



**Aktenzeichen: Pet 2-20-02-1101-010257**

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 06.07.2023 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen,  
- weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

### **Begründung**

Mit der Petition wird gefordert, die Abstimmungsregeln und die Abstimmungspraxis zu Gesetzesbeschlüssen im Plenum des Deutschen Bundestages auf einen verfassungsrechtlich gebotenen Änderungsbedarf hin zu überprüfen. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, die Beschlussfassung durch einfache Mehrheit und die Vermutung der Beschlussfähigkeit ohne Feststellung dieser verstoße gegen das Demokratieprinzip, da nicht gewährleistet sei, dass die Gesetze von der Mehrheit beschlossen und ausreichend legitimiert seien. Zudem sei das Abstimmungsverhalten von einzelnen Abgeordneten den öffentlichen Dokumenten des Bundestages nicht zu entnehmen. Vielmehr würden nur die Fraktionen ohne Anzahl der Stimmen ausgewiesen. Dies führe dazu, dass eine – unzulässige – lückenlose Fraktionsdisziplin unterstellt und die Stimmen der abwesenden den Stimmen der anwesenden Fraktionsmitglieder gleichgesetzt würden. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die Eingabe verwiesen.

Diese wurde als öffentliche Petition auf der Internetseite des Petitionsausschusses eingestellt. Es gingen 36 Mitzeichnungen und neun Diskussionsbeiträge ein.

Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung stellt sich wie folgt dar:

Die in der Petition kritisierte Vermutung der Beschlussfähigkeit, die der Regelung in § 45 Abs. 2 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) zugrunde liegt, wirft nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine verfassungsrechtlichen Bedenken auf (BVerfGE 44, 308; 123, 39, 67). Insbesondere seien die Anforderungen des



Grundsatzes der repräsentativen Demokratie gewahrt, denn die Repräsentation vollziehe sich im parlamentarischen Bereich der Sache nach bereits in den Ausschüssen und Fraktionen, sodass damit auch die Repräsentation in diese Institutionen "vorverlagert" werde. Anders als in der Petition angenommen, bedarf es damit verfassungsrechtlich keiner Teilnahme von der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages an Abstimmungen, sodass auch eine generelle Feststellung der Beschlussfähigkeit im Sinne des § 45 Abs. 1 GO-BT nicht erforderlich ist, um dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie zu genügen. Dies gilt auch für Gesetze, über die grundsätzlich mit einfacher Mehrheit, d. h. mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen abgestimmt wird, Art. 77 Abs. 1 S. 1, Art. 42 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG).

Dementsprechend lässt sich aus dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie auch nicht ableiten, dass nicht anwesende Abgeordnete an Gesetzesabstimmungen teilnehmen müssten. Nach geltendem Verfassungsrecht wären elektronische Fernabstimmungen ohnehin unzulässig (vgl. Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Virtuelles Parlament; abrufbar unter:

[www.bundestag.de/resource/blob/690270/07e7b1aff547a62bbc7477281574de2c/WD-3-084-20-pdf-data.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/690270/07e7b1aff547a62bbc7477281574de2c/WD-3-084-20-pdf-data.pdf)). Auch eine Vertretung bei der Stimmabgabe scheidet mit Blick auf das höchstpersönlich wahrzunehmende Mandat aus.

Die Bundestagspräsidentin legt in Zusammenarbeit mit dem Ältestenrat fest, welche Tage als Sitzungstage gelten. An Sitzungstagen besteht für Abgeordnete die Pflicht, an den Arbeiten des Bundestages teilzunehmen. Diese Präsenzpflcht bedeutet jedoch nicht, dass der Abgeordnete auch rechtlich dazu verpflichtet ist, an den Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages teilzunehmen. Er kann hierzu nicht gezwungen werden. Vielmehr ist es seiner, durch das Grundgesetz gewährleisteten freien Entscheidung überlassen, ob er an der Plenarsitzung teilnimmt oder stattdessen andere mandatsbezogene Aufgaben wahrnimmt (z. B. Medientermine, Vorbereitung von Sitzungen der Ausschuss- und Arbeitskreise, Studium der zahlreichen Gesetzentwürfe und Anträge, Gespräche mit Bürgern, Sachverständigen, Verbänden und Regierungsstellen, Betreuung von Besuchergruppen aus dem jeweiligen Wahlkreis). Diese Freiheit des Abgeordneten, selbst darüber entscheiden zu können, auf welche Art und Weise er sein Mandat ausübt und welche Prioritäten er hierbei setzt, ist Ausfluss



des freien Mandats, das durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistet wird. Danach ist der Abgeordnete an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen. Keine gesetzliche Regelung darf deshalb dem Abgeordneten vorschreiben, was er im Bundestag zu sagen bzw. ob und wie er im Plenum abzustimmen hat, oder ein solches Verhalten in irgendeiner Form rechtlich sanktionieren.

Die Anwesenheit des Abgeordneten ist durch die Eintragung in eine der ausliegenden Anwesenheitslisten nachzuweisen. Das Abgeordnetengesetz sieht vor, dass sich die Mitglieder des Deutschen Bundestages grundsätzlich persönlich in diese Anwesenheitslisten eintragen; eine Vertretung durch andere Personen ist nicht möglich, der Abgeordnete muss also eigenhändig unterschreiben.

Durch seine Unterschrift dokumentiert der Abgeordnete, dass er am Sitzungsort in Berlin anwesend war und ihm die mit der Kostenpauschale abgedeckten Aufwendungen für die Anreise und für den Aufenthalt in Berlin tatsächlich entstanden sind. Trägt er sich nicht ein, kommt es zu einer entsprechenden Kürzung der Kostenpauschale, die – differenziert nach Fehlgründen – in unterschiedlicher Höhe erfolgt.

Beim Abzug von der Kostenpauschale handelt es sich demnach nicht um eine Sanktion für die fehlende Anwesenheit oder die Versäumung sonstiger Pflichten. Zweck der Kürzung ist vielmehr die Schaffung eines finanziellen Ausgleichs dafür, dass ein Abgeordneter am Sitzungstag nicht anwesend war und folglich auch keine Mehraufwendungen am Sitz des Bundestages hatte. Die Anwesenheitslisten dienen also nicht dem Zweck, eine Statistik über An- und Abwesenheit der Mitglieder des Bundestages zu erstellen oder die Mitglieder des Bundestages am Sitzungstag zu "kontrollieren".

Eine derartige Kontrolle würde sich mit Blick auf das freie Mandat erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifeln ausgesetzt sehen.

Das Mehrheitsprinzip gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den "tragenden Grundsätzen der freiheitlichen Demokratie" (BVerfGE 1, 299, 315; 112, 118, 140 f.). In seiner konkreten Ausgestaltung in Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG sind Beschlüsse des Bundestages mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen zu fassen. Weitere Vorgaben zu den konkreten Abstimmungsverfahren enthält Art. 42 Abs. 2 S. 1



GG nicht. Insbesondere verlangt diese Vorschrift nicht, dass die jeweilige Mehrheit durch eine genaue Zählung festgestellt wird.

Vielmehr fällt die Ausgestaltung der Abstimmungsverfahren in die verfassungsrechtlich gewährleistete Geschäftsordnungsautonomie, Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts obliegt dem Bundestag die "Konkretisierung des zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments Erforderlichen", insbesondere in Bezug auf den "Geschäftsgang" und "den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens". Bei der Frage, welche Regeln für eine effektive Selbstorganisation und für einen ordnungsgemäßen Geschäftsgang notwendig sind, kommt dem Bundestag ein weiter Gestaltungsspielraum zu (BVerfGE, 2 BvE 2/20, Rn. 57 f.).

Hier hat der Geschäftsordnungsgeber mit der einfachen Abstimmung durch Handzeichen sowie Aufstehen und Sitzenbleiben gem. § 48 Abs. 1 GO-BT ein Verfahren gewählt, das eine schnelle und damit effektive Feststellung der Mehrheitsverhältnisse gewährleistet. Soweit sich die Mehrheit durch Schätzung der Stimmabgabe feststellen lässt, kann die genaue Anzahl des jeweiligen Stimmverhaltens offen bleiben. Etwas anderes gilt jedoch in Zweifelsfällen. Diese können zum einen bei besonderen Mehrheitserfordernissen (qualifizierte Mehrheit) auftreten, z. B. wenn – wie bei einer Grundgesetzänderung – die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages gefordert wird (Art. 79 Abs. 2 GG). Zum anderen können die Mehrheitsverhältnisse in der konkreten Abstimmungssituation unübersichtlich sein. In diesen Zweifelsfällen kann jedoch eine Zählung durch den Sitzungsvorstand angeordnet werden, § 51 Abs. 1 S. 3 GO-BT, sodass die Zweifel am Abstimmungsergebnis ausräumbar sind. Hinzu kommt, dass eine Zählung über namentliche Abstimmungen (§ 52 GO-BT) sowie über die Bezweiflung der Beschlussfähigkeit (§ 45 Abs. 2 GO-BT) erreicht werden kann.

Verfassungsrechtlich unbedenklich ist aus Sicht des Petitionsausschusses ferner die parlamentarische Praxis, wonach bei der Feststellung des Abstimmungsergebnisses eine Zuordnung des Stimmverhaltens zu den Fraktionen erfolgt. Denn bei dieser Zuordnung wird die Mehrheit nicht etwa anhand einer "Fraktions-Soll-Stärke" hochgerechnet.



Vielmehr werden stets allein die Stimmen der anwesenden Abgeordneten berücksichtigt, sodass diese Praxis nicht gegen das Mehrheitsprinzip verstößt. Verfassungsrechtliche Gründe für die in der Petition angeregte Überprüfung der Abstimmungsregeln und der Abstimmungspraxis zu Gesetzen bestehen daher aus Sicht des Ausschusses nicht.

Der Petitionsausschuss sieht vor diesem Hintergrund keinen parlamentarischen Handlungsbedarf im Sinne der Eingabe und empfiehlt daher, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.