Der Karlsruher Rückzieher

Das BVerfG-Urteil zur Dauer parlamentarischer Beratungen

Alexander Thiele

24.07.2026 doi: 10.59704/195097cb7033fea0

Wie viel Zeit braucht ein gutes Gesetz? Und vor allem: Gibt das Grundgesetz darauf eine eindeutige Antwort oder bleibt dies eine Frage parlamentarischer Selbstorganisation, die sich verfassungsrechtlich nicht zu einer konkret geforderten Beratungszeit verdichten lässt? Diese Fragen werden seit drei Jahren kontrovers diskutiert, nachdem das Bundesverfassungsgericht im Wege einer einstweiligen Anordnung untersagte, die Schlussabstimmung über das sog. Heizungsgesetz in der damals laufenden Sitzungswoche durchzuführen. Die zweite und dritte Lesung des Gesetzes fanden daher erst einige Monate später, nämlich nach der Sommerpause, statt.

Mittlerweile ist das Habeck'sche Heizungsgesetz Geschichte und der Abgeordnete Thomas Heilmann, der die einstweilige Anordnung im Jahr 2023 erstritt, gehört nicht mehr dem Bundestag an. Gleichwohl wurde die nunmehr ergangene Entscheidung in der Hauptsache mit großer Spannung erwartet: Sollte es zukünftig möglich sein, dass einzelne Abgeordnete jedes Gesetzgebungsverfahren wegen vermeintlich zu geringer Beratungszeit würden angreifen können? Würde das Bundesverfassungsgericht diesen in der einstweiligen Anordnung zumindest angedeuteten Weg tatsächlich weitergehen, sich also bereit erklären, in regelmäßigen Abständen in parlamentarische Abläufe einzugreifen?

Die Antwort, die das Bundesverfassungsgericht nunmehr gefunden hat, deutete sich schon vor einigen Tagen an, als es ähnliche Anträge von Abgeordneten bezogen auf die GKV-Reformen als unzulässig verwarf. Die einstimmig ergangene Entscheidung (Urteil vom 23.07.2026, 2 BvE 4/23) betont zwar weiterhin, dass das Grundgesetz gewisse Anforderungen an die Beratung von Gesetzesvorhaben stellt, dass sich daraus aber nur in seltenen Fällen eine konkrete Beratungszeit ableiten lässt. Eingreifen will das Gericht nur noch, wenn durch die Verfahrensgestaltung des Deutschen Bundestages ihr Zweck, die parlamentarische Willensbildung zu ermöglichen, gänzlich verfehlt wird. Damit bewahrt sich das Bundesverfassungsgericht zwar weiterhin eine gewisse Kontrollkompetenz, für die Praxis dürfte sich der Einwand unzureichender Beratungszeit aber wohl erledigt haben, jedenfalls soweit die Vorgaben der Geschäftsordnung eingehalten werden. Diese Korrektur der eigenen Rechtsprechung ist zu begrüßen, nicht zuletzt deshalb, weil das Bundesverfassungsgericht klarstellt, welche Konsequenzen sich notwendigerweise daraus ergeben, dass sich das Grundgesetz für ein parlamentarisches Regierungssystem entschieden hat.

Die Anerkennung politischer Realitäten

In seinem Maßstabsteil wird das Bundesverfassungsgericht daher sehr grundsätzlich und legt ausführlich dar, wie das Gesetzgebungsverfahren unter dem Grundgesetz organisiert ist und welchen Zwecken die einzelnen Abschnitte dienen. Die ab Randnummer 84 des Urteils beginnenden Ausführungen seien daher nicht nur jedem und jeder politisch Interessierten, sondern auch allen Examenskandidat:innen zur Lektüre nachdrücklich empfohlen.

Den Ausgangspunkt bildet – wie könnte es anders sein – die Regelung des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, die den Abgeordneten des Deutschen Bundestages die zur Ausübung ihres Mandats erforderlichen Befugnisse zur gleichberechtigten Mitwirkung an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundestages garantiert. Wie schon in der einstweiligen Anordnung hält das Bundesverfassungsgericht fest, dass den Abgeordneten dabei nicht nur das Recht zusteht, im Bundestag gleichberechtigt abzustimmen, sondern zuvor auch zu

beraten, mithin sich zum Beratungsgegenstand eine Meinung zu bilden und auf den Beschlussinhalt Einfluss zu nehmen. Dieser pauschalen Aussage wird man ohne weiteres zustimmen können.

Entscheidend sind nun allerdings die Schlüsse, die das Bundesverfassungsgericht daraus unter Berücksichtigung der Besonderheiten des parlamentarischen Regierungssystems zieht und die sich von denjenigen der einstweiligen Anordnung grundsätzlich unterscheiden. Insbesondere ließen die damaligen Ausführungen eine hinreichende Auseinandersetzung mit dem politischen Charakter des Gesetzgebungsverfahrens vermissen, wenn unter anderem moniert wurde, dass die Beschleunigung desselben möglicherweise „ohne sachlichen Grund“ bzw. ohne „zwingende Veranlassung“ erfolgt sei. Das Gesetzgebungsverfahren wurde dadurch nicht nur wie ein (vermeintlich) entpolitisiertes Verwaltungsverfahren behandelt, was seinem Wesen schlicht nicht gerecht wurde, vielmehr wurde auch das Bild eines idealisierten Parlaments gezeichnet, das durch umfangreiche und inhaltlich ansprechende Debatten gekennzeichnet ist, in dem jeder und jede Abgeordnete zu jedem Gesetzentwurf umfassend sprechfähig ist. Mit modernen parlamentarischen Abläufen hatte das nur wenig zu tun.

Richtigerweise betont das Bundesverfassungsgericht nunmehr denn auch eine realitätsgerechte und vor allem umfassende Betrachtung des Gesetzgebungsprozesses und stellt insbesondere fest, dass es eben nicht allein auf die Debatte im Plenum selbst ankommt, dass vielmehr auch außerparlamentarische Vorgänge in Fraktion und Partei in die Bewertung einer angemessenen Beratungszeit mit einfließen müssen:

> *„Die parlamentarische Willensbildung ist in der Realität, an der das Grundgesetz nicht vorbeigeht (vgl. BVerfGE 44, 308 <317>), kein Einzelakt, sondern ein vielschichtiger Vorgang. Die Willensbildung vollzieht sich in einem Prozess, der von den Abgeordneten und den von ihnen gewählten Funktionsträgern nicht nur im Plenum des Bundestages, sondern auch in den verschiedenen Untergliederungen, insbesondere in den Ausschüssen und den Fraktionen gestaltet wird (a). Dabei stehen die Abgeordneten, regelmäßig vermittelt durch die Parteien, denen sie angehören, zum einen in beständigem Austausch mit Bürgerinnen und Bürgern (b). Das parlamentarische Regierungssystem ist zum anderen durch die – ebenfalls gerade auch parteipolitische – Verbindung zwischen der Parlamentsmehrheit im Bundestag und der Bundesregierung geprägt (c).“ (BVerfG, Urteil vom 23.07.2026, 2 BvE 4/23, Rn. 101)*

Das Bundesverfassungsgericht nimmt an dieser Stelle mithin die Entscheidung des Parlaments ernst, wesentliche inhaltliche Weichentstellungen im Gesetzgebungsverfahren nicht im Plenum mit allen Abgeordneten, sondern vornehmlich in den Ausschüssen und dann den Fraktionen vorzubereiten. Angesichts der Komplexität und Menge der Gesetzesvorhaben wäre es auch eine allzu romantische Vorstellung, anzunehmen, dass jeder und jede Abgeordnete über jedes Gesetzesvorhaben nicht nur informiert ist, sondern es darüber hinaus bis in jede Einzelheit durchdrungen hat. Die Unterteilung in Ausschüsse dient gerade dem Zweck einer angemessenen Aufteilung der knappen Zeit, die den Abgeordneten zur Verfügung steht. In den einzelnen Fraktionen werden die Gesetzesvorhaben jedem und jeder Abgeordneten vorgestellt und eine gemeinsame Abstimmungslinie für das Plenum beraten. Die in der einstweiligen Anordnung durchscheinende Vorstellung eines in jeder Hinsicht umfassend informierten Abgeordneten erwies sich demgegenüber als schlicht wirklichkeitsfremd und hätte zudem bei fast jedem Vorhaben den Weg zum Bundesverfassungsgericht eröffnet.

Die Entscheidung für ein parlamentarisches Regierungssystem

Gleichwohl betont das Bundesverfassungsgericht zu Recht, dass die letztliche Plenarentscheidung im Ergebnis dem Bundestag als Ganzes zugerechnet werden muss. Insoweit ist es zwar im Grundsatz unproblematisch, dass die Abgeordneten der Regierungsfraktionen oftmals einen gewissen Informationsvorsprung genießen, weil das schlicht Folge der grundgesetzlichen Entscheidung für ein parlamentarisches Regierungssystem ist, bei dem die Bundesregierung

wegen und über die parteipolitische Verbundenheit zu der sie tragenden Parlamentsmehrheit die Abstimmung mit den entsprechenden Mehrheitsfraktionen sucht. Deren Abgeordnete können und sollen daher auch auf diesem Weg Einfluss nehmen und die über die politischen Parteien vermittelte Verbindung zwischen dem Volk und den politischen Führungsorganen des Staates aufrechterhalten.

Eine solche Gesamtzurechnung wird mithin nicht bereits durch gewisse Unterschiede zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen verhindert, wohl aber dann,

> *„wenn die Verfahrensgestaltung ein öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument gar nicht ermöglicht. Eine solche Situation kann in Betracht kommen, wenn ein Gesetzgebungsverfahren missbräuchlich verschleppt oder beschleunigt wird mit dem Ziel, die Teilhaberechte der Abgeordneten oder den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit ohne jeden Sachgrund einzuschränken.“ (BVerfG, Urteil vom 23.07.2026, 2 BvE 4/23, Rn. 111)*

Aus diesem allgemeinen Missbrauchsgrundsatz lassen sich allerdings mit dem Bundesverfassungsgericht keine konkreten zeitlichen Vorgaben ableiten. In der Praxis dürfte ein solcher Einwand allerdings nur noch selten vorgebracht werden können, insbesondere dann nicht, wenn das Verfahren wie in diesem Fall mit den Vorgaben der Geschäftsordnung vereinbar war. Insoweit ist der Gesetzgeber auch (richtigerweise) nicht verpflichtet, entsprechend eindeutige Vorgaben in die Geschäftsordnung aufzunehmen – schon aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen Konstellationen. Vielmehr handelt es sich bei diesen Fragen im Grundsatz um solche, die der parlamentarischen Selbstorganisation unterliegen:

> *„Das Grundgesetz verpflichtet den Bundestag auch nicht dazu, in seiner Geschäftsordnung zur Dauer der Beratungen Vorgaben zu machen. Es überlässt das innerparlamentarische Verfahren der autonomen Regelung durch den Bundestag.“ (BVerfG, Urteil vom 23.07.2026, 2 BvE 4/23, Rn. 115)*

Interessant und im Ergebnis zutreffend ist diesbezüglich auch die Absage des Bundesverfassungsgerichts an inhaltliche Qualitätsanforderungen an die parlamentarische Debatte – ein knapper Satz mit freilich durchaus enormer Sprengkraft, wenn man an die Bedeutung deliberativer Demokratietheorien gerade in Deutschland denkt.

Eine Frage des politischen Stils

Insgesamt ist das zu begrüßende Urteil von dem Versuch durchdrungen – im Gegensatz zur einstweiligen Anordnung –, die Realitäten moderner demokratischer Gesetzgebung und parlamentarischer Tätigkeit anzuerkennen und für die Auslegung der Verfassung nutzbar zu machen. Es wäre denn auch wenig überzeugend, die politischen Vorgänge an einem realitätsfernen Idealbild zu spiegeln, das es in dieser Form vermutlich nie gegeben hat und das schon in früheren Zeiten vielfach genutzt wurde, um die bestehenden Verhältnisse in den Parlamenten verächtlich zu machen. Außerhalb extremer Fälle geht es auch bei der Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens vornehmlich um Fragen des politischen Stils und nicht um solche des Verfassungsrechts. Nicht alles, was einem politisch aufstoßen mag, ist damit sogleich verfassungsrechtlich untersagt. Wem das Verhalten der Regierungsfraktionen nicht gefällt, ist dadurch gleichwohl nicht machtlos – sanktioniert werden kann es sowohl durch öffentliche Kritik als auch an der Wahlurne. Und das ist in einer Demokratie generell der richtige Weg. Dass das Bundesverfassungsgericht diese neue zurückhaltende Linie ernst meint, sieht man im Übrigen auch daran, dass es den Antrag bereits in der Zulässigkeit scheitern lässt und zudem mitteilt, dass die Entscheidung einstimmig ergangen ist – eine Information, die deutlich machen soll, dass Versuche, die Rechtsprechung durch neuerliche Anträge in eine andere Richtung zu lenken, keine wirkliche Chance haben dürften. Als kleiner Wermutstropfen bleibt freilich der politische Schaden für die damalige Regierung durch die damalige einstweilige Anordnung, der der Vorwurf, verfassungswidrig mit der Opposition umgegangen zu sein, gewiss nicht geholfen hat. Immerhin

dürften entsprechende Interventionen in Zukunft allenfalls in Ausnahmefällen auftreten.

AUTOR*IN
Alexander Thiele
Prof. Dr. Alexander Thiele ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Staats- und Europarecht an der universitären Fakultät der BSP Business and Law School Berlin. Er ist Associate Editor des Verfassungsblogs, zuständig für Europarecht.

EMPFOHLENE ZITATION
Thiele, Alexander: Der Karlsruher Rückzieher: Das BVerfG-Urteil zur Dauer parlamentarischer Beratungen, Verfassungsblog, 24.07.2026, doi: 10.59704/195097cb7033fea0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260724-190658-0.