

## Antrag

### der Fraktion der CDU/CSU

## 75 Jahre Grundgesetz – Unsere parlamentarische Demokratie bewahren und sicher für die Zukunft aufstellen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Bundestag stellt fest:

Die freiheitliche Demokratie ist keine Selbstverständlichkeit. Über 70 Prozent der Weltbevölkerung leben in Staaten mit autokratischen oder teil-autokratischen Staatsformen. Sogar in einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und anderen gefestigten Demokratien der freien Welt werden rechtsstaatliche Elemente wie die Unabhängigkeit der Justiz in Frage gestellt. Vor allem der Blick in die jüngere deutsche Geschichte mahnt, dass selbst eine bestehende parlamentarische Demokratie nicht vor ihrer Aushöhlung und Beseitigung gefeit ist. Im heutigen Deutschland zeigt sich glücklicherweise ein im wesentlichen positives Bild: Unsere demokratische Verfassung erweist sich mit Blick auf funktionierende Institutionen im System der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung, effektiven Grundrechtsschutz, plurales Parteiensystem und unabhängige Medien bislang als robust. Millionen Menschen, die für unsere freiheitliche Demokratie und für Rechtsstaatlichkeit öffentlich demonstriert haben, zeugen von der Vitalität unserer Verfassungsordnung.

Anlässlich des 75-jährigen Jubiläums des Grundgesetzes dürfen wir mit Dankbarkeit und Stolz feststellen, dass sich sein parlamentarisch-demokratisches Regierungssystem bewährt hat. Die institutionelle und politische Stabilität in unserem Land ist nicht zuletzt sein Verdienst. Seine spezifischen Leistungsversprechen und Wirkweisen sind daher ein kostbares Gut, welches es zu schützen gilt. Es stellt sicher, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht. Dabei ergibt sich die herausragende Bedeutung des Bundestages daraus, dass er das einzige Staatsorgan der Bundesrepublik ist, das aufgrund seiner Wahl durch die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger über eine direkte Legitimation verfügt. Der Bundestag vermittelt diese Legitimation der Exekutive und der Judikative durch seine Wahl des Bundeskanzlers sowie der Richter des Bundesverfassungsgerichts und der übrigen Bundesgerichte. Indem jedes Bundestagsmitglied das Staatsvolk in seiner Gesamtheit vertritt und nicht nur eine bestimmte Gruppe, mit der es sich in besonderer Weise identifiziert, schafft der parlamentarische Entscheidungsfindungsprozess auch die notwendige sachliche Distanz zwischen den Entscheidern und den Entscheidungsgegenständen. Im parlamentarischen Verfahren werden Partikular- und Individualinteressen durch einen abwägenden, auf Kompromissfindung statt auf Polarisierung zielenden deliberativen Prozess einer Entscheidung zugeführt.

Die Regierung ist dem Parlament gegenüber verantwortlich; die Durchführung und Umsetzung von Parlamentsentscheidungen kann der Bundestag als durchgängig handlungsfähiges Verfassungsorgan kontinuierlich kontrollieren. Dabei stellt der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit die demokratische Kontrolle der Regierung und sie tragenden Parlamentsmehrheit sicher. Auch sorgt er dafür, dass die Öffentlichkeit ihre

Meinung zu den Verhandlungsgegenständen des Parlaments bilden und Kritik noch vor deren Abschluss artikulieren und an die Abgeordneten adressieren kann. Nach der grundgesetzlichen Konzeption leisten Parlamentsmehrheit und Opposition dabei im Schwerpunkt unterschiedliche Beiträge bei der Erfüllung der Parlamentsfunktionen, insbesondere mit Blick auf die Legitimation der Exekutive durch Wahl des Bundeskanzlers einerseits und durch die Kontrolle der Regierung andererseits. Das parlamentarische Verfahren im Allgemeinen und das (innere) Gesetzgebungsverfahren im Besonderen tragen diesen verschiedenen Funktionen des Parlaments Rechnung. Damit die dem parlamentarischen Verfahren innewohnende Legitimation und Rationalität zur vollen Entfaltung kommen, ist es originäre Aufgabe der parlamentarischen Opposition, politische Vorhaben der Mehrheit zu hinterfragen, öffentlich zu kritisieren und gegebenenfalls alternative Lösungskonzepte einzubringen. Verfassungsrechtlich setzen insbesondere die Teilhaberechte der Abgeordneten sowie der Grundsatz der Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratung der organisatorischen und zeitlichen Ausgestaltung der Gesetzgebungsverfahren durch die Parlamentsmehrheit Grenzen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinem Beschluss vom 5. Juli 2023 zur Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (2 BvE 4/23) unmissverständlich klargestellt. In der föderalen Struktur unseres Landes und in der grundgesetzlichen Rolle des Bundesrates als weiteres Gesetzgebungs- und Verwaltungsorgan des Bundes ist nicht zuletzt auch ein mögliches Zusammenspiel zwischen Bundestags-Opposition und Bundesrat angelegt. Eine funktionierende Regierung macht noch keine parlamentarische Demokratie aus - wohl aber eine in ihren Rechten geschützte Opposition.

Der Einfluss der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ist im parlamentarischen System unserer Verfassung allen voran durch die Teilnahme an Parlamentswahlen sichergestellt. Sie sind das Herzstück der Legitimationsvermittlung für alles staatliche Handeln. Durch das Element der Direktwahl von Abgeordneten in Wahlkreisen hat unser Wahlsystem dabei die Vertretung aller Regionen unseres Landes sichergestellt. Es stärkt die persönliche Bindung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Abgeordneten und erleichtert die Berücksichtigung der lokal unterschiedlichen Anliegen und Positionen in der parlamentarischen Arbeit.

Zentrale Instanzen zur Vermittlung demokratischer Legitimation auch zwischen den Wahlen sind die politischen Parteien. Ihnen weist das Grundgesetz in Art. 21 GG eine Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung zu. Soweit sie im Bundestag vertreten sind, können ihre Parlamentsfraktionen Beschlüsse der Parteimitglieder kontinuierlich in den parlamentarischen Prozess einspeisen. Im Gegenzug zu ihrer Mitwirkungsaufgabe verlangt die Verfassung von ihnen, dass ihre innere Ordnung demokratischen Maßstäben entspricht. Diese Transmission unterschiedlicher Vorstellungen und politischer Priorität aus der Bevölkerung leisten in der Geschichte der Bundesrepublik bis heute insbesondere die Volksparteien. Ihnen gelingt es vielfach, auch heterogene Präferenzen bereits im Vorfeld parlamentarischer Wahlen im Sinne eines Interessenausgleichs in den demokratischen Prozess zu integrieren. Aber auch Parteien, die sich in ihrer Programmatik auf wenige Themen oder einen begrenzteren Teil der Bürgerschaft fokussieren, haben ihren Anteil an der Vermittlung demokratischer Legitimation. Zugleich ist die Gründung neuer Parteien an geringe Hürden gebunden, so dass auch in der Verfassungspraxis immer wieder neue politische Akteure auf Landes- und Bundesebene erscheinen und ihnen nicht selten auch der Einzug in Landtage und den Bundestag gelingt. Eine politische Einflussnahme ist damit selbst Bürgerinnen und Bürgern, die ihre Interessen im bestehenden Parteienspektrum nicht vertreten sehen, möglich, sofern sie bereit sind, an der Gründung einer neuen Partei mitzuwirken.

Trotz der institutionellen und politischen Stabilität der Bundesrepublik seit ihrer Gründung zeigen aktuelle Umfragen und Wahlen, dass auch in Deutschland Politikverdrossenheit und Populismus nicht unbekannt sind. Agitation aus rechtsradikaler, aber auch aus linksradikaler sowie religiös-fundamentalistischer Richtung wollen demokratische Teilhabe- und Kommunikationsprozesse schwächen, indem sie die gewachsenen und grundgesetzlich verankerten Institutionen des Verfassungsstaates verächtlich machen.

Weniger besorgniserregend, aber dennoch problematisch ist eine Schwächung der parlamentarischen Demokratie mittels der faktischen Verlagerung von Entscheidungen in informelle politische bzw. externe Beratungsgremien. Gegenwärtig resultiert eine institutionelle Schwächung des Deutschen Bundestages zudem aus der Missachtung tradierter parlamentarischer Gepflogenheiten durch seine Regierungsmehrheit, insbesondere durch die zunehmend ohne sachlichen Grund praktizierte Verkürzung des parlamentarischen Verfahrens sowie der Missachtung der Rechte der Opposition. Einhergehend mit einer anhaltenden – und nicht gänzlich unvermeidlichen – Supra- und Internationalisierung politischer Weichenstellungen ergibt sich eine problematische Entparlamentarisierung von Entscheidungsprozessen. Potenziert wird dieser Effekt durch die multiplen, sich überlagernden Krisen unserer Gegenwart, die vielfach als „Stunden der Exekutive“ beschrieben werden.

Das parlamentarische Verfahren erfährt ferner nicht nur von den Rändern des politischen Spektrums her eine gefährlich Diskreditierung, wenn identitätspolitische Ansätze davon ausgehen, dass über bestimmte Sachverhalte nur ein Ausschnitt der Mitglieder des Bundestages oder seiner Wählerschaft, die über bestimmte persönliche Merkmale verfügen, kompetent und legitimiert befinden könnten; oder diese Ansätze eine Zusammensetzung des Bundestages nicht nach freier Wahl, sondern – in Abkehr vom Repräsentationsprinzip des Art. 38 GG – nach identitätspolitischen Kriterien fordern. Auch das Verfahren zur Bildung von „Bürgerräten“ durch die Bundestagsmehrheit, das Teilnehmende nach entsprechenden Merkmalen sortiert, ist trotz der zunächst nur beratenden Funktion dieser Räte deshalb kritisch zu betrachten. Gleichfalls sind Forderungen nach einer allgemeinen Einführung von Plebisziten und Referenden abzulehnen, weil hierdurch der deliberative und ausgleichende Prozess parlamentarischer Beratung zugunsten einer politischen Polarisierung geschwächt würde. Wesensmerkmal unserer Demokratie muss bleiben, dass die Regierung dem Parlament und dieses den Wählerinnen und Wählern voll verantwortlich ist. Eine Mischung aus parlamentarischen und sog. „direkt-demokratischen“ Entscheidungselementen würde die politische Verantwortung verwässern und die Rechenschaftsfunktion von Wahlen beschädigen.

Die Staats- und Verfassungspraxis der Bundesrepublik hat gezeigt, dass die Funktionsfähigkeit unseres Parlaments ganz wesentlich von seinen Fraktionen abhängt. Diese finden bislang im Grundgesetz nur ganz am Rande im Zusammenhang mit der Notstandsverfassung Erwähnung. Da es jedenfalls als nicht fernliegend erscheint, dass die politische Dynamik in unserem Land auch in Zukunft zu Abspaltungen und Ausgründungen aus bestehenden Parteien und Fraktionen führen kann, sollte der Verfassungsgesetzgeber den Stellenwert und die Bedeutung von Fraktionen und das Erfordernis herausstellen und eine allgemeines 5%-Quorums für die parlamentarische Mitwirkung herausstellen, soweit diese über die Abgeordnetenrechte aus Art. 38 GG hinausgeht.

Die beschriebenen Entwicklungen verlangen nach einer Stärkung der repräsentativen parlamentarischen Demokratie in Deutschland - auch und gerade in Krisenzeiten. Vor diesem Hintergrund ist es die vornehmliche Aufgabe des Bundestages, die Bedeutung der Parlamente insgesamt für die Stabilität unseres demokratischen Systems auf allen staatlichen Ebenen herauszustellen und dafür umso offensiver zu werben. Er sollte zugleich die stetige Verbesserung seiner Arbeitsweise im Blick haben, aber alles vermeiden, was seine eigene Legitimation untergräbt.

- II. Der Bundestag bekennt sich anlässlich des 75. Jahrestages des Grundgesetzes
1. zu der Bedeutung der parlamentarischen Repräsentation für die Stärke unserer Demokratie,
  2. dazu, Entscheidungen zu unterlassen, welche die Legitimation der parlamentarischen Demokratie und das Repräsentationsprinzip schwächen,
  3. zur Achtung parlamentarischer Regeln und Gepflogenheiten bei der zeitlichen Ausgestaltung der Beschlussverfahren im Parlament, da nur angemessene Be-

- ratungsfristen die gleichberechtigte Teilhabe aller Abgeordneten und die rechtzeitige Information der Öffentlichkeit noch während der Willensbildung im Bundestag ermöglichen,
4. dazu, die Rechte der parlamentarischen Opposition umfassend wahren zu wollen, einschließlich der in der Verfassung und der Geschäftsordnung verankerten Minderheitenrechte, die etwa die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen umfassen, ohne dass die Mehrheit sich ein politisches Prüfungsrecht hinsichtlich der Ausübung von Oppositionsrechten anmaßt.
- III. Der Bundestag beauftragt sein Präsidium und seinen Ältestenrat,
1. Vorschläge für eine verbesserte öffentliche Wahrnehmbarkeit des Parlaments vorzulegen,
  2. die bestehenden Informations- und Bildungsangebote des Bundestages auszuweiten, um insbesondere mehr jungen Menschen die Vorzüge der parlamentarischen Demokratie zu vermitteln,
  3. Vorschläge für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Mandat vorzulegen, um Familienmüttern und -vätern die Mitwirkung im Parlament zu erleichtern.
- IV. Der Bundestag wird sich zur Verbesserung seiner Arbeit sowie zur bestmöglichen Gewährleistung verfassungsrechtlicher Postulate – insbesondere im Rahmen der Gesetzgebung – mit folgenden Reformen des Verfassungs-, Gesetzes- und Geschäftsordnungsrechts befassen:
1. einer geschäftsordnungsrechtlichen Reform des Fragewesens mit dem Ziel, dass mündliche Fragen in der Regel im Zusammenhang von Fachausschusssitzungen behandelt werden, um damit mehr Raum für grundlegende Debatten im Plenum des Deutschen Bundestags zu gewinnen und mehr mündliche Fragen in jeder Sitzungswoche behandeln zu können,
  2. punktuelle staatsorganisationsrechtliche Ergänzungen zu treffen, um die Funktionsfähigkeit des Parlaments und anderer Verfassungsorgane in Notsituationen auch jenseits des Verteidigungsfalls sicherzustellen,
  3. einer verfassungsrechtlichen Stärkung der Rolle der Fraktionen sowie der Hervorhebung des 5%-Quorums als Voraussetzung für die parlamentarische Mitwirkung etwa durch Anträge und in der Ausschussarbeit,
  4. einer Stärkung der Rolle des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union und der föderalen Koordinierung, insbesondere durch die Effektivierung des Berichts- und Unterrichtungswesens bzw. seine rechtliche Normierung im Kontext von Konferenzen der Regierungschefs der Länder und des Bundes.
- V. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
1. sich vor dem Hintergrund anhaltender Supranationalisierung auf Ebene der Europäischen Union für die Schaffung einer europäischen gerichtlichen Kompetenzinstanz einzusetzen, die die unionale Einhaltung der Zuständigkeiten auf Basis der EU-Verträge überwacht,
  2. sich mit Blick auf die Einbettung der Legislative in eine ausbalancierte Funktionentrias, die für die Handlungsfähigkeit unseres Verfassungsstaates unverzichtbar ist, mit den Ländern über einen Pakt für den Rechtsstaat zu verständigen, mit dessen Hilfe die technische und personelle Ausstattung der Justiz verbessert wird.

Berlin, den [...]

**Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion**