# Schnell ist nicht zu schnell

## Wie das Bundesverfassungsgericht mit der selbst angestoßenen Verrechtlichung des Gesetzgebungsverfahrens hadert

**Johannes Gallon**

28.02.2026 doi: 10.59704/b92ab7aef03fb3d1

Sechs Stunden und fünf Minuten dauerte die mündliche Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts am vergangenen Donnerstag. Diese Zeit benötigten die acht Richter*innen des Zweiten Senats, um das Organstreitverfahren zum Gebäudeenergiegesetz zu erörtern: Welche Bedeutung haben Abgeordnetenrechte im Gesetzgebungsverfahren? Gibt es ein Recht auf eine angemessene Vorbereitung der Abgeordneten? Was folgt daraus für die Dauer der Gesetzgebungsverfahren? Oder in den Worten von Vizepräsidentin Ann-Katrin Kaufhold: Braucht es ein „Tempolimit“ für Gesetzgebungsverfahren im Bundestag?

Das politische Problem ist gravierend: Es ist seit vielen Jahren Parlamentspraxis, dass die Regierungsfraktionen nach den Fraktionssitzungen am Dienstagnachmittag umfangreiche Änderungsanträge für Gesetze einbringen, die dann wenige Stunden später am Mittwochmorgen in den Ausschusssitzungen beraten und am Freitag im Parlament endgültig beschlossen werden. Der vom Bundestag selbst etablierte parlamentarische Zeitplan ist so eng getaktet, dass Abgeordneten oft nur wenig Zeit zur inhaltlichen Auseinandersetzung vor der abschließenden Beschlussfassung bleibt. Die *politische* Kritik an der Beschleunigung oder Verdichtung der Gesetzgebung im Parlament, geteilt u. a. von der ehemaligen Bundestagspräsidentin Bärbel Bas (SPD), versucht der (inzwischen ehemalige) Abgeordnete Thomas Heilmann (CDU) nun auch vor dem Bundesverfassungsgericht, *rechtlich* fruchtbar zu machen.

Nachdem der Zweite Senat vor drei Jahren große Schritte in Richtung einer Kontrolle der Zeitdauer von Gesetzgebungsverfahren gemacht hat, haderten die Richter*innen nun sichtlich mit der eigenen Rechtsprechung. Der Senat hat sich in der Zwischenzeit personell deutlich verändert.[1] Die heute zuständigen Richter*innen und insbesondere die Berichterstatterin Astrid Wallrabenstein stehen dabei vor der delikaten Herausforderung, einen Umgang mit den 2023 ohne Not eingeschlagenen, weder überzeugenden noch praktikablen Maßstäben zu finden. Der Zweite Senat scheint nun auf einem guten Weg zu sein, dem parlamentarischen Verfahren mit der verfassungsrechtlich gebotenen Zurückhaltung zu begegnen.

### Die Vorgeschichte: eilige Änderungen im parlamentarischen Verfahren und ein Ausrufezeichen des BVerfG

Was war 2023 geschehen? Im Januar deutete das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Parteienfinanzierung erstmalig an, dass sich aus den Rechten der Abgeordneten und dem Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit zeitliche Maßstäbe für das Gesetzgebungsverfahren ergeben (Rn. 90–103). Das Gericht führte unter anderem aus, dass sich die Angemessenheit der Dauer eines Gesetzgebungsverfahrens im jeweiligen Einzelfall anhand von „Umfang, Komplexität, Dringlichkeit, Entscheidungsreife“ (Rn. 93) bestimme und das Gesetzgebungsverfahren im Parlament nicht missbräuchlich beschleunigt werden dürfe (Rn. 96). Der Senat bildete Maßstäbe und deutete eine Anwendung an, ließ das Ergebnis der Subsumtion aber letztendlich offen (Rn. 103).

[1] An der einstweiligen Anordnung wirkten neben drei anderen Richter*innen die heutige Berichterstatterin Astrid Wallrabenstein sowie Christine Langenfeld, Rhona Fetzer und Thomas Offenloch mit. Heute sind darüber hinaus Ann-Katrin Kaufhold, Peter Frank, Holger Wöckel und Sigrid Emmenegger mit der Sache befasst.

Bedeutung erlangten die Maßstäbe erstmalig wenige Monate später: Die damalige Koalition aus SPD, Grünen und FDP wollte nach heftigem politischen Streit das sogenannte Heizungsgesetz noch unbedingt vor der Sommerpause verabschieden. So brachte die Bundesregierung im Frühjahr einen Entwurf in das Gesetzgebungsverfahren ein, an dem noch Überarbeitungen vorgenommen werden sollten. Die Spitzen der Koalition einigten sich während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens auf Leitplanken, die in umfangreiche Formulierungshilfen der Bundesregierung und Änderungsanträge der Regierungsfraktionen resultierten. Diese erhielten die Abgeordneten der Opposition zum Teil erst sehr kurz vor den relevanten Ausschusssitzungen (vgl. auch die Darstellung beim Bundesverfassungsgericht, Rn. 2–10).

Dies veranlasste den Abgeordneten Thomas Heilmann (CDU), sich an das Bundesverfassungsgericht zu wenden – dabei berief er sich auf die neu gebildeten Maßstäbe aus dem Parteienfinanzierungsurteil. Neben dem nun mündlich verhandelten Organstreitverfahren beantragte er auch eine einstweilige Anordnung, um die Verabschiedung des Gesetzes vor der Sommerpause 2023 zu stoppen.

Eine Mehrheit von fünf zu zwei Stimmen im Zweiten Senat nahm den zugespielten Ball dankend an und setzte in dem Sommer ein verfassungspolitisches Ausrufezeichen. Der Zweite Senat gab dem Bundestag im Rahmen einer einstweiligen Anordnung auf, das Gesetz in der laufenden Sitzungswoche nicht mehr in zweiter und dritter Lesung zu behandeln. Dies hatte zur Folge, dass der Bundestag das Gesetz nicht mehr vor der geplanten Sommerpause verabschieden konnte, sondern erst im September 2023. Das Bundesverfassungsgericht begründete die einstweilige Anordnung mit einer möglichen Verletzung eben jener Maßstäbe, die es selbst im Januar 2023 aus der Taufe gehoben hatte. Zuständiger Berichterstatter in beiden Verfahren und treibende Kraft hinter der Fortentwicklung des Verfassungsrechts in dieser Sache war der inzwischen aus dem Gericht ausgeschiedene Richter Peter Müller.[2]

## Der verfassungsrechtliche Rahmen: Viel Wirbel um nichts?

Ein kurzer Blick ins Grundgesetz illustriert die Schwierigkeiten, vor denen am Donnerstag in Karlsruhe sowohl Antragsteller als auch Richter*innen standen: Die normative Ausgangslage ist (wohl aus gutem Grund) ausgesprochen dünn.

Das Grundgesetz regelt lediglich die Einbringung der Gesetzesvorlage in den Bundestag sowie den Gesetzesbeschluss durch den Bundestag explizit. Das Verfahren zwischen Einbringung der Gesetzesvorlage und Gesetzesbeschluss (drei Lesungen und Ausschussbefassung) ist lediglich in der Geschäftsordnung des Bundestages formalisiert und dort teilweise mit Fristen versehen. Letztere sind im vorliegenden Fall wohl aber eingehalten worden. Eine wie in der Geschäftsordnung des Bundestages vorgesehene Gliederung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens ist verfassungsrechtlich auch gar nicht zwingend, wie der Zweite Senat in einer seiner ersten Entscheidungen sehr deutlich festgehalten hat. In dieser Logik, die sich gründet in der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages, entscheidet der Bundestag, konkret die Bundestagsmehrheit und damit faktisch die Regierungsmehrheit, in erster Linie selbst über die Ausgestaltung seiner Verfahren.

Daraus resultieren Konflikte der strukturell unterlegenen opponierenden Abgeordneten mit der Parlamentsmehrheit. Das Bundesverfassungsgericht hat zum Schutz opponierender Abgeordneter aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG eine Reihe von sogenannten Statusrechten abgeleitet, die jedoch überwiegend gegenüber der Regierung wirken. Sie können aber auch gegenüber dem Bundestag Rechtsfolgen haben: So müssen etwa die Oppositionsfraktionen in den Ausschüssen des Bundestages spiegelbildlich repräsentiert sein.

Bis 2023 hat das Bundesverfassungsgericht diese Rechte aber nur (und mit guten Gründen) auf die

[2] Der nicht nur die Rechtsprechung prägte, sondern auch die dogmatischen Grundlagen in seiner Kommentierung Müller, Art. 38 GG, in: von Mangoldt / Klein / Starck, GG (7. Aufl. 2018), Rn. 80 f. prägte. Vgl. nun Müller / Drossel, Art. 38 GG, in: Huber / Voßkuhle, GG (8. Aufl. 2024), Rn. 176.

Parlamentsorganisation im Allgemeinen und nicht auf die konkrete Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens bezogen. Dies änderte sich 2023. Die unmittelbare wie erwartbare Folge: Seitdem wandten sich weitere Abgeordnete an das Bundesverfassungsgericht, um ein laufendes Gesetzgebungsverfahren stoppen zu lassen, in beiden Fällen ohne Erfolg.

## Das Gericht auf der Suche nach dem richtigen Antragsgegenstand

In der mündlichen Verhandlung wurde nun deutlich, dass beim genaueren Hinsehen im Rahmen des Hauptsacheverfahrens die Sache nun auch für den Senat weniger eindeutig ist. Dies zeigt sich schon in der Diskussion um den eigentlichen Antragsgegenstand, dem das Gericht zweieinhalb Stunden widmete. Das Verfassungsprozessrecht fordert eine (verfassungs-)rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners (hier des Bundestages), hinsichtlich der dann eine Antragsbefugnis (subjektive Betroffenheit des Abgeordneten in eigenen Rechten) gegeben sein muss.

Der sich zunächst selbst vertretende Thomas Heilmann, in der mündlichen Verhandlung unterstützt von Prof. Dr. Stefan Korioth, machte neben dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in seiner Gänze auch alle einzelnen Verfahrensschritte geltend (Behandlung der Vorlage in erster Lesung, Überweisung in den Ausschuss, Ausschussbefassung in mehreren öffentlichen Anhörungen und Beratung über die Änderungsanträge, geplante und tatsächliche Beratung in zweiter und dritter Lesung und Gesetzesbeschluss). Und zwar sowohl hinsichtlich des von der Regierungskoalition geplanten Gesetzesbeschlusses im Juli 2023 als auch hinsichtlich des tatsächlichen Beschlusses im September 2023.

Der Antragsteller argumentierte, teils mit unterschiedlichen Begründungen, dass der Bundestag seine Abgeordnetenrechte verletzt habe, indem der Gesetzesentwurf im Plenum und in dem Ausschuss im Vorfeld der geplanten Beschlussfassung im Juli zu schnell behandelt wurde. Auch habe die Bundesregierung den Gesetzentwurf lediglich als „Platzhalter“ eingebracht, weswegen Heilmann auch die Einbringung selbst angriff. Aufgrund des verdichteten parlamentarischen Verfahrens im Sommer 2023 hätte auch der daraus resultierende Gesetzesbeschluss im September 2023 seine Rechte verletzt.

Es drängen sich vier Gründe für die Unklarheiten hinsichtlich des Antragsgegenstandes auf. Dies ist *erstens* ein wenig fokussierter Antrag, der mit unterschiedlichen, changierenden und wohl wenig strukturierten Begründungen der Rechtsverletzung das gesamte Gesetzgebungsverfahren sowie dessen Teile angreift.

*Zweitens* ergeben sich Herausforderungen aus den Eigenheiten des parlamentarischen Regierungssystems. Die politische Meinungsbildung und technische Übersetzung der Interessen in Gesetze und Änderungsanträge findet nicht (nur) in formalisierten Verfahren, geprägt durch Verfassung und Geschäftsordnung, statt. Vielmehr verlagert sich viel in ein informelles Dreieck zwischen den Regierungsfraktionen, der Bundesregierung und den Regierungsparteien. Oppositionsabgeordnete haben in diesem Dreieck politisch keinen Platz. Die Meinungsbildung der Regierungskoalition nun zum Gegenstand eines verfassungsrechtlichen Verfahrens zu machen, birgt die Herausforderung, diese und ihre eventuelle Verlagerung zur Regierung kaum in rechtliche Kategorien fassen zu können. Eng damit zusammen hängt *drittens* das Problem, dass die Verfassung ausdrücklich neben der Einbringung der Gesetzesvorlage nur den Gesetzesbeschluss als rechtserhebliche Maßnahme vorsieht. Auch hier fehlen neben dem Gesetzesbeschluss selbst eindeutige normative Anknüpfungspunkte für den Antrag des Antragstellers.

Und *viertens* steht der Antrag in der Hauptsache vor dem Problem, dass das Bundesverfassungsgericht durch seine einstweilige Anordnung selbst in den Sachverhalt eingriff. Die geplante, aber noch nicht festgesetzte Beratung des Gesetzesbeschlusses im Juli 2023 fand daher nicht mehr statt und konnte die Rechte des Antragstellers folglich nicht verletzen. Gleichzeitig fiel es den Richter*innen ersichtlich schwer, in dem Gesetzesbeschluss aus dem September 2023, zwei Monate nach Einbringung der letzten Ände-

rungsanträge, eine Rechtsverletzung der Rechte des Antragstellers zu erkennen.

So blieb der Antragsgegenstand bis zum Ende der Verhandlung unklar. Dies eröffnet den Richter*innen aber auch eine große Freiheit im Umgang mit den Anträgen: Aufgrund ihrer Vielzahl und Uneindeutigkeit erscheint es einerseits möglich, den gesamten Antrag als unsubstantiiert und damit unzulässig zurückzuweisen, andererseits, sich Antrag und Sachverhalt so zuzuschneiden, dass die Maßstabsbildung und -anwendung so gelingt, wie von den Richter*innen gewünscht.

## Das Gericht auf der Suche nach den (richtigen) Maßstäben

Ähnlich, und im Ergebnis beliebig, war auch die Verhandlung über die richtigen verfassungsrechtlichen Maßstäbe. Der Antragsteller trug verschiedene Erwägungen vor, die einerseits an die verfassungsgerichtlichen Maßstäbe aus den Entscheidungen von 2023 anknüpften, andererseits die Geschäftsordnungen von Bundestag und dem zuständigen Ausschuss mit Verfassungsrecht gleichsetzten. Und schließlich kam er wiederholt auf allgemeine Erwägungen zum Verhältnis von Regierungen und Parlament zurück.

Verfassungsrechtlich gehaltvoll wurde dann die Auseinandersetzung des Senats mit dem Prozessbevollmächtigten des Bundestages, Prof. Dr. Heiko Sauer. Dieser bemühte sich, dem Zweiten Senat ein Konzept der Missbrauchskontrolle anzubieten, die einerseits irgendwie mit den Maßstäben aus den Entscheidungen im Jahr 2023 in Einklang zu bringen ist und sich andererseits eignet, die Kuh vom Eis zu bringen und den Antrag abzuweisen. Möglicherweise hätte das Konzept darüber hinaus das Potential, den Zweiten Senat aus der (selbst verursachten) Situation zu befreien, engmaschig zu beurteilen, wie viel Zeit angemessen für ein Gesetzgebungsverfahren ist. Verschiedene Äußerungen von der Senatsbank ließen neben unterschiedlichen Konzepten auch eine gewisse Hilflosigkeit im Umgang mit den selbstaufgestellten Maßstäben und der tatsächlichen Unmöglichkeit einer Bestimmung angemessener Zeitdauer (angefangen bei der Frage, auf welchen Abgeordneten es eigentlich bei der Zeitbestimmung ankommt) erkennen. Das Gespräch gipfelte in der Frage mehrerer Richter*innen, wie die 2023 durch den Senat entwickelten Maßstäbe eigentlich zu verstehen seien.

Dem Senat scheint nun – nachdem es sich in der Hauptsache eingehend mit der Materie befasst hat – klar vor Augen zu stehen, dass eine entsprechende Zeitkontrolle zu einer umfassenden Konstitutionalisierung des Gesetzgebungsverfahrens führen würde. Dies hätte die Folge von umfangreichen verfassungsimmanenten Obstruktionsrechten für oppositionelle Abgeordnete im gesamten Gesetzgebungsverfahren. Unter ging in der Verhandlung die damit eng verbundene Frage der Rolle des Bundesverfassungsgerichts, die in der Verhandlungsgliederung noch vorgesehen war. Gerade sie ist für die Sache aber zentral: Die Konstitutionalisierung des Gesetzgebungsverfahrens birgt die Gefahr einer Überwachung und Gestaltung des parlamentarischen Verfahrens durch das Bundesverfassungsgericht selbst, wie auch in Rückschau auf die einstweilige Anordnung aus dem Jahr 2023 deutlich wird.

## Worum es eigentlich geht: die Gestaltung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens als verfassungsrechtliche oder politische Frage

Die gesamte Verhandlung war dabei von einem rechtsmethodischen Problem geplagt: der Bedeutung(-slosigkeit) des Grundgesetzes für die verfassungsrechtliche Maßstabsbildung. Geprägt von den Formulierungen aus 2023 und dem Vorbringen des Antragstellers wurde viel über die Rolle des Oppositionsabgeordneten im parlamentarischen Regierungssystem gesprochen, aber wenig über das Verfassungsrecht. Normativer Anknüpfungspunkt des Gespräches war eher die breite Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Abgeordnetenstatus als das Grundgesetz und die (wenig konkrete) Regelung des Gesetzgebungsverfahrens dortselbst. Verarbeitet wurden neben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allenfalls teleologische Argumente. Systematische Betrachtungen (z. B. Funktion des Bundesverfassungsgerichts im Gesetzgebungsverfahren, Verhältnis von Gesetzgebungsverfahren und Abgeordnetenrech-

ten) aber auch eine sprachliche oder historische Bearbeitung des Stoffes fehlten weitgehend.

Dies weist (wieder) auf die beiden Kernprobleme des Verfahrens (und eines verfassungsrechtlichen Tempolimits) hin: Dies ist *erstens* der verfassungsrechtliche Umgang mit dem parlamentarischen Regierungssystem und den damit einhergehenden informellen Beziehungen der Akteure. Und *zweitens* (ver-)führen fehlende verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte zu großer Freihändigkeit in der Gewährung verfassungsrechtlicher Rechte durch das Gericht, wie in den beiden Entscheidungen von 2023 deutlich wird. So wurde die Frage, ob das Grundgesetz das Gesetzgebungsverfahren (zugunsten der Entfaltung des Demokratieprinzips in seiner Ausprägung der Verfahrenshoheit der Mehrheit) möglicherweise bewusst offenhält (was dem Textbefund aber auch der schon bemühten früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entspricht), allenfalls am Rande besprochen.

Ein gutes Indiz für die Prekarität der verfassungsrechtlichen Argumente des Antragstellers ist die Skepsis, mit der der Zweite Senat den Anträgen nun begegnet. Insbesondere im Vergleich mit der Verve der einstweiligen Anordnung in der gleichen Sache aus dem Sommer 2023. Gleichzeitig verschärft diese einstweilige Anordnung das heutige Problem für den Zweiten Senat gleich doppelt: Zum einen sind Maßstäbe in der Welt, hinter die das Gericht nur mit guten (aber konstruierbaren) Gründen zurückkann, zum anderen hat es durch die Anordnung den politischen Vorgang selbst verändert.

Auch die Wahrnehmung von Rechtsprechungskompetenzen lässt sich nicht vollständig von den richtenden Personen trennen. Es sollte aber nicht nur außenstehenden Beobachtern zu denken geben, wie stark die Rechtsprechung aus dem Jahr 2023 vom ehemaligen Berichterstatter geprägt war. Politisch wäre es angebracht, das parlamentarische Verfahren zu entschleunigen und die Zeitabläufe des Parlaments zu verändern, um den Abgeordneten mehr Zeit zur Beratung zu ermöglichen. Die Möglichkeit dazu hätte die Bundestagsmehrheit jederzeit. Die 2023 etablierte Rechtsprechung stellt sich aber als ein erhebliches Problem dar, weil das Bundesverfassungsgericht (und nicht die verfassungsgebenden Organe) genuin politische Fragen verrechtlicht. Für eine Korrektur der eigenen Rechtsprechung durch den Zweiten Senat ist es nicht zu spät.

AUTOR*IN

**Johannes Gallon**
Johannes Gallon ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Europarecht (Prof. Dr. Anna Katharina Mangold) an der Europa-Universität Flensburg und Doktorand an der Bucerius Law School.

EMPFOHLENE ZITATION
Gallon, Johannes: Schnell ist nicht zu schnell: Wie das Bundesverfassungsgericht mit der selbst angestoßenen Verrechtlichung des Gesetzgebungsverfahrens hadert, Verfassungsblog, 28.02.2026, doi: 10.59704/b92ab7aef03fb3d1.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260301-145427-0.