

Antrag

der Abgeordneten Stephan Brandner, Alexander Arpaschi, Adam Balten, Carsten Becker, Dr. Christoph Birghan, Joachim Bloch, René Bochmann, Peter Bohnhof, Tobias Ebenberger, Hauke Finger, Rainer Galla, Alexis L. Giersch, Hans-Jürgen Goßner, Rainer Groß, Udo Theodor Hemmelgarn, Karsten Hilse, Dr. Michael Kaufmann, Kurt Kleinschmidt, Heinrich Koch, Achim Köhler, Pierre Lamely, Markus Matzerath, Edgar Naujok, Arne Raue, Lars Schieske, Jan Wenzel Schmidt, Tobias Teich, Martina Uhr, Dr. Daniel Zerbin, Kay-Uwe Ziegler, Jörg Zirwes, Ulrich von Zons und der Fraktion der AfD

Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

**hier: Ausschluss heterogener Artikelgesetze (sogenannter Omnibusgesetze)
– Für mehr Klarheit und Transparenz in der Gesetzgebung**

Der Bundestag wolle beschließen:

- I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:
 1. So genannte Omnibusgesetze (heterogene Artikelgesetze) wurden in der Vergangenheit genutzt, um Fristverkürzungen zu erwirken und Anhörungen zu umgehen, beziehungsweise unpopuläre Gesetzesänderungen zu verstecken.
 2. Heterogene Artikelgesetze ohne integrierenden Gesamtzweck sind unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten bedenklich. Die mangelnde Transparenz führt zur Unverständlichkeit des Gesetzes und erschwert die Auffindbarkeit einzelner Normen. Betroffen sind damit das im Rechtsstaatsprinzip sowie im Demokratieprinzip verankerte Transparenzgebot sowie die rechtsstaatlichen Gebote der Bestimmtheit und Normenklarheit und das Verkündungsgebot des Art. 82 GG.
 3. Die Zusammenführung materiell völlig verschiedener Rechtsmaterien in Artikelgesetzen wird zukünftig zugunsten der Vereinfachung und Praktikabilität der Gesetze vermieden.
 4. Der Grundsatz soll zukünftig sein, dass ein Gesetz nur ein bestehendes Gesetz ändert bzw. streicht. Ergibt sich aus dem Gesetzesinhalt die zwingende Notwendigkeit, dass weitere Gesetze anzupassen sind (Folgeänderungen), so ist ein Artikelgesetz zu schaffen, das diese Änderungen berücksichtigt. Die Zusammenfassung mehrerer Stammgesetze zu einem Artikelgesetz ist nur möglich, wenn eine zwingende Notwendigkeit besteht. Zwischen den einzelnen Gesetzen muss in diesem Fall ein Sachzusammenhang bestehen.

II. Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1980 (BGBl I S. 1237), die zuletzt durch Beschluss des Bundestages vom 22. Februar 2024 geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach § 76 Absatz 2 wird der folgende Absatz 3 eingefügt:

„(3) Die Änderung mehrerer Stammgesetze in einem Artikelgesetz ist nur möglich, wenn dafür eine zwingende Notwendigkeit besteht. Zwischen den einzelnen Gesetzen muss in diesem Fall ein Sachzusammenhang bestehen.“

Berlin, den 8. September 2025

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

Am Donnerstag, den 24. Juni 2021, hat der Bundestag den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Vereinheitlichung des Stiftungsrechts (19/28173) angenommen. Dem Gesetzentwurf stimmte er in der vom Rechtsausschuss geänderten Fassung (19/30938, 19/31118) mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Enthaltung der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu. Mit Hilfe des Gesetzes sollte das Stiftungszivilrecht durch eine Neufassung der einschlägigen Paragraphen abschließend im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelt werden. Es wurden neue Regelungen insbesondere zum Namen, Sitz und Vermögen der Stiftung sowie zur Änderung der Stiftungssatzung und zur Zulegung und Zusammenlegung von Stiftungen geschaffen. Zusätzlich wurde ein zentrales Stiftungsregister mit Publizitätswirkung eingeführt, um mehr Transparenz zu schaffen. Durch eine im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz vorgenommene Änderung sollte auch das Infektionsschutzgesetz unter anderem dahingehend geändert werden, dass die Geltung einer Rechtsverordnung zur Regelung der Einreise aus Risikogebieten auf bis zu ein Jahr nach der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite verlängert werden kann. Am Dienstag, 7. September 2021 stimmt der Bundestag dem von den Koalitionsfraktionen initiierten 30-Milliarden-Euro-Aufbaufonds für die vom Juli-Hochwasser betroffenen Gebiete zu. Der Aufbaufonds ist Teil des Gesetzentwurfs „zur Errichtung eines Sondervermögens ‚Aufbauhilfe 2021‘ und zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Starkregenfällen und Hochwassern im Juli 2021 sowie zur Änderung weiterer Gesetze“ (19/32039).

Vier Artikel des Gesetzentwurfs hatten jedoch das COVID-19-Pandemiegeschehen zum Gegenstand. Der Gesetzentwurf beinhaltet eine Verpflichtung, bei der Einreise über einen Test-, Impf- oder Genesungsnachweis zu verfügen. Zudem wird die sogenannte Hospitalisierung, also die Zahl der Corona-Patienten in Krankenhäusern, als neuer, wesentlicher Maßstab für die Corona-Schutzvorkehrungen benannt. Hinzu kommen als weitere Indikatoren die unter anderem nach Alter differenzierte Zahl der Neuinfektionen, die verfügbaren intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten und die Zahl der gegen COVID-19 geimpften Personen. Weiter ist in bestimmten Einrichtungen eine Auskunftspflicht der Mitarbeiter zu ihrem Impfstatus oder einer möglichen Genesung vorgesehen, darunter nach Angaben der Bundesregierung in Kitas, Schulen und Pflegeheimen. Der Status soll über die Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses oder die Art und Weise der Beschäftigung entscheiden können. Die Regelung gilt nur bei einer vom Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite (vgl. www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw36-de-aufbauhilfe-857520).

Beide Beispiele zeigen, dass sogenannte Omnibusgesetze oder auch heterogene Artikelgesetze in der Vergangenheit genutzt wurden, um nicht populäre Gesetzesänderungen in vollkommen sachfremden Artikelgesetzen zu verstecken. Heterogene Artikelgesetze verschleiern oft die konkreten Inhalte und deren Tragweite. In der gesetzgeberischen Praxis kann beobachtet werden, dass Gesetze bzw. Gesetzesänderungen teilweise in sogenannten Omnibusverfahren beschlossen werden. Darunter wird allgemein verstanden, dass Änderungsanliegen mit einem gemeinsamen Ziel – gleich den Passagieren eines Omnibusses – eingesammelt und zur Abstimmung gebracht

werden. In dem hier vorliegenden Sachverhalt wurde jedoch im Omnibusverfahren einer ursprünglichen Gesetzesvorlage in dem bereits laufenden Gesetzgebungsverfahren durch Änderungsantrag eine Gesetzesänderung beigelegt. Somit entfiel bezüglich der angehängten Änderung die bei dem Gesetzgebungsverfahren übliche Erstlesung. Häufig findet außerdem keine Anhörung zur angehängten Gesetzesänderung statt; eine breite Diskussion in der Öffentlichkeit wird so verhindert (vgl. Wissenschaftliche Dienste Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 149/20). Entgegen der allgemeinen Übung wurden in den oben genannten Fällen jedoch Gesetzesänderungen in ein Artikelgesetz eingefügt, die weder ein gemeinsames Ziel verfolgen, noch thematisch auch nur eine Ähnlichkeit besitzen. Änderungen am Infektionsschutzgesetz wurden teils „versteckt“ in größere Gesetzespakete eingebracht (z. B. in Haushaltsbegleitgesetzen), was die öffentliche und parlamentarische Kontrolle erschwert. Die Folge für den Bürger ist, dass dieser nicht mehr nachvollziehen kann, wofür sie ihre Abgeordneten verantwortlich machen sollen – die demokratische Rechenschaftspflicht leidet.

Nach dem Grundgesetz muss der Gesetzgeber nachvollziehbar, klar und transparent handeln, ansonsten könnte es sich um ein Verstoß gegen das Transparenzgebot und Demokratieprinzip handeln (Art. 20 GG). Werden wichtige Regelungen in Gesetzespaketen „versteckt“, wird das Parlamentsprinzip untergraben. Besonders problematisch ist dies, wenn Grundrechtseingriffe (wie z. B. beim IfSG) dadurch bewusst „verschleiert“ werden und somit nicht offen diskutiert werden können.

Dieses erschwert die Kontrolle durch Parlament und Öffentlichkeit. Selbst Fachpolitiker können durch Omnibusgesetze Inhalte nicht immer vollständig überblicken. Dieses führt zu fehlender inhaltlicher Kontrolle, kurze Lesungsfristen und verhindert die Debatte zu Einzelthemen. Dadurch können Presse und Öffentlichkeit kritische Inhalte kaum verständlich aufarbeiten, was zu mangelnder demokratischer Deliberation führt.

Umfassende Gesetzespakete führen zudem zu einer weiteren Machtverschiebung hin zur Exekutive, die zunehmend Einfluss auf die Gesetzgebung nimmt, indem sie Gesetzespakete schürt und diese dann dem Parlament zur Abstimmung vorlegt. Bei großen Paketen entsteht faktisch ein „Durchwink-Zwang“: Parlamentarier stimmen zu, obwohl sie mit Einzelteilen nicht einverstanden wären. Das Legislativmonopol des Parlaments wird dadurch ausgehöhlt.

Die Abschaffung oder starke Einschränkung von heterogenen Omnibusgesetzen ist aus rechtsstaatlicher Sicht geboten. Besonders in Krisenzeiten – wie während der Corona-Pandemie – zeigen sich ihre Gefahren deutlich: Omnibusgesetze unterlaufen die demokratische Kontrolle, verschleiern weitreichende Entscheidungen (wie beim Infektionsschutzgesetz) und ermöglichen Exekutivmacht auf Kosten der Legislative.

Auch in der Literatur ist umstritten, in welchem Maße der Bundestag und insbesondere seine Ausschüsse zur Änderung der Gesetzesvorlagen berechtigt sind. Teils wird in der Literatur die Ansicht vertreten, dass sich aus dem in Art. 76 GG geregelten Initiativrecht ein verfassungsrechtliches Denaturierungsverbot ergebe. Änderungen dürften somit nicht auf eine eigenständige Gesetzesinitiative hinauslaufen, da den Ausschüssen des Bundestages kein eigenes Initiativrecht zukomme bzw. das Initiativrecht aus Art. 76 GG andernfalls entwertet werde. Insofern müsse bei Änderungen ein Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsziel und dem Gesetzgebungsgrund des ursprünglichen Gesetzentwurfs fortbestehen (ebd.). In oben genannten Beispielen war dies nicht der Fall.

Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikelgesetzen ist insgesamt wenig ergiebig. Zwar steht fest, dass die Gesetze vom Gericht generell gebilligt werden. Entscheidungen, die heterogene Artikelgesetze ohne integrierenden Gesamtzweck zum Inhalt haben, sind bisweilen jedoch nicht ergangen. Fraglich ist, ob in einem entsprechenden Verfahren unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten die intransparente Gesetzesstruktur und Platzierung einzelner Bestimmungen gerügt wird (vgl. Lachner (2007): Das Artikelgesetz, S. 111).

Eine Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages soll nun bewirken, dass zukünftig die Verwendung des Mittels heterogener Artikelgesetze, die keinen integrierenden Gesamtzweck aufweisen, vermieden werden muss. Die zentrale Kritik an insbesondere heterogenen Artikelgesetzen richtet sich auf einen Mangel an Transparenz (ebd., S. 119). „Die mangelnde Transparenz der Artikelgesetze bedeutet Rechtsunsicherheit für ihre Adressaten, so dass das Rechtsstaatsprinzip in einem seiner Postulate an die Staatsgewalt betroffen ist“ (ebd.). Oben genannte Artikelgesetze, die Rechtsmaterien ohne integrierenden Zweck zusammenführen, lassen auf ein willkürliches Vorgehen des Gesetzgebers schließen, da völlig unterschiedliche Rechtsbereiche materiell zusammenhangslos zu einer gesetzestechnischen Einheit verbunden werden. Ein Zusammenhang liegt nicht vor, wenn die Zuständigkeit für die Artikel des Gesetzes in unterschiedlichen Ausschüssen liegen. Intransparenz wird hier offensichtlich zugunsten von rechtspolitischen Erwägungen und parlamentarisch bedingten Gründen wie Zeitdruck in Kauf genommen (vgl. ebd., S. 123). Eine Änderung der Geschäftsordnung soll ein solches Vorgehen künftig ausschließen.

