

***Erfolgreicher Eilantrag gegen Gestaltung eines Gesetzgebungsverfahrens – Gebäudeenergiegesetz**

GG Art. 38 I 2, 42, 76 ff.; BVerfGG §§ 32, 65 I

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit rechtsgestaltender Wirkung kann im Organstreitverfahren ausnahmsweise zulässig sein, wenn dadurch die Schaffung vollendeter Tatsachen im Sinne einer endgültigen Vereitelung des geltend gemachten Rechts vermieden werden soll.

2. Einzelne Akte des Gesetzgebungsverfahrens oder die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens in seiner Gesamtheit können die Beteiligungsrechte des einzelnen Abgeordneten aus Art. 38 I 2 GG verletzen und damit statthafter Antragsgegenstand des Organstreitverfahrens sein.

3. Trotz des weiten Gestaltungsspielraums der Parlamentsmehrheit bei der Bestimmung der Verfahrensabläufe im Parlament spricht einiges dafür, dass die Verfahrensautonomie die Parlamentsmehrheit nicht von der Beachtung des durch Art. 38 I 2 GG garantierten Status der Gleichheit der Abgeordneten entbindet und das Abgeordnetenrecht verletzt wird, wenn es bei der Gestaltung von Gesetzgebungsverfahren ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substanziellem Umfang missachtet wird. Für die Möglichkeit einer missbräuchlichen Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel, die Teilhaberechte der Abgeordneten ohne jeden Sachgrund einzuschränken, bieten Art. 77 I, 42 II 1 GG keine Grundlage.

4. Ein allgemeiner Grundsatz, wonach bei einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit rechtsgestaltender Wirkung, der im Rahmen eines verfassungsgerichtlichen Organstreits gestellt wird, eine summarische Bewertung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache stets geboten wäre, besteht nicht.
(Leitsätze der Redaktion)

BVerfG Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23

Zum Sachverhalt:

Der Ast. (Mitglied der CDU-Fraktion im Deutschen Bundestag) begehrt im Wege des mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundenen Organstreitverfahrens die Feststellung der Verletzung seiner Rechte als Mitglied des Deutschen Bundestages durch einzelne Verfahrensschritte im Gesetzgebungsverfahren zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung

der Kehr- und Prüfungsordnung (BT-Drs. 20/6875). Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zielte darauf ab, dem Deutschen Bundestag (Ag.) vorläufig zu untersagen, die zweite und dritte Lesung des vorgenannten Gesetzentwurfs auf die Tagesordnung zu setzen, solange nicht allen Abgeordneten die wesentlichen Textpassagen des für die zweite Lesung maßgeblichen Gesetzentwurfs mindestens 14 Tage vorher zugegangen sind.

Dem Verfahren sind 11 weitere Abgeordnete des Ag. beigetreten.

Das BVerfG hat dem Ag. im Eilverfahren aufgegeben, die zweite und dritte Lesung zum betroffenen Gesetzentwurf nicht innerhalb der laufenden Sitzungswoche (27. Kalenderwoche) durchzuführen. Im Übrigen wurde der Antrag abgelehnt.

Aus den Gründen:

66B. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gem. § 32 BVerfGG hat in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg.

67I. 1. Nach § 32 I BVerfGG kann das BVerfG im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 I BVerfGG erfüllt sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 (3) = NJW 1980, 2698; BVerfGE 82, 310 (312) = NVwZ 1991, 259; BVerfGE 94, 166 (216 f.) = NVwZ 1996, 678; BVerfGE 104, 23 (27) = NJW 2001, 3253; BVerfGE 106, 51 (58) = NVwZ-RR 2003, 85; BVerfGE 132, 195 Rn. 86 = NJW 2012, 3145 = NVwZ 2012, 1313 Ls.; BVerfGE 150, 163 Rn. 10 = NVwZ-RR 2019, 89; BVerfGE 151, 58 Rn. 11 = NVwZ-RR 2019, 665 – Änderung Parteienfinanzierung – eA; BVerfGE 155, 357 Rn. 37 = NVwZ 2020, 1422 – AfD – Finanzierung Desiderius-Erasmus-Stiftung – eA; BVerfGE 160, 177 Rn. 17 = BeckRS 2022, 1705 – Parlamentarisches Fragerecht zum Bundesamt für Verfassungsschutz – eA). Die Gründe müssen so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen (vgl. BVerfGE 151, 152 Rn. 24 = NVwZ-RR 2019, 705 – Wahlrechtsausschluss Europawahl – eA; stRspr). Im Organstreitverfahren ist dabei zu berücksichtigen, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung einen Eingriff des BVerfG in die Autonomie eines anderen Verfassungsorgans bedeutet (vgl. BVerfGE 106, 253 (261) = BeckRS 2003, 20173; BVerfGE 108, 34 (41) = NJW 2003, 2373 = NVwZ 2003, 1374 Ls.; BVerfGE 118, 111 (122) = NVwZ 2007, 687; BVerfGE 145, 348 Rn. 29 = NVwZ 2017, 1108; BVerfGE 150, 163 Rn. 10 = NVwZ-RR 2019, 89; BVerfGE 160, 177 Rn. 17 = BeckRS 2022, 1705). Der Erlass kann allein der vorläufigen Sicherung des streitigen organschaftlichen Rechts des Ast. dienen, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung der Hauptsache

durch Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt wird (vgl. BVerfGE 89, 38 (44) = NJW 1993, 2038 = NVwZ 1993, 881 Ls.; BVerfGE 96, 223 (229) = NJW 1997, 2873 = NVwZ 1997, 1206 Ls.; BVerfGE 98, 139 (144) = NJW 1998, 3041; BVerfGE 108, 34 (41) = NJW 2003, 2373 = NVwZ 2003, 1374 Ls.; BVerfGE 118, 111 (122) = NVwZ 2007, 687; BVerfGE 145, 348 Rn. 29 = NVwZ 2017, 1108; BVerfGE 150, 163 Rn. 10 = NVwZ-RR 2019, 89; BVerfGE 151, 58 Rn. 15 = NVwZ 2023, 375; BVerfGE 154, 1 Rn. 23 = NVwZ 2020, 1034 – Abwahl des Vorsitzenden des Rechtsausschusses – eA; BVerfGE 155, 357 Rn. 40 = NVwZ 2020, 1422 – AfD – Finanzierung Desiderius-Erasmus-Stiftung – eA; BVerfGE 159, 1 Rn. 24 = BeckRS 2021, 21691 – Vorschlagsrecht zur Wahl eines Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages – eA; BVerfGE 159, 14 Rn. 26 = NVwZ 2021, 1368 – Wahl eines Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages – eA; BVerfGE 162, 188 Rn. 29 – Bestimmung von Ausschussvorsitzenden im Deutschen Bundestag – eA). Das Verfahren nach § 32 BVerfGG ist zudem nicht darauf angelegt, möglichst lückenlosen vorläufigen Rechtsschutz vor dem Eintritt auch endgültiger Folgen zu bieten (vgl. BVerfGE 94, 166 (216) = NVwZ 1996, 678; BVerfGE 150, 163 Rn. 10 = NVwZ-RR 2019, 89; BVerfGE 160, 177 Rn. 17 = BeckRS 2022, 1705).

682. Bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahmen vorgetragen werden, grund-

BVerfG: *Erfolgreicher Eilantrag gegen Gestaltung eines Gesetzgebungsverfahrens – Gebäudeenergiegesetz(NVwZ 2023, 1241)

1242

sätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erweist sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 89, 38 (44) = NJW 1993, 2038 = NVwZ 1993, 881 Ls.; BVerfGE 103, 41 (42) = NJW 2001, 1407 = NVwZ 2001, 668 Ls.; BVerfGE 118, 111 (122) = NVwZ 2007, 687; BVerfGE 143, 65 Rn. 35 = NVwZ 2016, 1799; BVerfGE 157, 332 Rn. 68 = NVwZ 2021, 865 – ERatG – eA; BVerfGE 159, 40 Rn. 71 = NVwZ 2021, 1545 – Normenkontrolle Wahlrechtsreform 2020 – eA; BVerfG NVwZ 2023, 326 Rn. 165 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 – eA).

693. Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss das BVerfG die Folgen abwägen, die eintreten würden, wenn einerseits eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag in der Hauptsache aber Erfolg hätte, und andererseits die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 105, 365 (371) = NJW 2002, 2458 = NVwZ 2002, 1496 Ls.; BVerfGE 106, 351 (355) = NVwZ 2003, 979; BVerfGE 108, 238 (246) = NJW 2003, 2598; BVerfGE 125, 385 (393) = NJW 2010, 1586; BVerfGE 126, 158 (168)).

= NJW 2010, 2418; BVerfGE 129, 284 (298) = BeckRS 2011, 55325; BVerfGE 132, 195 Rn. 87 = NJW 2012, 3145 = NVwZ 2012, 1313 Ls.; BVerfGE 143, 65 Rn. 35 = NVwZ 2016, 1799; BVerfGE 157, 332 Rn. 73 = NVwZ 2021, 865; BVerfG NVwZ 2023, 326 Rn. 172; stRspr).

704. Das BVerfG ist bei seiner Entscheidung nach § 32 I BVerfGG nicht an den Antrag gebunden und kann gehalten sein, sich bei mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten hinsichtlich des Inhalts einer einstweiligen Anordnung für die Maßnahme zu entscheiden, welche sich im Rahmen der Folgenbewertung am wenigsten nachteilig auswirkt (vgl. BVerfG NVwZ 2023, 326 Rn. 229 mwN).

71II. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig.

721. Durch eine einstweilige Anordnung darf die Hauptsache grundsätzlich nicht vorweggenommen werden (vgl. BVerfGE 34, 160 (162) = BeckRS 1972, 480; BVerfGE 46, 160 (163 f.) = NJW 1977, 2255; BVerfGE 67, 149 (151) = NJW 1984, 2201; BVerfGE 147, 39 Rn. 11 = NVwZ 2017, 1759; BVerfGE 152, 63 Rn. 5 = EuZW 2019, 946 – Einstweilige Anordnung PSPP II; stRspr), denn sie soll lediglich einen Zustand vorläufig regeln, nicht aber die Hauptsache präjudizieren (vgl. BVerfGE 8, 42 (46) = BeckRS 1958, 237; BVerfGE 15, 219 (221) = BeckRS 1962, 103775; BVerfGE 147, 39 Rn. 11 = NVwZ 2017, 1759; BVerfGE 152, 63 Rn. 5 = EuZW 2019, 946; BVerfGE 159, 40 Rn. 53 = NVwZ 2021, 1525).

73a) Unzulässig ist ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung daher regelmäßig dann, wenn es dem Ast. um eine eilige Entscheidung über die im Hauptsacheverfahren angegriffene Maßnahme und nicht nur um eine vorläufige Regelung geht (vgl. BVerfGE 147, 39 Rn. 11 = NVwZ 2017, 1759; BVerfGE 152, 63 Rn. 5 = EuZW 2019, 946). Eine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache ist anzunehmen, wenn der beantragte Inhalt der einstweiligen Anordnung und das Rechtsschutzziel in der Hauptsache, wenn nicht deckungsgleich, so doch zumindest vergleichbar sind, wenn also die stattgebende einstweilige Anordnung mit dem Zeitpunkt ihres Erlasses einen Zustand in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht zu verwirklichen erlaubt, der erst durch die zeitlich spätere Entscheidung in der Hauptsache hergestellt werden soll (vgl. BVerfGE 147, 39 Rn. 12 = NVwZ 2017, 1759; BVerfGE 152, 63 Rn. 6 = EuZW 2019, 946; BVerfGE 159, 40 Rn. 54 = NVwZ 2021, 1525).

74 Die Vorwegnahme der Hauptsache steht indes der Zulässigkeit eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ausnahmsweise dann nicht entgegen, wenn eine Entscheidung in der Hauptsache voraussichtlich zu spät käme und dem Ast. in anderer Weise ausreichender Rechtsschutz nicht mehr gewährt werden könnte (vgl. BVerfGE 34, 160 (163) = BeckRS 1972, 480; BVerfGE 46, 160 (163 f.) = NJW 1977, 2255; BVerfGE 67, 149 (151) = NJW 1984, 2201; BVerfGE 108, 34 (40) = NJW 2003,

2373 = NVwZ 2003, 1374 Ls.; BVerfGE 111, 147 (153) = NJW 2004, 2814 = NVwZ 2004, 1483 Ls.; BVerfGE 130, 367 (369) = NVwZ-RR 2012, 537 Ls. = BeckRS 2012, 51058; BVerfGE 132, 195 Rn. 88 = NJW 2012, 3145 = NVwZ 2012, 1313 Ls.; BVerfGE 143, 65 Rn. 36 = NJW 2016, 3567 = NVwZ 2016, 1799; BVerfGE 147, 39 Rn. 11 = NVwZ 2017, 1759; BVerfGE 152, 63 Rn. 5 = EuZW 2019, 946; BVerfGE 155, 357 Rn. 38 = NVwZ 2020, 1422; BVerfGE 157, 332 Rn. 69 = NVwZ 2021, 865; BVerfGE 160, 177 Rn. 19 = BeckRS 2022, 1705; BVerfG NVwZ 2023, 903 Rn. 104 – Wiederholungswahl Berlin – eA). Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn der Gegenstand des Hauptsacheverfahrens durch ein einmaliges oder nur kurze Zeit währendes Geschehen bestimmt wird, auf das eine Entscheidung in der Hauptsache keinen Einfluss mehr nehmen könnte, weil es bis dahin bereits erledigt wäre (vgl. BVerfGE 159, 40 Rn. 55 = NVwZ 2021, 1525; Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Graßhof BVerfGG § 32 Rn. 48 (Juli 2002)).

75b) Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist auch dann regelmäßig unzulässig, wenn das BVerfG eine entsprechende Rechtsfolge im Verfahren der Hauptsache nicht bewirken könnte (vgl. BVerfGE 7, 99 (105) = NJW 1957, 1513; BVerfGE 14, 192 (193) = NJW 1962, 1387; BVerfGE 16, 220 (226) = BeckRS 1963, 103688; BVerfGE 151, 58 Rn. 13 = NVwZ-RR 2019, 665; BVerfGE 154, 1 Rn. 22 = NVwZ 2020, 1034; BVerfGE 155, 357 Rn. 38 = NVwZ 2020, 1422; BVerfGE 159, 1 Rn. 22 = BeckRS 2021, 21691; BVerfGE 159, 14 Rn. 24 = NVwZ 2021, 1368). Demgemäß kommt der Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreit, welche die Verpflichtung des Ag. zu einem bestimmten Verhalten zum Gegenstand hat, grundsätzlich nicht in Betracht (vgl. BVerfGE 151, 58 Rn. 13 = NVwZ-RR 2019, 665; BVerfGE 155, 357 Rn. 38 = NVwZ 2020, 1422; BVerfGE 159, 1 Rn. 22 = BeckRS 2021, 21691; BVerfGE 159, 14 Rn. 24 = NVwZ 2021, 1368). Dies gilt auch, soweit der Ast. eine Anordnung mit rechtsgestaltender Wirkung begehrt (vgl. BVerfGE 136, 277 Rn. 64 = NVwZ 2014, 1149 mwN = NJW 2014, 2489 Ls., auch mit Verweis auf eine Sonderkonstellation in BVerfGE 112, 118 (147 f.) = NJW 2005, 203 = NVwZ 2005, 437 Ls.; BVerfGE 162, 188 Rn. 30 – Bestimmung von Ausschussvorsitzenden im Deutschen Bundestag – eA).

76 Gleichwohl kann eine solche rechtsgestaltende Wirkung im Wege der einstweiligen Anordnung zur Vermeidung der Schaffung vollendeter Tatsachen im Sinne einer endgültigen Vereitelung des geltend gemachten Rechts ausnahmsweise zulässig sein. Andernfalls könnte die einstweilige Anordnung ihre Funktion grundsätzlich nicht erfüllen (vgl. BVerfGE 154, 1 Rn. 22 mwN = NVwZ 2020, 1034; BVerfGE 155, 357 Rn. 40 = NVwZ 2020, 1422; BVerfGE 162, 188 Rn. 31 – Bestimmung von Ausschussvorsitzenden im Deutschen Bundestag – eA).

772. Hieran gemessen begehrt der Ast. mit dem Eilantrag keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache. Gegenstand seines Eilantrags ist die vorläufige Sicherung seiner geltend gemachten Mitwirkungsrechte im Verfahren zum Erlass des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes. Hierzu beantragt er eine Regelungsanordnung, obwohl eine solche in dem auf Feststellung gerichteten Hauptsacheverfahren grundsätzlich nicht ergehen kann. Vorliegend bedarf es einer solchen Regelungsanordnung jedoch, um die Schaffung vollendeter Tatsachen im Sinne eines möglicherweise eintretenden endgültigen Rechtsverlusts zum Nachteil des Ast. zu verhindern.

78Die mit dem Antrag auf einstweilige Anordnung auf der einen und dem Antrag im Hauptsacheverfahren auf der anderen Seite verfolgten Rechtsschutzziele sind weder deckungsgleich noch der Sache nach vergleichbar. Mit dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung begehrt der Ast. die Sicherung seiner gleichberechtigten Teilnahme an der parlamentarischen Beratung durch die Gewährleistung einer hinreichenden Vorbereitungszeit. In der Hauptsache beantragt er hingegen, darüber hinausgehend festzustellen, dass durch die gewählte Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere die Einbringung eines veralteten Gesetzentwurfs sowie die Terminierung der zweiten und dritten Lesung der Novelle, die verfassungsrechtlichen Anforderungen der sich aus Art. 38 I 2 GG ergebenden organschaftlichen Rechte im Zusammenwirken mit anderen Verfassungsnormen, namentlich Art. 42 und 76 f. GG, nicht gewahrt wurden.

79Der Erlass der einstweiligen Anordnung hat zwar zur Folge, dass der Entwurf des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes in der laufenden Sitzungswoche (27. Kalenderwoche) nicht in zweiter und dritter Lesung beraten und beschlossen werden kann. Damit wird aber nicht zugleich über den weitergehenden Feststellungsantrag in der Hauptsache entschieden und insbesondere keine erst dort zu prüfende Verletzung der Abgeordnetenrechte des Ast. festgestellt.

803. Die Beitritte sind zulässig. Die Beigetretenen haben als Mitglieder des Deutschen Bundestages die gleiche organschaftliche Stellung wie der Ast. (§ 65 I BVerfGG).

81III. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist auch begründet. Der Antrag im Organstreit erscheint zum derzeitigen Zeitpunkt jedenfalls mit Blick auf das Recht des Ast. auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet (1). Eine darüber hinausgehende summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache ist nicht geboten (2). Davon ausgehend führt die vorzunehmende

Folgenabwägung zur Stattgabe des Antrags auf Erlass der einstweiligen Anordnung im aus dem Tenor ersichtlichen Umfang (3).

821. Der Antrag im Organstreit erscheint zum derzeitigen Zeitpunkt jedenfalls mit Blick auf das Recht des Ast. auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung aus Art. 38 I 2 GG weder von vornherein unzulässig (a) noch offensichtlich unbegründet (b). Vor diesem Hintergrund kann hier offenbleiben, ob mit Blick auf die weiteren vom Ast. geltend gemachten Abgeordnetenrechte, die er aus Art. 38 I 2 GG iVm Art. 42 beziehungsweise 76 f. GG ableitet, erfolgreich eingewendet werden kann, dass ein Antrag im Organstreit insoweit von vornherein unzulässig und/oder offensichtlich unbegründet wäre.

83a) Der Antrag im Organstreit ist nicht von vornherein unzulässig.

84aa) Insbesondere kann vorliegend nicht ausgeschlossen werden, dass die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens einschließlich der Terminierung der zweiten und dritten Lesung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag einen statthaften Antragsgegenstand bildet.

85 Einzelne Akte des Gesetzgebungsverfahrens können statthafter Antragsgegenstand des Organstreitverfahrens sein, wenn ein Bet. schlüssig darlegen kann, dadurch sei in seine Rechte eingegriffen worden (vgl. BVerfGE 2, 143 (177) = NJW 1953, 537; BVerfG NVwZ 2023, 586 Rn. 42 – PartGuaÄndG 2018 – Organstreit). Allerdings hat der Senat die Terminierung einer zweiten und dritten Lesung eines Gesetzentwurfs im Beschluss vom 28.4.2005 (BVerfGE 112, 363 = NJW 2005, 2059 = NVwZ 2005, 1302 Ls.) als eine vorbereitende, nicht rechtserhebliche Maßnahme eingeordnet (vgl. BVerfGE 112, 363 (365 f.) = NJW 2005, 2059 = NVwZ 2005, 1302 Ls.). Ob diese Rechtsprechung im vorliegenden Fall einschlägig ist, erscheint jedoch fraglich. Der Ast. im dortigen Verfahren sah sich durch die Terminierung der zweiten und dritten Lesung in seinem Recht aus Art. 38 I 2 GG verletzt und machte geltend, das beabsichtigte Zustimmungsgesetz sei verfassungs- und staatswidrig (vgl. BVerfGE 112, 363 (364) = NJW 2005, 2059 = NVwZ 2005, 1302 Ls.). Demgegenüber verwies der Senat darauf, dass der Deutsche Bundestag mit der Terminierung der zweiten und dritten Lesung die im parlamentarischen Binnenrecht vorgesehenen Voraussetzungen eines ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahrens erfülle. Erst die freie Debatte im Bundestag ermögliche dem Abgeordneten, die Verantwortung für seine Entscheidung zu übernehmen, weil sich dort das rechtstechnische Gesetzgebungsverfahren mit einer substanziellen, auf die Kraft des Arguments gegründeten Willensbildung verbinde (vgl. BVerfGE 112, 363 (366) = NJW 2005, 2059 = NVwZ 2005, 1302 Ls.). Vorliegend moniert der Ast., wegen zu kurzfristig zur Verfügung gestellter Unterlagen und der Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens in seiner Gesamtheit gerade nicht in der Lage zu sein, gleichberechtigt an der

politischen Willensbildung mitzuwirken. Insoweit wendet er sich nicht ausschließlich, sondern nur „insbesondere“ gegen die Terminierung der zweiten und dritten Lesung der Gesetzesnovelle. Dass aber die Ausgestaltung eines Gesetzgebungsverfahrens in seiner Gesamtheit möglicherweise die Beteiligungsrechte des einzelnen Abgeordneten aus Art. 38 I 2 GG verletzen und damit tauglicher Gegenstand eines Organstreits sein kann, liegt ungeachtet der Frage, ob einzelne Akte in diesem Verfahren nur vorbereitenden Charakter haben, auf der Hand. Daher kann offenbleiben, ob die ebenfalls angegriffene Einbringung eines unvollständigen „Platzhalter“-Gesetzentwurfs für sich genommen einen statthaften Antragsgegenstand im Organstreitverfahren darstellt.

86bb) Der Antrag in der Hauptsache ist auch nicht wegen fehlender Antragsbefugnis von vornherein unzulässig. Die Möglichkeit einer Verletzung der Rechte des Ast. unmittelbar aus Art. 38 I 2 GG erscheint nicht ausgeschlossen und wird vom Ag. auch nicht bestritten. Ob darüber hinaus Art. 42 und 76 ff. GG auf die Rechtsstellung des Ast. aus Art. 38 I 2 GG einwirken, kann daher dahinstehen und bleibt gesonderter Prüfung im Hauptsacheverfahren vorbehalten.

87b) Der Antrag im Organstreit ist zum derzeitigen Zeitpunkt nicht offensichtlich unbegründet.

BVerfG: *Erfolgreicher Eilantrag gegen Gestaltung eines
Gesetzgebungsverfahrens – Gebäudeenergiegesetz(NVwZ 2023, 1241)

1244

88aa) (1) Art. 38 I 2 GG garantiert den Status der Gleichheit der Abgeordneten in einem formellen und umfassenden Sinn. Danach sind alle Abgeordneten berufen, gleichermaßen an der parlamentarischen Willensbildung mitzuwirken (vgl. BVerfGE 70, 324 (335) = NJW 1986, 907; BVerfGE 130, 318 (342) = NVwZ 2012, 495 = NJW 2012, 1419 Ls.; BVerfGE 137, 185 Rn. 151 = NVwZ 2014, 1652; BVerfGE 160, 368 Rn. 48 f. mwN = NVwZ 2022, 629 – Wahl eines Vizepräsidenten des Bundestages – Vorschlagsrecht; BVerfG NVwZ 2023, 407 Rn. 93 – Parteienfinanzierung – Absolute Obergrenze). Den Abgeordneten steht nicht nur das Recht zu, im Deutschen Bundestag abzustimmen (zu „beschließen“, vgl. Art. 42 II GG), sondern auch das Recht zu beraten (zu „verhandeln“, vgl. Art. 42 I GG). Dies setzt eine hinreichende Information über den Beratungsgegenstand voraus (vgl. BVerfGE 70, 324 (355) = NJW 1986, 907; BVerfGE 125, 104 (123) = NVwZ 2010, 634; BVerfGE 150, 204 Rn. 81 = NVwZ 2019, 875; BVerfGE 150, 345 Rn. 58 = NVwZ 2019, 870; BVerfG NVwZ 2023, 407 Rn. 93 mwN). Die Abgeordneten müssen dabei Informationen nicht nur erlangen, sondern diese auch verarbeiten können (vgl. BVerfG NVwZ 2023, 407 Rn. 93 mwN). 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 (vgl. BVerfG NVwZ 2023, 407 Rn. 93; vgl. auch BVerfGE 150, 345 Rn. 58 = NVwZ 2019, 870).

89(2) Welche Bindungen sich aus dem Grundsatz der gleichberechtigten Teilhabe der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung für die Ausgestaltung von Gesetzgebungsverfahren ergeben, hat der Senat bisher nicht entschieden (vgl. BVerfG NVwZ 2023, 407 Rn. 92).

90 Zwar ist es der Parlamentsmehrheit (Art. 42 II 1 GG) grundsätzlich vorbehalten, die Prioritäten und Abläufe bei der Bearbeitung von Gesetzgebungsverfahren zu bestimmen (vgl. BVerfGE 145, 348 Rn. 37 = NVwZ 2017, 1108; BVerfG NVwZ 2023, 407 Rn. 91). Auch enthält das Grundgesetz keine konkreten Vorgaben für die Dauer der Gesetzesberatung (vgl. BVerfGE 145, 348 Rn. 37 = NVwZ 2017, 1108; BVerfG NVwZ 2023, 407 Rn. 91). Dies ist Folge des Umstandes, dass eine abstrakte Bestimmung der Angemessenheit der Dauer einer konkreten Gesetzesberatung nicht möglich ist. Vielmehr bedarf es der Berücksichtigung sämtlicher Umstände des jeweiligen Einzelfalls sowohl hinsichtlich des konkreten Gesetzentwurfs als auch hinsichtlich weiterer, die Arbeitsabläufe des Parlaments bestimmender Faktoren (vgl. BVerfG NVwZ 2023, 407 Rn. 91).

91 Auch wenn der Parlamentsmehrheit ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung der Verfahrensabläufe im Parlament zusteht, spricht einiges dafür, dass die Verfahrensautonomie die Parlamentsmehrheit nicht von der Beachtung des durch Art. 38 I 2 GG garantierten Status der Gleichheit der Abgeordneten entbindet und das Abgeordnetenrecht verletzt wird, wenn es bei der Gestaltung von Gesetzgebungsverfahren ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substanziellem Umfang missachtet wird (vgl. BVerfG NJW 2023, 672 = NVwZ 2023, 407 Rn. 96; zur Verweigerung der Beratung einer Gesetzesinitiative BVerfGE 145, 348 Rn. 38 = NVwZ 2017, 1108). Für die Möglichkeit einer missbräuchlichen Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel, die Teilhaberechte der Abgeordneten ohne jeden Sachgrund einzuschränken, bieten Art. 77 I, 42 II 1 GG keine Grundlage (vgl. BVerfG NVwZ 2023, 407 Rn. 96).

92bb) Hieran gemessen ist der Antrag auf Feststellung einer Verletzung der Beteiligungsrechte des Ast. aus Art. 38 I 2 GG nicht offensichtlich unbegründet. Der Ausgang des Hauptsacheverfahrens erscheint offen. Aufgrund der besonderen Umstände bei der Durchführung des streitgegenständlichen Gesetzgebungsverfahrens bedarf die Frage, ob die Wahrnehmung der Verfahrensautonomie der Parlamentsmehrheit vorliegend in ausreichendem Umfang den verfassungsrechtlich garantierten Beteiligungsrechten des Ast. Rechnung getragen hat, eingehender Prüfung.

93Dabei wird in Rechnung zu stellen sein, dass der BMF bereits bei dem Beschluss zur Einbringung des Gesetzentwurfs im Bundeskabinett eine Protokollerklärung abgab, wonach seine Zustimmung im Bewusstsein erfolge, dass die Fraktionen des Deutschen Bundestages den Gesetzentwurf im parlamentarischen Verfahren intensiv beraten und weitere Änderungen vornehmen würden, und die Koalitionsfraktionen wenige Tage vor der ersten Lesung am 15.6.2023 ein zweiseitiges Papier mit dem Titel „Leitplanken (...) zur weiteren Beratung des Gebäudeenergiegesetzes“ (vgl. BT-AusschussDrs. 20 (25)397) veröffentlichten, das vom Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion als „Paradigmenwechsel“ (vgl. Handelsblatt vom 13.6.2023, abrufbar unter <https://www.handelsblatt.com/dpa/muetzenich-heizungsgesetz-wird-deutlich-verbessert/29203532.html>) sowie von dem FDP-Abgeordneten Vogel als „grundlegende Veränderung“ des Gesetzentwurfs (vgl. BT-PlenProt. 29/109, 13173 (D)) bezeichnet wurde. Gleichwohl fand am 21.6.2023 eine erste Anhörung zu dem Gesetzentwurf statt. Am Freitag, dem 30.6.2023, übersandte der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz eine Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz (BT-AusschussDrs 20 (25)426). Diese umfasst 110 Seiten. Auf 94 Seiten erfolgt eine synoptische Darstellung des Gesetzentwurfs und der vorgeschlagenen Änderungen. Daran schließt sich eine Begründung dieser Änderungen an. Auf dieser Grundlage fand am Montag, dem 3.7.2023, im Ausschuss für Klimaschutz und Energie eine zweite Sachverständigenanhörung statt. Dabei äußerten die Sachverständigen in ihren schriftlichen Stellungnahmen überwiegend, dass eine angemessene Vorbereitung der Anhörung innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich gewesen sei (vgl. BT-AusschussDrs. 20 (25)429, 5; 20 (25)432, 4; 20 (25)433, 2; 20 (25)435, 4 f.; 20 (25)438, 3; 20 (25)439, 3; 20 (25)440, 2; s. auch BT-AusschussDrs. 20 (25)430, 3). Nach der Einbringung eines Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen und der abschließenden Beratung im Ausschuss für Klimaschutz und Energie soll die Schlussabstimmung am 7.7.2023 im Plenum des Deutschen Bundestages stattfinden.

94Dass dieses Verfahren sich als eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Wahrnehmung der Verfahrensautonomie der Parlamentsmehrheit darstellt, kann nicht ohne Weiteres angenommen werden. Der Ag. selbst räumt eine erhebliche Verdichtung der zeitlichen Abläufe und eine „nicht geringe Komplexität“ des Beratungsgegenstands ein. Auch wenn der Parlamentsmehrheit bei der Gestaltung der Verfahrensabläufe ein verfassungsrechtlich garantierter weiterer Gestaltungsspielraum zukommt und bei dem dargestellten Geschehensablauf die Fristen, die die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages für die zweite

Beratung eines Gesetzentwurfs vorsieht (§ 81 I 2 GO-BT), gewahrt worden sein dürften, bedarf es näherer, im vorläufigen Rechtsschutzverfahren

BVerfG: *Erfolgreicher Eilantrag gegen Gestaltung eines Gesetzgebungsverfahrens – Gebäudeenergiegesetz(NVwZ 2023, 1241)

1245

nicht leistbarer Prüfung, ob die Beteiligungsrechte des Ast. vorliegend ohne ausreichenden sachlichen Grund in substanziellem Umfang beeinträchtigt wurden und sich die durch die Parlamentsmehrheit gewählte Verfahrensgestaltung als eine rechtsmissbräuchliche Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens darstellt (vgl. BVerfG NVwZ 2023, 407 Rn. 96).

95Dafür könnte sprechen, dass zumindest hinsichtlich des beabsichtigten Inkrafttretens des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes ab dem 1.1.2024 für die durchgeführte Beschleunigung und Verdichtung der Gesetzesberatung keine zwingende Veranlassung bestanden haben dürfte. Allerdings wird auch zu prüfen sein, in welchem Umfang das zweiseitige Leitplankenpapier vom 13.6.2023 und die Mitteilung des Ergebnisses der Koalitionsverhandlungen vom 26./27.6.2023 eine den Anforderungen des Art. 38 I 2 GG genügende Beteiligung des Ast. an der weiteren Gesetzesberatung erlaubt haben. Ebenso wird in Rechnung zu stellen sein, dass die parlamentarische Arbeit arbeitsteilig erfolgt (vgl. zur Funktion der Ausschüsse BVerfGE 80, 188 (221 f.) = NJW 1990, 373 = NVwZ 1990, 253 Ls.) sowie die Abgeordneten auf den Austausch untereinander und die Unterstützung durch eigene Mitarbeiter (vgl. § 12 III AbgG) und solche der Fraktion zurückgreifen können. Darüber hinaus bedarf es der Prüfung, ob die vom Ag. geltend gemachten Aspekte des Bestandes von Einigungszwängen angesichts sich schließender Zeitfenster und der Dokumentation der Handlungsfähigkeit der Koalition durch den Beschluss des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes vor der Sommerpause sachliche Gründe darstellen, die einer möglichen rechtsmissbräuchlichen Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens entgegenstehen.

96Zugleich wird der Hinweis des Ast. zu würdigen sein, dass Formulierungshilfen der Ministerien nicht mit Änderungsanträgen der Regierungsfractionen gleichzusetzen seien. Außerdem wird die vom Ag. vertretene Auffassung, dass eine missbräuchliche Beschleunigung eines Gesetzesvorhabens durch die Parlamentsmehrheit eine subjektive Komponente im Sinne absichtsvollen Vorgehens erfordere, im Hauptsacheverfahren zu erörtern sein.

972. Entgegen der Auffassung des Ag. ist vorliegend für eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache kein Raum. Ein allgemeiner Grundsatz, wonach bei einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit rechtsgestaltender Wirkung, der im Rahmen eines verfassungsgerichtlichen Organstreits gestellt wird, eine summarische Bewertung der Erfolgsaussichten in der

Hauptsache stets geboten wäre, besteht nicht. Kann nicht festgestellt werden, dass sich der in der Hauptsache gestellte Antrag von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet erweist, oder kann das BVerfG die Hauptsache nicht so rechtzeitig entscheiden, dass hierdurch die absehbaren schweren Nachteile vermieden werden, kann die einstweilige Anordnung gerade – wie hier – deshalb nötig werden, weil dem Gericht die erforderliche Zeit für eine gewissenhafte (wenn auch nur summarische) Prüfung der Rechtsfragen fehlt, die für die Entscheidung der Hauptsache erheblich sind. Gerade dann wäre es nicht vertretbar, den Erlass einer einstweiligen Anordnung von einer summarischen Abschätzung der Erfolgschancen in der Hauptsache abhängig zu machen (vgl. BVerfGE 104, 23 (28) = NJW 2001, 3253 mwN).

98 Der demgegenüber erfolgte Verweis des Ag. auf Entscheidungen des BVerfG im 104. und 106. Band (vgl. BVerfGE 104, 23 (28) = NJW 2001, 3253; BVerfGE 106, 253 (261) = BeckRS 2003, 20173) geht fehl. Diese Entscheidungen haben die Außervollzugsetzung abschließend beschlossener Regelungen des Deutschen Bundestages zum Gegenstand. Hier hingegen geht es um die Sicherung der Beteiligungsrechte einzelner Abgeordneter während eines noch laufenden Gesetzgebungsverfahrens.

993. Die demgemäß vom BVerfG im Rahmen der Entscheidung nach § 32 I BVerfGG vorzunehmende Folgenabwägung führt zu dem Ergebnis, dass die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechenden Gründe überwiegen.

100a) Erginge die einstweilige Anordnung und bliebe dem Antrag in der Hauptsache der Erfolg versagt, käme es zu einem erheblichen Eingriff in die Autonomie des Parlaments beziehungsweise der Parlamentsmehrheit und damit in die originäre Zuständigkeit eines anderen obersten Verfassungsorgans. Von einem solchen Eingriff ist im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes grundsätzlich abzu sehen. In der vorliegenden Konstellation ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Verabschiedung des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes zu einem sein Inkrafttreten ab dem 1.1.2024 nicht berührenden Zeitpunkt ohne Weiteres möglich bliebe. Insoweit weist der Ast. darauf hin, dass der Ag. noch für den laufenden Kalendermonat eine Sondersitzung des Deutschen Bundestages anberaumen könnte (vgl. Art. 39 III 2 und 3 GG). Soweit der Ag. darauf abstellt, dass bei einer Absetzung der Lesungen von der Tagesordnung in dieser Sitzungswoche eine Verabschiedung durch den Bundesrat und damit ein Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens erst anlässlich der nächsten regulären Sitzung des Bundesrates Ende September möglich sei, übergeht er, dass der Präsident des Bundesrats zu dessen Einberufung verpflichtet ist, wenn die Bundesregierung dies verlangt (vgl. Art. 52 II 2 GG).

101 Der vom Ag. geltend gemachte Umstand, dass die Verabschiedung des Gesetzes in der laufenden Sitzungswoche zum Nachweis der Handlungsfähigkeit der Koalition erforderlich sei, führt zu keiner anderen Bewertung. Gleiches gilt, soweit der Ag. ausführt, dass bei einer entsprechenden Verzögerung der Verabschiedung des Gesetzes die von seinen Auswirkungen Betroffenen nicht in der Lage seien, sich in ihrem Verhalten auf dessen Inkrafttreten einzustellen.

102b) Erginge die einstweilige Anordnung nicht und hätte der Antrag in der Hauptsache (jedenfalls) hinsichtlich des geltend gemachten Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe des Ast. an der parlamentarischen Willensbildung Erfolg, käme es zu einer irreversiblen, substantziellen Verletzung dieses Rechts. Dem Ast. wäre unwiederbringlich die Möglichkeit genommen, bei den Beratungen und der Beschlussfassung über das Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz seine Mitwirkungsrechte in dem verfassungsrechtlich garantierten Umfang wahrzunehmen. Die irreversible und mit Blick auf die außergewöhnliche Verdichtung des Gesetzgebungsverfahrens (s. oben Rn. 93) substantielle Verletzung seiner Beteiligungsrechte wirkt sich im Verhältnis zwischen den Verfassungsorganen zulasten des Parlaments und seiner Autonomie aus (vgl. zur Bedeutung substantieller Einschränkungen der Mitwirkung an der politischen Willensbildung BVerfGE 160, 368 Rn. 64 = NVwZ 2022, 629). Etwas anderes folgt entgegen der Auffassung des Ag. auch nicht aus dem Umstand, dass ein Erfolg in der Hauptsache möglicherweise positive Auswirkungen auf die Ausgestaltung künftiger Gesetzgebungsverfahren hätte.

103 Soweit der Ag. meint, dass eine spätere Feststellung der Rechtsverletzung durch das BVerfG das verletzte Recht

BVerfG: *Erfolgreicher Eilantrag gegen Gestaltung eines Gesetzgebungsverfahrens – Gebäudeenergiegesetz(NVwZ 2023, 1241)

1246

zwar nicht wiederherstellen könne, aber eine ideelle Wiedergutmachung darstelle, die der Annahme eines vollständigen Rechtsverlusts entgegenstehe, überzeugt dies nicht. Dies würde dazu führen, dass die erfolgreiche Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes im Organstreit unter Verweis auf die etwaige Feststellung einer Rechtsverletzung in der Hauptsache selbst im Falle des Eintritts irreparabler Folgen ausgeschlossen wäre. Dadurch wäre dem BVerfG die Möglichkeit genommen, streitige organschaftliche Rechte zu sichern, obwohl dies im Einzelfall – trotz des grundsätzlich nicht lückenlosen vorläufigen Rechtsschutzes – verfassungsrechtlich geboten sein kann.

104c) Im Ergebnis überwiegt daher unter den besonderen Umständen des vorliegenden Einzelfalls das Interesse an der Vermeidung einer irreversiblen Verletzung der Beteiligungsrechte des Ast. aus Art. 38 I 2 GG gegenüber dem Eingriff

in die Verfahrensautonomie des Ag., der der Umsetzung des konkret verfolgten Gesetzgebungsverfahrens letztlich nicht entgegensteht.

105d) Der Senat weicht mit der tenorierten einstweiligen Anordnung von dem Antrag des Ast. ab, um die nach der Folgenabwägung betroffenen Rechte zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Hierbei berücksichtigt der Senat insbesondere, dass der Eingriff in die Autonomie des Parlaments über die Bestimmung seiner Verfahrensabläufe so gering wie möglich zu halten ist und der Ag. die weitere Terminierung der Verfahrensschritte des vorliegend in Streit stehenden Gesetzgebungsverfahrens unter Beachtung der hier in die Folgenabwägung eingestellten Rechte vornehmen wird.

106C. Diese Entscheidung ist mit 5:2 Stimmen ergangen.

Anmerkung von Professor Dr. Wolfgang Hecker*

I. Ausgangspunkt

Mit Beschluss vom 5.7.2023 hat der Zweite Senat des BVerfG dem Deutschen Bundestag aufgegeben, die zweite und dritte Lesung des Gesetzesentwurfs zum Gebäudeenergiegesetz nicht wie geplant innerhalb der Sitzungswoche vom 3. bis 7.7.2023 durchzuführen. Den Ausgang des Hauptsacheverfahrens sah der Senat als offen an, der Antrag auf Erlass der einstweiligen Anordnung sei weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Die Entscheidung beruht auf einer Folgenabwägung gem. § 32 I BVerfGG, die zu dem Ergebnis führte, dass das Interesse an der Vermeidung einer irreversiblen Verletzung der Beteiligungsrechte des Bundestagsabgeordneten Thomas Heilmann (CDU) als Antragsteller aus Art. 38 I 2 GG unter den besonderen Umständen des Einzelfalls den Eingriff in die Verfahrensautonomie des Deutschen Bundestages überwiegt. Mehrere Abgeordnete der AfD waren dem Verfahren beigetreten.

II. Parlamentsautonomie und Abgeordnetenrechte

Die Begründung des Zweiten Senats in seinem Beschluss schließt in hohem Maß an die Entscheidung zur gesetzlichen Anhebung der absoluten Obergrenze bei der staatlichen Parteienfinanzierung vom 24.1.2023 an (Rn. 88 ff.), in der der Zweite Senat die Problematik beschleunigter Gesetzgebungsverfahren eingehend behandelt hat (BVerfG NVwZ 2023, 407). Der Senat hat in dieser Entscheidung unterstrichen, dass Art. 38 I 2 GG den Abgeordneten neben dem Abstimmungsrecht bei der Gesetzgebung (Art. 42 II GG) vor allem auch das Recht gewährleistet, Gesetzesentwürfe zu beraten (Art. 42 I GG). Die gebotene gleichberechtigte Teilhabe aller Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung umfasse auch das Recht, sich über den Beratungsgegenstand auf der Grundlage ausreichender Informationen eine eigene Meinung zu bilden (BVerfG NJW 2023, 672 (673); BVerfGE

150, 345 Rn. 58 = NVwZ 2019, 870). Neben Art. 38 I 2 GG hat der Zweite Senat dabei auch auf den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit gem. Art. 42 I 1 GG Bezug genommen, der es gebietet, dass für Entscheidungen von erheblicher Tragweite Notwendigkeit und Umfang zu beschließender Maßnahmen in einer öffentlichen Debatte geklärt werden können (BVerfG NVwZ 2023, 407 = NJW 2023, 672 (674)).

Die zur Neuregelung der Parteienfinanzierung vorgesehene beschleunigte Gesetzgebung in einem Zeitraum von lediglich 10 Tagen ohne erkennbaren sachlichen Grund erschien dem Zweiten Senat offensichtlich äußerst fragwürdig (kritisch Thomas Wischmeyer JuS 2023, 474 (475)). Im Ergebnis konnte das BVerfG diese Frage allerdings offenlassen, da ein Verstoß gegen Art. 21 I 1 GG bejaht wurde, und die Neuregelung damit jedenfalls materiell verfassungswidrig war. Die sehr eingehende Prüfung der Anforderungen an ein ordnungsgemäßes Gesetzgebungsverfahren und kritische Prüfung der beschleunigten Gesetzgebung machten allerdings deutlich, dass in künftigen Streitfällen, in denen diese Frage entscheidungsrelevant ist, mit einem Eingreifen des BVerfG zum Schutz der Abgeordnetenrechte aus Art. 38 I 2 GG zu rechnen ist. Die einstweilige Anordnung des BVerfG zum Gebäudeenergiegesetz kam deshalb keineswegs überraschend, zumal es in diesem Fall um eine besonders „außergewöhnliche Verdichtung“ des Gesetzgebungsverfahrens geht, wie vom Zweiten Senat eingehend dargelegt und betont (Rn. 93, 102).

Das Grundgesetz enthält keine konkreten Vorgaben zur Länge der Gesetzesberatung. Die Ausgestaltung des Verfahrens der Gesetzgebung obliegt grundsätzlich dem Parlamentsgesetzgeber, der einen weiten Gestaltungsspielraum besitzt. Die Geschäftsordnung des Bundestages sieht zu dieser Frage keine eingehenden Regelungen vor (§§ 81, 84 GO-BT). Die Fristen der Geschäftsordnung für die zweite Lesung des Gebäudeenergiegesetzes „dürften gewahrt worden sein“, konstatiert deshalb auch der Zweite Senat in seinem Beschluss (Rn. 94). Das Parlament muss im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie allerdings dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Statusrecht der Abgeordneten aus Art. 38 I 2 GG auf Mitwirkung und Beratung Rechnung tragen. Dieses Statusrecht darf nicht „ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substanziellem Umfang missachtet werden (Rn. 91; BVerfG NVwZ 2023, 407 = NJW 2023, 672 (674); BVerfGE 145, 348 Rn. 38 = NVwZ 2017, 1108; BeckOK GG/Brockner, 55. Ed. 15.5.2023, GG Art. 40 Rn. 3). Das BVerfG betont im Anschluss an die Entscheidung zum Parteienfinanzierungsgesetz, dass eine abstrakte Bestimmung der Angemessenheit der Dauer einer konkreten Gesetzesberatung nicht möglich ist, sondern dabei auf sämtliche Umstände im jeweiligen Einzelfall abzustellen ist (Rn. 90). Die „irreversible Verletzung“ des Beteiligungsrechts des Abgeordneten im Falle eines erfolgreichen

Hauptsacheverfahrens gab mit „Blick auf die außergewöhnliche Verdichtung des Gesetzgebungsverfahrens“ in diesem Fall und dessen Komplexität (Rn. 94) den Ausschlag für das überzeugende Ergebnis der Folgenabwägung zulasten der Parlamentsautonomie (Rn. 102). Der Bundestag als Antragsgegner hatte es da-

BVerfG: *Erfolgreicher Eilantrag gegen Gestaltung eines
Gesetzgebungsverfahrens – Gebäudeenergiegesetz(NVwZ 2023, 1241)

1247

gegen als ausreichend angesehen, wenn der Antragsteller bei einem eventuellen Erfolg des Hauptsacheverfahrens damit zugleich eine ideelle Wiedergutmachung erfährt (Rn. 48, 103).

Der berechtigten Warnung vor einem zu weitreichenden Eingriff in die Parlamentsautonomie hat der Zweite Senat des BVerfG in seiner einstweiligen Anordnung Rechnung getragen. Der Senat hat geprüft und festgestellt, dass eine etwas spätere Verabschiedung des Gebäudeenergiegesetzes, die sogar noch in den Sommerferien möglich gewesen wäre, das geplante Inkrafttreten des Gesetzes zum 1.1.2024 in keiner Weise in Frage stellt (Rn. 100). Und dem Bundestag wurde lediglich aufgegeben, eine Beratung des Gesetzes nicht in der laufenden Sitzungswoche durchzuführen. Dem weitergehenden Antrag, dem Bundestag eine zweite und dritte Lesung zu untersagen, solange nicht allen Abgeordneten die wesentlichen Textpassagen des für die zweite Lesung maßgeblichen Textentwurfs mindestens 14 Tage vorher zugegangen sind, ist das BVerfG nicht gefolgt, sondern ging davon aus, dass der Bundestag die weitere Terminierung der Verfahrensschritte unter Beachtung der Rechte der Abgeordneten aus Art. 38 I 2 GG vornimmt (Rn. 105).

Bei der Problematik der hochgradig beschleunigten Gesetzgebung geht es nach Oliver Lepsius um eine „Berliner Unkultur, die bereits vor der Ampelkoalition begonnen hat“ (beck aktuell v. 7.7.2023). Lepsius bewertet den Beschluss des BVerfG zutreffend als „Sieg der demokratischen Debattenkultur“ gegen eine fortschreitende Aushöhlung des parlamentarischen Verfahrens durch Ministerien und deren Stäbe.

III. Perspektiven für das Hauptsacheverfahren

Der Beschluss beinhaltet noch keine Vorentscheidung der Hauptsache, zumal der Antrag in der Hauptsache auch prozessual nicht deckungsgleich ist mit dem Antrag auf einstweilige Anordnung (Rn. 78). Im Fall des Gebäudeenergiegesetzes ist allerdings eine Rechtfertigung für ein derart beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren nicht erkennbar, wenn auf die Kriterien Umfang, Komplexität, Dringlichkeit und Entscheidungsreife abgestellt wird (BVerfG NVwZ 2023, 407 = NJW 2023, 672 (673)). Insbesondere fehlt ein besonderer Eilbedarf wie bei einzelnen der im Krisenmodus ergangenen Coronamaßnahmen. Die Auffassung, die vorgesehene knappe Beratungszeit beim Gebäudeenergiegesetz von „ungefähr einer Woche“ sei ausreichend gewesen, „weil es ein ja tief durchdiskutiertes Gesetz war“

(Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck, Zeit Online v. 7.7.2023), wird der Problematik der hochgradig verdichteten Behandlung der umfangreichen Änderungen zu dem Gesetzesentwurf nicht gerecht. Der Zweite Senat wird sich im Hauptsacheverfahren näher mit dem nicht überzeugenden Gegenargument befassen müssen, dass mit den Vorinformationen der Regierung („Leitplankenpapier“ und Ergebnisse der Koalitionsverhandlungen) eine ausreichende Beteiligung des Antragstellers erfolgt sei (Rn. 95). Nicht haltbar ist die vom Bundestag in dem Verfahren vertretene Auffassung, dass nur bei einem absichtsvollen Vorgehen eine missbräuchliche Beschleunigung der Gesetzgebung zulasten der Abgeordnetenrechte vorliegen könne (Rn. 41, 96).

Inwieweit auch der politische Wille der Regierung zur Dokumentation von Handlungsfähigkeit einen sachlichen Grund für eine derart beschleunigte Gesetzgebung darstellen kann, wird ebenfalls Gegenstand der Entscheidung in der Hauptsache sein (Rn. 95, 101). Ein wichtiger Einwand, der bereits im Hinblick auf die einstweilige Anordnung vorgetragen wurde, betrifft die Frage, ob angesichts des arbeitsteiligen Prozesses im Bundestag (Unterstützung der Abgeordneten durch Mitarbeiter und ihre Fraktion) nicht auch eine hochgradig beschleunigte Gesetzgebung zulässig ist (Rn. 95). Den zumal gut bezahlten Bundestagsabgeordneten sei es zuzumuten, mit ihren Mitarbeitern auch einmal in kurzer Zeit umfassende Änderungsanträge zu prüfen, meint Hasso Suliak (Ito v. 6.7.2023). Eine derartige Sichtweise verfehlt allerdings in Fällen einer außergewöhnlichen Verdichtung des Gesetzgebungsverfahrens ohne sachliche Rechtfertigung die aus Art. 38 I 2 und Art. 42 I 1 GG folgenden verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die Markierung von Grenzen der Parlamentsautonomie durch das BVerfG in einem derartigen Fall stellt keine unzulässige Kompetenzüberschreitung dar (Julian Krüper, Ito v. 12.7.2023; aA Florian Meinel, Verfassungsblog v. 9.7.2023 und Johannes Gallon, Verfassungsblog v. 10.7.2023).

Auch im Falle eines erfolgreichen Hauptsacheverfahrens wird der Zweite Senat der grundsätzlichen Parlamentsautonomie im Verfahren der Gesetzgebung Rechnung tragen müssen, und deshalb nur die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an ein ordnungsgemäßes Gesetzgebungsverfahren deutlich machen. Dies bedeutet den Verzicht auf detaillierte und starre Vorgabe von Fristen für das Gesetzgebungsverfahren (dazu Joachim Wieland, SPIEGEL+ v. 6.7.2023). Gefordert sind in erster Linie die Bundesregierung und die Bundestagsmehrheit, die sich von der immer stärker zu beobachtenden Praxis verabschieden müssen, auch Fachgesetze wie das Gebäudeenergiegesetz im Krisenmodus zu behandeln (kritisch dazu Bundestagspräsidentin Bärbel Bas, ZDFmediathek v. 6.7.2023). Insbesondere auch der Verzicht auf eine Behandlung des Gesetzes in der Sommerpause legt die

Schwächen der zuvor vehement vertretenen These vom besonderen Eilbedarf deutlich offen (Julian Krüper, Ito v. 12.7.2023).

* Der Verf. war bis 2018 Professor für Staats- und Verfassungsrecht an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung.

© Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG 2025