



IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
über
den Antrag festzustellen,**

dass die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens zur 2. Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (GEG – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung) – insbesondere die Einbringung eines veralteten Gesetzentwurfs sowie die Terminierung der zweiten und dritten Lesung der Novelle – den Anforderungen aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz sowie aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 42 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz und Artikel 76 f. Grundgesetz nicht genügt und das Recht des Antragstellers auf gleichberechtigte Teilhabe als Abgeordneter an der parlamentarischen Willensbildung verletzt

Antragsteller: Thomas Heilmann, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

Beigetreten Mitglieder des Deutschen Bundestages

1. Marc Bernhard,
2. René Bochmann,
3. Dr. Michael Ependiller,
4. Leif-Erik Holm,
5. Dr. Malte Kaufmann,
6. Edgar Naujok,
7. Thomas Seitz,

8. Dr. Christina Baum,
9. Thomas Dietz,
10. Dietmar Friedhoff,
11. Norbert Kleinwächter,

Platz der Republik 1, 11011 Berlin

Antragsgegner: Deutscher Bundestag,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Heiko Sauer,
Burbacher Straße 211d, 53129 Bonn -

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,

Müller,

Kessal-Wulf,

Langenfeld,

Wallrabenstein,

Fetzer,

Offenloch

am 5. Juli 2023 beschlossen:

Dem Antragsgegner wird aufgegeben, die zweite und dritte Lesung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur „Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung“ (BTDrucks 20/6875) nicht innerhalb der laufenden Sitzungswoche (27. Kalenderwoche) durchzuführen.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Gründe:

A.

Der Antragsteller begehrt im Wege des mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundenen Organstreitverfahrens die Feststellung der Verletzung seiner

1

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 Überprüfungsordnung (BTDrucks 20/6875). Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zielt darauf ab, dem Deutschen Bundestag 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.

I.

Das Bundeskabinett beschloss am 19. April 2023 die Einbringung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung (im Folgenden: Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz – GEGÄndG). Der Bundesminister der Finanzen erklärte dabei zu Protokoll, dass das Bundesministerium der Finanzen dem Gesetzentwurf in dem Bewusstsein zustimme, dass die Fraktionen des Deutschen Bundestages diesen im parlamentarischen Verfahren intensiv beraten und auch weitere Änderungen vornehmen würden. Der Bundesrat nahm am 12. Mai 2023 zu dem Gesetzentwurf Stellung (vgl. BRDrucks 170/23 <Beschluss>). Im Anschluss wurde der Gesetzentwurf am 17. Mai 2023 in den Bundestag eingebracht (vgl. BTDrucks 20/6875).

Am Dienstag, dem 13. Juni 2023, veröffentlichten die Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (im Folgenden: Koalitionsfraktionen) ein zweiseitiges Papier mit dem Titel „Leitplanken [...] zur weiteren Beratung des Gebäudeenergiegesetzes“ (vgl. BT-AusschussDrucks 20<25>397). Dieses enthält eine Aufzählung von den Gesetzentwurf modifizierenden und im weiteren Verfahren zu beratenden „Gesichtspunkten“. Der Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion qualifizierte das Leitplankenpapier als einen „Paradigmenwechsel“ (vgl. Handelsblatt vom 13. Juni 2023, abrufbar unter <https://www.handelsblatt.com/dpa/muetzenich-heizungsgesetz-wird-deutlich-verbessert/29203532.html>).

Die Abgeordneten der Koalitionsfraktionen stimmten zu Beginn der Plenarsitzung des Bundestages am Donnerstag, dem 15. Juni 2023, im Rahmen einer Geschäftsordnungsdebatte gegen die Stimmen der Abgeordneten der Fraktionen von CDU/CSU, AfD und DIE LINKE für die Erweiterung der Tagesordnung und die Aufsetzung des vorgenannten Gesetzentwurfs der Bundesregierung (vgl. BT-Plenarprotokoll 20/109, S. 13174). Der Abgeordnete Frei (CDU) monierte, dass erst seit dem 13. Juni 2023 eine „zweiseitige Leitplankenerklärung“ vorgelegen habe (vgl. BT-Plenarprotokoll 20/109, S. 13170 <D>). Der Abgeordnete Vogel (FDP) entgegnete, dass durch die Vereinbarung im Leitplankenpapier „in der Tat das Gesetz vom Kopf auf die Füße gestellt“ und der „Gesetzentwurf grundlegend verändert“ werde (vgl. BT-Plenarprotokoll 20/109, S. 13173 <D>).

Im Anschluss wurde der Gesetzentwurf in erster Lesung im Plenum des Deutschen Bundestages beraten. In der Debatte äußerte der Abgeordnete Spahn (CDU), dass der Ge-

setzentwurf nach dem, was in den Leitplanken stehe, das Papier nicht mehr wert sei (vgl. BT-Plenarprotokoll 20/109, S. 13176 <D>, 13177 <A, B>). Der Abgeordnete Bernhard (AfD) führte aus, dass in der nächsten Sitzungswoche eine Expertenanhörung zu einem Gesetzentwurf abgehalten werde, von dem schon jetzt bekannt sei, dass er untauglich und nicht umsetzbar sei (vgl. BT-Plenarprotokoll 20/109, S. 13179 <C>). Der Abgeordnete Ernst (DIE LINKE), gleichzeitig Vorsitzender des Ausschusses für Klimaschutz und Energie, stellte die Frage, weshalb dem Parlament nicht genügend Zeit gegeben werde, einen Gesetzentwurf zu beraten, in dem drinstehe, was wirklich passieren solle. Die sogenannten Leitplanken, über die im Ausschuss geredet werde, seien nicht der Gesetzentwurf (vgl. BT-Plenarprotokoll 20/109, S. 13181). Ähnlich äußerte sich der Abgeordnete Luczak (CDU) (vgl. BT-Plenarprotokoll 20/109, S. 13196 <A>). Der Gesetzentwurf wurde schließlich federführend an den Ausschuss für Klimaschutz und Energie überwiesen.

Der Ausschuss führte am Mittwoch, dem 21. Juni 2023, zwischen 11:00 Uhr und 12:58 Uhr eine Sachverständigenanhörung durch (vgl. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw24-de-gebaeudeenergiegesetz-952846>). Der Ausschussvorsitzende Ernst (DIE LINKE) erklärte zu Beginn der Sitzung, dass der Ausschuss die Anhörung zu einem Gesetz durchführe, „wo wir eigentlich wissen, dass es so wahrscheinlich nicht eingebracht werden“ würde, und dass dem Ausschuss über die sogenannten Leitplanken hinaus keine neueren Unterlagen vorlägen. Einige Sachverständige kritisierten eingangs ihrer Stellungnahmen, dass über die Leitplanken hinaus Details der Änderungen nicht bekannt seien.

6

Auf Antrag der Koalitionsfraktionen fand am Dienstag, dem 27. Juni 2023, trotz Widerspruchs der CDU/CSU-Fraktion, eine Sondersitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie statt. In deren Verlauf wurde der Termin für eine zweite Anhörung mehrheitlich auf den darauffolgenden Montag, den 3. Juli 2023 (13:30 Uhr), festgelegt, unter der Voraussetzung, dass die Änderungsanträge bis Freitag, den 30. Juni 2023, vorgelegt würden. Anträge der CDU/CSU-Fraktion (BT-AusschussDrucks 20<25>419) und des Ausschussvorsitzenden, dass die Änderungsanträge mit den maßgeblichen neuen Gesetzestexten zumindest bis Mittwoch, den 28. Juni 2023, beziehungsweise bis Donnerstag, den 29. Juni 2023, als Voraussetzung für die Durchführung der Anhörung vorzulegen seien, wurden mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen abgelehnt.

7

Am Dienstag, dem 27. Juni 2023, stellten Vertreter der Koalitionsfraktionen die Ergebnisse ihrer Verhandlungen zu noch offenen Punkten vor. Laut Mitteilung der SPD-Fraktion seien Neuerungen zum Vorliegen einer verbindlichen Wärmeplanung, zur Förderkulisse, zum Mieterschutz und zum Einbau von Gas- und mit Biomasse betriebenen Heizungen beschlossen worden (vgl. SPD-Bundestagsfraktion, 28. Juni 2023, Heizungsgesetz – Eine sozial gerechte Wärmewende, abrufbar unter <https://www.spdfraktion.de/heizungswende>).

8

Am Freitag, dem 30. Juni 2023, wurde dem Ausschuss für Klimaschutz und Energie die „Formulierungshilfe des BMWK für einen Änderungsantrag der Fraktionen von SPD,

9

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP“ vorgelegt (vgl. BT-AusschussDrucks 20<25>426). Sie enthält eine 94-seitige Synopse des Gesetzentwurfs der Bundesregierung und der Änderungsvorschläge sowie einen 14-seitigen Begründungsteil.

Die zweite öffentliche Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie fand am 3. Juli 2023 statt und am 5. Juli 2023 eine weitere Ausschusssitzung. Nach Angaben des Antragsgegners sollen am 7. Juli 2023 die zweite und dritte Lesung mit der Schlussabstimmung im Deutschen Bundestag stattfinden. 10

II.

Der Antragsteller beantragt mit seiner Antragsschrift vom 27. Juni 2023, 11

dem Antragsgegner im Wege einstweiliger Anordnung nach § 32 BVerfGG zu untersagen, die zweite und dritte Lesung der 2. Novelle des Gebäudeenergiegesetzes auf die Tagesordnung des Deutschen Bundestages zu setzen, solange nicht allen Abgeordneten die wesentlichen textlichen Passagen des für die zweite Lesung maßgeblichen Gesetzentwurfs mindestens 14 Tage vorher schriftlich zugegangen sind.

Zur Begründung des Eil- und Hauptsacheverfahrens trägt der Antragsteller im Wesentlichen wie folgt vor: 12

1. Zum Zeitpunkt der Antragstellung hätten die Abgeordneten, die nicht zu den Teilnehmern der koalitionsinternen Verhandlungsrunden gehörten, keine belastbare Kenntnis über die geplanten weitreichenden, politisch sehr relevanten und inhaltlich komplexen Regelungen der angekündigten Änderungsanträge, die faktisch einen neuen Gesetzentwurf darstellen würden. Die Informationen beschränkten sich auf zwei Seiten sogenannter Leitplanken und auf unklare, sich zum Teil widersprechende Äußerungen einzelner Abgeordneter der Koalition sowie spekulative Zeitungsartikel. 13

Die extremen Fristverkürzungen fügten sich in eine Reihe von anderen Gesetzgebungsverfahren aus der jüngeren Vergangenheit ein, bei denen die Koalitionsfraktionen ähnlich vorgegangen seien und die Beratungsfristen stark verkürzt hätten. Im Einzelnen betreffe dies seit Anfang 2022 14 Gesetzgebungsverfahren. Die Koalition sei dazu übergegangen, wesentliche Änderungen mit zum Teil extrem vielen Seiten (bis zu 400) bis wenige Stunden vor der abschließenden Beratung im federführenden Ausschuss für Klimaschutz und Energie zu übersenden. Auf Anregung der CDU/CSU-Fraktion habe die Bundestagspräsidentin gegenüber der Bundesregierung die Rückkehr zu regelmäßigen Beratungsfristen angemahnt. 14

2. Der Feststellungsantrag in der Hauptsache sei statthaft. Der Antragsteller mache die Verletzung seiner Abgeordnetenrechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sowie in Verbindung mit Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 76 f. GG geltend. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei nach § 32 BVerfGG im Organstreit zulässig. 15

a) Die Festlegung und Terminierung der zweiten und dritten Lesung des Gesetzentwurfs und das damit verbundene Abschneiden einer hinreichenden Beratungszeit sei tauglicher Antragsgegenstand im Organstreitverfahren. Ebenso stelle die Einbringung 16

eines unvollständigen Gesetzentwurfs einen tauglichen Antragsgegenstand dar. Geschäftsordnungsvorschriften oder die Anwendung solcher könnten rechtserhebliche Maßnahmen im Sinne des § 64 BVerfGG sein, wenn sie beim Antragsteller eine aktuelle rechtliche Betroffenheit auszulösen vermöchten. Hier begründeten die Einbringung eines bis kurz vor Schluss in wesentlichen Teilen lediglich platzhaltenden Gesetzentwurfs sowie die Terminierung von zweiter und dritter Lesung des dann massiv geänderten Gesetzes solche rechtserheblichen Maßnahmen. Sie erschwerten dem Antragsteller die Wahrnehmung seines Mandats und verletzten seine aus Art. 38 GG fließenden Abgeordnetenrechte. Denn die Beratungen über das Gesetz und die anstehenden Änderungsanträge fänden ausschließlich in nichtöffentlichen Gesprächen, offenbar mit den Spitzen der Koalitionsfraktionen und Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, statt.

b) Vorliegend ergebe sich die Antragsbefugnis aus der möglichen Rechtsverletzung von Art. 38 Abs. 1 GG, insbesondere aus einer Beschneidung des Beratungs- und Erörterungsrechts sowie der Informations- und Mitwirkungsrechte und den hiermit zusammenhängenden Vorgaben zum Gesetzgebungsverfahren in Art. 42 und 76 f. GG. 17

c) Das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis sei sowohl im Organstreitverfahren als auch im einstweiligen Anordnungsverfahren gegeben. 18

Der Antrag im vorläufigen Rechtsschutz nehme die Hauptsache nicht vorweg. Zum einen würden im Hauptsacheverfahren mit der Einbringung des veralteten Gesetzentwurfs weitere Aspekte angegriffen und einer bundesverfassungsgerichtlichen Feststellung zugeführt, die vom Antrag des vorläufigen Rechtsschutzes allenfalls mittelbar erfasst seien. Zum anderen entspreche es ständiger Rechtsprechung des Gerichts, dass eine denkbare Vorwegnahme der Hauptsache dem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz dann nicht entgegenstehe, wenn eine Entscheidung in der Hauptsache möglicherweise zu spät käme und dem Antragsteller ausreichender Rechtsschutz in anderer Weise nicht mehr gewährt werden könnte. Dies sei vorliegend der Fall. 19

3. Der Antrag im Organstreitverfahren sei begründet (a) und der Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung gemäß § 32 BVerfGG zur Abwehr schwerer Nachteile des Antragstellers erforderlich (b). 20

a) aa) Der von den Koalitionsfraktionen zur Novelle des Gebäudeenergiegesetzes vorgesehene Beratungsablauf verletze ihn in seinem aus dem Abgeordnetenstatus gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG fließenden Beratungs- und Erörterungsrecht sowie dem darin ebenfalls angelegten Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an der demokratischen Willensbildung. Den Abgeordneten stehe aus Art. 42 GG nicht nur das Recht zu, im Deutschen Bundestag abzustimmen (zu „beschließen“), sondern auch das Recht zu beraten (zu „verhandeln“). Dies setze eine hinreichende Information über den Beratungsgegenstand voraus. Die Abgeordneten müssten dabei Informationen nicht nur erlangen, sondern diese auch verarbeiten können. 21

Die vorgesehenen kurzen Zeitabstände zwischen Einbringung des tatsächlich gewoll- 22

ten Gesetzesinhalts, Ausschussberatung und dem avisierten Beschlusstermin ließen eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem politisch wie verfassungsrechtlich umstrittenen Gesetzesinhalt nicht zu. Im vorliegenden Fall handele es sich um das Gegenteil eines leicht zu erfassenden und begrenzten Gesetzgebungsvorhabens. Erschwerend komme hinzu, dass wesentliche Modifizierungen am eingebrachten Gesetzentwurf erst am Ende des vorgesehenen Beschlusszeitraums durch umfangreiche Änderungsanträge vorgesehen seien. Für die Kenntnismahme dieser, seitens der Koalitionsfraktionen bisher nur mündlich angekündigter, Änderungsanträge verkürzten sich die ohnehin schon nur in Tagen bemessenen Zeitfenster dann noch einmal erheblich, sodass eine sinnvolle Beratung nicht mehr möglich sei. Ein sachlicher Grund für die Verkürzung der Beratung liege nicht vor.

bb) Der vorgesehene Ablauf verstoße weiter gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 42 GG. Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit aus Art. 42 GG ermögliche den Bürgerinnen und Bürgern die Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion und diene damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber den Wählerinnen und Wählern. Entscheidungen von erheblicher Tragweite müsse deshalb ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit biete, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhalte, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären. 23

Eben dieses Maß an Öffentlichkeit und Zurechenbarkeit sei im vorliegenden Verfahren nicht gewährleistet. Zunächst sei ein Gesetzentwurf eingebracht worden, der ausweislich der Stellungnahmen der Koalitionsfraktionen und Regierungsmitglieder sowie der zeitgleich veröffentlichten „Leitplanken“ nicht maßgeblich sein solle. Stattdessen werde es kurzfristig zu Änderungen kommen, die gegenwärtig im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hinter verschlossenen Türen ausgearbeitet würden. Dadurch sei eine parlamentarische Auseinandersetzung und Diskussion über die geplanten Regelungen in keiner Weise möglich, wie sich besonders eindrucksvoll bei der im Ausschuss für Klimaschutz und Energie am 21. Juni 2023 durchgeführten Anhörung gezeigt habe, in deren Rahmen sich keiner der geladenen Sachverständigen in der Lage gesehen habe, zum geplanten Gesetzentwurf wirklich Stellung zu nehmen. 24

cc) Weiter werde durch das gewählte Verfahren gegen verschiedene Verfahrenserfordernisse aus Art. 76 f. GG verstoßen, die auf den Abgeordnetenstatus ausstrahlten und seinen Gewährleistungsgehalt im Teilbereich der Gesetzgebung prägten. 25

Der Abgeordnetenstatus werde durch eine Zusammenschau verschiedener Verfassungsnormen bestimmt. Art. 76 bis 78 GG gäben den formalen Rahmen vor, innerhalb dessen die Abgeordneten ihre Mitwirkung an der Gesetzgebung entfalteten. Der parlamentarische Beratungsprozess solle mit der Einbringung des Gesetzentwurfs angestoßen werden, indem der Entwurf dem Parlament bekannt gemacht werde. An der Bekanntmachung fehle es aber, wenn – wie im vorliegenden Fall – ein Gesetzentwurf eingebracht werde, der lediglich als Platzhalter diene und später in wesentlichen Teilen abgeändert werden solle. Damit würden die in Art. 76 GG angelegten Fristen unterlau- 26

fen. Die Abgeordneten seien mit einem Gesetzentwurf konfrontiert, der im Wesentlichen überholt sei und in zentralen Punkten abgeändert werden solle. Die Einbringung des politisch veralteten Gesetzentwurfs eröffne nur Scheinberatungen, um eine Verabschiedung der Gesetzesnovelle vor der Sommerpause noch zu gewährleisten. Dies mache es den Abgeordneten unmöglich, sich mit dem tatsächlich gewollten komplexen Gesetzesvorhaben hinreichend zu befassen.

Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG verlange eine „angemessene“ Frist der Beratung von Gesetzesvorlagen. Gegen diese verfassungsrechtliche Wertung werde durch das gewählte Verfahren verstoßen. Gleichzeitig werde das Prinzip der Verfassungsorgantreue verletzt. 27

b) Nach der für die Interessenabwägung maßgeblichen Doppelhypothese würden die Folgen schwerer wiegen, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, das Hauptsacheverfahren aber erfolgreich wäre, verglichen mit einem Ergehen der einstweiligen Anordnung bei erfolglosem Hauptsacheverfahren. Eine Anordnung von mehr Beratungszeit würde allenfalls zu einer geringen Verzögerung in Form einer Sondersitzung des Parlaments zu Beginn der Sommerpause führen, sodass aus Sicht des Antragsgegners keine erheblichen Nachteile zu befürchten seien. Selbst eine Beratung unmittelbar nach der Sommerpause wäre zeitlich möglich. Das Inkrafttreten des Gesetzes sei im vorliegenden Gesetzentwurf auf den 1. Januar 2024 beziehungsweise für Teile des Gesetzes auf den 1. Oktober 2024 terminiert. Die sogenannten Leitplanken sähen in Teilen sogar ein noch späteres Inkrafttreten vor. 28

Für den Antragsteller seien dagegen massive Nachteile zu vermeiden. Insbesondere würden seine Abgeordnetenrechte aus Art. 38 Abs. 1 GG erheblich beeinträchtigt. Daneben werde dem Gesetz die Legitimität entzogen. Nicht zuletzt wären mit Blick auf die Praktikabilität, Akzeptanz und Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes erhebliche Defizite sowie handwerkliche Mängel zu befürchten, was eine langwierige Änderungsgesetzgebung oder eine anderweitige verfassungsgerichtliche Überprüfung nach sich ziehen könnte. Schließlich werde mit dem vorliegenden Antrag auf einstweilige Anordnung nur ein minimal kurzer Beratungszeitraum von 14 Tagen beantragt. 29

III.

Der Antragsgegner macht mit Schriftsatz vom 30. Juni 2023 im Wesentlichen geltend, der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens verletze die Beteiligungsrechte des Antragstellers nicht. 30

1. Es lasse sich nicht sagen, dass mit den geplanten Änderungen das Gesetz grundlegend andere Sachverhalte regeln solle, als es im bislang in erster Lesung und in der ersten Sachverständigenanhörung am 21. Juni 2023 beratenen Entwurf vorgesehen sei. Dass es andere Fristen als ursprünglich vorgesehen oder eine größere Technologieoffenheit geben solle, stütze nicht den Schluss darauf, dass es eigentlich um ein ganz anderes Gesetz gehen werde als das ursprünglich eingebrachte. Die von den Koalitionsspitzen verabschiedeten sogenannten Leitplanken vom 12. Juni 2023 seien gewissermaßen eine Dienstleistung gerade im Interesse der parlamentarischen Oppo- 31

sition gewesen. Dass die Änderungsanträge von den Koalitionsfraktionen erarbeitet, die Formulierungen im Detail aber vom federführenden Ministerium vorgeschlagen würden, entspreche der üblichen parlamentarischen Praxis; dadurch büße der Deutsche Bundestag seine Verfahrensherrschaft nicht ein. Die für den 3. Juli 2023 vorgesehene zweite Anhörung sei vorsorglich für den Fall beschlossen worden, dass der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen wesentliche Modifikationen des Entwurfs der Bundesregierung beinhalten würde.

2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei unzulässig. 32

a) Der Antragsteller begehre vorbeugenden Rechtsschutz im Gesetzgebungsverfahren, der hier – wenn überhaupt – nur möglich sei, wenn dafür ein qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis bestehe. Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich geschützten weitreichenden Verfahrensautonomie des Bundestages lasse sich mindestens ebenso gut aus dem Rechtsgedanken des § 44a VwGO postulieren, dass Rechtsschutz in verfahrensrechtlicher Hinsicht grundsätzlich erst mit Abschluss des Verfahrens erreichbar sei. 33

b) Der Antragsteller begehre eine grundsätzlich unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache. Es sei nicht zweifelsfrei, ob eine Ausnahme anzunehmen sei. Eine spätere Feststellung der Rechtsverletzung durch das Bundesverfassungsgericht würde das verletzte Recht zwar nicht wiederherstellen, aber doch eine ideelle Wiedergutmachung darstellen, die der Annahme eines vollständigen Rechtsverlusts entgegenstünde. Zwar lasse sich vertreten, dass die Voraussetzungen einer ausnahmsweisen Zulässigkeit der Vorwegnahme der Hauptsache hier erfüllt seien; in diesem Fall ändere sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber der Entscheidungsmaßstab im Verfahren des § 32 BVerfGG dergestalt, dass eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache notwendig werde. 34

3. Jedenfalls sei der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung unbegründet, und zwar sowohl im Hinblick auf die fehlenden Erfolgsaussichten in der Hauptsache (a) als auch auf der Grundlage einer Folgenabwägung (b). 35

a) Dem Erlass einer einstweiligen Anordnung stehe entgegen, dass der Antrag in der Hauptsache keine Aussicht auf Erfolg habe. 36

aa) Der Hauptsacheantrag sei bereits offensichtlich unzulässig. 37

Teilweise fehle es an der Antragsbefugnis. Die objektiv-verfassungsrechtliche Vorgabe des Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG begründe keine Ansprüche einzelner Abgeordneter. Auch die Regelungen der Art. 76 ff. GG beträfen das Verhältnis zwischen den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen. Etwaige Überschreitungen der Rechte dieser Organe und etwaige Übergriffe in den Rechtskreis eines anderen Organs seien im Organstreitverfahren zwischen diesen Organen wehrfähig; sie hätten aber nichts mit den Rechtspositionen der einzelnen Abgeordneten zu tun. Im Übrigen seien Verstöße gegen Art. 76 ff. GG nicht ersichtlich. 38

Der Antragsteller hätte außerdem darlegen müssen, dass und aus welchen Gründen er 39

gegenüber der Parlamentsmehrheit den Vorwurf des Rechtsmissbrauchs erheben wolle. Er trage aber nichts zu einer subjektiv missbräuchlichen Zielrichtung der Koalitionsfraktionen vor.

bb) Der Hauptsacheantrag sei auch offensichtlich unbegründet.

40

(1) Das Grundgesetz habe sich dafür entschieden, die Ausgestaltung der Verfahrensabläufe und damit auch die nähere Regelung des Ablaufs des Gesetzgebungsverfahrens in die Hände des Deutschen Bundestages zu legen. Dieser verfüge über eine verfassungsrechtlich gewährleistete und geschützte Verfahrensherrschaft, die ganz besonders den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens betreffe. In Anbetracht des spezifischen Legitimationsvorsprungs des Deutschen Bundestages könne sich eine Intervention des Bundesverfassungsgerichts in den Gesetzgebungsprozess ausschließlich auf der Grundlage einer belastbaren Anbindung an konkrete Verfassungsnormen rechtfertigen („Legitimation durch Legalität“). Dies gelte nicht allein für die Kassation bereits verabschiedeter Gesetze, sondern mindestens in gleichem Maße auch für gerichtliche Eingriffe in den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens im Deutschen Bundestag. Problematisch könne nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine – wie hier geschäftsordnungskonforme – Beschleunigung von Gesetzgebungsvorhaben nur sein, wenn sie rechtsmissbräuchlich sei, weil sie Abgeordnetenrechte zielgerichtet und ohne Sachgrund beschränke.

41

(2) Hieran gemessen werde nicht in Abrede gestellt, dass die zeitlichen Abläufe vorliegend in erheblichem Maße verdichtet seien und sich daraus auch mit Blick auf die nicht geringe Komplexität des Beratungsgegenstands Erschwernisse für die Abgeordneten ergäben. Es komme aber allein darauf an, ob gegenüber der Parlamentsmehrheit nachvollziehbar der Vorwurf einer rechtsmissbräuchlichen Beschleunigung erhoben werden könne.

42

(a) Der fortbestehende und sich sukzessiv verringernde Einigungsbedarf innerhalb der Koalition sei und bleibe der Grund für die Verzögerung des Beratungsablaufs und für die starke zeitliche Verdichtung, die auf den bevorstehenden Beginn der parlamentarischen Sommerpause und den politischen Willen zurückgehe, das Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz nach erreichter Einigung in der Koalition ohne weiteren Aufschub zu verabschieden.

43

(b) Damit stehe zugleich fest, dass von einer zielgerichteten Beschränkung von Abgeordnetenrechten nicht die Rede sein könne. Ganz im Gegenteil habe die Parlamentsmehrheit fortlaufend den Versuch unternommen, die sich für die Abgeordneten aus der Verschiebung und dann Verdichtung der Beratungsabläufe ergebenden Erschwernisse so gut wie möglich abzumildern.

44

(c) Auch liege die vom Antragsteller geltend gemachte unzumutbare Erschwernis der Wahrnehmung seiner Mitwirkungsrechte als Abgeordneter nicht vor. Zum einen sei die Darstellung, der derzeit erzielte politische Kompromiss, der im Wege der zweiten Lesung in den ursprünglichen Gesetzentwurf einfließen solle, habe mit dem ursprüngli-

45

chen Entwurf wenig bis gar nichts zu tun, so nicht richtig. Zum anderen lasse sich trotz der zeitlichen Verdichtung nicht sagen, dass eine seriöse Auseinandersetzung mit den in Aussicht genommenen Änderungen des Gesetzentwurfs in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich sei. Die sogenannten Leitplanken, aus denen gegenwärtig die Änderungen des ursprünglichen Gesetzentwurfs erarbeitet würden, seien den Abgeordneten spätestens seit dem 13. Juni 2023 bekannt. Hinzu komme, dass nach dem gegenwärtig in Aussicht genommenen Verfahrensablauf zwischen der Verteilung der Änderungen des ursprünglichen Gesetzentwurfs als Ausschussdrucksache an alle Abgeordneten am 30. Juni 2023 und der Schlussabstimmung im Deutschen Bundestag am 7. Juli 2023 immerhin eine ganze Woche liege.

b) Die Folgenabwägung falle zulasten des Antragstellers aus.

46

aa) Erginge die einstweilige Anordnung, bliebe der Antragsteller aber in der Hauptsache ohne Erfolg, so wäre dem Deutschen Bundestag die Möglichkeit der autonomen Bestimmung seiner Beratungsabläufe in Bezug auf das Gesetzgebungsverfahren zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz irreversibel genommen. Insofern drohe ihm ein nicht wiedergutmachender Verlust seiner Verfahrensautonomie. Für die sichtbare Handlungsfähigkeit der Koalition und der von ihr getragenen Regierung sei es von wesentlicher Bedeutung, das von ihr immer wieder angekündigte Vorhaben umsetzen zu können. Es gelte, demokratisch essentielles Vertrauen in die Handlungsfähigkeit von Politik im Allgemeinen und Klarheit über einen wichtigen Teilpunkt des zum Klimaschutz notwendigen Transformationsprozesses herzustellen. In der Wirtschaft, im Handwerk, in den Kommunen, die eine kommunale Wärmeplanung in Angriff nehmen müssten, und in den privaten Haushalten bestünden erhebliche Planungsschwierigkeiten, die nur eine zeitnahe Verabschiedung des Gesetzes beheben könnte. Erließe das Bundesverfassungsgericht die beantragte einstweilige Anordnung, könnte das Gesetzgebungsverfahren erst am 29. September 2023 – das sei die nächste turnusgemäße Sitzung des Bundesrates – abgeschlossen werden.

47

bb) Erginge die einstweilige Anordnung nicht, hätte der Antragsteller aber mit seinem Antrag in der Hauptsache später Erfolg, so drohte ihm zwar ein Verlust der verfolgten Mitwirkungsrechte als Abgeordneter bezogen auf das hier relevante Gesetzgebungsverfahren. Dabei sei jedoch zu beachten, dass eine spätere Feststellung der Rechtsverletzung durch das Bundesverfassungsgericht das verletzte Recht zwar nicht wiederherstellen, aber doch eine ideelle Wiedergutmachung darstellen würde, die der Annahme eines vollständigen Rechtsverlusts entgegenstünde. Hinzu komme, dass die Intensität einer dann etwaig festgestellten Verletzung angesichts der auch bei der zeitlichen Verdichtung verbleibenden Mitwirkungsmöglichkeiten als nicht sonderlich hoch einzuschätzen sei.

48

IV.

1. Mit Schriftsatz vom 30. Juni 2023 hat der Antragsteller auf den Schriftsatz des Antragsgegners erwidert und dem Beitritt anderer Abgeordneter widersprochen (vgl. V.).

49

Dem Eilantrag stehe eine Vorwegnahme der Hauptsache nicht entgegen. Der begehrte einstweilige Rechtsschutz beziehe sich konkret auf die 2. Novelle des Gebäudeenergiegesetzes; allein dieses Gesetzgebungsverfahren und die diesbezüglichen Verfahrensverkürzungen seien Gegenstand des eingereichten Antrags im einstweiligen Rechtsschutz. Mit dem Eilantrag werde nicht die Absicht verfolgt, eine dauerhafte Klärung einer Art Mindestberatungszeitraum zu erreichen. 50

Die am 30. Juni 2023 verteilten „Formulierungshilfen“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz stellten keine Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen dar; solche lägen weiterhin nicht vor. Formulierungshilfen, die typischerweise im Kabinett beschlossen würden, seien nur die Grundlage von Änderungsanträgen. Mit der Vorlage der von der Regierung erarbeiteten Formulierungshilfen sei in einem nur für ausgewählte Vertreter der Koalition zugänglichen Abstimmungsprozess de facto eine neue Regierungsvorlage erstellt worden, die nun in Form von Änderungsanträgen der Koalitionsfraktionen in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden solle. Dies unterstreiche die Rechtsmissbräuchlichkeit des Verfahrens. Die politisch relevanten inhaltlichen Regelungen seien letztlich nur im Innenraum der Regierung erarbeitet worden und würden im parlamentarischen Verfahren lediglich wenige Tage behandelt, obwohl das Inkrafttreten des Gesetzes diese Eile nicht erfordere. 51

Der Antragsgegner lasse weiterhin außer Acht, dass die Koalitionsfraktionen mit ihrer Verfahrensmehrheit noch im Juli eine Sondersitzung des Bundestages anberaumen könnten, sodass die Verzögerung im Falle einer einstweiligen Anordnung gering wäre; der Bundesrat folge einem solchen Vorhaben typischerweise für seine Sitzung. In der Abwägung der Interessen stehe dieser Verzögerung gegenüber, dass dem Antragsteller eine Mitwirkung und Beeinflussung auch von rechtstechnischen Details endgültig verwehrt würden. Die Abgeordneten seien als Volksvertreter für eine rechtstechnisch gelungene Umsetzung auch im Detail verantwortlich. Die zuletzt einzigartig häufigen Korrekturgesetze zeigten, dass rechtstechnisch zunehmend unsauber gearbeitet werde. 52

Insgesamt liege eine vorsätzliche Verkürzung der Beratungszeit aus politischen Gründen, namentlich wegen des Ansehens der Koalition, vor. 53

2. Der Antragsgegner hat mit Schriftsatz vom 1. Juli 2023 ergänzend Stellung genommen. 54

Die Formulierungshilfe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz sei als Vorgriff auf den in der folgenden Sitzungswoche förmlich zu beschließenden Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zu verstehen. Sie ermögliche eine hinreichend informierte Teilnahme an der Beratung über den Gesetzentwurf. Es wäre eine Missachtung des Parlaments, wenn bereits vor der Sachverständigenanhörung und der abschließenden Ausschussberatung eine Berücksichtigung dieser Beratungsergebnisse ausgeschlossen würde. Klar sei aber auch, dass die Abweichung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen von der Formulierungshilfe – wenn überhaupt – aller Voraussicht nach überschaubar sein werde. 55

3. Der Antragsteller hat mit Schriftsatz vom 3. Juli 2023 erneut Stellung genommen. Der Vortrag des Antragsgegners zu der Formulierungshilfe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz zeige, dass der Regierung ermöglicht werden solle, bis zur letzten Sekunde an ihrer eigenen Initiative weiterzuarbeiten, ohne dass die Änderungen das Ergebnis der parlamentarischen Beratung seien. Die Formulierungshilfe müsse nun formal in Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen überführt werden. Dies geschehe wohl erst spät am Dienstagabend und damit unmittelbar vor der Ausschusssitzung am Mittwoch, dem 5. Juli 2023. Das gewählte Verfahren führe dazu, dass Änderungsvorschläge der Abgeordneten der Opposition nicht mehr berücksichtigt werden könnten. In der Ausschusssitzung am Mittwoch sei die geplante Debattenzeit zu knapp, um den Gesetzentwurf sachgerecht diskutieren zu können. Dies unterstrichen auch die bisher eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen zu der Formulierungshilfe eindrucksvoll.

4. Mit Schriftsatz vom 5. Juli 2023 hat der Antragsgegner mitgeteilt, dass die Mitglieder des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 4. Juli 2023 um 17:48 Uhr per E-Mail einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (Ausschuss-Drucks 20<25>451) erhalten hätten. Dieser sei in der Sitzung des Ausschusses am 5. Juli 2023 beschlossen worden. Die Abläufe bestätigten, dass von einer Missachtung der aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG fließenden Beteiligungsrechte des Antragstellers gänzlich oder in einem substantiellen Umfang nicht die Rede sein könne.

5. Darauf hat der Antragsteller am 5. Juli 2023 erwidert, aus den Beratungen im Ausschuss, den digitalen Signaturen sowie den Äußerungen der Sprecherin des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz ergebe sich deutlich, dass die Bundesregierung bis Freitag letzter Woche die Autorenschaft an dem eingebrachten Gesetzentwurf ausgeübt habe, wodurch es sich um eine Modifizierung des Initiativrechts gemäß Art. 76 Abs. 1 GG unter Umgehung des Art. 76 Abs. 2 GG handele. Zwischen dem Eingang der Änderungsanträge am Dienstag um 17:48 Uhr und dem Beginn der Beratung im Ausschuss am Mittwoch um 8:30 Uhr hätten über Nacht nur 14 Stunden und 42 Minuten gelegen. Dies zeige, dass seine Beteiligungsrechte rechtsmissbräuchlich verkürzt worden seien.

V.

1. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Bundespräsidenten, dem Bundesrat, der Bundesregierung, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, dem Bundesministerium der Justiz und den im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

2. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat mit Schriftsatz vom 29. Juni 2023 auf die Abgabe einer Stellungnahme verzichtet mit dem Hinweis, dass der Deutsche Bundestag selbst über den Ablauf der parlamentarischen Beratungen entscheide.

3. Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag hat mit Schriftsatz vom 30. Juni 2023

Stellung genommen.

a) Das Verfahren zur 2. Novelle des Gebäudeenergiegesetzes genüge den Anforderungen an ein geordnetes und seriöses Gesetzgebungsverfahren nicht. Es sei geeignet, das Recht der Abgeordneten auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung zu verletzen, und verhindere die Möglichkeit der fraktionsinternen Willensbildung und Sachberatung. 62

b) Die Bundesregierung und die sie tragenden Fraktionen hätten zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz bisher ausschließlich außerparlamentarische und vollkommen intransparente Verhandlungen durchgeführt. Angekündigte Änderungen seien keine Ergebnisse parlamentarischer Beratungen oder öffentlicher Expertenanhörungen. Selbst wenn Änderungsanträge am Freitag, dem 30. Juni 2023, vorlägen, biete dies unter keinen Umständen die Gewähr für eine seriöse Vorbereitung der Anhörung am Montag, dem 3. Juli 2023, und eine der Komplexität der Materie angemessene parlamentarische Beratung. Eine Auswertung der Anhörung oder gar die Formulierung konkreter Änderungstexte werde für die Fraktionen kaum durchführbar sein, für einzelne Abgeordnete sei sie faktisch unmöglich. Es komme hinzu, dass die Ausschusssitzungen am Beginn der Sitzungswoche mit den Gremiensitzungen der Fraktionen kollidierten und so die fraktionsinterne Willensbildung zu etwaigen Ergebnissen der Anhörung erheblich erschweren. 63

4. Die weiteren im Rubrum genannten Abgeordneten haben mit am 30. Juni 2023 (Beigetretene zu 1. bis 7.), am 1. Juli 2023 (Beigetretene zu 8.) beziehungsweise am 4. Juli 2023 (Beigetretene zu 9. bis 11.) eingegangenen Schriftsätzen den Beitritt erklärt (§ 65 Abs. 1 BVerfGG) und sich dem Vorbringen des Antragstellers angeschlossen. 64

5. Der Abgeordnete Helfrich aus der CDU/CSU-Fraktion hat mit Schriftsatz vom 1. Juli 2023 Stellung genommen. Er unterstütze den Antragsteller und schließe sich der Stellungnahme seiner Fraktion an. 65

B.

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

I.

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht 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 Abs. 1 BVerfGG erfüllt sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>; 132, 195 <232 Rn. 86>; 150, 163 <166 Rn. 10>; 151, 58 <63 Rn. 11> - Änderung Parteienfinanzierung - Eilantrag; 155, 357 <373 Rn. 37> - AfD - Finanzierung Desiderius-Erasmus-Stiftung - eA; 67

160, 177 <184 Rn. 17> – 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 <161 Rn. 24> – Wahlrechtsausschluss Europawahl - Eilantrag; stRspr). Im Organstreitverfahren ist dabei zu berücksichtigen, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung einen Eingriff des Bundesverfassungsgerichts in die Autonomie eines anderen Verfassungsorgans bedeutet (vgl. BVerfGE 106, 253 <261>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>; 145, 348 <356 f. Rn. 29>; 150, 163 <166 Rn. 10>; 160, 177 <184 Rn. 17>). Der Erlass kann allein der vorläufigen Sicherung des streitigen organschaftlichen Rechts des Antragstellers dienen, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung der Hauptsache durch Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt wird (vgl. BVerfGE 89, 38 <44>; 96, 223 <229>; 98, 139 <144>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>; 145, 348 <356 f. Rn. 29>; 150, 163 <166 Rn. 10>; 151, 58 <65 Rn. 15>; 154, 1 <9 Rn. 23> – Abwahl des Vorsitzenden des Rechtsausschusses - eA; 155, 357 <375 Rn. 40>; 159, 1 <9 Rn. 24> – Vorschlagsrecht zur Wahl eines Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages - eA; 159, 14 <22 Rn. 26> – Wahl eines Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages - eA; 162, 188 <199 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>; 150, 163 <166 Rn. 10>; 160, 177 <184 Rn. 17>).

2. Bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahmen vorgetragen werden, grundsätzlich 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>; 103, 41 <42>; 118, 111 <122>; 143, 65 <87 Rn. 35>; 157, 332 <375 Rn. 68> – ERatG - eA; 159, 40 <65 Rn. 71> – Normenkontrolle Wahlrechtsreform 2020 - eA; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. November 2022 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 165 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 - eA).

3. Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss das Bundesverfassungsgericht 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>; 106, 351 <355>; 108, 238 <246>; 125, 385 <393>; 126, 158 <168>; 129, 284 <298>; 132, 195 <232 f. Rn. 87>; 143, 65 <87 Rn. 35>; 157, 332 <377 Rn. 73>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. November 2022 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 172; stRspr).

4. Das Bundesverfassungsgericht ist bei seiner Entscheidung nach § 32 Abs. 1 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, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Novem-

68

69

70

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig. 71

1. Durch eine einstweilige Anordnung darf die Hauptsache grundsätzlich nicht vorweggenommen werden (vgl. BVerfGE 34, 160 <162>; 46, 160 <163 f.>; 67, 149 <151>; 147, 39 <46 f. Rn. 11>; 152, 63 <65 Rn. 5> - Einstweilige Anordnung PSPP II; stRspr), denn sie soll lediglich einen Zustand vorläufig regeln, nicht aber die Hauptsache präjudizieren (vgl. BVerfGE 8, 42 <46>; 15, 219 <221>; 147, 39 <47 Rn. 11>; 152, 63 <66 Rn. 5>; 159, 40 <58 Rn. 53>). 72

a) Unzulässig ist ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung daher regelmäßig dann, wenn es dem Antragsteller um eine eilige Entscheidung über die im Hauptsacheverfahren angegriffene Maßnahme und nicht nur um eine vorläufige Regelung geht (vgl. BVerfGE 147, 39 <47 Rn. 11>; 152, 63 <66 Rn. 5>). 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 <47 Rn. 12>; 152, 63 <66 Rn. 6>; 159, 40 <58 f. Rn. 54>). 73

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 Antragsteller in anderer Weise ausreichender Rechtsschutz nicht mehr gewährt werden könnte (vgl. BVerfGE 34, 160 <163>; 46, 160 <163 f.>; 67, 149 <151>; 108, 34 <40>; 111, 147 <153>; 130, 367 <369>; 132, 195 <233 Rn. 88>; 143, 65 <87 f. Rn. 36>; 147, 39 <47 Rn. 11>; 152, 63 <66 Rn. 5>; 155, 357 <374 Rn. 38>; 157, 332 <375 Rn. 69>; 160, 177 <185 Rn. 19>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. Januar 2023 - 2 BvR 2189/22 -, 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 <59 Rn. 55>; Graßhof, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 32 Rn. 48 <Juli 2002>). 74

b) Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist auch dann regelmäßig unzulässig, wenn das Bundesverfassungsgericht eine entsprechende Rechtsfolge im Verfahren der Hauptsache nicht bewirken könnte (vgl. BVerfGE 7, 99 <105>; 14, 192 <193>; 16, 220 <226>; 151, 58 <64 Rn. 13>; 154, 1 <9 Rn. 22>; 155, 357 <374 Rn. 38>; 159, 1 <8 Rn. 22>; 159, 14 <21 Rn. 24>). Demgemäß kommt der Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreit, welche die Verpflichtung des Antragsgegners zu einem bestimm-

ten Verhalten zum Gegenstand hat, grundsätzlich nicht in Betracht (vgl. BVerfGE 151, 58 <64 Rn. 13>; 155, 357 <374 Rn. 38>; 159, 1 <8 Rn. 22>; 159, 14 <21 Rn. 24>). Dies gilt auch, soweit der Antragsteller eine Anordnung mit rechtsgestaltender Wirkung begehrt (vgl. BVerfGE 136, 277 <301 Rn. 64> m.w.N., auch mit Verweis auf eine Sonderkonstellation in BVerfGE 112, 118 <147 f.>; 162, 188 <199 Rn. 30>).

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 <9 Rn. 22> m.w.N.; 155, 357 <375 Rn. 40>; 162, 188 <200 Rn. 31>).

76

2. Hieran gemessen begehrt der Antragsteller 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 Antragstellers zu verhindern.

77

Die 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 Antragsteller 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 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden organschaftlichen Rechte im Zusammenwirken mit anderen Verfassungsnormen, namentlich Art. 42 und 76 f. GG, nicht gewahrt wurden.

78

Der 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 Antragstellers festgestellt.

79

3. Die Beitritte sind zulässig. Die Beigetretenen haben als Mitglieder des Deutschen Bundestages die gleiche organschaftliche Stellung wie der Antragsteller (§ 65 Abs. 1 BVerfGG).

80

III.

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 Antragstellers 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). 81

1. Der Antrag im Organstreit erscheint zum derzeitigen Zeitpunkt jedenfalls mit Blick auf das Recht des Antragstellers auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG weder von vornherein unzulässig (a) noch offensichtlich unbegründet (b). Vor diesem Hintergrund kann hier offenbleiben, ob mit Blick auf die weiteren vom Antragsteller geltend gemachten Abgeordnetenrechte, die er aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit 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. 82

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

aa) 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. 84

Einzelne Akte des Gesetzgebungsverfahrens können statthafter Antragsgegenstand des Organstreitverfahrens sein, wenn ein Beteiligter schlüssig darlegen kann, dadurch sei in seine Rechte eingegriffen worden (vgl. BVerfGE 2, 143 <177>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvE 5/18 -, Rn. 42 - PartGuaÄndG 2018 - Organstreit). Allerdings hat der Senat die Terminierung einer zweiten und dritten Lesung eines Gesetzentwurfs im Beschluss vom 28. April 2005 (BVerfGE 112, 363) als eine vorbereitende, nicht rechtserhebliche Maßnahme eingeordnet (vgl. BVerfGE 112, 363 <365 f.>). Ob diese Rechtsprechung im vorliegenden Fall einschlägig ist, erscheint jedoch fraglich. Der Antragsteller im dortigen Verfahren sah sich durch die Terminierung der zweiten und dritten Lesung in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt und machte geltend, das beabsichtigte Zustimmungsgesetz sei verfassungs- und staatswidrig (vgl. BVerfGE 112, 363 <364>). 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 substantiellen, auf die Kraft des Arguments gegründeten Willensbildung verbinde (vgl. BVerfGE 112, 363 <366>). Vorliegend moniert der Antragsteller, wegen zu kurzfristig zur Verfügung gestellter Unterlagen und der Ge- 85

staltung 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 Abs. 1 Satz 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“-Gesetzesentwurfs für sich genommen einen statthaften Antragsgegenstand im Organstreitverfahren darstellt.

bb) Der Antrag in der Hauptsache ist auch nicht wegen fehlender Antragsbefugnis von vornherein unzulässig. Die Möglichkeit einer Verletzung der Rechte des Antragstellers unmittelbar aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG erscheint nicht ausgeschlossen und wird vom Antragsgegner auch nicht bestritten. Ob darüber hinaus Art. 42 und 76 ff. GG auf die Rechtsstellung des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG einwirken, kann daher dahinstehen und bleibt gesonderter Prüfung im Hauptsacheverfahren vorbehalten. 86

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

aa) (1) Art. 38 Abs. 1 Satz 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>; 130, 318 <342>; 137, 185 <242 Rn. 151>; 160, 368 <383 f. Rn. 48 f.> m.w.N. – Wahl eines Vizepräsidenten des Bundestages - Vorschlagsrecht; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 93 – Parteienfinanzierung - Absolute Obergrenze). Den Abgeordneten steht nicht nur das Recht zu, im Deutschen Bundestag abzustimmen (zu „beschließen“, vgl. Art. 42 Abs. 2 GG), sondern auch das Recht zu beraten (zu „verhandeln“, vgl. Art. 42 Abs. 1 GG). Dies setzt eine hinreichende Information über den Beratungsgegenstand voraus (vgl. BVerfGE 70, 324 <355>; 125, 104 <123>; 150, 204 <231 Rn. 81>; 150, 345 <368 f. Rn. 58>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 93). Die Abgeordneten müssen dabei Informationen nicht nur erlangen, sondern diese auch verarbeiten können (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 93 m.w.N.). 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, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 93; vgl. auch BVerfGE 150, 345 <369 Rn. 58>). 88

(2) Welche Bindungen sich aus dem Grundsatz der gleichberechtigten Teilhabe der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung für die Ausgestaltung von Gesetz- 89

gebungsverfahren ergeben, hat der Senat bisher nicht entschieden (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 92).

Zwar ist es der Parlamentsmehrheit (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG) grundsätzlich vorbehalten, die Prioritäten und Abläufe bei der Bearbeitung von Gesetzgebungsverfahren zu bestimmen (vgl. BVerfGE 145, 348 <360 f. Rn. 37>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 91). Auch enthält das Grundgesetz keine konkreten Vorgaben für die Dauer der Gesetzesberatung (vgl. BVerfGE 145, 348 <360 Rn. 37>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, 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, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 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 Abs. 1 Satz 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 substantiellem Umfang missachtet wird (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 96; zur Verweigerung der Beratung einer Gesetzesinitiative BVerfGE 145, 348 <361 f. Rn. 38>). Für die Möglichkeit einer missbräuchlichen Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel, die Teilhaberechte der Abgeordneten ohne jeden Sachgrund einzuschränken, bieten Art. 77 Abs. 1, Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG keine Grundlage (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 96).

bb) Hieran gemessen ist der Antrag auf Feststellung einer Verletzung der Beteiligungsrechte des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 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 Antragstellers Rechnung getragen hat, eingehender Prüfung.

Dabei wird in Rechnung zu stellen sein, dass der Bundesminister der Finanzen 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. Juni 2023 ein zweiseitiges Papier mit dem Titel „Leitplanken [...] zur weiteren Beratung des Gebäudeenergiegesetzes“ (vgl. BT-AusschussDrucks 20<25>397) veröffentlichten, das vom Vorsitzenden der SPD-Bun-

90

91

92

93

destagsfraktion als „Paradigmenwechsel“ (vgl. Handelsblatt vom 13. Juni 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-Plenarprotokoll 29/109, S. 13173 <D>) bezeichnet wurde. Gleichwohl fand am 21. Juni 2023 eine erste Anhörung zu dem Gesetzentwurf statt. Am Freitag, dem 30. Juni 2023, übersandte der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz eine Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz (BT-AusschussDrucks 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. Juli 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-AusschussDrucks 20<25>429, S. 5; 20<25>432, S. 4; 20<25>433, S. 2; 20<25>435, S. 4 f.; 20<25>438, S. 3; 20<25>439, S. 3; 20<25>440, S. 2; siehe auch BT-AusschussDrucks 20<25>430, S. 3). Nach der Einbringung eines Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen und der abschließenden Beratung im Ausschuss für Klimaschutz und Energie soll die Schlussabstimmung am 7. Juli 2023 im Plenum des Deutschen Bundestages stattfinden.

Dass dieses Verfahren sich als eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Wahrnehmung der Verfahrensautonomie der Parlamentsmehrheit darstellt, kann nicht ohne Weiteres angenommen werden. Der Antragsgegner 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 Abs. 1 Satz 2 GO-BT), gewahrt worden sein dürften, bedarf es näherer, im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht leistbarer Prüfung, ob die Beteiligungsrechte des Antragstellers vorliegend ohne ausreichenden sachlichen Grund in substantiellem Umfang beeinträchtigt wurden und sich die durch die Parlamentsmehrheit gewählte Verfahrensgestaltung als eine rechtsmissbräuchliche Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens darstellt (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 96).

Dafür könnte sprechen, dass zumindest hinsichtlich des beabsichtigten Inkrafttretens des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes ab dem 1. Januar 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. Juni 2023 und die Mitteilung des Ergebnisses der Koalitionsverhandlungen vom 26./27. Juni 2023 eine den Anforderungen des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG genügende Beteiligung des Antragstellers an der weite-

94

95

ren 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.>) sowie die Abgeordneten auf den Austausch untereinander und die Unterstützung durch eigene Mitarbeiter (vgl. § 12 Abs. 3 AbgG) und solche der Fraktion zurückgreifen können. Darüber hinaus bedarf es der Prüfung, ob die vom Antragsgegner 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.

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

96

2. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners 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 Bundesverfassungsgericht 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 Erfolgchancen in der Hauptsache abhängig zu machen (vgl. BVerfGE 104, 23 <28> m.w.N.).

97

Der demgegenüber erfolgte Verweis des Antragsgegners auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts im 104. und 106. Band (vgl. BVerfGE 104, 23 <28>; 106, 253 <261>) 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.

98

3. Die demgemäß vom Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Entscheidung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG vorzunehmende Folgenabwägung führt zu dem Ergebnis, dass die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechenden Gründe überwiegen.

99

a) Erginge die einstweilige Anordnung und bliebe dem Antrag in der Hauptsache der

100

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 abzusehen. In der vorliegenden Konstellation ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Verabschiedung des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes zu einem sein Inkrafttreten ab dem 1. Januar 2024 nicht berührenden Zeitpunkt ohne Weiteres möglich bliebe. Insoweit weist der Antragsteller darauf hin, dass der Antragsgegner noch für den laufenden Kalendermonat eine Sondersitzung des Deutschen Bundestages anberaumen könnte (vgl. Art. 39 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG). Soweit der Antragsgegner 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 Abs. 2 Satz 2 GG).

Der vom Antragsgegner 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 Antragsgegner 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.

101

b) Erginge die einstweilige Anordnung nicht und hätte der Antrag in der Hauptsache (jedenfalls) hinsichtlich des geltend gemachten Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe des Antragstellers an der parlamentarischen Willensbildung Erfolg, käme es zu einer irreversiblen, substantiellen Verletzung dieses Rechts. Dem Antragsteller 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 <391 Rn. 64>). Etwas anderes folgt entgegen der Auffassung des Antragsgegners auch nicht aus dem Umstand, dass ein Erfolg in der Hauptsache möglicherweise positive Auswirkungen auf die Ausgestaltung künftiger Gesetzgebungsverfahren hätte.

102

Soweit der Antragsgegner meint, dass eine spätere Feststellung der Rechtsverletzung durch das Bundesverfassungsgericht das verletzte Recht 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

103

Falle des Eintritts irreparabler Folgen ausgeschlossen wäre. Dadurch wäre dem Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit genommen, streitige organschaftliche Rechte zu sichern, obwohl dies im Einzelfall – trotz des grundsätzlich nicht lückenlosen vorläufigen Rechtsschutzes – verfassungsrechtlich geboten sein kann.

c) Im Ergebnis überwiegt daher unter den besonderen Umständen des vorliegenden Einzelfalls das Interesse an der Vermeidung einer irreversiblen Verletzung der Beteiligungsrechte des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gegenüber dem Eingriff in die Verfahrensautonomie des Antragsgegners, der der Umsetzung des konkret verfolgten Gesetzgebungsverfahrens letztlich nicht entgegensteht. 104

d) Der Senat weicht mit der tenorierten einstweiligen Anordnung von dem Antrag des Antragstellers 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 Antragsgegner die weitere Terminierung der Verfahrensschritte des vorliegend in Streit stehenden Gesetzgebungsverfahrens unter Beachtung der hier in die Folgenabwägung eingestellten Rechte vornehmen wird. 105

C.

Diese Entscheidung ist mit 5:2 Stimmen ergangen. 106

König	Müller	Kessal-Wulf
Langenfeld	Wallrabenstein	Fetzer
	Offenloch	

Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Juli 2023 - 2 BvE 4/23

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Juli 2023 - 2 BvE 4/23 -
Rn. (1 - 106), http://www.bverfg.de/e/es20230705_2bve000423.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2023:es20230705.2bve000423