

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Seminararbeit im Studiengang
Rechtswissenschaft – Erste Juristische Prüfung

[REDACTED]

Seminar
„Grundprobleme und aktuelle Fragen des Rechts der Politik“
bei Prof. Dr. Arne Pilniok,
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere Verwaltungsrecht und Rechtsdidaktik

Thema der Arbeit:

**Verfassungsrechtliche Grenzen der Beschleunigung eines
Gesetzesvorhabens am Beispiel des Gesetzgebungsverfahrens
zur 2. Novelle des Gebäudeenergiegesetzes („Heizungsgesetz“)**

FernUniversität in Hagen
Sommersemester 2026

[REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	I
Literaturverzeichnis.....	III
A. Einleitung	1
B. Bestandsaufnahme	2
I. Terminus der Beschleunigung	2
II. Zeitliche Dimension der Behandlung eines Gesetzesvorhabens im Bundestag.....	3
1. Weitgehendes Fehlen zeitlicher Vorgaben im Grundgesetz	3
2. Konkretisierung durch die Geschäftsordnung	4
III. Gesetzgebungsverfahren zum GEG und Beschluss des BVerfG.....	5
1. Maßgeblicher Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens zum GEG	5
2. Erlass der einstweiligen Anordnung durch das BVerfG	6
C. Verfassungsrechtliche Grenzen der Beschleunigung	6
I. Geschäftsordnungsautonomie als Ausgangspunkt	7
1. Verfassungsorganeigenschaft des Bundestages	7
2. Geschäftsordnungsautonomie als Kern der Parlamentsautonomie	7
a) Weiter Gestaltungsspielraum.....	8
b) Enge Auffassung	8
c) Vorzeichen einer neuen Rechtsprechungslinie des BVerfG.....	9
d) Stellungnahme	9
3. Rang und Rechtsnatur der GO-BT	9
a) Kein Verfassungsrecht im engeren Sinne.....	10
b) Versuche der Einordnung.....	10
4. Stellungnahme und Ergebnis.....	10
II. Wahrung der Öffentlichkeit des Parlaments	11
1. Inhalt.....	11
2. Debatte im Plenum	12
3. Wahrung des Öffentlichkeitsprinzips im Gesetzgebungsverfahren zum GEG	12
III. Begrenzung durch die Abgeordnetenrechte	13
1. Verfassungsrechtliche Stellung der Abgeordneten	13
2. Status der Gleichheit – Recht auf gleichberechtigte Teilhabe	14
a) Nur formelle Gleichheit.....	14
b) Materielle Gleichheit.....	15
c) Stellungnahme	16
3. Öffentlichkeit des Mandats	17
a) Nur Öffentlichkeitsgebot	17
b) Weites Verständnis als Bedingung deliberativer Parlamentsarbeit.....	17
	I

c) Stellungnahme	18
IV. Ausgleich im Wege praktischer Konkordanz	18
1. Arbeitsteilung im Parlament.....	19
2. Zeitliche Ausgestaltung des Verfahrens.....	19
a) Einzelfallentscheidungen.....	20
b) Allgemeine Zeitvorgaben.....	20
3. Stellungnahme	20
D. Fazit	21

Literaturverzeichnis

- Abmeier, Klaus* Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestags nach dem Grundgesetz, 1984
(zitiert: *Abmeier*, Parlamentarische Befugnisse, 1984).
- Achterberg, Norbert* Parlamentsrecht, 1984
(zitiert: *Achterberg*, ParlR, 1984).
- Arndt, Klaus-Friedrich* Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht, 1966
(zitiert: *Arndt*, Geschäftsordnungsautonomie, 1966).
- Austermann, Philip/
Waldhoff, Christian* Parlamentsrecht, 2. Aufl. 2025
(zitiert: *Austermann/Waldhoff*, ParlR, 2025).
- Brocke, Lars* Plenaröffentlichkeit und nichtöffentliche Ausschussberatung, ZParl 47 (2016), S. 50–57.
- Cancik, Pascale* Rechtsquellen des Parlamentsrechts, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht: Praxishandbuch, 2016, § 9 (S. 365–393)
(zitiert: *Cancik*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), HdB-ParlR, 2016, § 9).
- Dreier, Horst (Hrsg.)* Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015).
- Epping, Volker/
Hillgruber, Christian (Hrsg.)* BeckOK Grundgesetz, 65. Ed. 2026
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 65. Ed. 2026).
- Gallon, Johannes* Die Beschleunigung von Gesetzgebung: Akteure und Beschleunigungspotentiale im Verfahrensablauf, ZParl 55 (2024), S. 519–539.
- Gallon, Johannes* Eilgesetzgebung als empirisches Phänomen und ihre verfassungsrechtliche Bedeutung, Der Staat 63 (2024), S. 327–366.
- Gallon, Johannes* Eilgesetzgebung und parlamentarische Praxis in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, ZParl 55 (2024), S. 239–262.
- Greve, Holger* Eilgesetzgebung in Krisenzeiten, GSZ 2025, S. 49–55.

- Gröpl, Christoph* Staatsrecht I, 17. Aufl. 2025
(zitiert: *Gröpl*, StaatsR I, 2025).
- Hadamek, Thomas* Die Gesetzesberatung im Bundestag und seinen Ausschüssen, in: Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.), Gesetzgebung: Rechtssetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 17 (S. 393–428)
(zitiert: *Hadamek*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17).
- Hesse, Konrad* Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995
(zitiert: *Hesse*, VerfR, 1995).
- Hölscheidt, Sven/
Menzenbach, Steffi* Das Gesetz ist das Ziel: Zum Zusammenhang zwischen gutem Verfahren und gutem Gesetz,
DÖV 2008, S. 139–145.
- Hömig, Dieter/Wolff,
Heinrich-Amadeus/Kluth,
Winfried (Hrsg.)* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl. 2025
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), GG, 14. Aufl. 2025).
- Huber, Peter/Voßkuhle,
Andreas (Hrsg.)* Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 8. Aufl. 2024
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. II, 8. Aufl. 2024).
- Kahl, Wolfgang/Waldhoff,
Christian/Walter, Christian
(Hrsg.)* Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 25 Ordner, Stand: 235. Ergänzungslieferung April 2026
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK GG).
- Kanalan, Ibrahim* Beschleunigte Gesetzgebungsverfahren:
Verfassungsrechtliche Vorgaben und kritische Würdigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,
DÖV 2024, S. 893–902.
- Karow, Sophie/Bukow,
Sebastian* Demokratie unter Zeitdruck? Befunde zur Beschleunigung der deutschen Gesetzgebung, ZParl 47 (2016), S. 69–84.
- Kaufhold, Ann-Katrin/
Wischmeyer, Thomas* Staatsorganisationsrecht, 36. Aufl. 2024
(zitiert: *Kaufhold/Wischmeyer*, StaatsorganisationsR, 2024).
- Kloepfer, Michael* Verfassungsrecht I: Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, Band I, 2011
(zitiert: *Kloepfer*, VerfR I, 2011).

- Kluckert, Sebastian* Mandat und Status des Abgeordneten, in: Klaus Stern/Helge Sodan/Markus Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. II, 2. Aufl. 2022, § 35 (S. 198–232) (zitiert: Kluckert, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), StaatsR, Bd. II, 2. Aufl. 2022, § 35).
- Korioth, Stefan/Müller, Michael-W.* Staatsrecht I, 7. Aufl. 2024 (zitiert: Korioth/Müller, StaatsR I, 2024).
- Krings, Günter/Rudolph, Julius* Einstweilige Anordnung gegen Verfahren beim „Heizungsgesetz“ – Übergriffigkeit des BVerfG oder Stärkung des Parlaments?, ZRP 2023, S. 155–158.
- Lepsius, Oliver* Gesetz und Gesetzgebung, in: Matthias Herdegen/Johannes Masing/Ralf Poscher/Klaus-Ferdinand Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 12 (S. 777–846) (zitiert: Lepsius, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), HdB-VerfR, 2021, § 12).
- Maurer, Hartmut/Schwarz, Kyrill-Alexander* Staatsrecht I, 7. Aufl. 2023 (zitiert: Maurer/Schwarz, StaatsR I, 2023).
- Meinel, Florian* Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, 2019 (zitiert: Meinel, Selbstorganisation, 2019).
- Morlok, Martin/Michael, Lothar* Staatsorganisationsrecht, 7. Aufl. 2025 (zitiert: Morlok/Michael, StaatsorganisationsR, 2025).
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.)* Grundgesetz Kommentar, Bd. I, 8. Aufl. 2025 (zitiert: Bearbeiter, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. I, 8. Aufl. 2025).
- Pietzcker, Jost* Schichten des Parlamentsrechts: Verfassung, Gesetze und Geschäftsordnung, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 10 (S. 333–358) (zitiert: Pietzcker, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), ParlR, 1989, § 10).
- Risse, Horst* Geschäftsordnung aus Karlsruhe?, ZParl 54 (2023), S. 693–697.
- Sander, Florian* Zum Umgang mit „Platzhalter“-Entwürfen: Verfassungsrechtliche Mindestbedingungen für Gesetzentwürfe, DÖV 2024, S. 195–198.
- Schlaich, Klaus/Korioth, Stefan* Das Bundesverfassungsgericht, 13. Aufl. 2025 (zitiert: Schlaich/Korioth, BVerfG, 2025).

Schliesky, Utz

Parlamentsfunktionen, in: Martin Morlok/ders./Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht: Praxishandbuch, 2016, § 5 (S. 204–278)
(zitiert: *Schliesky*, in: Morlok/ders./Wiefelspütz (Hrsg.), HdB-ParlR, 2016, § 5).

Schneider, Karsten

Eilgesetzgebung und dilatorische Rechte, in: Andrea Kießling/Indra Spiecker genannt Döhmann (Hrsg.), Die Kunst der Gesetzgebung, 2023, S. 9–34
(zitiert: *Schneider*, in: Kießling/Spiecker gen. Döhmann (Hrsg.), Kunst, 2023).

Wiefelspütz, Dieter

Abgeordnetenmandat, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/ders. (Hrsg.), Parlamentsrecht: Praxishandbuch, 2016, § 12 (S. 448–462)
(zitiert: *Wiefelspütz*, in: Morlok/Schliesky/ders. (Hrsg.), HdB-ParlR, 2016, § 12).

A. Einleitung

Im Deutschen Bundestag sind zeitlich verdichtete Gesetzgebungsverfahren kein neues Phänomen. In 48 Gesetzgebungsverfahren zwischen 1949 und 2023 hat der Bundestag die Gesetze in einem Zeitraum von einer Woche beschlossen.¹ Dabei können die Gründe für ein schnelles Handeln des Gesetzgebers vielfältig sein, beispielsweise die Reaktion auf Krisensituationen. Die Parlamentsmehrheit kann auch ein Interesse daran haben, die politischen Auseinandersetzungen über umstrittene Gesetzesvorhaben möglichst gering zu halten. All dies kann zu einem Versuch der Verkürzung des Gesetzgebungsverfahrens insbesondere durch die Parlamentsmehrheit führen.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Frage an Bedeutung, welche Grenzen das Verfassungsrecht einer Beschleunigung eines Gesetzesvorhabens setzt. Mit dieser Problematik hatte sich das Bundesverfassungsgericht zu befassen, als es am 5. Juli 2023 dem Bundestag aufgab, die zweite und dritte Lesung zur 2. Novelle des Gebäudeenergiegesetzes² (GEG) nicht während der (damals) laufenden Sitzungswoche durchzuführen.³ Mit dieser einstweiligen Anordnung hat das Bundesverfassungsgericht zum ersten Mal in der Geschichte der BRD in das laufende Gesetzgebungsverfahren auf Antrag eines Abgeordneten eingegriffen.⁴

Die Arbeit analysiert die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens unter Berücksichtigung des Beschlusses des BVerfG zum GEG und untersucht, welche Grenzen das Verfassungsrecht einer Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens setzt.

¹ *Gallon*, ZParl 55 (2024), S. 239 (259–262).

² BT-Drucks. 20/6875.

³ BVerfGE 166, 304 (304).

⁴ *Krings/Rudolph*, ZRP 2023, S. 155 (155); *Gallon*, Der Staat 63 (2024), S. 327 (346).

Sie geht der These nach, dass das Grundgesetz kein abstraktes Mindestmaß parlamentarischer Beratungszeit vorgibt und die Beschleunigung eines Gesetzesvorhabens daher i.d.R. von der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages gedeckt ist. Verfassungsrechtliche Grenzen sind erst dort erreicht, wo die konkrete Verfahrensgestaltung eine eigenständige Willensbildung der Abgeordneten oder die hinreichende parlamentarische Öffentlichkeit faktisch unmöglich macht.

Die Untersuchung beschränkt sich auf das Verfahren im Deutschen Bundestag. Dabei bleiben die Notstandsgesetzgebung⁵, die Problematik der sog. „verkappten“ Regierungsvorlagen und der damit verbundenen möglichen Umgehung der Rechte des Bundesrates⁶ sowie der sog. „Platzhalter“-Entwürfe⁷ unberücksichtigt.

B. Bestandsaufnahme

Vorab sind der Begriff der Beschleunigung, der zeitliche Rahmen der Gesetzgebung und der maßgebliche Ablauf des Verfahrens zum GEG unter Berücksichtigung des Beschlusses des BVerfG zu analysieren.

I. Terminus der Beschleunigung

Der Begriff der Beschleunigung (eines Gesetzesvorhabens) ist weder im Grundgesetz noch in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) zu finden.⁸ Als Synonym wird die Bezeichnung Eilgesetzgebung verwendet, die ein Gesetzgebungsverfahren beschreiben soll, das innerhalb weniger Tage abgeschlossen wird.⁹ Unabhängig von ihrer genauen Bezeichnung ist unter der Beschleunigung eine Verkürzung der üblichen Dauer des Gesetzgebungsverfahrens zu verstehen.¹⁰

⁵ Hierzu: *Morlok/Michael*, StaatsorganisationsR, 2025, § 15 Rn. 32 f.

⁶ Hierzu: *Risse*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. II, 8. Aufl. 2024, Art. 76 Rn. 109 ff.

⁷ Hierzu: *Sander*, DÖV 2024, S. 195 ff.

⁸ *Gallon*, ZParl 55 (2024), S. 519 (520).

⁹ *Gallon*, ZParl 55 (2024), S. 239 (240).

¹⁰ *Greve*, GSZ 2025, S. 49 (50).

Das BVerfG bezeichnet Gesetzgebungsverfahren als „eilig“¹¹ oder „beschleunigt“¹², ohne seine Einordnung näher zu begründen oder die Begriffe zu definieren.¹³

Zwar ist die übliche Dauer der Gesetzgebungsverfahren insgesamt kürzer geworden¹⁴, der Untersuchung liegt jedoch ein Gesetzgebungsverfahren zugrunde, dessen parlamentarische Behandlung erheblich gegenüber dem üblichen Verfahrensgang verkürzt ist, ohne dass es auf eine bestimmte Anzahl von Tagen ankommt.

II. Zeitliche Dimension der Behandlung eines Gesetzesvorhabens im Bundestag

Um die Grenzen der Beschleunigung bestimmen zu können, ist zunächst der zeitliche Rahmen der maßgeblichen Verfahrensvorschriften zu analysieren.

1. Weitgehendes Fehlen zeitlicher Vorgaben im Grundgesetz

Das Grundgesetz regelt selbst das Gesetzgebungsverfahren innerhalb der beteiligten Organe in Art. 76–78 GG rudimentär.¹⁵ In Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG wird lediglich festgestellt, dass der Bundestag die Gesetze beschließt. Der Gang der Beratung innerhalb des Bundestages wird jedoch nicht normiert.¹⁶ Die zeitliche Komponente enthält Art. 76 Abs. 3 S. 6 GG, wonach der Bundestag über die Vorlagen in angemessener Frist zu beraten und Beschluss zu fassen hat. Die Norm bezieht sich aufgrund ihrer Stellung in Abs. 3 systematisch auf die Vorlagen des Bundesrates.¹⁷ Sie ist jedoch entsprechend auf die Vorlagen aus der Mitte des Bundestages und der Bundesregierung anzuwenden und dient der Beschleunigung des Verfahrens.¹⁸

¹¹ BVerfGE 29, 221 (233); 127, 1 (15); 143, 246 (343 Rn. 272).

¹² BVerfGE 30, 250 (261); 165, 206 (242 Rn. 102), 166, 304 (333 Rn. 95).

¹³ Gallon, Der Staat 63 (2024), S. 327 (359 f.).

¹⁴ Karow/Bukow, ZParl 47 (2016), S. 69 (79).

¹⁵ Lepsius, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), HdB-VerfR, 2021, § 12 Rn. 124.

¹⁶ Austermann/Waldhoff, ParlR, 2025, Rn. 530.

¹⁷ Brosius-Gersdorf, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 76 Rn. 97.

¹⁸ BVerfGE 145, 348 (360 Rn. 36); Brosius-Gersdorf, a.a.O., Art. 76 Rn. 97.

Das Grundgesetz verpflichtet den Bundestag folglich dazu, Gesetzesvorlagen in angemessener Frist zu beraten und darüber Beschluss zu fassen.

2. Konkretisierung durch die Geschäftsordnung

Das nicht näher im Grundgesetz geregelte Verfahren innerhalb des Bundestages wird durch die GO-BT konkretisiert.¹⁹ Die eingebrachten Gesetzesentwürfe werden gem. § 78 Abs. 1 S. 1 HS. 1 GO-BT i.d.R. in drei Beratungen behandelt. Nach § 78 Abs. 5 GO-BT beginnen die Beratungen grundsätzlich frühestens am dritten Tag nach Verteilung der Drucksache, wobei der Tag der Verteilung nach § 123 Abs. 1 GO-BT nicht einberechnet wird. Nach § 80 Abs. 1 S. 1 GO-BT wird der Gesetzesentwurf nach der ersten Beratung einem Ausschuss überwiesen. Die zweite Beratung findet gem. § 81 Abs. 1 S. 2 GO-BT frühestens am zweiten Tag nach Verteilung der Beschlussempfehlung und des Ausschussberichts statt. Diese Fristen stellen Mindestfristen dar und können nicht als Regelfälle verstanden werden.²⁰ Die dritte Beratung schließt sich gem. § 84 S. 1 lit. a GO-BT der zweiten Beratung an, wenn keine Änderungen beschlossen wurden. Nach § 86 S. 1 GO-BT folgt die Schlussabstimmung auf die dritte Beratung. Die dritte Lesung beschränkt sich daher regelmäßig auf die Schlussabstimmung.²¹ Aus dem Zusammenspiel der Vorschriften ergibt sich eine Mindestberatungsdauer für Gesetzesvorhaben innerhalb des Bundestages von etwa einer Woche. Trotz der bereits kurz bemessenen Mindestfristen lässt die GO-BT aufgrund der Abweichungsmöglichkeit gem. § 126 GO-BT einen Extremfall zu, dass alle drei Beratungen und die Schlussabstimmung an einem Tag stattfinden und somit das Gesetz am Tag seiner Einbringung in den Bundestag beschlossen wird.²²

¹⁹ Hesse, VerfR, 1995, Rn. 510.

²⁰ Kluth, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 65. Ed. 2026, GO-BT § 78 Rn. 19; Kluth, a.a.O., GO-BT § 81 Rn. 2.

²¹ Hadamek, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 82.

²² Hölscheidt/Menzenbach, DÖV 2008, S. 139 (143 f.); Austermann, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK GG, Ordner 16, 2025, Art. 77 (232. Ergänzungslieferung Oktober 2025) Rn. 48.

Die GO-BT konkretisiert damit zwar den zeitlichen Ablauf der Gesetzesberatung innerhalb des Bundestages, lässt dem Parlament aber zugleich Spielräume, den Ablauf im Einzelfall zu verkürzen.

III. Gesetzgebungsverfahren zum GEG und Beschluss des BVerfG

Der Untersuchung liegt das Gesetzgebungsverfahren zur 2. Novelle des Gebäudeenergiegesetzes zugrunde, das am 5. Juli 2023 durch einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vorläufig gestoppt wurde. Die Entscheidung verdeutlicht die verfassungsrechtlichen Grenzen der Beschleunigung eines Gesetzesvorhabens. Das BVerfG wendet zum ersten Mal die Maßstäbe an, die es im Urteil zur Parteienfinanzierung²³ entwickelt hat.²⁴

1. Maßgeblicher Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens zum GEG

Am 19. April 2023 beschloss das Bundeskabinett (unter dem Vorbehalt des BMF, dass weitere Änderungen vorgenommen würden) den Gesetzesentwurf zur Änderung des GEG, der nach Stellungnahme des Bundesrates am 17. Mai 2023 in den Bundestag eingebracht wurde. Schon vor der ersten Lesung wurden am 13. Juni 2023 die „Leitplanken [...] zur weiteren Beratung des GEG“²⁵ vorgelegt, die eine grundlegende Veränderung des Entwurfs ankündigten. Zudem wurde erst am 30. Juni 2023 dem zuständigen Ausschuss umfangreiche Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag übermittelt. Diese umfasste eine 94-seitige Synopse und eine 14-seitige Begründung. Die weitere Ausschusssitzung fand am 5. Juli 2023 statt. Am 7. Juli 2023 sollten die zweite und dritte Beratung stattfinden. Den Abgeordneten blieben nach der abschließenden Ausschussberatung nur 48 Stunden, um sich mit dem neuen Geset-

²³ BVerfGE 165, 206.

²⁴ *Krings/Rudolph*, ZRP 2023, S. 155 (155); *Gallon*, Der Staat 63 (2024), S. 327 (346).

²⁵ BT-Ausschussdrucksache 20(25)397.

zesinhalt auseinanderzusetzen. Die zweite und dritte Lesung fanden infolge des Beschlusses des BVerfG erst am 8. September 2023²⁶, also nach der Sommerpause, statt.

2. Erlass der einstweiligen Anordnung durch das BVerfG

Der Beschluss des BVerfG ist eine einstweilige Anordnung gem. § 32 Abs. 1 BVerfGG. Das Gericht prüft bei dessen Erlass, ob der Antrag im Hauptsacheverfahren von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist.²⁷ Ist dies nicht der Fall, entscheidet es anhand einer Folgenabwägung nach der sog. Doppelhypothese, wobei die Erfolgsaussichten prinzipiell außer Betracht bleiben; eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten erfolgt demnach nicht.²⁸

Das BVerfG schloss in seiner Begründung nicht aus, dass der Antragsteller durch die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens (einschließlich der Terminierung der zweiten und dritten Lesung) in seinem Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verletzt sein könnte, denn eine sachgerechte Befassung mit dem Gesetzesentwurf könnte erheblich erschwert worden sein, obwohl die Fristen der GO-BT eingehalten sein dürften.²⁹ Die durch das BVerfG vorgenommene Abwägung ergab, dass unter den besonderen Umständen des Einzelfalls das Interesse des Antragstellers gegenüber der Verfahrensautonomie des Bundestages überwiegt.³⁰

C. Verfassungsrechtliche Grenzen der Beschleunigung

Im Folgenden werden die verfassungsrechtlichen Grenzen der Beschleunigung der Gesetzgebungsverfahren im Bundestag untersucht.

²⁶ BT-Plenarprotokoll 20/120, S. 14855 [A]-14892 [A] und S. 14886 [C]-[D].

²⁷ BVerfGE 166, 304 (327 Rn. 81).

²⁸ BVerfGE 166, 304 (333 Rn. 97); *Schlaich/Korioth*, BVerfG, 2025, Rn. 1108.

²⁹ BVerfGE 166, 304 (327 Rn. 81).

³⁰ BVerfGE 166, 304 (336 Rn. 104).

Ausgangspunkt ist dabei die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages aus Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG (I.). Die Grenzen der Geschäftsordnungsautonomie können insbesondere der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit aus Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG (II.) sowie die Rechte der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG (III.) darstellen. Abschließend ist daher zu klären, wie diese unterschiedlichen Interessen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen sind (IV.).

I. Geschäftsordnungsautonomie als Ausgangspunkt

Dem Bundestag wird in Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG sowohl die Kompetenz als auch die Pflicht auferlegt, sich eine Geschäftsordnung zu geben.³¹ Die Tragweite der vermittelten Geschäftsordnungsautonomie lässt sich nur verstehen, wenn man sie mit der Stellung des Bundestages als Verfassungsorgan verknüpft.³²

1. Verfassungsorganeigenschaft des Bundestages

Der Bundestag ist ein eigenständiges oberstes Staatsorgan. Er regelt seine inneren Angelegenheiten in eigener Verantwortung, untersteht keiner Kontrolle durch andere Staatsorgane und ist nicht an deren Weisungen gebunden.³³ Dem Bundestag steht demnach die Parlamentsautonomie zu³⁴, die unmittelbar aus dem Demokratieprinzip folgt und den Kernbereich der Eigengestaltung des Parlaments schützt.³⁵

2. Geschäftsordnungsautonomie als Kern der Parlamentsautonomie

Die Geschäftsordnungsautonomie zählt zu den zentralen Ausprägungen der Parlamentsautonomie.³⁶ Sie erfasst nicht nur die Kompetenz, die innere Organisation, sondern auch den Geschäftsgang, also den Ablauf des Verfahrens innerhalb des Bundestages, zu regeln.³⁷ Der Bundestag

³¹ Koriath/Müller, StaatsR I, 2024, Rn. 573.

³² Arndt, Geschäftsordnungsautonomie, 1966, S. 60.

³³ Hesse, VerfR, 1995, Rn. 576.

³⁴ Pietzcker, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), ParlR, 1989, § 10 Rn. 20.

³⁵ Schliesky, in: Morlok/ders./Wiefelspütz (Hrsg.), HdB-ParlR, 2016, § 5 Rn. 59.

³⁶ BVerfGE 44, 308 (314); 84, 304 (321 f.); 130, 318 (348).

³⁷ Morlok/Michael, StaatsorganisationsR, 2025, § 11 Rn. 62.

bestimmt mithin selbstständig über den Inhalt seiner Geschäftsordnung.³⁸ Daraus ergibt sich jedoch nicht, wie weit die Gestaltungsfreiheit des Bundestages bei der Ausgestaltung seiner Geschäftsordnung reicht.

a) Weiter Gestaltungsspielraum

Der Bundestag hat bei der Bestimmung, wie er den Geschäftsgang und die Innenorganisation gestaltet, einen weiten Gestaltungsspielraum.³⁹ Er kann aufgrund seiner Autonomie über die konkrete Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens bestimmen, soweit das Grundgesetz die Materie selbst nicht hinreichend regelt.⁴⁰ Die Gestaltungsfreiheit der parlamentarischen Abläufe durch die Mehrheit nach Art. 40 Abs. 1 S. 2, Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG war seither nahezu unbeschränkt.⁴¹ Auch im Fall, in dem die Parlamentsmehrheit die anerkannten Rechte der Minderheit faktisch ausgehöhlt hat, wurde dies durch das BVerfG hingenommen.⁴²

b) Enge Auffassung

Dem weiten Gestaltungsspielraum des Bundestages tritt die enge Auffassung entgegen, nach welcher die Autonomie des Bundestages bedeuten solle, dass die GO-BT ohne Einfluss von anderen Verfassungsorganen in eigener Zuständigkeit erlassen wird.⁴³ Der Geschäftsordnungsgeber hat umso mehr Freiheit bei der Regelungsgestaltung, je geringer die Regelungsdichte der Verfassung sei, dies beziehe sich aber nicht auf das ganze Verfahren, sondern auf die technischen Regelungen, die das Grundgesetz nicht hinreichend bestimmt.⁴⁴ *Meinel* ist zudem der Ansicht, dass das BVerfG durch die Bejahung der Zulässigkeit einer parlamentarischen Normenerlassklage⁴⁵ die Geschäftsordnungsautonomie

³⁸ *Arndt*, Geschäftsordnungsautonomie, 1966, S. 15.

³⁹ BVerfGE 80, 188 (220); 112, 118 (150 f.); 130, 318 (358); 160, 368 (388 Rn. 58); *Morlok/Michael*, StaatsorganisationsR, 2025, § 11 Rn. 129.

⁴⁰ *Kloepfer*, VerfR I, 2011, § 15 Rn. 167.

⁴¹ BVerfGE 145, 348 (360 f. Rn. 37); *Risse*, ZParl 54 (2023), S. 693 (693).

⁴² BVerfGE 145, 348 (362 f. Rn. 40).

⁴³ *Arndt*, Geschäftsordnungsautonomie, 1966, S. 59; *Abmeier*, Parlamentarische Befugnisse, 1984, S. 23.

⁴⁴ *Abmeier*, Parlamentarische Befugnisse, 1984, S. 24.

⁴⁵ BVerfGE 142, 25 (53 f. Rn. 77 ff.).

als Kompetenztitel betrachtet und ihr keinen materiellen Gehalt zuweist.⁴⁶

c) Vorzeichen einer neuen Rechtsprechungslinie des BVerfG

Im Beschluss zum GEG geht das BVerfG davon aus, dass die Parlamentsmehrheit einen weiten Gestaltungsspielraum bezüglich der Regelung der Verfahrensabläufe hat. Dieser Gestaltungsspielraum findet seine Grenzen grundsätzlich in den Rechten der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.⁴⁷

d) Stellungnahme

Dem weiten Gestaltungsspielraum des Parlaments bei der Gestaltung der Geschäftsordnung ist zuzustimmen. Zunächst spricht der Wortlaut des Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG eindeutig für eine eigene Regelungskompetenz des Bundestages zum Erlass der eigenen Geschäftsordnung. Daraus ergibt sich nicht, wie weit diese Kompetenz reicht.

Systematisch steht Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG in demselben Abschnitt („Der Bundestag“) wie Art. 38 GG, in dem die Rechte der Abgeordneten verfassungsrechtlich verankert sind. Zudem beginnt der Abschnitt mit der Regelung des Art. 38 GG, was darauf hindeutet, dass der Gestaltungsspielraum der Mehrheit in der Gestaltung der Geschäftsordnung durch die Abgeordnetenrechte begrenzt ist.

Sinn und Zweck des Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG ist es, dem Bundestag die Möglichkeit zu geben, seine Verfahrensabläufe so auszugestalten, dass seine Arbeits- und Funktionsfähigkeit gewährleistet wird, die ein eigenständiges Rechtsgut von Verfassungsrang darstellt.⁴⁸

3. Rang und Rechtsnatur der GO-BT

Sowohl die Rechtsnatur als auch der Rang der Geschäftsordnung in der Normenhierarchie sind nicht abschließend geklärt. Eine Besonderheit

⁴⁶ Meinel, Selbstorganisation, 2019, S. 174.

⁴⁷ BVerfGE 166, 304 (329 f. Rn. 90 f.).

⁴⁸ BVerfGE 80, 188 (219); 118, 277 (324); 130, 318 (348).

der GO-BT liegt zum einen in der Identität der Normgeber, Normadressaten und Normanwender.⁴⁹ Zum anderen weist die GO-BT im Vergleich zu formalen Gesetzen eine „spezifische Flexibilität“ wegen der Abweichungsmöglichkeiten auf.⁵⁰

a) Kein Verfassungsrecht im engeren Sinne

Das in der Geschäftsordnung geregelte Verfahrensrecht stellt kein Verfassungsrecht dar, es sei denn, dass der Text des Grundgesetzes sich in der GO-BT wiederholt.⁵¹ Daraus ist zu folgern, dass die GO-BT im Rang nach dem Grundgesetz steht.⁵²

b) Versuche der Einordnung

Das BVerfG hat die GO-BT als autonome Satzung eingeordnet, welche trotz ihrer Wesentlichkeit für das materielle Verfassungsrecht in der Normenhierarchie unter dem Grundgesetz und formalen Gesetzen steht.⁵³ In der Literatur wird sie teils als verfassungsrechtlicher Rechtsatz, der in der Normenhierarchie unterhalb des Grundgesetzes steht, teils als Regelung sui generis eingeordnet.⁵⁴ Unabhängig von den unterschiedlichen Bezeichnungen stellt die GO-BT das Innenrecht des Parlaments dar⁵⁵, was sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG ergibt.

4. Stellungnahme und Ergebnis

Der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages kommt folglich ein verfassungsrechtlicher Stellenwert zu. Sie ist in Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG verankert und bildet die Grundlage dafür, dass der Bundestag als eigenständiges Verfassungsorgan seine Organisation und sein inneres Verfahren selbst ausgestalten kann. Dies dient insbesondere der Sicherung

⁴⁹ Pietzcker, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), ParlR, 1989, § 10 Rn. 2.

⁵⁰ Cancik, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), HdB-ParlR, 2016, § 9 Rn. 33.

⁵¹ Kaufhold/Wischmeyer, StaatsorganisationsR, 2024, § 6 Rn. 32.

⁵² Kloepfer, VerfR I, 2011, § 15 Rn. 169.

⁵³ BVerfGE 1, 144 (148).

⁵⁴ Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 40 Rn. 17; Maurer/Schwarz, StaatsR I, 2023, § 11 Rn. 76.

⁵⁵ Achterberg, ParlR, 1984, S. 59.

seiner Arbeits- und Funktionsfähigkeit, die ihrerseits ein Rechtsgut von Verfassungsrang darstellt.

Die Geschäftsordnungsautonomie vermittelt keinen von der Verfassung unabhängigen Entscheidungsspielraum. Denn unabhängig davon, wie die Rechtsnatur der GO-BT eingeordnet wird, steht sie jedenfalls unterhalb des Grundgesetzes und ist an dessen Vorgaben zu messen.

Die zeitliche Ausgestaltung des Verfahrens ist von der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages gedeckt. Ihre Grenzen findet die Geschäftsordnungsautonomie dort, wo die konkrete Verfahrensgestaltung andere Verfassungsgüter beeinträchtigt.

II. Wahrung der Öffentlichkeit des Parlaments

Gem. Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG verhandelt der Bundestag öffentlich. Das hierin normierte Prinzip der Parlamentsöffentlichkeit ist eine Ausprägung des Demokratieprinzips.⁵⁶ Das Gesetzgebungsverfahren muss so ausgestaltet sein, dass die Parlamentsöffentlichkeit gewahrt bleibt, deren Verwirklichung durch eine Beschleunigung tangiert werden kann.⁵⁷

1. Inhalt

Obwohl die fachliche Arbeit des Parlaments überwiegend in den Ausschüssen erfolgt, sind nur Plenarsitzungen öffentlich.⁵⁸ Die Plenardebatte hat zur Aufgabe, eine politische Lösung darzustellen und eine bereits getroffene Entscheidung zu begründen, sodass diese möglichst breite Akzeptanz im Volk findet.⁵⁹ Der eigentliche Entscheidungsprozess vollzieht sich unter heutigen Bedingungen nicht im Plenum.⁶⁰

⁵⁶ BVerfGE 131, 152 (204); *Brocker*, ZParl 47 (2016), S. 50 (51); *Schliesky*, in: Morlok/ders./Wiefelspütz (Hrsg.), HdB-ParlR, 2016, § 5 Rn. 35.

⁵⁷ *Risse*, ZParl 54 (2023), S. 693 (695).

⁵⁸ *Kloepfer*, VerfR I, 2011, § 15 Rn. 37; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 65. Ed. 2026, Art. 42 Rn. 2.

⁵⁹ *Kloepfer*, VerfR I, 2011, § 15 Rn. 37 f.; *Schliesky*, in: Morlok/ders./Wiefelspütz (Hrsg.), HdB-ParlR, 2016, § 5 Rn. 40.

⁶⁰ *Brocker*, ZParl 47 (2016), S. 50 (55).

Ein Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip wird teilweise als unbeachtlicher Verfahrensfehler angesehen.⁶¹ Das BVerfG deutet hingegen an, dass die Missachtung dieses Prinzips zur formellen Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führen kann.⁶²

2. Debatte im Plenum

Im Plenum spitzt sich die politische Diskussion teilweise zu, indem sich „Argument und Gegenargument“⁶³ in „Rede und Gegenrede“⁶⁴ gegenüber treten.⁶⁵ Zwar wird vertreten, der Bundestag sei für das Publikum gegenwärtig nicht mehr „das Forum der Nation“⁶⁶, weil die öffentliche Debatte in Massenmedien stattfindet.⁶⁷ Erst durch die Parlamentsöffentlichkeit können die Bürger ihre Kontrollfunktion wahrnehmen, sodass die Herstellung der Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber den Wählern gewährleistet wird.⁶⁸ Dies ist nur dann möglich, wenn Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG die materielle Öffentlichkeit gewährleistet, die verlangt, dass die Beratungen inhaltlich transparent und für Außenstehende nachvollziehbar sein müssen.⁶⁹ Dadurch werden öffentliche Meinungsbildung und Kritik vor Abschluss der Beratungen ermöglicht.⁷⁰

3. Wahrung des Öffentlichkeitsprinzips im Gesetzgebungsverfahren zum GEG

Die Kontrollfunktion der Öffentlichkeit lässt sich erst dann gewährleisten, wenn der Beratungsgegenstand hinreichend erkennbar ist.⁷¹ Dies war bei der ersten Beratung zum GEG eingeschränkt der Fall. Der Bundestag hat über einen Gesetzesentwurf beraten, der in seiner damaligen

⁶¹ Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 65. Ed. 2026, Art. 42 Rn. 9.

⁶² BVerfGE 165, 206 (240 Rn. 96); zur Nichtigkeit des Beschlusses bereits Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 42 Rn. 28.

⁶³ BVerfGE 131, 152 (205).

⁶⁴ BVerfGE 10, 4 (13); 96, 264 (284 f.).

⁶⁵ Brocker, ZParl 47 (2016), S. 50 (55).

⁶⁶ Wiefelspütz, in: Morlok/Schliesky/ders. (Hrsg.), HdB-ParlR, 2016, § 12 Rn. 3.

⁶⁷ Kloepfer, VerfR I, 2011, § 15 Rn. 40.

⁶⁸ BVerfGE 40, 296 (327); 70, 324 (355); 150, 345 (369 Rn. 59); 165, 206 (239 Rn. 94).

⁶⁹ Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 42 Rn. 21.

⁷⁰ Krings/Rudolph, ZRP 2023, S. 155 (157); Morlok, a.a.O., Art. 42 Rn. 21.

⁷¹ Brocker, ZParl 47 (2016), S. 50 (52).

Form bereits überholt war. Dies wurde nicht nur durch die Opposition kritisiert.⁷² Selbst der Abgeordnete einer Regierungsfraktion sagte, dass der „Gesetzesentwurf grundlegend verändert“⁷³ werde. Unter diesen Bedingungen konnte die erste Lesung ihre Informations- und Kontrollfunktion gegenüber der Öffentlichkeit nicht vollständig erfüllen. Die zweite und dritte Lesung haben trotz der Möglichkeit der Anberaumung einer Sondersitzung gem. Art. 39 Abs. 3 S. 2 und 3 GG erst im September 2023 stattgefunden. Das Problem der Beeinträchtigung der Parlamentsöffentlichkeit durch unzureichende Information der Abgeordneten stellt sich daher letztlich nicht.

Wenn die Beratungen bereits am 7. Juli 2023 stattgefunden hätten, wäre die Nachvollziehbarkeit des Verfahrens durch die Öffentlichkeit zwar erschwert gewesen. Eine Verletzung des Öffentlichkeitsprinzips läge darin nicht ohne Weiteres vor. Denn durch die Beteiligung von Abgeordneten aller Fraktionen im zuständigen Ausschuss (§ 57 Abs. 1 S. 1 GO-BT) bestand jedenfalls die Möglichkeit, die wesentlichen Inhalte des geänderten Entwurfs in der Plenardebatte öffentlich aufzugreifen, sodass auch dann kein Verstoß gegen den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit vorläge. Auf die aufgeworfene Frage, welche Rechtsfolge ein Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip nach sich zieht, kommt es daher nicht an.

III. Begrenzung durch die Abgeordnetenrechte

Die weitreichende Geschäftsordnungsautonomie findet ihre Grenzen in den Rechten der Abgeordneten.⁷⁴

1. Verfassungsrechtliche Stellung der Abgeordneten

Gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem

⁷² BT-Plenarprotokoll 20/109, S. 13176 [D].

⁷³ BT-Plenarprotokoll 20/109, S. 13173 [D].

⁷⁴ BVerfGE 166, 304 (330 Rn. 91).

Gewissen unterworfen. Kraft ihres Amtes sind die Abgeordneten sowohl berechtigt als auch verpflichtet, an der Willensbildung des Parlaments teilzunehmen.⁷⁵ Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sichert dem Abgeordneten folglich einen verfassungsrechtlichen Status zu, der seine Freiheit, Gleichheit und öffentliche Teilhabe umfasst.⁷⁶

2. Status der Gleichheit – Recht auf gleichberechtigte Teilhabe

Der Status der Gleichheit ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Vielmehr ist er ein Ergebnis der teleologischen Auslegung des Prinzips der repräsentativen Demokratie und der Wahlrechtsgleichheit.⁷⁷ Das BVerfG sieht diese Vorschrift als „besondere[n] Gleichheitssatz“ an.⁷⁸ Obwohl die Gleichheit der Abgeordneten nach der Rechtsprechung des BVerfG „in einem formellen und umfassenden Sinn“⁷⁹ gewährleistet wird, erscheint es fraglich, ob das BVerfG weiterhin lediglich von einer formellen Gleichheit der Abgeordneten ausgeht oder ob sich Anzeichen für die Entwicklung eines materiellen Gleichheitsverständnisses erkennen lassen.

a) Nur formelle Gleichheit

Die formelle Gleichheit der Abgeordneten wird als Verlängerung des streng formalen Gleichheitsbegriffs im Wahlrecht verstanden.⁸⁰ Durch den Status der Gleichheit sollte gewährleistet werden, dass die Abgeordneten als formal gleichgestellte Personen nicht ungleich behandelt werden.⁸¹ Daraus folgt auch das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am Prozess der Willensbildung durch das Parlament.⁸² Nach einem formalen Gleichheitsverständnis ergäbe sich im Verfahren zum GEG jedoch kein durchgreifendes Problem. Die verkürzte Befassungszeit mit der Beschlussempfehlung hätte dem Grunde nach alle Abgeordneten

⁷⁵ Koriath/Müller, StaatsR I, 2024, Rn. 414.

⁷⁶ Risse/Witt, in: Hömig/Wolff/Kluth (Hrsg.), GG, 14. Aufl. 2025, Art. 38 Rn. 19.

⁷⁷ Gröpl, StaatsR I, 2025, Rn. 935.

⁷⁸ BVerfGE 102, 224 (238); 130, 318 (352).

⁷⁹ BVerfGE 165, 206 (225 Rn. 93); 166, 304 (329 Rn. 88).

⁸⁰ BVerfGE 102, 224 (237 f.); 112, 118 (134).

⁸¹ BVerfGE 40, 296 (317 f.); 80, 188 (220); 84, 304 (325).

⁸² BVerfGE 112, 118 (134); 123, 267 (342).

gleichermaßen getroffen. Es wurde keinem Abgeordneten der Zugang zu Unterlagen oder Beratungen in ungleicher Weise verwehrt. Auch die Terminierung der zweiten und dritten Lesung wirkte formal für alle Mitglieder des Bundestages gleich.

b) Materielle Gleichheit

In dem Beschluss zum GEG geht das BVerfG über ein formales Verständnis der Gleichheit der Abgeordneten hinaus.⁸³ Das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe könne lediglich dann effektiv ausgeübt werden, wenn das Grundgesetz jedem einzelnen Abgeordneten das Recht auf angemessene Entscheidungsvorbereitung einräume.⁸⁴ Dies setze voraus, dass der Abgeordnete die Informationen nicht nur zur Kenntnis nehmen könne, sondern sich auch mit ihnen in der Weise befassen könne, dass eine Entscheidungsfindung möglich sein soll.⁸⁵ Dafür müsse ihm auch die für die Entscheidungsfindung erforderliche Zeit zur Verfügung stehen.⁸⁶ Die materielle Gleichbehandlung ermöglicht, dass jeder Abgeordnete seine Meinung unter gleichen Voraussetzungen bilden kann.⁸⁷ Auf dieser Grundlage wird teilweise ein Recht auf „angemessene Vorbereitung“ eingeräumt, welches im Falle einer Überbeschleunigung eines Gesetzesvorhabens als dilatorisches Recht des Abgeordneten greifen soll.⁸⁸ Wenn man die materielle Gleichheit der Abgeordneten annehmen würde, läge hier das verfassungsrechtliche Problem des Verfahrens zum GEG. Der ursprüngliche Gesetzesentwurf wurde im parlamentarischen Verfahren grundlegend verändert. Die umfangreiche Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag wurde kurz vor der vorgesehenen zweiten und dritten Lesung übermittelt. Es erscheint zweifelhaft, ob den Abgeordneten zwischen der Beschlussempfehlung am 5. Juli und den Beratungen am 7. Juli noch hinreichend Zeit

⁸³ *Gallon*, *Der Staat* 63 (2024), S. 327 (353).

⁸⁴ *Müller/Drossel*, in: *Huber/Voßkuhle* (Hrsg.), *GG*, Bd. II, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 176.

⁸⁵ *BVerfGE* 165, 206 (238 Rn. 91); *Müller/Drossel*, a.a.O., Art. 38 Rn. 176.

⁸⁶ *Abmeier*, *Parlamentarische Befugnisse*, 1984, S. 172 f.

⁸⁷ *Gallon*, *Der Staat* 63 (2024), S. 327 (353).

⁸⁸ *Schneider*, in: *Kießling/Spiecker gen. Döhmman* (Hrsg.), *Kunst*, 2023, S. 9 (27 f.).

geblieben wäre, den geänderten Gesetzesinhalt eigenständig zu erfassen, zu bewerten und in die parlamentarische Willensbildung einzubringen.

c) Stellungnahme

Der Wortlaut des Art. 38 Abs. 1 GG bietet für die Begründung der materiellen Gleichheit der Abgeordneten keine hinreichende Grundlage.⁸⁹ Auch die Ableitung aus der Wahlrechtsgleichheit spricht für die formelle Gleichheit.

Das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe soll sich aber nicht in einer lediglich formalen Gleichbehandlung der Abgeordneten erschöpfen. Denn ein formal gleicher Zugang unter anderem zu Unterlagen und Beratungen ist wertlos, wenn die konkrete Verfahrensgestaltung durch die Mehrheit eine tatsächliche Befassung mit dem entscheidungserheblichen Gesetzesinhalt unmöglich macht. Die Idee der materiellen Gleichheit ist dem Staatsorganisationsrecht nicht fremd, weil die Bundesregierung mit der Parlamentsmehrheit im parlamentarischen Regierungssystem politisch eng verbunden ist, etwa durch die Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 Abs. 1 GG) und durch die Vertrauensfrage (Art. 68 Abs. 1 GG).⁹⁰ Dadurch unterscheiden sich zwangsläufig die tatsächlichen Einwirkungsmöglichkeiten der Regierungsfractionen und der Opposition.⁹¹ Gerade bei der Beschleunigung eines Gesetzesvorhabens sollen die formellen parlamentarischen Verfahrensrechte der Abgeordneten gestärkt werden, weil der Opposition die eigenständige Meinungsbildung ermöglicht werden soll.

Eine Verletzung des Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe lässt sich nicht allein damit begründen, dass alle Abgeordneten zu wenig Zeit für die Beratungsvorbereitung gehabt hätten. Die Beschleunigung wird erst dann verfassungsrechtlich problematisch, wenn eine eigenständige

⁸⁹ *Gallon*, Der Staat 63 (2024), S. 327 (358).

⁹⁰ *Gallon*, a.a.O., S. 327 (353 f.); *Morlok/Michael*, StaatsorganisationsR, 2025, § 12 Rn. 13 ff.

⁹¹ BVerfGE 10, 4 (19); *Gallon*, Der Staat 63 (2024), S. 327 (354, 356).

Willensbildung unter normalen Bedingungen nicht mehr möglich erscheint. Die Gleichheit der Abgeordneten richtet sich daher nicht auf eine vollständige materielle Gleichheit, sondern auf die tatsächliche Möglichkeit, die gewährten Mitwirkungsrechte auszuüben.

3. Öffentlichkeit des Mandats

Neben dem Recht auf gleichberechtigte Teilhabe kann auch die Öffentlichkeit des Mandats gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG eine Grenze der Beschleunigung eines Gesetzesvorhabens darstellen.

a) Nur Öffentlichkeitsgebot

Es wird vertreten, dass ein solcher Status der Öffentlichkeit vom Grundgesetz nicht ableitbar sei. Das Grundgesetz regelt in Art. 42 Abs. 1 S. 1, Art. 44 Abs. 1 S. 1, Art. 52 Abs. 3 S. 3 GG ausdrücklich die Fälle, in denen der Prozess der Willensbildung und Entscheidungsfindung der staatlichen Organe und ggf. ihrer Untergliederungen in die Öffentlichkeit treten soll, was bei den Abgeordneten nicht der Fall sei.⁹²

b) Weites Verständnis als Bedingung deliberativer Parlamentsarbeit

Die Öffentlichkeit des Mandats kennzeichnet den Status des Abgeordneten.⁹³ Aus dem Umstand, dass die Abgeordneten vom Volk gewählt werden und seine Vertreter sind, ergibt sich, dass das Volk über die Geschehnisse im Parlament informiert werden muss.⁹⁴ Ohne die Öffentlichkeit des Mandats sei „der Verantwortungs- und Rechtfertigungszusammenhang schwerlich herzustellen“.⁹⁵ Nach Art. 38 Abs. 1

⁹² Kluckert, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), StaatsR, Bd. II, 2. Aufl. 2022, § 35 Rn. 13.

⁹³ Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 176; Trute/Pilniok, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. I, 8. Aufl. 2025, Art. 38 Rn. 105 f.

⁹⁴ Morlok/Michael, StaatsorganisationsR, 2025, § 11 Rn. 90.

⁹⁵ Trute/Pilniok, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. I, 8. Aufl. 2025, Art. 38 Rn. 106.

S. 2 GG sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes und verpflichtet „auch vor dem Volk“ zu handeln.⁹⁶ Daraus folgt, dass zum öffentlichen Charakter des Mandats auch die Verhandlungsöffentlichkeit gehört.⁹⁷

c) Stellungnahme

Der Wortlaut der Normen ist insoweit unergiebig. Die Systematik der Art. 38 und 42 GG spricht für einen Öffentlichkeitsstatus der Abgeordneten. Das folgt aus der Stellung der Normen in demselben Abschnitt des GG. Zudem ist die Öffentlichkeit des Parlaments ohne gleichzeitige Einbeziehung der Abgeordneten in den Öffentlichkeitszusammenhang kaum herzustellen. Daraus folgt ein Recht auf Öffentlichkeit, das ihnen einen Anspruch auf die Darstellung und Vermittlung ihrer politischen Position einräumt.⁹⁸ Die Öffentlichkeit des Mandats verstärkt daher die Anforderungen an eine hinreichende Befassung der Abgeordneten mit dem Gesetzesvorhaben.

IV. Ausgleich im Wege praktischer Konkordanz

Die kollidierenden verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter müssen in einen schonenden Ausgleich gebracht werden, sodass jedes von ihnen Wirklichkeit gewinnt.⁹⁹ Die sich aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ergebenden Rechte des Abgeordneten sind nicht schrankenlos gewährleistet, sondern finden ihre Grenzen in anderen Rechtsgütern von Verfassungsrang.¹⁰⁰ Die Parlamentsautonomie und die sich aus ihr ergebende Geschäftsordnungsautonomie können ihrerseits auch durch verfassungsrechtliche Vorgaben eingeschränkt werden.¹⁰¹

⁹⁶ Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 176.

⁹⁷ Morlok, a.a.O., Art. 38 Rn. 176.

⁹⁸ Schliesky, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Bd. II, 8. Aufl. 2024, Art. 42 Rn. 18.

⁹⁹ Hesse, VerfR, 1995, Rn. 72.

¹⁰⁰ Kloepfer, VerfR I, 2011, § 15 Rn. 115.

¹⁰¹ Brocker, ZParl 47 (2016), S. 50 (51 f.).

1. Arbeitsteilung im Parlament

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die Arbeit sowohl im Parlament als auch in den Fraktionen arbeitsteilig organisiert ist. Die fachliche Arbeit im Bundestag erfolgt vor allem in den Ausschüssen. Eine solche Verteilung der Aufgaben soll dem einzelnen Abgeordneten im Plenum die Abstimmung erleichtern, indem er sich nicht mit allen Gesetzesmaterialien vertraut machen muss, um sich eine eigene Meinung zu einem Gesetzesvorhaben zu bilden.¹⁰²

Im Regelfall gehören die Abgeordneten zudem einer Fraktion (§ 10 Abs. 1 S. 1 GO-BT) an, also einem Zusammenschluss von MdB, die i.d.R. derselben Partei angehören.¹⁰³ Fraktionen ermöglichen gerade die Entscheidungsfindung, weil aufgrund der Spezialisierung einzelner Fraktionsmitglieder die Komplexität der Materie bewältigt werden kann.¹⁰⁴ Dem wird zwar entgegengehalten, dass ein qualitativer Unterschied zwischen bloßem Mitwirken und selbständigem Wahrnehmen eines zustehenden Rechts besteht.¹⁰⁵ Der Einwand greift jedoch zu kurz. Die Arbeitsteilung bedeutet nicht, dass der Abgeordnete dadurch auf eine eigenständige Mandatsausübung verzichtet, denn unter heutigen Bedingungen ist es nahezu unmöglich, sich mit jedem Gesetzesvorhaben gründlich auseinanderzusetzen.

2. Zeitliche Ausgestaltung des Verfahrens

Der schonende Ausgleich zwischen den widerstreitenden verfassungsrechtlichen Positionen kann abstrakt durch die zeitliche Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden. Das BVerfG geht davon aus, dass es sich nicht pauschal bestimmen lässt, welche Dauer für die Beratung eines Gesetzesvorhabens angemessen ist.¹⁰⁶ Die Mindestfristen in der GO-BT bezeichnen einen Zeitraum, den das Parlament als

¹⁰² Morlok/Michael, StaatsorganisationsR, 2025, § 11 Rn. 50.

¹⁰³ Morlok/Michael, a.a.O., § 11 Rn. 96.

¹⁰⁴ Morlok/Michael, a.a.O., § 11 Rn. 96.

¹⁰⁵ Abmeier, Parlamentarische Befugnisse, 1984, S. 31.

¹⁰⁶ BVerfGE 166, 304 (330 Rn. 90).

Mindestmaß für die Behandlung eines Gesetzesvorhabens ansieht. Gleichzeitig bringt dieser Zeitraum zum Ausdruck, welche Dauer nach der Einschätzung des Parlaments noch als angemessen gilt.¹⁰⁷

a) Einzelfallentscheidungen

Die angemessene Dauer des Gesetzgebungsverfahrens soll im Einzelfall bestimmt werden, wobei sämtliche Umstände („Umfang, Komplexität, Dringlichkeit, Entscheidungsreife“) berücksichtigt werden müssen.¹⁰⁸ Bei der Festsetzung der Fristen der §§ 78 Abs. 5, 81 Abs. 1 S. 1 GO-BT sind die „Bedeutung und Komplexität der Materie“ aus der Perspektive des Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe an den Beratungen zu beachten.¹⁰⁹ Für die Beschleunigung eines Gesetzesvorhabens bedarf es zudem eines ausreichenden sachlichen Grundes.¹¹⁰

b) Allgemeine Zeitvorgaben

Es sei erforderlich, allgemeine zeitliche Vorgaben zu bestimmen. Sie sollen unabhängig davon gelten, ob es sich bei den behandelten Themen um solche handelt, die politisch nur einen kleinen Kreis von Abgeordneten oder nur für bestimmte Gruppen der Öffentlichkeit von Interesse sind. Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, sollen sowohl der Regelfall als auch Ausnahmen in der GO-BT geregelt werden.¹¹¹

3. Stellungnahme

Der einzelfallbezogenen Betrachtung unter Zugrundelegung der objektiven Umstände ist zuzustimmen. Starre verfassungsrechtliche Mindestfristen lassen sich dem Grundgesetz nicht entnehmen, würden die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages unverhältnismäßig beschränken und bringen das Risiko mit sich, dass auch trotz ihrer Einhaltung die Tangierung der Abgeordnetenrechte im Raum stünde. Je

¹⁰⁷ *Kanalan*, DÖV 2024, S. 893 (895).

¹⁰⁸ BVerfGE 165, 206 (238 Rn. 91).

¹⁰⁹ *Kluth*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 65. Ed. 2026, GO-BT § 81 Rn. 2; *Kluth*, a.a.O., GO-BT § 78 Rn. 19.

¹¹⁰ BVerfGE 165, 206 (240 Rn. 96); 166, 304 (332 Rn. 94).

¹¹¹ *Kanalan*, DÖV 2024, S. 893 (902).

später und grundlegender der Beratungsgegenstand in kurzer Zeit verändert wird, desto höhere Anforderungen sind an die verbleibende Befassungszeit zu stellen. Die Grenze des schonenden Ausgleichs ist erreicht, wenn eine eigenständige Befassung mit dem maßgeblichen Gesetzesinhalt tatsächlich nicht möglich ist. Die Beschleunigung bleibt aber dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn sie auf einem sachlichen Grund basiert.

D. Fazit

Die Untersuchung hat ergeben, dass das GG keine abstrakte Mindestzeit für die Behandlung der Gesetzesvorlagen im Bundestag vorgibt. Die zeitliche Ausgestaltung des Geschäftsgangs ist grundsätzlich durch die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages gedeckt. Beschleunigte Gesetzgebungsverfahren sind daher nicht bereits wegen ihrer kurzen Dauer verfassungsrechtlich bedenklich.

Die Geschäftsordnungsautonomie findet ihre Grenzen jedoch in anderen Verfassungsgütern. Maßgeblich sind insbesondere die Rechte der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit aus Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG. Das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung gewährleistet nicht nur die formale Teilnahme an der Beratung und Abstimmung. Es setzt auch voraus, dass den Abgeordneten eine eigenständige Befassung mit dem maßgeblichen Gesetzesinhalt möglich bleibt.

Entscheidend ist deshalb eine Betrachtung der konkreten Umstände des Einzelfalls. Zu berücksichtigen sind insbesondere Umfang und Komplexität des Vorhabens, Zeitpunkt und Ausmaß späterer Änderungen, Entscheidungsreife sowie ein sachlicher Grund für die Beschleunigung.

Der Beschluss zum GEG verdeutlicht, dass auch bei Einhaltung der GO-BT verfassungsrechtliche Grenzen erreicht sein können. Verfassungsrechtlich problematisch ist nicht die Beschleunigung als solche, sondern eine Verfahrensgestaltung, die eine eigenständige Befassung

der Abgeordneten mit dem maßgeblichen Gesetzesinhalt faktisch unmöglich macht.

Im Ergebnis schützt das Grundgesetz damit keine bestimmte Beratungsdauer, sondern die tatsächliche Möglichkeit parlamentarischer Willensbildung. Beschleunigte Gesetzgebungsverfahren bleiben zulässig, sofern die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten und die Anforderungen an die parlamentarische Öffentlichkeit nicht faktisch leerlaufen.