene Mindestfristen?

Auch wenn damit die von der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für das Gesetzgebungsverfahren angestellten Überlegungen dem Grunde nach auf die Ausschussberatungen übertragbar sind: An der Tatsache, dass diese Überlegungen das Problem „zu kurzer“ Verfahrensabläufe zwar prägnant auf den Punkt bringen, es aber nicht durch eine griffige Formel lösen, ändert dies nichts. Eine „abstrakte Bestimmung der Angemessenheit der Dauer einer konkreten Gesetzesberatung“ ist, wie oben (unter 3.1.) bereits ausgeführt, nach Auffassung des Gerichts „nicht möglich“. Vielmehr bedürfe es der Berücksichtigung „sämtlicher Umstände des jeweiligen Einzelfalles sowohl hinsichtlich des konkreten Gesetzentwurfs (Umfang, Komplexität, Dringlichkeit, Entscheidungsreife) als auch hinsichtlich weiterer, die Arbeitsabläufe des Parlaments bestimmender Faktoren (Bearbeitung sonstiger Gesetzesvorlagen oder anderer Parlamentsangelegenheiten).“ Diese Umstände verlangen auch auf der Ebene der Ausschussberatungen Berücksichtigung. Auch hier liegt also der Schluss nahe, dass auf der Grundlage des vom Bundesverfassungsgericht Gesagten eine „abstrakte“ Bestimmung von Mindestfristen, die von Verfassungs wegen gelten, nicht möglich ist.

Im Sinne der Notwendigkeit einer Einzelfallbetrachtung ist das Problem auch bereits vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Änderung des Parteiengesetzes von 2023 im Schrifttum aus verfassungsrechtlicher Sicht bewertet worden. Einerseits ist mit Blick auf das Gebot der fairen und loyalen Handhabung der Geschäftsordnung darauf hingewiesen worden, dass

[...] die Einbringung von Änderungsanträgen nicht willkürlich oder rechtsmissbräuchlich hinausgezögert werden [darf]. Rechtsmissbräuchlich wäre es, wenn bewusst mit der Einbringung von Änderungsanträgen bis zu Beginn der abschließenden Beratungen oder sogar kurz vor dem avisierten Abstimmungszeitpunkt gewartet wird, um dann unter Zeitdruck mit Koalitionsmehrheit beschließen zu müssen und in der Absicht, langwierige Diskussionen, gegebenenfalls auch in der Koalition, zum Inhalt zu vermeiden. [...] Das Gebot des fairen Verfahrens könnte aber

21 Vgl. BVerfGE 44, 308 (319); 80, 188 (221 f.); 130, 318 (350).

22 BVerfGE 70, 324 (356).

ebenso bei kurzfristiger Vorlage umfangreicher und sachlich schwieriger Änderungsanträge, bei denen eine ausreichende Kenntnisnahme durch die Ausschussmitglieder in Frage steht, tangiert sein. Dabei spielt für die Beurteilung auch eine Rolle, ob in den Änderungsanträgen eine gesetzliche Regelung aufgegriffen wird, die sich schon in der öffentlichen Diskussion befunden hat und dass die Fachausschussmitglieder regelmäßig mit der zu beratenden Materie besonders vertraut sind. Sollte der Vorsitzende den Eindruck gewinnen, dass bei kurzfristiger Vorlage umfangreicher und sachlich schwieriger Änderungsanträge das Gebot eines fairen Verfahrens tangiert wäre, so stünde ihm die Möglichkeit zu, mit den Obleuten eine Sitzungsunterbrechung zu vereinbaren, um Arbeitsgruppensitzungen der Fraktionen zu ermöglichen oder durch eine Lesepause den Ausschussmitgliedern ausreichend Zeit zur Kenntnisnahme zu geben.²³

Andererseits ist aber auch deutlich gemacht worden, dass daraus kein allgemeines Fristerfordernis für Änderungsanträge im Ausschuss abgeleitet werden könne. Vielmehr gelte:

Da überzeugende Argumente des letzten Wortbeitrags eines Ausschussmitglieds vor der Abstimmung noch zur Änderung einer beabsichtigten Regelung führen können, muss es möglich sein, Änderungsanträge kurzfristig bis zur Abstimmung einzubringen.²⁴

23 Heynckes, Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung des Bundestages, ZParl 2008, S. 459 (464 f.).

24 Heynckes, Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung des Bundestages, ZParl 2008, S. 459 (464).