Der Bundestag ist kein Akklamationsorgan

Zum verfassungsrechtlichen Mindestrahmen parlamentarischer Beratung nach dem GEG-Verfahren

Christian Burholt

02.07.2026 doi: 10.59704/11684ca40e360b2e

Am 26. Februar 2026 verhandelte der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts sechs Stunden lang über eine zentrale Frage: Wie viel Zeit brauchen Abgeordnete, damit der Bundestag mehr ist als ein bloßer Resonanzkörper bzw. ein bloßes Vollzugsorgan exekutiver Vorgaben? Der Senat rang dabei – ein „Hadern“, wie Johannes Gallon in diesem Blogpost eindrucksvoll beschrieb – auch mit den Konsequenzen seiner eigenen Eilentscheidung vom 5. Juli 2023, die in Berlin als „Paukenschlag“ wahrgenommen wurde und eine verfassungsrechtliche Debatte auslöste.

Gallons These, „schnell sei nicht zu schnell“, ist ein eleganter Appell an die gerichtliche Selbstbeschränkung – unterschätzt aber den schleichenden Kompetenzverlust der Legislative. Seine Warnung vor einer „Verrechtlichung“ übersieht, dass die aktuelle Praxis politischen Spielraum nicht weitet, sondern in die Hinterzimmer der Exekutive verlagert.

Das Kernproblem ist bestürzend schlicht: Es ist zur Normalität geworden, weitreichende Änderungen als „Formulierungshilfen“ exekutiv vorzubereiten und den Abgeordneten erst am späten Dienstagabend zuzuleiten – um sie am Mittwochmorgen im Ausschuss nur noch abzusegnen. Beim streitgegenständlichen GEG (Heizungsgesetz) wurde über Nacht *de facto* ein neuer Gesetzentwurf vorgelegt. Bei solchen „Übernacht-Vorlagen“ ist es für den einzelnen Abgeordneten unmöglich, zu erfassen, geschweige denn zu bewerten, worüber er am nächsten Morgen entscheiden soll (so auch die damalige Bundestagspräsidentin Bärbel Bas in ihrem Schreiben (sog. „Blauer Brief“) an Bundeskanzler und Fraktionsvorsitzende vom 3. März 2023).

Anders als Gallon meint, folgt aus der richterlichen Selbstbeschränkung gerade nicht, derartig unhaltbare Zustände hinzunehmen. Denn eine potenzielle Einzelfallkontrolle jedes zukünftigen Gesetzgebungsverfahrens ist nicht erforderlich. Der Senat könnte und sollte vielmehr deutlich machen, dass Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG den Bundestag *verpflichtet*, in seiner Geschäftsordnung ein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren zu normieren, das eine wirksame Ausübung der Mitwirkungsrechte des einzelnen Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet. Das Bundesverfassungsgericht sollte diese Pflicht und Selbstbindung des Parlaments für die Zukunft herausarbeiten und einfordern – statt selbst zum Richter über einzelne Verfahrensschritte zu werden.

Warum Eile handwerkliche Fehler produziert

Gallon verweist in seinem Beitrag auf die „normative Dünne“ des Grundgesetzes. Doch diese Dünne darf nicht mit einer verfassungsrechtlichen Leerstelle verwechselt werden. Die vom Antragsteller detailliert vorgetragenen Abläufe offenbaren eine Kausalität zwischen Hast und qualitativer Fehlerhaftigkeit, die verfassungsrechtlich nicht länger toleriert werden sollte.

Bis kurz vor der Entscheidung des Bundestages über das Heizungsgesetz kamen fortlaufend Änderungen vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Dessen erste Formulierungshilfe mit 110 Seiten kam am Freitagvormittag des 30. Juni 2023. Einigen wenigen Abgeordneten wurden für 110 Seiten Energierecht eine Rückmeldefrist von sage und schreibe 11 Minuten eingeräumt.[1] Alle anderen Abgeordneten hatten gar keine Möglichkeit, sich mit den weitreichenden Änderungen zu beschäftigen.

Der letzte Änderungsantrag aus der Feder des BMWK kam am späten Dienstagnachmittag des 4. Juli 2023 und war mitnichten identisch mit dem vorherigen Entwurf. Die Textanalyse förderte mindestens 30 nicht einmal gekennzeichnete Änderungen zutage. Es waren weitreichende Änderungen durch Ministerialbeamte, die Grundrechtseingriffe für Millionen von Bürgern bedeuteten, ohne dass ein einziger gewählter Parlamentarier ausreichend Zeit gehabt hätte, die Konsequenzen zu prüfen. Ein Beispiel: In § 559e Abs. 3 BGB wurde die Kappungsgrenze im Mietrecht von einer jährlichen auf eine monatliche Begrenzung umgestellt, was die finanzielle Belastung für Mieter signifikant erhöhte.

„Schnell" ist dann „zu schnell", wenn der einzelne Abgeordnete nicht mehr weiß, worüber er abstimmt. Die Quittung folgte prompt: Der Bundestag musste nach der finalen Beschlussfassung ein Berichtigungsverfahren nach § 122 Abs. 3 GO-BT einleiten, um handwerkliche Fehler zu korrigieren, die in der Hektik übersehen worden waren.

Die handwerklichen Fehler sind dabei zwar nicht selbst der verfassungsrechtliche Maßstab. Sie machen aber sichtbar, was extreme zeitliche Verdichtung im Gesetzgebungsverfahren bewirken kann. Wenn selbst offensichtliche Unstimmigkeiten nicht mehr rechtzeitig erkannt und korrigiert werden, liegt die Frage nahe, ob den Abgeordneten eine eigenständige Befassung mit dem Beratungsgegenstand noch real möglich war.

Es kann eigentlich nicht streitig sein, dass in Gesetzgebungsverfahren von Verfassungs wegen gewisse Mindeststandards an Rationalität und in verfahrensrechtlicher Hinsicht eingehalten werden müssen, die insbesondere eine würdige und angemessene Beteiligung der Abgeordneten garantieren. Und wenn es beim Bundesverfassungsgericht natürlich *nicht* um Ergebniskontrolle und -qualität gehen darf, so wäre es doch ein begrüßenswerter Nebeneffekt der hier geforderten prozeduralen Sorgfalt, wenn handwerkliche Fehler häufiger erkannt und im laufenden Gesetzgebungsverfahren korrigiert werden könnten.

Das Dilemma des Senats: Maßstabsbildung versus Übergriffigkeit sowie Überlastungs- und Missbrauchsangst

Der Senat hadert erkennbar mit der Sorge, künftig bei jedem Gesetz als „Ersatz-Geschäftsordnungsausschuss" angerufen zu werden. Er sucht offenbar noch den richtigen Maßstab, der einerseits „die richtigen Fälle" erfasst und andererseits den Vorwurf der Übergriffigkeit sowie berechtigte Überlastungs- und Missbrauchsängste gar nicht erst aufkommen lässt. Dem eigenen Maßstab (Umfang, Komplexität, Dringlichkeit, Entscheidungsreife) scheint der Senat jedenfalls nicht mehr zu trauen. Das vom Antragsgegner angebotene Kriterium einer „subjektiven Missbrauchsabsicht" – die Mehrheit müsse die Minderheit absichtlich schikanieren wollen – ist ebenfalls unpraktikabel, findet im Grundgesetz keine Stütze und öffnet Missbrauch und einer Vielzahl von verfassungsgerichtlichen Verfahren Tür und Tor.

Diesen vom Senat zurecht gescheuten Risiken darf jedoch nicht mit Nichtstun begegnet werden. Ein „Gesetzgeber im Blindflug" sollte in Karlsruhe keinen höchstrichterlichen Segen erhalten. Wenn die Mehrheit der Abgeordneten – und das betrifft Koalition und Opposition gleichermaßen – den Inhalt ihrer eigenen Beschlüsse nicht mehr kennt, wird das Parlament zu einem notariellen Abnickgremium der Exekutive degradiert – einem reinen Akklamationsorgan. Dies beschädigt das Vertrauen in die Demokratie weit nachhaltiger, als es jede prozedurale Verzögerung je könnte. Die Klageflut gegen die jüngste Grundgesetzänderung zur Schuldenbremse zeigt, dass prozedurale Rügen zum Standardinstrument werden, wenn eindeutige Verfahrenssicherungen fehlen.

[1] Vgl. öffentliche IFG-Anfrage an das BMWK vom 18. Juli 2023, dort auf S. 7f. dieses Dokuments nachzulesen. Daraus ergibt sich, dass der Leiter des Referats IIC2 im BMWK am 30. Juni 2023 um 10:34 Uhr den Entwurf einer vermeintlich finalen Formulierungshilfe (tatsächlich wurde sie noch bis Dienstagabend mehrfach geändert) inklusive einer 110-seitigen Synopse an einen exklusiven Kreis von Koalitionsabgeordneten und Fraktionsmitarbeitern sendete. Dabei setzte er eine Rückmeldefrist von lediglich elf Minuten mit der expliziten Aufforderung: „Sofern Sie noch Anmerkungen haben, bitten wir um Rückmeldung bis 10.45h".

Der Ausweg: Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG als verfassungsrechtlicher Normierungsauftrag

Der verfassungsrechtliche Maßstab sollte daher nicht in einer kleinteiligen Einzelfallkontrolle einzelner Verfahrensschritte gesucht werden, sondern in Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG. Das GEG-Verfahren taugt insoweit vor allem als Anschauungsmaterial. Der ehemalige CDU-Abgeordnete Thomas Heilmann, der Antragsteller, rügt eine zeitliche Verdichtung der Abläufe in nahezu jeder Verfahrensphase: von einer ersten Lesung auf Grundlage eines bloßen Platzhalterentwurfs über eine Anhörung entgegen der Beschlusslage des Ausschusses bis hin zu einem das Gesetz grundlegend ändernden Antrag, der erst am Vorabend der finalen Ausschusssitzung vorgelegen habe; zudem hätten die Voten mitberatender Ausschüsse gefehlt. Ob diese Abläufe Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG im Einzelnen verletzt haben, hat der Senat nicht im Eilverfahren entschieden und bleibt der Hauptsache vorbehalten. Für die hier verfolgte These kommt es darauf aber auch nicht entscheidend an: Der eigentliche Ertrag des Verfahrens liegt nicht in der nachträglichen Sanktion eines einzelnen Gesetzes, sondern in der Frage, welchen verfahrensrechtlichen Mindestrahmen die Geschäftsordnung für die Zukunft sicherzustellen hat.

Das Bundesverfassungsgericht sollte den genauen Wortlaut von Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG zum Ausgangspunkt nehmen und die daraus resultierenden Maßstäbe für künftige Gesetzgebungsverfahren skizzieren, die dann vom Bundestag in einer überarbeiteten Geschäftsordnung auszubuchstabieren wären. Denn die Vorschrift lautet nicht: „Das Parlament ist in der Ausgestaltung seines Gesetzgebungsverfahrens frei." Sie statuiert vielmehr: „Der Bundestag gibt sich eine Geschäftsordnung." Diese Formulierung begründet nicht lediglich ein Recht, sondern eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Schaffung und Gewährleistung eines Verfahrensrahmens, der den prozeduralen Mindeststandards des Grundgesetzes genügt. Die Geschäftsordnung hat als Instrument parlamentarischer Selbstorganisation sicherzustellen, dass die aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Mitwirkungsrechte nicht nur formal bestehen, sondern auch effektiv ausgeübt werden können.

Zwar wird die Geschäftsordnungsautonomie grundsätzlich weit verstanden und unterliegt lediglich einer eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle – namentlich am Maßstab fairer und loyaler Anwendung. Diese Autonomie verdichtet sich jedoch zu einem konkreten Normierungsauftrag, wenn man die im Eilbeschluss des Senats formulierten Maßstäbe konsequent zu Ende denkt: Die Verfahrensautonomie „entbindet" die Mehrheit „nicht von der Beachtung des durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten Status der Gleichheit der Abgeordneten"; das Abgeordnetenrecht werde verletzt, „wenn es bei der Gestaltung von Gesetzgebungsverfahren ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substantiellem Umfang missachtet wird" (BVerfG, Beschluss v. 5.7.2023, Rn. 91). Hieraus folgt systematisch, dass Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG als verfassungsrechtlicher Auftrag zu lesen ist: Die Geschäftsordnungsautonomie berechtigt und verpflichtet den Bundestag zur Normierung eines Verfahrens, das diesen grundrechtlich fundierten Mindestrahmen institutionell absichert. Sie ist kein Freibrief für eine willkürliche Verfahrensgestaltung im Einzelfall.

Dem Bundesverfassungsgericht steht es daher offen, jedenfalls in den Entscheidungsgründen klarzustellen, dass die Geschäftsordnungsautonomie als Kompetenz zugleich eine Pflichtendimension enthält. Konkret wäre der Bundestag gehalten, in seiner Geschäftsordnung – über § 81 Abs. 1 Satz 2 GO-BT hinausgehend – angemessene Mindestfristen zu normieren, die es den Abgeordneten überhaupt erst ermöglichen, Gesetzesvorlagen tatsächlich zu durchdringen, insbesondere bei substanziellen Änderungen. Hierzu zählen auch angemessene Fristen für die Vorbereitung und Auswertung von Anhörungen. Eine solche prozedurale Selbstbindung dient der demokratischen Rationalitätssicherung und der Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens.

Diese Lösung vereint zwei Vorzüge:

Zunächst hat sie eine einigungsfördernde Wirkung.[2] Verbindliche Mindestfristen zwingen Koali-

[2] Karagözoğlu/Kocher, „Bargaining under time pressure from deadlines", Exp Econ 22 (2019), 419–440.

tionsfraktionen zu frühzeitigen Kompromissen und verhindern, dass das Parlament als nachgelagerte Verhandlungsbühne für exekutive Restkonflikte instrumentalisiert wird. Und zugleich wird die politische Einschätzungsprärogative des Bundestages gewahrt. Der Bundestag kann weiterhin bestimmte Situationen definieren, für die – vergleichbar der Dringlichkeitsregelung in Art. 76 Abs. 2 GG – Ausnahmen von den Fristen gelten sollen – etwa Pandemien, bewaffnete Konflikte, Wirtschafts- und Währungskrisen oder auch politische Prioritäten. Die Kriterien hierfür unterliegen seiner politischen Einschätzungsprärogative. Um sich auf solche Ausnahmen beziehen zu können, muss die Bundestagsmehrheit dies förmlich beschließen und sachlich begründen – damit wird verhindert, dass die Ausnahme zur Regel wird.

Die Erfahrung zeigt, dass eindeutige Regeln der Geschäftsordnung, wie die Bedenkzeit zwischen Ausschussempfehlung und zweiter Lesung (§ 81 Abs. 1 Satz 2 GO-BT) oder das Minderheitsrecht der Anhörung (§ 70 Abs. 1 Satz 2 GO-BT), stets eingehalten werden und damit einen Ruf nach Karlsruhe gerade nicht auslösen.

Eine Chance zur Stärkung der Legislative

Karlsruhe steht vor der Wahl zwischen der „Gallon-Option“ – dem Ausweichen vor der harten verfassungsrechtlichen Frage – und einer Chance zur Stärkung des Parlaments und insbesondere jedes einzelnen Abgeordneten. Ein Urteil, das dem Bundestag für künftige Gesetzgebungsverfahren geschäftsordnungsrechtliche Selbstdisziplin abverlangt, ist kein übergriffiger Eingriff in die Parlamentsautonomie, sondern deren Rettung vor exekutiver Dominanz.

Das Parlament schuldet dem Souverän eine sorgfältige Beratung. Ein Verfahren, das auf Überrumpelung setzt, produziert nicht nur handwerkliche Fehler, sondern beschädigt das Band der Repräsentation zwischen Wählenden und Gewählten. Karlsruhe muss und soll keine „Heizungspolitik“ machen, sondern den Rahmen für einen funktionsfähigen Parlamentarismus aufzeigen. Die „rote Linie“ verläuft dort, wo das Verfahren zur Farce wird. Demokratie braucht einen Bundestag, der Gesetzesvorschläge verabschiedet, nachdem die Abgeordneten die Gelegenheit zur Kenntnisnahme, Durchdringung, Beratung, Diskussion und zur Veränderung bzw. Verbesserung hatten. Unser Bundestag ist kein Akklamationsorgan!

AUTOR*IN

Christian Burholt

RA Prof. Dr. Christian Burholt, LL.M. ist im Hauptberuf Rechtsanwalt und Partner im Berliner Büro der Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH. Als Honorarprofessor unterrichtet er deutsches und europäisches Kartellrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Seit 2019 ist er ehrenamtlicher Richter des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin.

EMPFOHLENE ZITATION

Burholt, Christian: Der Bundestag ist kein Akklamationsorgan: Zum verfassungsrechtlichen Mindestrahmen parlamentarischer Beratung nach dem GEG-Verfahren , Verfassungsblog, 02.07.2026, doi: 10.59704/11684ca40e360b2e.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260702-190612-0.