

Der blinde Passagier in der Gesetzgebung: Eine verfassungsrechtliche Kritik des Omnibusverfahrens in Deutschland

Huckepackgesetze oder Omnibusverfahren im Deutschen Bundestag sind Gesetzesentwürfe, die – einem blinden Passagier gleich – an andere Gesetzesentwürfe angehängt werden, um so eine positive Abstimmung für fragwürdige Entwürfe zu ermöglichen. Ralf Hohmann kritisiert dieses Verfahren und bemängelt vor allem die Intransparenz des Verfahrens.

„Als der Deutsche Bundestag am 20. Oktober 2022 zur namentlichen Abstimmung schritt, lagen viele Bürger mutmaßlich bereits im Bett. Es war etwa 22:30 Uhr, und auch mancher Abgeordnete mag sich einfach gewünscht haben, dieses letzte Votum des Tages noch schnell hinter sich zu bringen. Der betreffende Entwurf eines ‚Achten Gesetzes zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes‘ aus der Feder der Bundesregierung liest sich bürokratisch und unspektakulär, sodass der Gegenstand der Abstimmung wohl nur wenige Beobachter interessiert haben mag. Dies änderte sich am nächsten Morgen schlagartig, als sich herausstellte, dass zeitgleich auch § 130 Strafgesetzbuch (Volksverhetzung) eine bedeutende Verschärfung erfahren hatte“.

Mit diesen Worten umschrieb der Hamburger Rechtsanwalt Gerhard Strate (2022) im Magazin „Cicero“ den letzten Akt eines Gesetzgebungsverfahrens der ganz besonderen Art^[1]. Er nannte es einen „legalistischen Staatsstreich“: die Einführung eines Strafgesetzes^[2], das tief in die Meinungsfreiheit der Bürger*innen eingreift, auf den Weg gebracht in einer von der Ampelkoalition initiierten Nacht- und Nebelaktion.

I.

Gesetze werden in Deutschland in beachtlicher Zahl und hoher Frequenz produziert. Bezogen auf die vergangenen drei Legislaturperioden stimmten die Abgeordneten des Bundestags 1.655 Gesetzesvorlagen zu. Aufs Jahr gerechnet (105 Sitzungstage) verabschiedet das Parlament somit jeden Tag mindestens ein Gesetz. Das Gesetzesinitiativrecht steht gemäß Art. 76 GG der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat zu. Die Gesetzesvorlagen stammen überwiegend von der Bundesregierung, selten erfolgen sie „aus der Mitte des Bundestages“. Hierzu muss die Initiative zumindest in Fraktionsstärke getragen werden, ein Gesetzesinitiativrecht der einzelnen Bundestagsabgeordneten kennt das deutsche Recht nicht. Die Gesetzgebungsverfahren wurden über die Jahrzehnte zunehmend komplexer (Lachner 2007^[3]), nicht zuletzt, weil ständig neue Rechtsmaterien abzuarbeiten sind, aber auch weil für jede Gesetzesänderung angesichts der mittlerweile hohen legislatorischen Durchdringung nahezu jedes Lebensbereiches die Umformulierung bereits bestehender Regelungen immer wieder erforderlich ist. Wie die „Legal Tribune Online“ im Februar 2022 berichtete^[4], galten in Deutschland zu diesem Zeitpunkt 1.773 Gesetze mit 50.738 Einzelnormen sowie 2.795 Rechtsverordnungen mit 42.590 Einzelnormen. Längerfristig betrachtet geht das gesetzgeberische Pensum mit einer fortschreitenden zeitlichen Straffung des legislativen Verfahrens einher. Dauerte die Bearbeitung eines Gesetzesentwurfs von seiner Einreichung bis zur Verabschiedung zu Beginn der 2000er Jahre noch durchschnittlich 181 Kalendertage, waren es in der vergangenen Legislaturperiode nur noch 137. Die immense Produktion an Gesetzen hat allerdings ihre Grenze in den organisatorischen und personellen Apparaten der Bundesministerien. Allein etwa 300 Gesetzesinitiativen in der zurückliegenden Legislatur blieben unerledigt liegen. „Die wundersame Job-Vermehrung der Ministerien“^[5] - allein in den

Bundesministerien arbeiten fast 6.000 Angestellte mehr als noch vor neun Jahren – verhinderte nicht, dass die Zahl der verabschiedeten Gesetze je Legislaturperiode bei knapp 600 stagniert. Angesichts der gleichwohl stetig verkürzten parlamentarischen Durchlaufzeit ist die Frage berechtigt, ab „wann die Beschleunigung des Gesetzgebers eigentlich so weit (geht), dass sie den Ansprüchen eines demokratischen Teilhabeprozesses [...] nicht mehr gerecht wird?“ (Karow 2018: 64ff.) Es ist schon auf der Grundlage der vorgenannten Zahlen für einzelne Abgeordnete heute schlichtweg unmöglich, sich über jedes Gesetzesvorhaben ein auch nur halbwegs vollständiges Bild zu machen, geschweige denn – wie zu fordern – eine eigene Position zu entwickeln. Umso mehr gilt dies für jene Fälle, in denen Parlamentarier*innen der Zugang zur Entscheidungsmaterie durch den Gesetzgeber weitgehend vereitelt wird. Als Paradebeispiel solcher legislatorischen Tricksereien gelten die sogenannten „Omnibus-“ oder „Containergesetze“^[6]. Die beiden Begriffe sind schillernd. Allgemein versteht man darunter Gesetzesvorhaben, die unter einem Dach mehrere, auch zueinander sachfremde Änderungsanliegen zusammenfassen. Verschiedene Regelungsmaterien fahren, Passagier*innen eines Omnibusses gleich, zum gemeinsamen Fahrtziel, der Abstimmung im Plenum.

Generell lässt sich eine eher harmlose und eine tückische Variante des Omnibus-Gesetzestransfers unterscheiden. Häufig ist es einer handwerklichen Notwendigkeit geschuldet, mehrere Einzelgesetzesänderungen zu einem Paket zu verbinden. Da neue Vorschriften nicht nur in bislang regelungsfreie Bereiche eindringen, sondern oftmals auf bereits Normiertes treffen, sind jeweils sämtliche Folgewirkungen einer Gesetzesänderung zu bedenken. Soll zum Beispiel das Umsatzsteuergesetz geändert werden, liegt es in der Regel nahe, dass auch bestimmte Einzelnormen im Einkommenssteuergesetz, im Gewerbesteuerrecht, im Körperschaftsteuergesetz und mitunter auch in der Finanzgerichtsordnung einer Neuregelung oder Ergänzung bedürfen. Um im Bild zu bleiben: Im Omnibus einer solchen Umsatzsteuerreform nehmen verschiedene andere Steuerrechtsmaterien Platz und fahren zur gemeinsamen Endhaltestelle, der Verabschiedung des Gesetzespakets im Parlament. Den zur Abstimmung berufenen Abgeordneten sind in diesem Fall sämtliche Passagiere bekannt. Um diese Spielart des Omnibusverfahrens soll es im Folgenden aber nicht gehen, denn sie ist für die Abgeordneten – jedenfalls für jene mit ausreichender Sachkenntnis – transparent. Die tückische Variante des Omnibusverfahrens ist intransparent. Es sind jene Fälle, in denen kurz vor Erreichen der Endhaltestelle ein blinder Passagier zusteigt. Im eigentlich zur Abstimmung stehenden Gesetzesentwurf meist auf den hinteren Rängen versteckt, ohne jeden inneren Sachzusammenhang zu den übrigen Fahrgästen des Busses, reist er im Idealfall ohne Entdeckung bis zur Parlamentsabstimmung mit. Das perfide Ziel des Gesetzgebers ist dabei, dem inkognito Mitreisenden schnell und möglichst ohne Aufsehen die gesetzliche Weihe zu verschaffen.

II.

Über den zahlenmäßigen Anteil dieser Omnibusverfahren an sämtlichen Gesetzgebungsakten führt niemand Buch. Entdeckt wird der blinde Passagier indes immer. Im Nachhinein, wenn es bereits zu spät ist. Das Omnibusverfahren lebt davon, ein Ausnahmefall zu sein^[7]. Seine Entdeckung ruft immer vehementen Protest der vom „enttarnten“ Gesetz Betroffenen hervor. Medial schlägt die Entrüstung dann hohe Wellen:

„Das ist schlechtes Regieren in Reinform“, kritisierte im November 2018 der damalige Chef des Deutschen Beamtenbundes (dBB), Ulrich Silberbach, die Bundesregierung. Aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2017 musste schleunigst das seinerzeit höchst umstrittene Tarifeinheitengesetz (TEG) geändert werden. Kurz vor dem Ablauf der vom BVerfG zur Korrektur gesetzten Frist verbastelte das Bundesarbeitsministerium unter Hubertus Heil (SPD) die Änderung des TEG mit dem bereits zur Abstimmung vorgesehenen, eher unspektakulären „Qualifizierungschancengesetz“. Unter dem legislativen Deckmäntelchen des „Weiterbildung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten“ verbarg sich das Kuckucksei der TEG-Novelle. Nochmals Ulrich Silberbach: „Dieses Vorgehen bei einem bis hinauf in den Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts höchst umstrittenen Gesetz lässt nur einen Schluss zu: Das ist ein Täuschungsmanöver. Man mauschelt sich durchs Parlament“^[8].

Am 1. Juni 2017 stimmte der Bundestag über den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des

Bundesversorgungsgesetzes“ ab. Mit einer knapp 140-seitigen Ausschussdrucksache wurden kurz vorher weitere - unter Datenschutzgesichtspunkten bedenkliche – Gesetzesänderungen (etwa die großräumige Befugnis der Behörden zur automatisierten Nutzung von Fingerabdruck-Scans) hinzukombiniert. Auch eine Regelung zur Einschränkung des Auskunftsanspruchs von Bürger*innen gegenüber der Steuerverwaltung fand sich darin. Jutta Krellmann (Die Linke) stellt in ihrer kritischen Äußerung zu diesem Omnibusverfahren heraus, es erleichtere „Lobbyisten, Änderungen zugunsten von Partikularinteressen unbemerkt durchzudrücken“[\[9\]](#).

Im gleichen Jahr (2017) wurde die höchst kontrovers diskutierte „Quellen-TKÜ“, die mit weitreichenden Eingriffen in die Intimsphäre der Betroffenen verbunden war, durch die Hintertür in ein bereits laufendes Gesetzgebungsvorhaben zum „Führerschein-Entzug bei Nicht-Verkehrsdelikten“ eingefügt. Der Coup der Bundesregierung flog allerdings auf. Kurz vor der Abstimmung machte „netzpolitik.org“ die Sache publik. In seiner anschließenden Bundestagsrede kommentierte der am 29. August 2022 verstorbene Hans-Christian Ströbele (Grüne): „[P]erfide ist, dass die Bundesregierung den Staatstrojaner selbst als trojanisches Pferd in einem harmlosen Gesetz zum Fahrverbot als Nebenstrafe versteckt. Einer der hohen Preise für die Große Koalition in der 18. Wahlperiode ist ein radikaler und unverhältnismäßiger Einschnitt bei den Bürgerrechten.“ Der Rechtswissenschaftler Professor Tobias Singelstein fand es als „ein starkes Stück, dass diese extrem umstrittene Maßnahme nun plötzlich mittels eines Änderungsantrages zu einem laufenden Gesetzgebungsverfahren binnen Wochen durchgepaukt werden soll. Ein solcher Schweinsgalopp durch die Hintertür hat mit demokratischer Debattenkultur nichts zu tun“[\[10\]](#). Jörn Wunderlich (Abgeordneter von Die Linke) war in seiner Wortwahl weniger wählerisch: „Das Omnibusverfahren ist mit Worten jenseits der Fäkalsprache nicht mehr zu beschreiben.“

III.

Und im Oktober 2022 nun erneut ein gesetzgeberischer Taschenspielertrick - was war geschehen?

Bis zum 19. Oktober 2022 war über eine Verschärfung des § 130 StGB (Volksverhetzung) zwar immer wieder einmal nachgedacht worden, allerdings nur in Bezug auf die schärfere Bestrafung der Leugnung des Holocausts oder das Fördern und Schüren von Rassenhass[\[11\]](#). Keine Rede war von einem Umbau des § 130 StGB in Richtung einer Bestrafung des Billigens, Verleugnens oder Verharmlosens der in den §§ 6 bis 12 des Völkerstrafgesetzbuches bezeichneten Kriegsverbrechen - weder in der Öffentlichkeit noch in den einschlägigen juristischen Medien. Der Trend zur Ausweitung des Tatbestands der Volksverhetzung auf Handlungen, die in Zusammenhang mit dem russischen Einmarsch in die Ukraine am 24. Februar 2022 standen, war seit April 2022 nicht mehr zu übersehen. Die Staatsanwaltschaften konzentrierten sich dabei aber landauf landab auf § 140 StGB (Billigen von Straftaten). Zumeist ging es um das öffentliche Zeigen des von der russischen Armee als Truppenidentifikationszeichen genutzten „Z“, aber auch das Mitführen der roten Sowjetflagge oder Kundgebungsreden waren Gegenstand der strafrechtlichen Verfolgung[\[12\]](#).

Noch am 13. Oktober 2022 war auf der bundestagsinternen Ankündigung der auf den 19. Oktober 2022 terminierten 27. Sitzung des Rechtsausschusses kein Hinweis auf einen außerordentlichen Tagesordnungspunkt zu sehen. Unter den 25 Ausschüssen des Bundestags kommt dem Rechtsausschuss eine zentrale Stellung zu. Er ist Dreh- und Angelpunkt sämtlicher Gesetzentwürfe im Bereich Strafrecht, Zivilrecht und Gerichtsverfassung. Die in ihn aus dem Bundestag entsandten 39 Abgeordneten unternehmen eine Art Vorprüfung, ob die eingehenden Gesetzesvorlagen rechtsförmlich zulässig sind. Dabei wird auch entschieden, ob verschiedene Gesetzesvorlagen verbunden oder getrennt behandelt werden sollen. Der Ausschuss tagte am 19. Oktober 2022 ab 14.00 Uhr im Berliner Paul-Löbe-Haus, den Vorsitz führte die Abgeordnete Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU). Zunächst fand eine öffentliche, mehrstündige Sachverständigenanhörung zum „Entwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen“ („Whistleblower-Gesetz“) statt. Im nichtöffentlichen Teil der Sitzung ging es dann um die, für den Folgetag angesetzte Schlussberatung und Abstimmung zu geplanten Änderungen im Bundeszentralregistergesetz (BZRG). Auf dem Tisch lag jetzt ein von den Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP eingebrachter Änderungsantrag. Hintergrund des Antrags (so heißt es in der

später abgefassten Beschlussvorlage) - sei ein im Dezember 2021 durch die Europäische Kommission eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland. Die EU werfe Deutschland vor, einen Rahmenbeschluss des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nicht ausreichend umgesetzt zu haben. Die Erweiterung des § 130 StGB, in der das öffentliche Billigen, Leugnen und grobe Verharmlosen von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen unter Strafe gestellt werde, sei daher unabdingbar. Die Vertreter der Regierungskoalition, der CDU/CSU, aber auch die Abgeordneten der Linksfraktion, stimmten der Einbindung des bereits vorformulierten neuen Absatz 5 des § 130 StGB zu. Er fand sich nun auf den letzten Seiten der Beschlussvorlage zur Änderung des BZRG^[13]. Stephan Brandner (AfD) wandte sich dagegen und monierte die „sachfremde Ankopplung“. In Nacharbeit erstellte die hauseigene Parlamentsdruckerei für den kommenden Sitzungstag eine entsprechende Anzahl an Tischvorlagen zur Weitergabe an die Abgeordneten. Der Hoffnung der Regierungskoalition auf ein zügiges und unspektakuläres Durchwinken der Gesetzesänderung war dabei zuträglich, dass die Parlamentsabstimmung zum BZRG (nun ergänzt durch die Änderung des § 130 StGB) als letzter Tagesordnungspunkt (TOP Nr. 25) am 20. Oktober 2022 auf 22.05 Uhr angesetzt war. Eine Debatte vor der Abstimmung war nicht vorgesehen. Und wohl auch parteiübergreifend nicht erwünscht. Die eigentlich zum Gesetzentwurf des BZRG vorgesehenen Debattenredner Johannes Fechner (SPD), Ingmar Jung (CDU/CSU), Thorsten Lieb (FDP) und Clara Bünger (Die Linke) reichten ihre Reden in Schriftform vor Aufruf des TOP 25 beim Bundestagspräsidium ein. Diese wurden im Einklang mit der GO-BT zu Protokoll genommen. Um 22.15 Uhr rief die amtierende Sitzungsleiterin Petra Pau (Die Linke) den letzten Tagesordnungspunkt auf. Es folgte ein zehnminütiger Schlagabtausch zwischen Stephan Brandner (AfD) und Canan Bayram (Grüne). Brandner: „Und weil Ihnen das so peinlich ist, weil Sie genau wissen, was für einen Murks Sie da machen, versuchen Sie, diese Änderung an ein Omnibusgesetz dranzuhängen, ohne erste Lesung, ohne ordentliche Behandlung im Ausschuss“. Bayram: „Alle demokratischen Fraktionen in diesem Haus sind sich einig, dass das [gemeint ist der neue § 130 Abs. 5 StGB] strafbar sein sollte. Es ist doch, umgekehrt, ein Skandal, dass solche Äußerungen bisher noch nicht strafbar waren [...]. Die Verharmlosung und Leugnung von Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch darf nicht weiter straflos bleiben!“^[14] Der fraktionslose Abgeordnete der Südschleswigschen Wählervereinigung (SSW), Stefan Seidler, gab unmittelbar vor Abstimmung eine Kurzerklärung zu Protokoll: „Die Gesetzesänderungen hat aus meiner Sicht das Potenzial, auch Auswirkungen auf wissenschaftliche oder politische Diskussionen zu haben – Sie werden unter Umständen sogar zu einem Fall für die Staatsanwaltschaft und Gerichte“. Kurz vor 23 Uhr war die Erweiterung des § 130 StGB beschlossene Sache: 514 Ja-Stimmen, mit Nein stimmten 92 Abgeordnete (Fraktionen der Linken, der AfD und drei fraktionslose Abgeordnete), enthalten haben sich Zwei.

IV.

Es fällt auf, dass die oftmals harsche Kritik, die anlässlich der Enttarnung eines Omnibusgesetzes ein jedes Mal aufbrandet, sich nach wenigen Wochen wieder legt. Immerhin behaupten die Kritiker*innen einen Verfassungsverstoß. Im Kern habe die jeweils amtierende Regierung durch die Anwendung des Omnibusverfahrens den Boden der Rechtsstaatlichkeit verlassen. Die Adressatin des Protestes, die Regierung, kontert nicht, sondern schweigt sich aus. In seltenen Fällen verweist man zaghaft auf den „Zeitdruck“, der eine „Beschleunigung“ notwendig gemacht hätte. Augenscheinlich setzten die Gesetzesinitiatoren darauf, der Protest flau – wie auch tatsächlich üblich – nach kurzer Zeit wieder ab. Im Jahre 2020 erging an den Wissenschaftlichen Dienst (WD) des Bundestags der Auftrag, die verfassungsrechtliche Seite des Omnibusverfahrens abzuklären. Spürbar vorsichtig näherte sich der WD auf den wenigen Seiten seines Kurzgutachtens der Problematik an. Konkrete gesetzliche oder verfassungsrechtliche Tatbestände zum Omnibusverfahren gäbe es nicht, im Grundgesetz sei „für das Verfahren vieles offen“^[15]. Die Interpretation der offenen Stelle sei dem Parlament überlassen, das qua „Satzungsautonomie“ selbst entscheide, ob Regelungsbedarf besteht. Das Grundgesetz schaffe damit einen großen Spielraum für den Bundestag. Fest stehe allein, dass „ein Mindestmaß an Öffentlichkeit im Beratungs- und Beschlussverfahren zu gewährleisten ist“. Was dieses Mindestmaß sein soll und wie es organisatorisch sicherzustellen wäre, darüber schweigt sich der WD aus. Die entspannte Sichtweise des WD auf das Problem deckt sich mit den Darstellungen der juristischen Kommentator*innen zu Art. 76 GG. Auch

in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sucht man vergeblich nach Spuren einer Kritik. Das Omnibusverfahren ist schlichtweg kein Thema, das der Vertiefung für Wert gehalten wird. Die umfangreiche Kommentierung von Dürig/Herzog/Scholz (2022) zum Grundgesetz kennt das Stichwort „Omnibusverfahren“ nicht. Ohne die Sache konkret beim Namen zu nennen, ist den Ausführungen des Großkommentars zu Art. 76 GG immerhin zu entnehmen, dass eine „vollkommene Nichtbeteiligung“ des Parlaments die Nichtigkeit des beschlossenen Gesetzes nach sich ziehe (Dürig/Herzog/Scholz 2022: Art. 76 Rn. 117). Die verfassungsrechtlich vorhandene Grauzone zwischen einem Gesetzgebungsverfahren inklusive drei Lesungen, Zuziehung von Sachverständigen und Anhörung von Interessengruppen und einem Verfahren gänzlich ohne tatsächliche Beratung des Gesetzesentwurfs bleibt somit verfassungsrechtlich weitgehend terra incognita. Generell wird darauf verwiesen, dass ein Verstoß gegen die Regeln der Geschäftsordnung - wie das Abhalten einer bestimmten Anzahl von Lesungen - für sich genommen niemals einen Verfassungsverstoß begründen könne. Die gängige Auffassung der Verfassungsrechtler*innen, die Anzahl der Lesungen sei verfassungsrechtlich disponibel, findet ihre Stütze in einer - ansonsten weitgehend unbeachtet gebliebenen - Entscheidung des BVerfG zur „Jahresarbeitsverdienstgrenze“. Dort heißt es in einem obiter dictum, das Grundgesetz schreibe lediglich vor, „dass der Bundestag die Gesetze beschließt; eine Beratung der Gesetzesentwürfe in drei Lesungen ist weder ausdrücklich vorgeschrieben noch ist sie Verfassungsgewohnheitsrecht, noch gehört sie zu den unabdingbaren Grundsätzen der demokratischen rechtsstaatlichen Ordnung“^[16]. Generell gewährt das BVerfG damit dem Gesetzgeber im Hinblick auf Quantität und Qualität der Gesetzesberatungen einen immensen Freiraum. Sachverständigenanhörungen sowie die Abfrage von Meinungen der Verbands- und Interessenvertreter erscheinen ohnehin als legislatives Beiwerk^[17]. Die Artikel 76 und 77 GG regeln lediglich, dass Gesetzesinitiativen der Bundesregierung zunächst dem Bundesrat zuzuleiten sind, der Gelegenheit hat, binnen sechs, in Fällen der „Eilbedürftigkeit“ binnen drei Wochen, eine Stellungnahme einzureichen (Art. 76 Abs. 2 GG). In der Folge habe dann der Bundestag über „Vorlagen in angemessener Frist zu beraten und Beschluss zu fassen“ (Art 76 Abs. 3 a. E. GG). Augenscheinlich konzentriert sich Art. 76 GG auf potenzielle föderale Konfliktsituationen zwischen Bundesrat und Bundestag. In Art. 77 Abs. 1 GG findet sich die plakative Aussage, „Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen“, im Weiteren beschäftigt sich die Norm aber mit dem Prozedere im Bundesrat. Der Wortlaut gibt für die Art und Weise der Gesetzesberatung im Bundestag keine entscheidenden Hinweise. Bleibt noch die Geschäftsordnung des Bundestags: Immerhin stellt § 78 Abs. 1 GO-BT geradezu apodiktisch fest: „Gesetzesentwürfe werden in drei Beratungen behandelt“. Kein „können behandelt werden“, kein „sollen behandelt werden“, vielmehr ein striktes „werden“. Nach den Regeln juristischer Wort- und Begriffsauslegung klingt der Wortlaut nach einem „Muss“, mithin einer Pflicht. Unter Rekurs auf die oben erwähnte Entscheidung des BVerfG aus dem Jahre 1970 sei diese Regelung ganz anders zu verstehen, heißt es. Sie zwingt nicht zu „drei Lesungen“. Eine nähere Begründung für das Abgehen vom Wortlaut liefert Karlsruhe nicht. Der WD des Bundestags greift in diesem Kontext auf das in §§ 79, 81 und 84 GO-BT mehrfach angesprochene Recht der Fraktionen, eine Aussprache zu verlangen, zurück. Damit allein wäre schon „sichergestellt, dass alle Vorlagen, die für eine Fraktion von Bedeutung sind, einer Debatte im Plenum zugeführt werden“^[18]. Ein klassischer Kurzschluss, sofern der WD meint, damit wäre eine Beratung gesichert. Beraten kann nur werden, was zuvor auch bekannt geworden ist. Eine Aussprache kann nur der fordern, dem rechtzeitig im Vorfeld die Materie zur Prüfung vorgelegt wurde. Das formelle „Zuführen“ ist für eine anschließende tatsächliche Beratung zwar hinreichende, aber nicht notwendige Bedingung. Ein expliziter „ins Auge springender“ Hinweis auf die einzelnen Bestandteile eines geschnürten Gesetzesbündels, zum Beispiel durch das Bundestagspräsidium oder den Rechtsausschuss vor dem Tag der Abstimmung, ist nicht vorgesehen. Auch bei der Abstimmung über das Bundeszentralregistergesetz am 20. Oktober 2022 blieb es dem Zufall überlassen, ob einzelne Abgeordnete (oder gar eine Fraktion), angestoßen durch die zwar druckfrisch hereingereichte, aber nicht näher aufgeschlüsselte Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses beim Parlamentspräsidium aktiv Beratungsbedarf anmelden würden. Der Vertreter der AfD-Fraktion, Brandner, nutzte den Wissensvorsprung, den er durch Teilnahme an der Sitzung des Rechtsausschusses am Vortag der Abstimmung erlangt hatte. Er verlangte eine Aussprache. Einen Antrag auf Verschiebung der Abstimmung stellte auch er nicht.

Die Pflicht zur Beratung verkümmert rechtspraktisch zur bloßen Möglichkeit der Abgeordneten, eine Aussprache zu verlangen. Faktisch erlangt die Satzungsautonomie des Parlaments auf diese Weise die verfassungsrechtliche Oberhand über Rechtsstaats- und Demokratieprinzip, vom Transparenzgebot gar nicht

zu reden. Rechtstatsächlich bestehen wenig Chancen, dass sich hieran in Zukunft etwas ändert. Die jeweils amtierende Regierung, die mit ihrer Mehrheit eine Änderung der Geschäftsordnung beschließen könnte, wird dies geflissentlich unterlassen, nur so kann sie sich die Möglichkeit für weitere Omnibusverfahren offenhalten. Von der Verschleierungstypik des Omnibusverfahrens sind vorrangig die Abgeordneten der Oppositionsparteien betroffen. Bei voraussichtlich kontroversen Gesetzesvorhaben sind sie es, die Sand ins Getriebe des Verfahrens streuen könnten. Abgeordnete der Regierungsfractionen werden sich meist nicht gegen Gesetzespakete aus ihren eigenen Reihen stemmen. Ihr Hunger nach Detailkenntnis dürfte nicht allzu stark ausgeprägt sein. Zuweilen erhobene Forderungen nach einer Reform der Geschäftsordnung im Sinne einer größeren Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens und einem Mehr an Diskursmöglichkeiten scheitern regelmäßig an der Regierungsmehrheit[19]. Es scheint, dass blinde Passagiere im Omnibusverfahren auch in Zukunft keine Ticketkontrolle fürchten müssen.

V.

Große Bedenken, ob der Verfassungsmäßigkeit des Omnibusverfahrens bleiben. Die Zweifel leiten sich unmittelbar aus den Prinzipien des Verfassungsrechts ab, die die Legitimität legislatorischen Handelns des Parlaments selbst betreffen. An erster Stelle das Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 GG. Es gilt unangefochten als Staatsstrukturprinzip der Bundesrepublik. In ihm verbindet sich die Vorgabe, alle Staatsgewalt gehe vom Volke aus, mit der Erfordernis, dass hierzu(!) besondere Organe der Gesetzgebung zu etablieren sind, die ebenfalls wieder an die verfassungsmäßige Ordnung, Gesetz und Recht rückgebunden sind. Dem Parlament und damit jeder*m einzelnen Abgeordneten obliegt es daher, in Folge des Repräsentationsprinzips (Art. 38 Abs. 1 GG) im laufenden Gesetzgebungsverfahren ungehindert der Prüfungs-, Beratungs- und Artikulationspflicht nachgehen zu können. Eine „Behinderung der parlamentarischen Arbeit des einzelnen Abgeordneten“ muss ausgeschlossen sein[20]. Gerade bei Gesetzen, die unmittelbar in den individuellen Freiheitsbereich der Bürger*innen hineinwirken - wie es bei Strafnormen ohne jede Ausnahme der Fall ist - bestimmt das Transparenzgebot des Art. 42 Abs. 1 GG, wesentliche Entscheidungen des Bundestags, zu denen mit Sicherheit Gesetze gehören, unter öffentliche Kontrolle zu stellen. Es geht dabei nicht allein darum, dass einzelne Abgeordnete sich effektiv mit einer Gesetzesvorlage auseinandersetzen können müssen. Es geht auch darum, dass Millionen Rechtsunterworfenen, die schlussendlich vom Gesetz betroffen sind, überhaupt Zeug*innen kontroverser Rede und Gegenrede im Parlament werden können. Wo sonst, außer in den öffentlichen Lesungen könnte die Transparenz über ein Gesetzgebungsverfahren kohärent und effektiv besser hergestellt werden? Hier ist der Ort der Debatte, „die Darlegung der Gesichtspunkte und Argumente, die die verschiedenen politischen Kräfte während der Beratungen bewegt haben, und dadurch – vermittelt durch Online-Informationen, Zeitungen, Rundfunk und Fernsehen die Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger, sich anhand der dargestellten Argumente ihrerseits Meinungen zu den Vorhaben zu bilden“ (Lang/Sobolewski 2022: 155). Treffend hat das BVerfG dies in einer Entscheidung aus dem Jahre 2005 zusammengefasst: „Erst die freie Debatte im Deutschen Bundestag verbindet das rechtstechnische Gesetzgebungsverfahren mit einer substantiellen, auf die Kraft des Arguments gegründeten Willensbildung, die es dem demokratisch legitimierten Abgeordneten ermöglicht, die Verantwortung für seine Entscheidung zu übernehmen“[21]. Es drängt sich folglich auf, das Gesetzgebungsverfahren unauflösbar mit einer effektiven, sprich unhintergehbaren, Beratungspflicht zu verknüpfen – schon allein, um dem stets drohenden Missbrauch durch eine selbstherrliche Legislative vorzubeugen.

VI.

In der Beschlussvorlage des Rechtsausschusses vom 19. Oktober 2022 wird als einziger, aber zugleich scheinbar dringlicher Grund zur Änderung des § 130 StGB genannt, die Bundesregierung müsse den EU-Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 (Ahndung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit)[22] umsetzen, um einem Vertragsverletzungsverfahren der EU gegen Deutschland zu entgehen. Erklärungsbedürftig wäre dabei

zunächst einmal gewesen, weshalb seit dem Rahmenbeschluss 14 Jahre vergingen, ohne dass die seither amtierenden Bundesregierungen eine Änderung des Strafgesetzes implementiert hätten. Antworten auf diese naheliegende Frage gibt die Regierung nicht. Jedenfalls hatte die EU im Dezember 2021 das besagte Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland, Ungarn und Luxemburg eingeleitet und zwei Monate Zeit gegeben, die Mängel abzustellen. Bislang hatte sich die Bundesrepublik auf den Standpunkt zurückgezogen, die im Rahmenbeschluss angemahnte Ausdehnung der Kriminalisierung auch auf andere Völkerstrafrechtstatbestände als den Holocaust sei bereits in § 130 Abs. 1 StGB verwirklicht. In der Tat ist dort von einer Aufstachelung zum Hass, der Aufforderung zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen und Menschenrechtsverletzungen die Rede. Überraschenderweise hat die Ampelkoalition diese Sichtweise im Nachgang zum Beginn des Ukraine-Krieges nicht nur aufgegeben, sondern einen Straftatbestand formuliert, der über das von der EU Geforderte hinausgeht: Die Kriminalisierung erstreckt sich nicht nur auf öffentlich getätigte Äußerungen (EU), sondern auch auf solche in nichtöffentlichen Versammlungen. Noch gravierender ist: Zur Feststellung der Strafbarkeit des Billigens, Leugnens oder groben Verharmlosens eines Kriegsverbrechens, bedarf es keines vorangegangenen Urteils eines nationalen oder internationalen Gerichts, das eben die Völkerrechtswidrigkeit rechtskräftig festgestellt hätte. Damit obliegt es in Zukunft dem zuständigen deutschen Staatsanwalt, ob eine aggressive Gewalthandlung irgendwo auf dem Globus dem Völkerstrafrecht zuwider läuft, wenn sich die*der Beschuldigte zu dieser billigend, leugnend oder verharmlosend geäußert hatte. Dies aber zieht eine Furche durch die Meinungsfreiheit des Art 5 GG. Wo immer jemand erklärt, eine nach herrschender Politik- und Medienlage vorliegende Völkerstraftat habe nicht stattgefunden, sei harmloser als tatsächlich oder gar gerechtfertigt, läge der Anfangsverdacht einer Volksverhetzung vor. Damit geht § 130 Abs. 5 StGB weit über das hinaus, was die EU vor 15 Jahren intendiert hatte. Zudem löst bereits die bloße „Eignung“ einer Äußerung zur Aufstachelung von Gewalt und Hass die strafrechtliche Verfolgung aus, sprich der Staatsanwalt kann sich auch den Nachweis einer tatsächlichen Wirkung der Äußerung auf Andere ersparen. Nicht ohne Anflug von Sarkasmus merkt Wolfgang Mitsch (2023: 17) an: „Für Liebhaber sprachlicher Eleganz und Klarheit, Eigenschaften, die auch juristische Texte und sogar der Wortlaut von Gesetzen haben können, ist § 130 StGB nicht gerade ein Leckerbissen“. Das galt schon vor Oktober 2022 und nach dem gesetzgeberischen Coup der Bundesregierung nun umso mehr. Das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG besagt, dass Straftatbestände inhaltlich klar und eindeutig sein müssen. Das ist keine rein ästhetische Frage. Schon allein die Frage, wann ist eine Äußerung geeignet, einen Aggressionsakt, von dem rechtskräftig nicht feststeht, ob es überhaupt einer ist, zu verharmlosen, wird ernsthaften Strafverfolgungspraktiker*innen die Lust an der Einleitung des Ermittlungsverfahrens weitgehend verderben^[23]. So könnte man jedenfalls mutmaßen. Grund zur Entwarnung besteht indessen keineswegs. War doch in einem Beitrag eines Augsburger Strafrechtsprofessors neulich folgendes zu lesen: Es dürfte „deutschen Strafrichtern schwerfallen, während eines andauernden Kriegsgeschehen Feststellungen zu treffen, die eine Strafbarkeit nach § 130 Abs. 5 StGB begründen. Je mehr sich aber der Nebel des Krieges lichtet, umso wahrscheinlicher wird es sein, dass Strafverfahren nach § 130 Abs. 5 StGB nicht mit einer folgenlosen Einstellung enden“ (Kubiciel 2022). Welchen Krieg der Autor wohl meint – den laufenden oder schon den nächsten? Solange es den § 130 Abs. 5 StGB in seiner jetzigen Fassung gibt, wird er stets auf dem Sprung stehen, den Meinungskorridor in Fragen von Krieg, Frieden und Völkerrecht mit einer durchaus bedrohlichen Demarkationslinie einzugrenzen.

Dr. Dr. Ralf Hohmann, Jahrgang 1959, studierte Rechtswissenschaft an der Johann-Wolfgang-Goethe Universität in Frankfurt am Main, promovierte 1993 an der Universität des Saarlandes mit einer Arbeit zur Rolle der Persönlichkeit im Strafrecht und 1995 im Bereich Philosophie der Masaryk-Universität im tschechischen Brünn. Er arbeitete über 20 Jahre im Bereich der Strafverteidigung, nahm Lehraufträge an verschiedenen juristischen Fakultäten wahr und war als Prüfer im ersten jur. Staatsexamen bestellt. Neben zahlreichen Fachveröffentlichungen, schreibt er seit 2019 regelmäßig in der Wochenzeitung „Unsere Zeit“ und anderen linken Periodika zu rechtspolitischen Themen. Hohmann ist Mitglied im Vorstand der Ernst-Busch-Gesellschaft, Berlin.

Literatur

Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert 2022: Kommentar zum Grundgesetz, Bd. V Art. 68-87, München.

Hohmann, Ralf 2023: Ruhe an der Heimatfront, in: *Unsere Zeit* vom 24.02.2023.

Hohmann, Ralf/Stoltzenberg, Henning von 2023: »Das ging als blinder Passagier zur Abstimmung«. Verschärfung des »Volkverhetzungssparagrafen« per »Omnibusverfahren« könnte besonders Kriegsgegner treffen, in: *Junge Welt* vom 21.03.2023, S. 2.

Karow, Sophie 2018: Das beschleunigte Parlament – Die Gesetzgebungsdauer der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags, in: *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung*, H. 1, S. 64-70.

Kubiciel, Michael 2022: Welcher Skandal? Anmerkungen zur eher symbolischen Änderung des § 130 StGB, in: *Verfassungsblog.de*.

Lang, Ruth/Sobolewski, Frank 2022: So arbeitet der Deutsche Bundestag, Darmstadt.

Lachner, Thomas 2007: Das Artikelgesetz, Berlin.

Mitsch, Wolfgang 2023: Die Erweiterung des § 130 StGB, in: *Kriminalpolitische Zeitschrift*, H. 1, S. 17-22.

Strate, Gerhard 2022: Kriminalisierung des politischen Gegners, in: *Cicero* vom 31.10.2022.

Anmerkungen:

[1] Strate (Hamburg) ist u.a. bekannt geworden durch spektakuläre Wiederaufnahmeverfahren und eine Strafanzeige gegen Olaf Scholz im „Cum-Ex-Komplex“.

[2] Der neue § 130 Abs. 5 StGB lautet: „Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer eine Handlung der in den §§ 6 bis 12 des Völkerstrafgesetzbuches bezeichneten Art gegen eine der in Absatz 1 Nummer 1 bezeichneten Personenmehrheiten oder gegen einen Einzelnen wegen dessen Zugehörigkeit zu einer dieser Personenmehrheiten öffentlich oder in einer Versammlung in einer Weise billigt, leugnet oder gröblich verharmlost, die geeignet ist, zu Hass oder Gewalt gegen eine solche Person oder Personenmehrheit aufzustacheln und den öffentlichen Frieden zu stören“.

[3] Thomas Lachner hat auch die zunehmende Intransparenz geschnürter Gesetzespakete beklagt.

[4] LTO v. 23.02.2022, „Wie viel Recht in Deutschland gilt“.

[5] Handelsblatt v. 10.05.2017.

[6] Ähnlich der Begriff „Artikelgesetz“: Gesetz, durch das gleichzeitig mehrere Gesetze erlassen oder

geändert werden, manchmal auch in unterschiedlichen Rechtsgebieten.

[7] Ein Blick auf die vergangenen Gesetzgebungsdekaden legt nahe, dass es jährlich wohl um zwei bis drei Fälle, also um einen Anteil von unter zwei Prozent aller verabschiedeten Gesetze geht.

[8] <https://www.dbb.de/artikel/verfassungswidriges-tarifeinheitengesetz-bundesregierung-mauschelt-sich-durchs-parlament0.html>.

[9] https://www.das-parlament.de/2017/23_25/innenpolitik/509550-509550.

[10] Auf der Seite von netzpolitik.org am 17.05.2017.

[11] Die 4.814 im Jahr 2021 eingeleiteten Ermittlungsverfahren betrafen weit überwiegend antisemitische oder rassistische Äußerungen (Hohmann/Stoltzenberg 2023: 2).

[12] Allein bis Juni 2022 wurden etwa 150 Ermittlungsverfahren eingeleitet (Hohmann 2023).

[13] <https://dserver.bundestag.de/btd/20/040/2004085.pdf>.

[14] Brandner und Bayram, Plenarprotokoll, 20.10.22, S. 7209-7210.

[15] WD des Bundestags, „Verfassungsrechtliche Vorgaben für das sogenannte Omnibusverfahren“.

[16] BVerfG, Beschluss vom 14.10.70, 1 BvR 307/68.

[17] BVerfG, Urteil vom 6.3.52 – 2 BvE 1/51.

[18] „Verfassungsrechtliche Vorgaben für das sogenannte Omnibusverfahren“, S. 4.

[19] Der Antrag der AfD vom 07.11.22, nur noch Gesetzesvorhaben zuzulassen deren Einzelgesetze in einem zwingenden Sachzusammenhang stehen, wurde verworfen. Gleich vier am 15.12.22 debattierte Anträge der Linksfraktion (Ausschussöffentlichkeit/Zugang zu Dokumenten/Frist für die Durchführung von öffentlichen Anhörungen/Lesbarkeit von Vorlagen und Beratungsfrist) wurden verworfen.

[20] BVerfG, Urteil vom 17.12.01 - 2 BvE 2/00.

[21] BVerfG, Beschluss vom 28.04.05 - 2 BvE 1/05.

[22] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM:l33178>.

[23] Wer es als Ermittler in den Fällen des Billigens von Völkerstraftaten einfacher haben will, greift auf den mit gleichem Strafmaß ausgestatteten § 140 StGB (Billigung von Straftaten) zurück (Hohmann 2023: 2).

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/vorg-241/publikation/der-blinde-passagier-in-der-gesetzgebung-eine-verfassungsrechtliche-kritik-des-omnibusverfahrens-in-deutschland-2/>

Abgerufen am: 10.05.2026