

Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Organstreitverfahren

der Abgeordneten

1. Dr. Dietmar Bartsch
2. Clara Bünger
3. Christian Görke
4. Dr. Gesine Löttsch

- Platz der Republik 1, 11011 Berlin -

Antragstellende

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, LL.M. -

gegen

den Deutschen Bundestag der 20. Wahlperiode, Platz der Republik 1, 11011 Berlin, vertreten durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages Bärbel Bas, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Antragsgegner

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Frank Schorkopf

wegen

der Verletzung der Abgeordnetenrechte gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG iVm Art. 76 f. GG

durch

die verfassungswidrige Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens für das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h), die sich daraus ergibt, dass es sich bei der Fraktionsvorlage tatsächlich um eine Vorlage einer potentiellen zukünftigen Bundesregierung handelt und dass die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfes im 20. Deutschen Bundestag auf die 12. Kalenderwoche festgelegt und terminiert wurde.

*

Unter Bezugnahme auf den anliegenden Vollmachten (Anlagen 1) zeige ich an, dass ich die Antragstellenden vertrete. Namens und in Vollmacht der Antragstellenden wird beantragt:

1. nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG festzustellen, dass die Antragstellenden durch die vom Antragsgegner zu verantwortende verfassungswidrige Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens für das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h – BT-Drs. 20/15096), die sich daraus ergibt, dass es sich bei der vermeintlichen Fraktionsvorlage tatsächlich um eine Vorlage einer potentiellen zukünftigen Bundesregierung handelt und dass die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfes im Bundestag auf die 12. Kalenderwoche festgelegt und terminiert wurde, in ihren Abgeordnetenrechten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 76 f. GG verletzt wurden;
2. im Wege des einstweiligen Anordnungsverfahrens gemäß § 32 BVerfGG dem Deutschen Bundestag die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfes in der 12. Kalenderwoche zu untersagen.

Übersicht

A.	Sachverhalt.....	4
B.	Hauptsacheantrag.....	10
I.	Zulässigkeit.....	10
1.	Statthaftigkeit.....	10
2.	Parteifähigkeit.....	10
3.	Verfahrensgegenstand.....	11
4.	Antragsbefugnis.....	11
a)	Einbringen durch eine potentielle zukünftige Bundesregierung.....	12
b)	Unzulässige Einberufung des 20. Bundestages.....	14
c)	Einschränkungen aufgrund der Terminierung.....	16
d)	Verletzung der Abgeordnetenrechte in der Gesamtbetrachtung.....	17
5.	Antragsfrist.....	18
6.	Rechtsschutzbedürfnis.....	18
II.	Begründetheit.....	19
1.	Schutzbereich.....	19
2.	Beeinträchtigung.....	22
a)	Zukünftige Bundesregierung als unzulässige Initiatorin eines Gesetzgebungsverfahrens.....	22
b)	Unzulässige Einberufung des 20. Bundestages.....	25
c)	Terminierung der zweiten und dritten Lesung.....	27
3.	Rechtsverletzung.....	29
C.	Antrag auf einstweilige Anordnung.....	32
I.	Zulässigkeit.....	32
1.	Statthaftigkeit.....	32
2.	Keine offensichtliche Unzulässigkeit oder Unbegründetheit des Hauptsacheverfahrens.....	32
3.	Antragsberechtigung.....	32
4.	Keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache.....	32
a)	Keine Vorwegnahme der Hauptsache.....	33
aa)	Vorläufige Sicherung.....	33
bb)	Hilfsweise: ausnahmsweise Zulässigkeit der Vorwegnahme der Hauptsache.....	34
b)	Bewirken einer Rechtsfolge, die mit dem Hauptsacheverfahren nicht erreicht werden könnte.....	35
aa)	Grundsatz.....	35
bb)	Ausnahmsweise Zulässigkeit.....	35
II.	Begründetheit.....	36
1.	Folgen bei Erlass der einstweiligen Anordnung.....	36
2.	Folgen bei Nichterlass der einstweiligen Anordnung.....	39
3.	Ergebnis.....	40

Begründung

A. Sachverhalt

Die Antragsstellenden sind Mitglieder des 20. Deutschen Bundestages. Die Antragstellenden zu 1) bis 3) werden laut dem vorläufigen amtlichen Wahlergebnis vom 24.02.2025 auch Mitglieder des 21. Deutschen Bundestages sein. Die Antragstellerin zu 4) gehört dem 21. Deutschen Bundestag nicht mehr an.

Deutscher Bundestag, CDU/CSU wird stärkste Fraktion im neuen Bundestag, 24.02.2025, (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw09-wahlergebnis-1049580>, Abruf am 06.03.2025).

Vorausgegangen ist der Neuwahl des 21. Deutschen Bundestages die vom damaligen Bundeskanzler Olaf Scholz am 11.12.2024 gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG im Deutschen Bundestag gestellte Vertrauensfrage.

BT-Drs. 20/14150.

Dieser Antrag hat bei der Abstimmung am 16.12.2025 nicht die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gefunden.

Plenarprotokoll 20/205, 26533 C.

Daraufhin hat der Bundespräsident am 27.12.2025 gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG den Bundestag aufgelöst.

BT-Drs. 20/14400.

Als Termin für die Neuwahlen des Deutschen Bundestages wurde der 23.02.2025 festgelegt.

BGBl. 2024 I Nr. 435 vom 27.12.2024.

Die Wahlen wurden dementsprechend am 23.02.2025 abgehalten.

Das vorläufige amtliche Endergebnis wurde am 24.02.2025 bekannt gegeben. Die voraussichtliche Bekanntgabe des endgültigen amtlichen Endergebnisses wurde auf den 14.03.2025 festgelegt.

Die Bundeswahlleiterin, Pressemitteilung Nr. 27/25 vom 24. Februar 2025 (https://www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2025/27_25_vorlaeufiges-ergebnis.html).

Alle Fraktionen des 21. Deutschen Bundestages haben sich in der Woche nach dem 23.02.2025 neu konstituiert und ihre Vorsitzenden neu gewählt oder bestätigt. Sie stellen seither sog. Vorfraktionen des 21. Deutschen Bundestages dar.

Deutscher Bundestag, Vorstandsämter in den Fraktionen neu vergeben oder bestätigt, 03.03.2025 (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw10-fraktionsvorstaende-1056150>, Abruf am 09.03.2025).

In der Woche ab dem 03.03.2025 haben die Parteien von CDU/CSU und SPD Sondierungsgespräche eingeleitet. Am 04.03.2025 wurde durch Medienberichte bekannt, dass sich als erstes Ergebnis der Sondierungen auf eine Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h GG) geeinigt worden sei. Diese solle noch durch den 20. Deutschen Bundestag verabschiedet werden. Um dies zu ermöglichen, haben CSU/CDU und SPD gemäß Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG die erneute Einberufung des 20. Bundestages am 13.03.2025 und 18.03.2025 verlangt. Der Zeitplan dafür solle wie folgt gestaltet sein:

Montag, 10.03.25	Einbringung der Fraktionsinitiative
Montag, 10.03.25	Nach Vorliegen der Drucksache, Sitzung des Haushaltsausschusses: Vorratsbeschluss über Anhörung
Donnerstag, 13.03.25	1. Lesung Plenum (Beginn: 12 Uhr)
Donnerstag, 13.03.25	Nach der Plenarsitzung, Anhörung im Haushaltsausschuss.
Freitag, 14.03.25	Abschluss im Ausschuss
Montag, 17.03.25	Möglichkeit für Fraktionsgremien
Dienstag, 18.03.25	2./3. Lesung Plenum (Beginn: 10 Uhr)
Freitag, 21.03.25	Bundesrat

Nach Sitzungen des Ältestenrats des 20. und des Vor-Ältestenrats des 21. Deutschen Bundestages, in denen der Zeitplan und die geplante Einberufung des 20. Deutschen Bundestages kontrovers diskutiert worden sind und in denen die Antragstellenden diesem Zeitplan in aller Deutlichkeit widersprochen haben, hat die Bundestagspräsidentin mit der vorliegend streitgegenständlichen Mitteilung vom 06. März 2025 die Abgeordneten des 20. Deutschen Bundestages zu Sondersitzungen eingeladen und dies wie folgt begründet: „Aufgrund eines Verlangens der Fraktionen der SPD und der CDU/CSU berufe ich gemäß Artikel 39 Absatz 3 Satz 3 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 21 Absatz 2 der Geschäftsordnung den Deutschen Bundestag ein auf Donnerstag, den 13. März 2025, 12.00 Uhr sowie Dienstag, den 18. März 2025, 10.00 Uhr.“

Bundestagspräsidentin, Amtliche Mitteilung vom 06. März 2025, Anlage 2.

Gegenstand der Sitzungen solle die Beratung eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h) sein. Die konstituierende Sitzung wurde nach

Beratungen im Vor-Ältestenrat des 21. Deutschen Bundestages von der Bundestagspräsidentin auf den 25. März 2025 datiert.

Bundestagspräsidentin, Amtliche Mitteilung vom 06. März 2025, Anlage 2.

Am 06.03.2025 wurde eine Formulierungshilfe der Bundesregierung zur Grundgesetzänderung auf X veröffentlicht, Anlage 3.

Diese Formulierungshilfe ist inhaltlich und im Wortlaut überwiegend übereinstimmend mit dem durch die Fraktionen der SPD und CDU/CSU eingebrachten Gesetzentwurf. Kleinere Unterschiede bestehen lediglich in der Begründung und im redaktionellen Aufbau des Art. 1. Inhaltliche Unterschiede sind hiermit nicht verbunden.

Post

Rasmus Buchsteiner
@R_Buchsteiner

So sehen sie aus, die geplanten Änderungen im Grundgesetz #Union #SPD #Bundeswehr #Infrastruktur @POLITICOEurope

Formulierungshilfe eines Gesetzesentwurf der Fraktionen U/CSU und der SPD im Deutschen Bundestag

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h)

Problem und Ziel
fundamentale Veränderungen der Sicherheitsarchitektur

nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.“

b) In Satz 4 wird die Angabe „Sätzen 1 bis 3“ durch die Angabe „Sätzen 1 bis 4“ ersetzt.

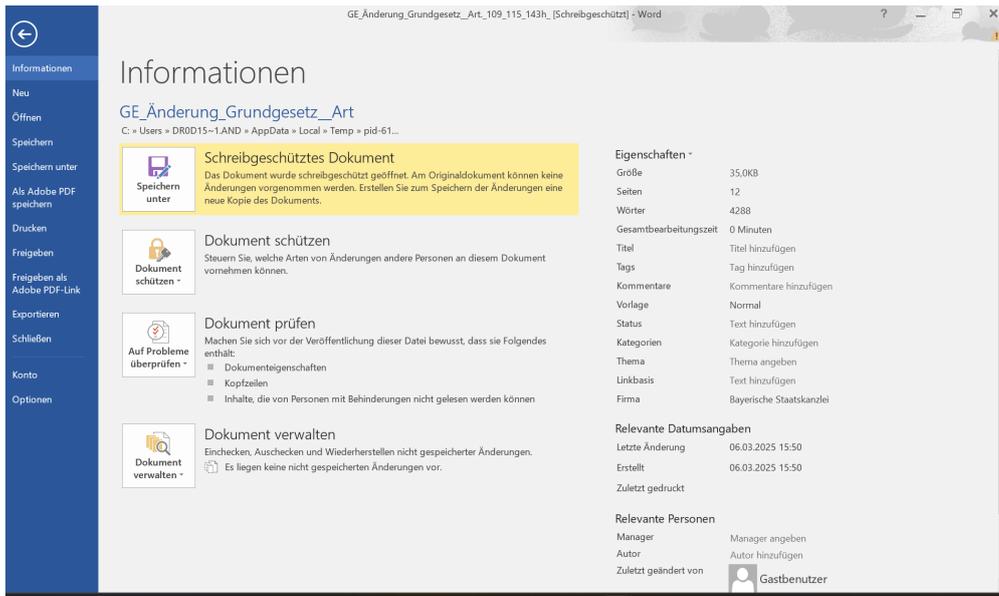
c) Satz 5 wird durch folgenden Satz ersetzt:
„Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und um Verteidigungsausgaben oberhalb von 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein

I. Artikel 109 Absatz 3 GG wird wie folgt geändert:
a) Satz 5 wird durch folgenden Satz ersetzt:
„Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.“
b) Nach Satz 5 werden folgende Sätze eingefügt:
1. „Die Gesamtheit der Länder entspricht Satz 1, wenn die durch sie erzielten Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme nach Satz 5 auf die einzelnen Länder regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des
(1) Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditemächtigung für Investitionen in die Infrastruktur mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten. Auf die Kreditemächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Das Sondervermögen hat eine Laufzeit von 10 Jahren. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.
(2) Der Bund kann aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1 im Umfang von bis 100 Milliarden Euro auch Investitionen der Länder in deren Infrastruktur finanzieren. Die Länder haben dem Bund über die Mittelverwendung Bericht zu erstatten. Der Bund ist zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung berechtigt; er kann Mittel aus dem Sondervermögen gegenüber einem Land zurückhalten und zurückfordern.“

4:42 nachm. · 6. März 2025 · 7.362 Mal angezeigt

Rasmus Burchsteiner, „So sehen sie aus, die geplanten Änderungen im Grundgesetz“, 06.03.2025
(https://x.com/R_Buchsteiner/status/1897659017037521010, Abruf am 09.03.2025).

In den Metadaten des Dokuments wird „Bayerische Staatskanzlei“ als „Firma“ aufgeführt.



Der Verhandlungsgegenstand für die beiden Sitzungstage – die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen – wurde am Montag, 10. März 2025, vorgelegt.

Fraktionen der CDU/CSU und SPD des 20. Deutschen Bundestages, Gesetzentwurf, BT-Drs. 20/15096, Anlage 4.

Zahlreiche Ausschüsse sind im Gesetzgebungsverfahren mitberatend. Der mitberatenden Gesundheitsausschuss lehnte am 11.03.2025 einen Antrag der Gruppe Die Linke im 20. Deutschen Bundestags auf Durchführung einer öffentlichen Anhörung ab.

Email vom 11.03.2025, Anlage 5.

Im federführenden Haushaltsausschuss beantragte die Fraktion der FDP am 11.03.2025 eine Vertagung der für den 14.03.2025 angesetzten abschließende Ausschusssitzung auf dem 17.03.2025. Sie begründete dies mit der Komplexität des Gesetzesentwurf, die es nicht erlauben

würde, in der Zeit zwischen der Sachverständigenanhörung am 13.03.2025 und der abschließenden Ausschusssitzung „die Aussagen und Ergebnisse der Anhörung in angemessener Art und Weise zu prüfen und auszuwerten und möglicherweise in eigene, substantiierte Änderungsanträge zur geplanten Grundgesetzänderung einfließen zu lassen.“ Die Antragstellenden haben sich dieser Auffassung angeschlossen. Der Antrag wurde vom Haushaltsausschuss aber abgelehnt.

B. Hauptsacheantrag

Der Hauptsacheantrag ist zulässig und begründet.

I. Zulässigkeit

Der Antrag ist zulässig.

1. Statthaftigkeit

Der Antrag ist statthaft.

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang von Rechten und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch das Grundgesetz oder die Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

Vorliegend streiten Abgeordnete des 20. Deutschen Bundestages mit dem 20. Deutschen Bundestag um die Auslegung ihrer Abgeordnetenrechte gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG iVm Art. 76 f. GG.

2. Parteifähigkeit

Die Antragstellenden sind parteifähig.

Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG können im Organstreitverfahren neben den dort genannten obersten Bundesorganen auch Teile dieser Organe Anträge stellen, sofern sie im Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

Die Antragstellenden sind als Abgeordnete gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG mit eigenen Rechten ausgestattete Teile des Bundestages.

Der Bundestag ist nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 BVerfGG als oberstes Bundesorgan tauglicher Antragsgegner.

3. Verfahrensgegenstand

Der Antrag richtet sich auf einen zulässigen Verfahrensgegenstand.

Zulässiger Verfahrensgegenstand ist nach § 64 Abs. 1 BVerfGG jede rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners.

Auch einzelne Akte des Gesetzgebungsverfahrens können statthafter Antragsgegenstand des Organstreitverfahrens sein, wenn die Antragstellerin schlüssig darlegen kann, dadurch sei in ihre Rechte eingegriffen worden.

BVerfGE 166, 304 (327, Rn. 85).

Die Antragstellenden richten sich gegen die verfassungswidrige Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens für das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h), die sich daraus ergibt, dass es sich bei der Fraktionsvorlage tatsächlich um eine Vorlage einer potentiellen zukünftigen Bundesregierung handelt, dass unzulässiger Weise und dass die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfes im Bundestag auf die 12. Kalenderwoche festgelegt und terminiert wurde.

4. Antragsbefugnis

Die Antragstellenden sind antragsbefugt.

Antragsbefugt ist gem. § 64 Abs. 1 BVerfGG, wer geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist.

Die Antragstellenden machen in zulässiger Weise die Verletzung eigener, verfassungsrechtlich verankerter Rechte durch Maßnahmen der Antragsgegnerin geltend.

Die Antragsstellenden sind gleichzeitig Mitglieder des 20. und zukünftige Mitglieder des 21. Deutschen Bundestages. Durch die Verfassungswidrigkeit des Gesetzgebungsverfahrens sind die Antragstellenden in ihren Abgeordnetenrechten gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG iVm Art. 76 f. GG verletzt.

a) Einbringen durch eine potentielle zukünftige Bundesregierung

Vor Einbringung wurde auf X eine Formulierungshilfe des Gesetzentwurfes veröffentlicht, Anlage 3.

Rasmus Burchsteiner, „So sehen sie aus, die geplanten Änderungen im Grundgesetz“, 06.03.2025 (https://x.com/R_Buchsteiner/status/1897659017037521010, Abruf am 09.03.2025).

Formulierungshilfen werden üblicherweise von den Ministerien erarbeitet, um dann den Fraktionen der Regierungsparteien zur Verfügung gestellt zu werden. Diese Formulierungshilfe stammt jedenfalls nicht aus der Mitte des Bundestages. Hierauf deutet schon die Bezeichnung hin, schließlich ist es vom Begriffsgehalt der „Hilfe“ nicht umfasst, dass sich der Bundestag selbst Hilfe leistet. Das mag im Normalfall unproblematisch sein, wie die hM in der Literatur annimmt. In diesem Fall ist es problematisch, weil es um eine Formulierungshilfe in Antizipation zukünftigen Regierungshandelns geht. Zwei Parteien, die sich verabredet haben, die zukünftige Regierung zu bilden, haben das Vorhaben das in ihren Sondierungsgesprächen ausgehandelt. Das Finanzministerium der aktuellen Regierung hat das Vorhaben als Formulierungshilfe ausgearbeitet und erst dann haben sich die Koalitionsfraktionen in spe darauf verständigt, das Vorhaben als Gesetzesinitiative einzubringen. Dieses Vorgehen ist im Schriftsatz der Antragsgegnerin in den Verfahren 2 BvE 2/25, 2 BvE 3/25 und 2 BvR 361/25 dokumentiert, wo auch explizit zugestanden ist, dass die Formulierungshilfe sei vom Bundesministerium der Finanzen „vorbereitet“ worden ist.

Schriftsatz vom 10.03.2025, Seite 7.

Bei dem Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens handelt es sich um ein gemeinsames Vorhaben von CDU/CSU und SPD, welche anstreben, in der 21. Legislaturperiode eine gemeinsame Koalitionsregierung zu bilden. Die Formulierungshilfe ist im Wortlaut nahezu

identisch mit dem am 10.3.2025 vorgelegten Gesetzentwurf. Inhaltlich bestehen keine Unterschiede. Daraus ergibt sich, dass nicht lediglich Formulierungshilfe geleistet wurde. Zwar wurde der Entwurf formal aus der Mitte des Bundestages eingebracht. Tatsächlich ist die Fraktionsvorlage aber eine Vorlage von außerhalb des Bundestags.

In dieser Sache handelt es sich nicht lediglich um einen bloßen Fall eines sog. „verkappten Regierungsentwurfs“, also einer Einbringung eines Regierungsentwurfs über die sie stützende Fraktionen im Bundestag mit dem Ziel, die Rechtsfolge des Art. 76 Abs. 2 GG zu umgehen. Vorliegend spricht vielmehr einiges dafür, dass nicht die aktuelle – derzeit bis zur Bildung der zukünftigen Bundesregierung kommissarisch tätige – Bundesregierung Urheberin des Gesetzesentwurfs ist, sondern eine Personenverbindung aus Mitgliedern einer Landesregierungen, einer amtierenden Bundesregierung und einer Fraktion des 20. Deutschen Bundestages, die hofft, zukünftig die Bundesregierung zu stellen. Dies ergibt sich zunächst daraus, dass die angestrebte Änderung des Grundgesetz medial als gemeinsames Projekt von CDU/CSU und SPD kommuniziert wird.

Derzeit finden Bemühungen statt, die Zustimmung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für das Vorhaben zu gewinnen. Diese Fraktion trägt jedoch die derzeit noch amtierende Bundesregierung, was zeigt, dass die Vorlage jedenfalls nicht aus der gesamten aktuellen Regierung stammt. Ein Regierungsentwurf nach Art. 76 Abs. 1 Alt. 2 GG muss von der Bundesregierung als Kollegialorgan eingebracht werden

Dürig/Herzog/Scholz/Kersten, GG Art. 76 Rn. 28

und bedarf eines Kabinettsbeschlusses.

Dürig/Herzog/Scholz/Kersten, GG Art. 76 Rn. 44.

Ein solcher ist hier offensichtlich nicht erfolgt.

Gleichzeitig weisen die Metadaten des Worddokuments der „Formulierungshilfe“ auf eine Urheberschaft der Bayerischen Staatskanzlei hin.

Anlage 3.

Diese wird von der CSU geführt, mithin einer Partei, die eine Beteiligung an der zukünftigen Bundesregierung anstrebt, an der noch amtierenden Bundesregierung jedoch nicht Teil hat.

Das Grundgesetz geht von einem numerus clausus der im Gesetzgebungsverfahren Initiativberechtigten aus. Diese sind gemeinsam verantwortlich und haben gleichzeitig das Recht, dass nur sie am Gesetzgebungsverfahren mitwirken und keine Dritten, deren Mitwirkung das Grundgesetz nicht vorsieht und die über keine demokratische Legitimation kraft Wahlakt verfügen.

Eine potentielle zukünftige Bundesregierung gehört nicht zum Kreis der nach Art. 76 GG Initiativberechtigten, so dass die Einbringung im konkreten Fall unabhängig davon, wie die Rechtsfolgen des klassischen verkappten Regierungsentwurfs beurteilt werden, verfassungswidrig ist.

Das Vorgehen erscheint vorliegend in besonderer Weise rechtsmissbräuchlich, da für das Gesetzgebungsverfahren in verfassungswidriger Weise (hierzu unten) der 20. Deutsche Bundestag einberufen und somit die Konstituierung des gewählten 21. Deutschen Bundestags verzögert wurde. Die potentielle Regierung der 21. Wahlperiode bedient sich also aus abstimmungstaktischen Gründen der Mehrheiten der 20. Wahlperiode. Ein solches „Rosinenpicken“ verstößt gegen das grundlegende Verfassungsprinzip der Abhängigkeit der Bundesregierung vom Bundestag (Art. 63 Abs. 1 GG, Art. 68 GG) und dem Diskontinuitätsprinzip zwischen den Wahlperioden.

b) Unzulässige Einberufung des 20. Bundestages

Durch die unzulässige Einberufung des 20. Deutschen Bundestages wird das Recht der Abgeordneten auf ein ordnungsgemäßes Verfahren gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG iVm Art. 76 f. GG verletzt.

Vorliegend wurde im Gesetzgebungsverfahren für das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h) der 20. Deutsche Bundestag einberufen, obwohl sich tatsächlich ab dem 15.03.2025 bereits eine Pflicht zur Konstituierung des 21. Deutschen Bundestages besteht.

Auf das Vorbringen der Antragstellenden im Verfahren 2 BvE 3/25 wird insofern vollumfänglich Bezug genommen.

Zwar ist gem. Art. 39 Abs. 3 GG, § 1 Abs. 1 GOBT der späteste Zeitpunkt zur konstituierenden Sitzung des neuen Bundestages erst 30 Tage nach dem Wahltag, also der 25.03.2025, jedoch besteht eine Pflicht zur Konstituierung dieses neu gewählten Deutschen Bundestages, sobald dem keine tatsächlichen oder rechtlichen Gründe entgegenstehen. Vor dem Hintergrund der Bedeutung des Bundestages zur Sicherstellung des Demokratieprinzips aus Art. 20 GG, der ihn legitimierenden Wahlen gem. Art. 38 Abs. 1 GG und damit einhergehenden Begrenzung der Macht des Bundestages auf die Dauer der Legislaturperiode bedeutet „spätestens“, dass der neue Bundestag „so schnell wie möglich“ konstituiert werden muss.

Morlok/Schliesky/Wiefelspütz/*Michael*, Parlamentsrecht, 2016, § 49 Rn. 17-18; Christian Krsczio, Zwischen Tür und Angel – Unzulässige Einberufung des alten Bundestages, JuWissBlog Nr. 22/2025, 27.02.2025 (<https://www.juwiss.de/22-2025/>, Abruf am 05.03.2025).

Möglich ist eine Konstituierung des 21. Deutschen Bundestages, wenn das amtliche Wahlergebnis feststeht und sich die Fraktionen konstituiert haben. Vorliegend haben sich bereits alle Fraktionen konstituiert. Das amtliche Wahlergebnis wird am 14.03.2025 bekanntgegeben. Ab diesem Zeitpunkt besteht die Pflicht zur Konstituierung des 21. Deutschen Bundestages.

Auch diese Verfahrensregeln strahlen auf die Rechte der Abgeordneten auf ein geregeltes Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. Art. 76 f. GG aus.

Die Ladung des 20. Deutschen Bundestages zu einer Sitzung und die Durchführung einer Abstimmung über einen Gesetzesentwurf nur wenige Tage vor der Neukonstituierung des folgenden 21. Deutschen Bundestages verkürzt das Gesetzgebungsverfahren massiv. Der Gesetzentwurf wurde am 10.03.2025, also nur drei Tage vor der ersten Lesung verteilt. Zwischen der ersten Lesung am 13.03.2025 und der zweiten Lesung am 18.03.2025 liegen lediglich 2 Werktage. Die abschließende Beratung im Ausschuss soll unmittelbar am Tag nach der öffentlichen Anhörung, die frühestens um 18:30 Uhr enden wird, stattfinden und zwar schon um 11:30 Uhr. Diese enge Terminierung ergibt sich nicht aus Sachgründen aus dem

Gesetzentwurf selber, sondern einzig und allein daraus, dass der Gesetzentwurf erst nach Abschluss der Sondierungsverhandlungen zwischen den zukünftigen Regierungsparteien der 21. Wahlperiode in den Bundestag eingebracht wurden, dies aber noch der 20. Deutsche Bundestag entscheiden soll. Somit setzt Art. 39 Abs. 3 GG dem Gesetzgebungsverfahren eine Grenze

Die massive Verkürzung des Gesetzgebungsverfahrens, die sich somit aus der verfassungswidrigen Verschiebung der Konstituierung des 21. Deutschen Bundestag auf einen späteren Zeitpunkt ergibt, verletzt die Beteiligungsrechte der Abgeordneten.

Durch die Missachtung der Pflicht zur Einberufung des arbeitsfähigen und demokratisch legitimierten 21. Deutschen Bundestages werden die Abgeordneten der Minderheit zum Objekt des Beliebens der politischen Mehrheit. Vor genau dieser Dynamik soll Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG die Abgeordneten schützen.

Diese Vorschrift schützt damit auch die Abgeordneten des scheidenden Bundestags. Die Abgeordnetenstellung enthält nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten und Verantwortungen. Diese Verantwortung können sie nur tragen, bis ihre Legitimität durch die Konstituierungsfähigkeit eines neuen Bundestags endet. Nur durch die unmittelbare Rückbindung an den demokratischen Wahlakt sind die legitimierte Repräsentant:innen des ganzen Volkes und können kraft dieses Legitimationszusammenhangs die Verantwortung ihres Amtes tragen. Artikel 38 Abs. 2 Satz 1 GG schützt die Abgeordneten somit auch davor, dass ihre Amtszeit Spielball von der Verfassung nicht getragener machtpolitischer Erwägungen wird.

c) Einschränkungen aufgrund der Terminierung

Durch das Ansetzen der zweiten und dritten Lesung des Gesetzentwurfes nur wenige Tage nach der ersten Lesung werden die Antragstellenden in ihrer Mandatsfreiheit gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG iVm Art. 76 f. GG betroffen.

Nach aktuellem Zeitplan liegen zwischen der ersten Lesung und der zweiten und dritten Lesung im Bundestag lediglich zwei Arbeitstage.

Zwar ist die Terminierung einer zweiten und dritten Lesung im Bundestag nicht zwangsläufig rechtserheblich. Dies ist jedoch der Fall, wenn die Terminierung die Abgeordnete daran hindert, gleichberechtigt an der politischen Willensbildung mitzuwirken.

BVerfGE 166, 304 (329ff.)

Vorliegend ist es der Abgeordneten nicht möglich, sich ausreichend mit dem Gesetzentwurf und den damit zusammenhängenden Konsequenzen auseinanderzusetzen, weshalb sie durch eine zweite und dritte Lesung wenige Tage nach der ersten Lesung daran gehindert werden, gleichberechtigt an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Der Zugang der Abgeordneten zu Informationen ist des Weiteren dadurch beschränkt, dass innerhalb der Kürze der Zeit auch die hinzugezogenen Sachverständigen nicht ausreichend Zeit zur Verfügung haben, um sich eingehend mit dem Gesetzentwurf auseinanderzusetzen. Auch ihnen stand der Gesetzentwurf erst ab dem 10.03.2025 zur Verfügung. Bereits am 13.03.2025 müssen sie dazu Stellung nehmen. Die Abgeordneten sind durch die Terminierung derart in ihrer Informationsbeschaffung beschränkt, dass sie keine hinreichend informierte Entscheidung treffen können. Insbesondere aus dem Zusammentreten dieser Umstände mit den Verletzungen der Verfahrensregeln ergibt sich ein Eingriff in die Mandatsfreiheit der Abgeordneten.

d) Verletzung der Abgeordnetenrechte in der Gesamtbetrachtung

Insbesondere in ihrer Häufung stellen diese Gründe eine Verletzung der Abgeordnetenrechte gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG iVm Art. 76 f. GG dar.

Das Abgeordnetenrecht wird verletzt, wenn die Beteiligungsrechte der Abgeordneten bei der Gestaltung von Gesetzgebungsverfahren ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substantiellem Umfang missachtet werden. Auch das Recht des Bundestages zur Selbstorganisation rechtfertigt es nicht, Gesetzgebungsverfahren missbräuchlich zu beschleunigen, wenn dadurch Teilhaberechte der Abgeordneten beschränkt werden.

BVerfGE 166, 304 (330, Rn. 91).

Aus der Gesamtschau ergibt sich ein Gesetzgebungsverfahren, das unter Verletzung mehrerer Verfahrensregeln und unter Einschränkung der Informationsrechte der Abgeordneten

unzulässig beschleunigt wurde. In der Absicht, im 20. Deutschen Bundestag eine Änderung des Grundgesetzes zu verabschieden, um die demokratisch legitimierte politische Mehrheit des handlungsfähigen 21. Deutschen Bundestages zu umgehen, wurde das Recht der Abgeordneten auf einen ordnungsgemäßen Prozess verletzt. Das Recht auf einen ordnungsgemäßen Prozess schützt die Abgeordneten, indem es ihnen den festen Rahmen bietet, in dem sie ihr Mandat ausüben können. Um die Abgeordneten nicht zu einem Spielball der politischen Mehrheit werden zu lassen, ist es unerlässlich, an diesem Rahmen festzuhalten und zu verhindern, dass er derart ausgedehnt wird, dass die entsprechenden Mehrheiten nach Belieben die Umstände für die Parlamentsarbeit festlegen können.

5. Antragsfrist

Der Hauptsacheantrag wird fristgerecht eingereicht.

Nach § 64 Abs. 3 BVerfGG muss der Antrag innerhalb von sechs Monaten nach Bekanntwerden der angegriffenen Maßnahme gestellt werden.

Mit dem Antrag wird das verfassungswidrige Gesetzgebungsverfahren für das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h) angegriffen. Die zeitlich zuerst stattgefundenen der angegriffenen Maßnahmen ist die Festlegung und Terminierung der zweiten und dritten Lesung. Diese fand am 06.03.2025 statt. Der Antrag kann daher bis zum 06.09.2025 eingereicht werden.

Die Einreichung am 12.3.2025 wahrt diese Frist.

6. Rechtsschutzbedürfnis

An der Feststellung dieser Rechtsverletzung besteht ein Rechtsschutzinteresse. Die begehrte Feststellung, dass die verfassungswidrige Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens für das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h), die sich daraus ergibt, dass es sich bei der Fraktionsvorlage tatsächlich um die Vorlage einer potentiellen zukünftigen Regierung handelt und dass die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfes im Bundestag auf die 12. Kalenderwoche festgelegt und terminiert wurde, die Antragstellenden in ihren

Rechten verletzt, bedarf der Klärung durch das Bundesverfassungsgericht. Es besteht keine andere Möglichkeit, um das Rechtsschutzziel zu erreichen.

Die Antragstellenden sind ihrer Konfrontationsobliegenheit gegenüber dem Antragsgegner nachgekommen. Die Konfrontationsobliegenheit ist Konsequenz des Charakters des Organstreits als kontradiktorisches Verfahren und verlangt von den Antragstellenden vor der Einleitung eines Organstreits, sich bereits im politischen Prozess mit der Verfassungsrechtslage zu befassen und beanspruchte Rechte einzufordern.

BVerfGE 152, 35 (48).

Der Abgeordnete Christian Görke hat sowohl in seiner Funktion als Erster Parlamentarischer Geschäftsführer der Gruppe Die Linke im Ältestenrat des 20. Deutschen Bundestages der Sondersitzungen des 20. Deutschen Bundestages im Namen der Antragstellenden aufs Schärfste widersprochen, die Einberufung des 21. Deutschen Bundestages beantragt sowie die zeitliche Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens gerügt. Die Bundestagspräsidentin hat dabei unmissverständlich deutlich gemacht, dass sie an der Einberufung der Sondersitzungen des 20. Deutschen Bundestages festhält. Die Gruppe Die Linke hat zudem auch in den Ausschüssen den Terminplan gerügt.

Ein förmlicher Rechtsbehelf gegen die Art und Weise der Durchführung eines Gesetzgebungsverfahrens existiert nicht. Aufgrund des ausdrücklichen Beharrens der Bundestagspräsidentin auf ihrer Rechtsauffassung wäre ein weiterer schriftlicher Antrag an die Bundestagspräsidentin ohne jegliche Erfolgsaussichten und würde lediglich zu einer Verzögerung führen.

II. Begründetheit

Der Antrag ist begründet.

1. Schutzbereich

Das freie Mandat gemäß Artikel 38 Abs. 1 S. 2 GG garantiert, dass Abgeordnete grundsätzlich die Freiheit haben, über die Art und Weise der Mandatsausübung eigenverantwortlich und

unabhängig von anderen Entscheidungsträger*innen, zu entscheiden. Sie sind einzig den Wähler*innen gegenüber verantwortlich.

BeckOK GG/*Butzer*, 60. Aufl. 2024, GG Art. 38 Rn. 123.

Die freie Ausübung des Mandats ist konstitutiv für die parlamentarische Demokratie. Es schützt sowohl Bestand als auch tatsächliche Ausübung des freien Mandats. Insbesondere beinhaltet es die Möglichkeit, an Beratungen, Verhandlungen und Beschlussfassungen des Bundestages mitzuwirken.

Huber/*Voßkuhle/Müller/Drossel*, 8. Aufl. 2024, GG Art. 38 Rn. 163, 166, 174.

Die Mandatsfreiheit schließt die Rechte der Abgeordneten auf Information, Beratung, Erörterung und Mitwirkung ein.

Jarass/*Pieroth/Jarass*, 18. Aufl. 2024, GG Art. 38 Rn. 55.

Über Gesetzesinitiativen entscheidet gemäß Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG der Bundestag. Doch die Abgeordneten haben im Gesetzgebungsverfahren nicht nur das Recht, im Bundestag abzustimmen (zu „beschließen“, vgl. Art. 42 Abs. 2 GG), sondern auch das Recht zu beraten (zu „verhandeln“, vgl. Art. 42 Abs. 1 GG).

Eine Beratung verfehlt aber ihren Zweck, wenn über den Beratungsgegenstand keine oder nur unzureichende Informationen zur Verfügung stehen. Abgeordnete bedürfen daher grundsätzlich einer umfassenden Information, um ihren Aufgaben genügen zu können; das gilt insbesondere für parlamentarische Minderheiten.

BVerfGE 70, 324 (355).

Zur effektiven und verantwortlichen Mitwirkung an den Beratungen im Bundestag benötigen die Abgeordneten ein ausreichendes Maß an sachlicher Information. Darüber hinaus benötigen sie die Möglichkeit, diese Informationen auch zu verarbeiten.

Huber/*Voßkuhle/Müller/Drossel*, 8. Aufl. 2024, GG Art. 38 Rn. 167.

„Für die tatsächliche Möglichkeit, den an einen Parlamentsabgeordneten gerichteten Anforderungen gerecht zu werden, ist der Grad seiner Informiertheit von entscheidender Bedeutung. Nur wenn er über die parlamentarischen Vorhaben so umfassend wie möglich unterrichtet ist und sich deshalb auf sie einstellen kann, vermag er seine politischen Wirkungsmöglichkeiten voll auszuschöpfen.“

BVerfGE 44, 308 (320).

Daraus folgt der Anspruch aller Abgeordneten, die notwendigen Informationen zu Beratungsgegenständen so rechtzeitig zu erhalten, dass sie sich fundiert mit ihnen befassen und sich eine fundierte Meinung bilden können.

BVerfGE 140, 115 (159); Jarass/Pieroth/*Jarass*, 18. Aufl. 2024, GG Art. 38 Rn. 56.

„Es stellt daher eine Verletzung von Rechten eines Abgeordneten dar, wenn dieser erforderliche Informationen so spät erhält, dass er nicht mehr in der Lage ist, sich fundiert mit diesen zu befassen und sich vor der Beratung oder Abstimmung eine Meinung zu dem Vorgang zu bilden.“

BVerfGE 140, 115 (159, Rn. 111).

Die missbräuchliche Beschleunigung eines Gesetzgebungsverfahrens kann den Grundsatz der gleichberechtigten Teilhabe aller Abgeordneten beeinträchtigen..

BVerfGE 166, 304 (330, Rn. 91).

So sind Abgeordnete, die nicht der Regierungsfraktion angehören, in besonderer Weise auf ein ordnungsgemäßes Verfahren, das die rechtzeitige Bereitstellung der für die Entscheidungsfindung erforderlichen Informationen beinhaltet, angewiesen.

Damit die Abgeordneten ihr Recht auf Information und Meinungsbildung ausüben können, umfasst das Recht auf die Ausübung des freien Mandats im Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG iVm Art. 76 f. GG folglich auch das Recht auf ein ordnungsgemäßes

Verfahren. Insofern bilden die Vorschriften, die den Ablauf im Bundestag den notwendigen Rahmen, der erforderlich ist, damit die Abgeordneten ihre Mandatsfreiheit wahrnehmen können.

BVerfGE 166, 304 (330, Rn. 91).

Aus dem Zusammenwirken von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 76 f. GG ergibt sich das Recht der Abgeordneten auf ein ordnungsgemäßes Verfahren, damit sie auf Grundlage ihrer Meinungsbildung ihre Mitwirkungsrechte in einem verfassungsmäßigen Rahmen wahrnehmen können. Das Abgeordnetenrecht beinhaltet auch, dass die Rechte der Abgeordneten bei der Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigt werden.

BVerfGE 166, 304 (330, Rn. 91).

2. Beeinträchtigung

Durch die verfassungswidrige Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens für das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h) wird die Mandatsfreiheit auf verschiedene Arten beeinträchtigt. Die Schwere der Beeinträchtigung ergibt sich insbesondere aus der Kumulation der Verstöße.

a) Zukünftige Bundesregierung als unzulässige Initiatorin eines Gesetzgebungsverfahrens

Durch das Gesetzgebungsverfahren wurde das Recht der Abgeordneten auf ein ordnungsgemäßes Verfahren aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG iVm Art. 76 f. GG beeinträchtigt, indem der Gesetzentwurf nicht durch einen dazu berechtigten Initiator in den Bundestag eingebracht wurde.

Formal wurde der Gesetzentwurf gem. Art. 76 Abs. 1 Alt. 2 GG von den Fraktionen SPD und CDU/CSU im 20. Deutschen Bundestags in den Bundestag eingebracht. Faktisch handelt es sich jedoch um eine Vorlage der potentiellen zukünftigen Bundesregierung der 21. Wahlperiode.

Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens ist nach entsprechenden Verlautbarungen in der Presse ein gemeinsames Vorhaben von CDU/CSU und SPD, welche anstreben, in der 21. Legislaturperiode eine gemeinsame Koalitionsregierung zu bilden.

Die Metadaten des Textdokuments der Formulierungshilfe deuten auf eine Mitwirkung der Bayerischen Staatskanzlei hin. Die Formulierungshilfe ist in ihrem Wortlaut nahezu identisch und inhaltlich deckungsgleich mit dem eingereichten Gesetzentwurf. Die vorliegende Formulierungshilfe stammt jedenfalls nicht aus der Mitte des Bundestages. Vielmehr ist die Fraktionsvorlage tatsächlich eine Vorlage einer potentiellen zukünftigen Bundesregierung.

Es handelt sich also nicht um einen bloßen Fall des sog. verkappten Regierungsentwurfs. Vorliegend spricht vielmehr einiges dafür, dass nicht die aktuelle – kommissarisch tätige – Bundesregierung Urheberin des Gesetzesentwurfs ist, sondern eine Personenverbindung, die hofft, zukünftig die Bundesregierung zu stellen. Eine potentielle zukünftige Bundesregierung gehört jedoch nicht zum Kreis der nach Art. 76 Abs. 1 GG Initiativberechtigten, so dass die Einbringung im konkreten Fall unabhängig davon, wie die Rechtsfolgen des klassischen verkappten Regierungsentwurfs beurteilt werden, verfassungswidrig ist.

Das Vorgehen erscheint vorliegend in besonderer Weise rechtsmissbräuchlich, da für das Gesetzgebungsverfahren in verfassungswidriger Weise der 20. Deutsche Bundestag einberufen und somit die Konstituierung des gewählten 21. Deutschen Bundestags verzögert wurde. Das entsprechende Vorbringen der Antragstellenden im Verfahren 2 BvE 3/25 zu dieser Frage machen sich die Antragstellenden in diesem Verfahren vollumfänglich zu eigen.

Die potentielle Regierung der 21. Wahlperiode bedient sich dadurch aus abstimmungstaktischen Gründen der Mehrheiten der 20. Wahlperiode. Ein solches „Rosinenpicken“ verstößt gegen das grundlegende Verfassungsprinzip der Abhängigkeit der Bundesregierung vom Bundestag (Art. 63 Abs. 1 GG, Art. 68 GG).

Auch verstößt die Vorlage einer zukünftigen Bundesregierung gegen das Diskontinuitätsprinzip. „Der Grundsatz der *Diskontinuität* erfasst alle organisatorischen Angelegenheiten und politischen Entscheidungen des Parlaments, die von der Willensbildung der parlamentarischen Mehrheit und von der proportionalen Stärke der Fraktionen im

Bundestag beeinflusst werden. Die politische Willensbildung des neuen Bundestages soll nicht durch Vorfestlegungen des mittlerweile nicht mehr legitimierten alten Bundestages und seiner politischen Zusammensetzung behindert werden. Die Diskontinuität unterteilt sich in die *personelle*, die *institutionelle* und die *sachliche* Diskontinuität.“

v. Münch/Kunig/Groh, 7. Aufl. 2021, GG Art. 39 Rn. 15.

„Nach dem Grundsatz der sachlichen *Diskontinuität* werden alle dem Parlament unterbreiteten Behandlungsgegenstände mit dem Ablauf der Wahlperiode hinfällig.“

Huber/Voßkuhle/Risse, 8. Aufl. 2024, GG Art. 76 Rn. 160

Gilt der Diskontinuitätsgrundsatz mit Blick in die Vergangenheit – also für einen neuen Bundestag mit Blick auf einen alten Bundestag – so muss er auch andersherum gelten: Die neue Bundesregierung kann nicht mit und im alten Bundestag handeln.

Dieses Vorgehen ist nicht nur objektiv rechtswidrig, sondern beeinträchtigt auch die Rechte der Antragstellenden.

Das Grundgesetz sieht ein fein austariertes Gesetzgebungsverfahren vor, in dem verschiedene Beteiligte mit- und gegeneinander arbeiten. Art. 76 Abs. 1 GG gibt abschließend vor, wer Gesetzesvorlagen in den Bundestag einbringen kann.

Huber/Voßkuhle/Risse, 8. Aufl. 2024, GG, Art. 76 Rn. 62.

„Auch wenn mit ihr keinerlei Entscheidungsbefugnis in der Sache verbunden ist, *verteilt* sie doch *politische Gewichte*. Mit ihr entscheidet sich, wer das Parlament als Repräsentativorgan mit seinen Vorschlägen befassen kann und somit Zugang zum „Forum der Nation“ hat. Sie verleiht die Möglichkeit, durch Unterbreitung gesetzlicher Gestaltungsvorstellungen in verfassungsrechtlich legitimer Weise Verantwortung für das Gemeinwesen zu übernehmen bzw. zu demonstrieren. Die Initiativberechtigung eröffnet damit qualifizierte Wege, um politischen Einfluss zu nehmen.“

Huber/Voßkuhle/Risse, 8. Aufl. 2024, GG, Art. 76 Rn. 23.

Das Grundgesetz nimmt hier eine gestufte Gleichordnung der Initiativberechtigten vor, die Initiativen aus der Mitte des Bundestages verfahrensrechtlich privilegiert und ihnen also eine besondere Stellung zuschreibt.

Huber/Voßkuhle/*Risse*, 8. Aufl. 2024, GG, Art. 76 Rn. 22.

Für eine Gesetzesvorlage durch einen Initiator ohne Einbringungsrecht sind logischerweise keine Verfahrensvorschriften geregelt. Eine analoge Anwendung des Art. 76 Abs. 2 GG kommt deshalb nicht in Frage, weil eine zukünftige Bundesregierung nicht Adressatin der oben genannten Maßnahmen ist. Den Mitgliedern des Bundestages stehen nicht die gleichen Möglichkeiten zur politischen Auseinandersetzung mit einer zukünftigen, wie mit einer aktuellen Bundesregierung zu.

b) Unzulässige Einberufung des 20. Bundestages

Durch das Einberufen des 20. Deutschen Bundestages wurde das Recht der Abgeordneten auf ein ordnungsgemäßes Verfahren gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG iVm Art. 76 f. GG beeinträchtigt.

Diese Verletzung von Verfassungsrecht strahlt auf die Rechte der Abgeordneten aus. Durch die Missachtung der Pflicht zur Einberufung des arbeitsfähigen und einzig demokratisch legitimierten 21. Deutschen Bundestages werden die Abgeordneten der Minderheit zum Objekt des Beliebens der politischen Mehrheit. Vor genau dieser Gefahr soll Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG iVm. Art. 39 Abs. 2 Satz 2 GG die Abgeordneten schützen. Denn die Mandatsfreiheit schützt nicht nur die Handlungsmöglichkeiten der Abgeordneten, sondern auch ihre Stellung als zentrale Akteur:innen im parlamentarischen Prozess und insbesondere im Gesetzgebungsverfahren an sich.

Dreier/Morlok, 3. Aufl. 2025, GG Art. 38 Rn. 149.

Diese Stellung verliert gerade für Minderheiten maßgeblich an Bedeutung, wenn der Rahmen der politischen Entscheidungsfindung nach Belieben durch die Mehrheit bestimmt werden kann.

Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG ergibt sich ein Recht der Abgeordneten auf volle Ausschöpfung der Legislaturperiode.

Vgl. BVerfGE 62, 1.

Dieses Recht kann dabei nicht lediglich vor einer rechtswidrigen Verkürzung der Legislaturperiode schützen. Es schützt weiterhin davor, außerhalb der verfassungsrechtlich vorgesehenen Fälle, für eine längere als von Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG bestimmte Periode herangezogen zu werden. Die Abgeordneten schöpfen ihre Legitimation aus dem demokratischen Wahlakt. Dabei handelt es sich um eine Legitimation auf Zeit. Nur kraft dieser Legitimation können die Abgeordneten die aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Pflichten und Verantwortungen tragen. Deren Ausfüllung kann ihnen nicht zugemutet werden, wenn der Legitimationszusammenhang durch die Möglichkeit des Zusammentritts des Bundestags der nächsten Legislaturperiode unterbrochen ist.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auch das Recht folgt, auf das Mandat zu verzichten.

Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, 105. Aufl. 2024, GG Art. 38 Rn. 232.

Vorliegend befinden sich die Antragstellenden diesbezüglich in einem Dilemma. Das Niederlegen ihres Mandats wenige Tage vor der Auflösung des 20. Bundestags würde zu praktisch kaum bewältigbaren Schwierigkeiten führen. So kann das für diese Fälle vorgesehen Nachrücken der nächstplatzierten Listenkandidat:innen (der Wahl zum 20. Deutschen Bundestags) innerhalb dieser kurzen Zeitspanne nicht dergestalt realisiert werden, dass die nachrückende Person ihr Amt vollwertig ausüben kann. Sowohl der Verzicht als auch die weitere Ausübung ihrer Ämter kann also von den Antragstellenden nicht in einer Art und Weise vorgenommen werden, die ihrer aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Verantwortung gerecht wird. Zudem umfassen die Pflichten der Abgeordneten (gemeinsam) für die ordnungsgemäße Arbeit des Bundestages Sorge zu tragen. Von dem Mandat zurück zu treten, würde bedeuten, sich auch von dieser Pflicht zurück zu ziehen. Die Antragsstellenden wollen aber gerade ihren Pflichten nachkommen.

c) Terminierung der zweiten und dritten Lesung

Durch das Festlegen und Terminieren der zweiten und dritten Lesung in der 12. Kalenderwoche wurde in die Mandatsfreiheit der Antragstellenden gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG eingegriffen.

Die Mandatsfreiheit schließt das Recht ein, ausreichend Informationen über den Beratungsgegenstand zu erhalten. Darüber hinaus müssen die Abgeordneten über ausreichend Zeit verfügen, um sich mit dem Beratungsgegenstand auseinanderzusetzen (s.o.).

Nur zwei Werktage liegen voraussichtlich zwischen der ersten und der zweiten und dritten Lesung. Beim Gesetzesentwurf handelt es sich um eine Änderung des Finanzverfassungsrechts, das sich durch besondere Komplexität auszeichnet. Zwar ist der Gesetzesentwurf relativ kurz. Im Finanzverfassungsrecht sind jedoch nicht nur umfassende volkswirtschaftliche Zusammenhänge zu beachten, das Rechtsgebiet ist auch in besonderer Weise durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Die Beurteilung der Wechselwirkungen des Gesetzesentwurfs in diesem komplexen Gefüge ist keinesfalls trivial.

Schon grundsätzlich sind Fragen des Finanzverfassungsrechts umfangreich und komplex. Insbesondere die hier vorgeschlagene pauschale Ausnahme von Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse bringt Folgen für zukünftige Haushalte sowie mittelbar geopolitische Auswirkungen mit sich, die derart vielschichtig und unübersichtlich sind, dass sie nur schwerlich innerhalb der Kürze der Zeit erfasst werden können. Das betrifft nicht nur die Verteidigungsausnahme von der Schuldenbremse, sondern auch die Sondervermögen, die zu komplexen Bund-Länder-Mischfinanzierungsverhältnissen führen werden. Zahlreiche Politikfelder sind betroffen, manche wie beispielsweise die sozialökologischen Fragen des Klimawandels bislang nicht bedacht. Es handelt sich dabei um komplizierteste Sach- und Rechtsfragen, über die es auch in der Wissenschaft keinen Konsens gibt. Deshalb scheint es geradezu widersinnig, nun zu argumentieren, dass es sich bei der geplanten Anpassung der sog. Schuldenbremse um eine unkomplizierte Angelegenheit handelt.

So aber Schriftsatz der Bundesregierung in den Verfahren 2 BvE 2/25, 2 BvE 3/25 und 2 BvR 361/25 vom 10.03.2025, S. 33.

Vielmehr ist nur schwer ersichtlich, welche Folgen die Aufnahme von Schulden für die geplanten Zwecke hat und welche Hürden sich aus der Tilgung ab 2031 ergeben. Auch die

Aufteilung im Bund-Länder-Gefüge und die Folgen einer möglichen Verschuldung von Bundesländern erfordert spezifischer Expertise.

Darüber hinaus handelt es sich um eine Änderung des Grundgesetzes. Die Abgeordneten müssen sich daher in besonderem Maße mit der Tragweite ihrer Entscheidung auseinandersetzen. Eine Verfassungsänderung rückgängig zu machen oder im Nachhinein anzupassen wäre aufgrund des Erfordernisses einer qualifizierten Mehrheit nur schwer zu erreichen. Diese überstützte, weitreichende Änderung des Grundgesetzes, deren Folgen kaum abzusehen sind, ist folglich auf absehbare Zeit nicht mehr zu korrigieren.

Noch vielschichtiger sind der politische Kontext und die Folgen, die die Verabschiedung des Gesetzes mit sich bringt. Die globale politische Lage hat sich in den vergangenen Wochen grundlegend verändert. Vielfach wird darauf nun mit sehr schnellen und noch weitreichenderen Maßnahmen reagiert. Diese stellen nicht nur eine kurzfristige Reaktion auf eine akute Situation dar. Bei vielen der Maßnahmen, wie auch bei dem vorliegenden Gesetzentwurf, handelt es sich um eine grundlegende Änderung der Ausrichtung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sowie der Haushalts- und Finanzpolitik.

Vielmehr als impulsiver und unzureichend abgewogener Entscheidungen bedarf es nun der Besonnenheit und des Weitblicks der Entscheidungsträger:innen. Es gilt, grundlegend zu überdenken, wie sich die Bundesrepublik Deutschland in dieser veränderten Weltlage positioniert und welche Schritte dazu unternommen werden müssen. Das bedeutet, dass sich die Abgeordneten auch über den konkreten Entwurf hinaus informieren müssen. Sie benötigen den Raum, um zu erwägen, ob sie die durch den Gesetzentwurf bezweckten Ziele teilen, aber auch ob sie davon überzeugt sind, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen die besten sind, um diese Ziele zu erreichen. Vorliegend wäre das etwa die Frage, ob es zweckmäßig ist, Verteidigungsausgaben gänzlich aus der Schuldenbremse auszunehmen oder ob ein erneutes Sondervermögen die bessere Alternative wäre oder ob dem Primat des Militärischen nicht auch in der Finanzpolitik deutlicher entgegensteuert werden sollte. Gerade die Erarbeitung von Handlungsalternativen braucht Zeit.

Wegen der Kürze der Zeit steht auch den Sachverständigen nicht ausreichend Zeit zur Verfügung, um sich eingehend mit dem Gesetzentwurf, seinen Konsequenzen und Alternativen dazu (welche auch nicht im Gesetzentwurf genannt werden) auseinanderzusetzen (s.o.). Die

Herstellung und Sicherung von Frieden ist komplex und politisch umkämpft. Entscheidungen über die richtigen Maßnahmen erfordern besonderer Sachexpertise. Diese kann nicht nur von bundeswehrräten oder -internen Sachverständigen kommen, die (zumindest auch) im institutionellen Eigeninteresse handeln und argumentieren. Eine umfassende Abwägung erfordert deshalb die Hinzuziehung von Expert*innen aus verschiedenen sozialen und wissenschaftlichen Bereichen.

Für die Komplexität der Vorlage spricht auch die Vielzahl der mitberatenden Ausschüsse. Auch der Vertagungswunsch der abschließenden Haushaltsausschusssitzung durch Fraktion der FDP zeigt, dass auch andere Akteur*innen durch die Straffung des Verfahrens überfordert wurden.

Darüber hinaus handelt es sich bei der Entscheidung über die Finanzierung der Bundeswehr um eine Werteentscheidung der Abgeordneten, die ebenfalls von ihrer Mandatsfreiheit umfasst ist. Sie sind schließlich an ihr Gewissen gebunden (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Gerade Werteentscheidungen erfordern jedoch eine länger gehende Auseinandersetzung. Beides, die Heranziehung von Sachexpertise und die Gewissensbefragung, soll davor schützen, weitreichende Entscheidungen vor schnellen Reflexen und öffentlicher Panikmache zu schützen.

Dies stellt eine erhebliche Beschränkung der Informationsrechte der Abgeordneten gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG dar. Darüber hinaus sind auch ihre Beteiligungsrechte dadurch beschnitten, dass sie nicht den Raum haben, um eigene Alternativen zum Gesetzentwurf zu entwickeln und entsprechende Änderungsanträge zu formulieren.

3. Rechtsverletzung

Die Verfassungswidrigkeit des Gesetzgebungsverfahrens verletzt die Antragstellenden in ihren Rechten gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG iVm Art. 76 f. GG.

Die Rechtsverletzung ergibt sich aus der Kumulation mehrerer Verfahrensverstöße und der missbräuchlichen Beschleunigung des Verfahrens, die nicht durch die Parlamentsautonomie als Gut von Verfassungsrang gerechtfertigt sind.

Auch bei einer Abwägung der Abgeordnetenrechte mit der Parlamentsautonomie überwiegen in diesem Fall die Rechte der Abgeordneten.

Einschränkungen der Mitwirkungsbefugnisse der Abgeordneten sind verfassungsmäßig, wenn sie dem Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter, wie etwa der Funktionsfähigkeit des Parlaments dienen und verhältnismäßig sind.

BVerfGE 160, 368 (385ff, Rn. 52 ff); Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 38 Rn. 54.

Eingriffe in die Rechte der Abgeordneten auf ein ordnungsgemäßes Gesetzgebungsverfahren, die aus ihrem Status der Gleichheit abgeleitet werden können, bedürfen stets eines besonderen, durch die Verfassung legitmierten Grundes.

BVerfGE 160, 368 (385, Rn. 53).

Die Autonomie des Bundestages ist von großer Bedeutung. Sie gewährleistet, dass der Bundestag seine Funktionen unabhängig von dem Einfluss anderer Verfassungsorgane wahrnehmen kann.

Sachs/Magiara, 10. Aufl. 2024, GG Art. 40 Rn. 1.

Jedoch steht dieses zentrale Institut der parlamentarischen Demokratie vorliegend im Spannungsverhältnis mit den Rechten der Abgeordneten.

„Auch wenn der Parlamentsmehrheit ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung der Verfahrensabläufe im Parlament zusteht, spricht einiges dafür, dass die Verfahrensautonomie die Parlamentsmehrheit nicht von der Beachtung des durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten Status der Gleichheit der Abgeordneten entbindet und das Abgeordnetenrecht verletzt wird, wenn es bei der Gestaltung von Gesetzgebungsverfahren ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substanziellem Umfang missachtet wird. [...] Für die Möglichkeit einer missbräuchlichen Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel, die Teilhaberechte der Abgeordneten ohne jeden Sachgrund einzuschränken, bieten Art. 77 Abs. 1, 42 Abs. 2 Satz 1 GG keine Grundlage“.

BVerfGE 166, 304 (330, Rn. 91).

Ein Sachgrund für die vorliegende Beeinträchtigung der Mandatsfreiheit, der sich aus der Parlamentsautonomie ergibt oder ihr dient, ist nicht ersichtlich. Es gibt keinen Grund, warum der Gesetzentwurf dem 20. und nicht dem 21. Deutschen Bundestag vorgelegt werden sollte. Weiterhin handelt sich nicht um einen zeitlich derart drängenden Fall, dass eine Entscheidung noch in der 12. Kalenderwoche getroffen werden müsste. Vielmehr handelt es sich um die langfristige Finanzierung von Verteidigung und Infrastruktur.

Insofern bilden die Vorschriften zum Ablauf im Bundestag den notwendigen Rahmen, der erforderlich ist, damit die Abgeordneten ihre Mandatsfreiheit wahrnehmen können und eine Missachtung der Grundsätze des Gesetzgebungsverfahrens kann auch die Abgeordnetenrechte einschränken.

BVerfGE 166, 304 (330, Rn. 91).

C. Antrag auf einstweilige Anordnung

Der Antrag auf einstweilige Anordnung ist zulässig und begründet.

I. Zulässigkeit

Der Antrag ist zulässig.

1. Statthaftigkeit

Der Antrag ist statthaft.

Das Bundesverfassungsgericht ist gem. § 32 BVerfGG zur Entscheidung über den Streitfall befugt. Eine einstweilige Anordnung ist in allen Verfahrensarten statthaft, bei denen im Hauptsacheverfahren eine Zuständigkeit des Gerichts begründet wäre.

BeckOK/Walter, 18. Aufl. 2024, BVerfGG § 32 Rn. 12.

Im Hauptsacheverfahren wäre die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts begründet (s.o.).

2. Keine offensichtliche Unzulässigkeit oder Unbegründetheit des Hauptsacheverfahrens

Der Antrag ist nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet (s.o.).

3. Antragsberechtigung

Die Antragstellenden sind antragsberechtigt.

4. Keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache

Der Zulässigkeit des Antrags steht nicht die Vorwegnahme der Hauptsache entgegen. Ebenso steht der Zulässigkeit nicht entgegen, dass das Rechtsschutzziel im Hauptsacheverfahren nicht erreicht werden könnte.

a) Keine Vorwegnahme der Hauptsache

Die Hauptsache wird nicht vorweggenommen.

aa) Vorläufige Sicherung

Durch den Erlass der Anordnung erfolgt lediglich eine vorläufige Sicherung der Rechte der Antragstellenden. Der Antrag in der Hauptsache und der Antrag im einstweiligen Rechtsschutz richten sich auf verschiedene Rechtsschutzziele.

Grundsätzlich darf die einstweilige Anordnung die Hauptsache nicht vorwegnehmen.

BVerfGE 166, 304 (324, Rn. 72).

Eine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache liegt vor, wenn der beantragte Inhalt der einstweiligen Anordnung und das angestrebte Rechtsschutzziel in der Hauptsache, selbst wenn sie nicht identisch sind, zumindest in einem vergleichbaren Maße übereinstimmen.

BVerfGE 166, 304 (324, Rn. 73).

Ein besonders strenger Maßstab ist anzulegen, wenn in der Hauptsache ein Organstreit statthaft ist, da durch eine Anordnung in die Autonomie eines anderen Verfassungsorgans eingegriffen würde. Auch deshalb kann der Erlass allein der vorläufigen Sicherung des streitigen organschaftlichen Rechts des Antragstellers dienen, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung der Hauptsache durch Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt wird

BVerfGE 96, 223 (229).

Vorliegend wird im einstweiligen Rechtsschutz das Ziel verfolgt, vorläufig dem Bundestag das Ansetzen der zweiten und dritten Lesung des Gesetzentwurfes [...] zu untersagen. Im

Hauptsacheverfahren wird das Ziel verfolgt, festzustellen, dass das Abhalten der zweiten und dritten Lesung des Gesetzentwurfs die Antragstellenden in ihrer Mandatsfreiheit verletzt. Durch den Antrag auf einstweilige Anordnung begehrt die Antragstellende die Verhinderung einer Abstimmung in der 12. Kalenderwoche. Durch den Antrag in der Hauptsache begehrt die Antragstellende festzustellen, dass das Gesetzgebungsverfahren verfassungswidrig ist, da es sich bei der Fraktionsvorlage tatsächlich um eine Regierungsvorlage handelt, unzulässiger Weise der 20. Bundestag einberufen wurde und die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfes im Bundestag auf die 12. Kalenderwoche festgelegt und terminiert wurde und dass die Antragstellenden dadurch in ihren Abgeordnetenrechten nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG iVm Art. 76 f. GG verletzt werden.

Die beantragte einstweilige Anordnung sichert nur vorläufig einen Zustand. Das durch den Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetz angestrebte Regelungsziel kann ohne weiteres durch die Initiierung eines entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens im 21. Deutschen Bundestag erreicht werden. Die Antragstellenden werden – abgesehen von der Antragstellenden zu 4) – Teil dieses Bundestags sein. Auf diese Weise können sie im Rahmen eines ordnungsgemäßen Gesetzgebungsprozesses an der Beratung des Gegenstands teilnehmen.

bb) Hilfsweise: ausnahmsweise Zulässigkeit der Vorwegnahme der Hauptsache

Sollte in der Anordnung eine Vorwegnahme der Hauptsache liegen, ist diese jedoch ausnahmsweise zulässig.

Eine Vorwegnahme der Hauptsache steht der Zulässigkeit eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht entgegen, wenn eine Entscheidung in der Hauptsache voraussichtlich zu spät käme und dem Antragsteller auf andere Weise kein ausreichender Rechtsschutz mehr gewährt werden könnte.

BVerfGE 166, 304 (324 f., Rn. 74); 46, 160 (164), st.Rspr.

Die Entscheidung in der Hauptsache käme im vorliegenden Fall absehbar zu spät. Müssten die Antragstellenden die Entscheidung in der Hauptsache abwarten, so würde in der Zwischenzeit die zweite und dritte Lesung abgehalten und der Gesetzentwurf gegebenenfalls verabschiedet. Die Wahrnehmung der Abgeordnetenrechte der Antragstellenden wäre unwiederbringlich

vereitelt. Müssten die Antragstellenden die Entscheidung in der Hauptsache abwarten, so würden in der Zwischenzeit Tatsachen geschaffen. Dies würde einen nicht wieder gut zu machenden, schwerwiegenden Schaden für die Antragstellende bedeuten.

Insbesondere ist eine erneute Änderung des Gesetzes in absehbarer Zeit nicht möglich, da es sich bei dem Gesetzentwurf um eine Änderung des Grundgesetzes handelt. Es bräuchte also eine 2/3-Mehrheit in Bundesrat und Bundestag, um die beabsichtigten Änderungen des Grundgesetzes umzukehren. Unter diesen Gesichtspunkten kann eine etwaige Vorwegnahme der Hauptsache der einstweiligen Anordnung nicht entgegenstehen.

b) Bewirken einer Rechtsfolge, die mit dem Hauptsacheverfahren nicht erreicht werden könnte

Der Zulässigkeit steht nicht entgegen, dass das Rechtsschutzziel im Hauptsacheverfahren nicht erreicht werden könnte.

aa) Grundsatz

In der Regel ist ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung unzulässig, wenn das Bundesverfassungsgericht die entsprechende rechtliche Konsequenz im Hauptverfahren nicht herbeiführen könnte. Demnach kann eine einstweilige Anordnung grundsätzlich nicht ergehen, wenn in der Hauptsache der Organstreit statthaft ist.

BVerfGE 166, 304 (324).

Vorliegend wird im Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz begehrt, dass dem Bundestag die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfes untersagt wird. Dieses Begehren geht über die Feststellung, dass die Abstimmung die Abgeordneten in ihrer freien Mandatsäußerung beeinträchtigt, welche im Organstreitverfahren möglich wäre, hinaus.

bb) Ausnahmsweise Zulässigkeit

Eine solche rechtsgestaltende Wirkung kann aber ausnahmsweise zulässig sein, wenn sie zur Vermeidung der Schaffung vollendeter Tatsachen im Sinne einer endgültigen Vereitelung des

geltend gemachten Rechts erforderlich ist. Andernfalls könnte die einstweilige Anordnung ihre Funktion in diesen Fällen nicht erfüllen.

BVerfGE 166, 304 (325, Rn. 76).

Zur Vermeidung eines endgültigen Rechtsverlustes ist der Erlass der einstweiligen Anordnung vorliegend erforderlich. Es bedarf vorliegend der Regelung, da andernfalls die Abstimmung bereits geschehen wäre. Die Abgeordneten wären gezwungen, an einem verfassungswidrigen Gesetzgebungsverfahren unter Verletzung ihrer Abgeordnetenrechte teilzunehmen. Die Abstimmung, die unter diesen Umständen stattgefunden hätte, wäre in absehbarer Zeit nicht reversibel (s.o.).

II. Begründetheit

Der Antrag ist begründet.

Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG ist der Antrag begründet, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Aus der Folgenabwägung im Sinne der Doppelhypothese ergibt sich eine Entscheidung zugunsten des Erlasses einer einstweiligen Anordnung. Die Abwägung der Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, das Hauptsacheverfahren aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die einstweilige Anordnung erlassen würde, sich das Hauptsacheverfahren aber als unbegründet erweisen würde, führt zu einem Überwiegen der Erlassinteressen.

1. Folgen bei Erlass der einstweiligen Anordnung

Sollte die einstweilige Anordnung ergehen und die Antragstellenden im Hauptsacheverfahren unterliegen, wäre der Gesetzgebungsprozess im 20. Deutschen Bundestag endgültig unterbrochen. Die Abstimmung über die Änderung der Art. 109, 115, 143h GG könnte nicht mehr durch den 20. Deutschen Bundestag erfolgen.

Um dennoch eine Verfassungsänderung herbeizuführen, müssten die Fraktionen CDU/CSU und SPD nach Konstituierung des 21. Deutschen Bundestages den Gesetzgebungsprozess

aufgrund des Diskontinuitätsprinzips neu initiieren. Dazu müssten sich die zuständigen Ausschüsse neu bilden, insbesondere neue Abgeordnete müssten sich im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses eine Meinung bilden können. Dies würde vermutlich einige Wochen erfordern.

Der 20. Deutsche Bundestag, seine Abgeordneten und Fraktionen behaupten eine besondere Dringlichkeit der Entscheidung, die eine sofortige Entscheidung erforderlich machen würde. Der Zweck der Gesetzesänderung sei es, schnellstmöglich größere finanzielle Ressourcen für den Verteidigungsetat und den Ausbau der Infrastruktur zur Verfügung zu stellen.

Tagesschau, FAQ zu den Sondierungen von Union und SPD, „Was, wie viel, wofür - die Einigung in Finanzfragen“, 04.03.2025 (<https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/sondierungen-finanzen-faq-100.html>, Abruf am 06.03.2025).

Dazu planen sie einerseits, den Verteidigungsetat nur bis zu 1% des BIP auf die Schuldenbremse (Art. 115 Abs. 2 GG) anzurechnen. Dies würde die (nicht mehr durch Art. 115 Abs. 2 GG begrenzte) Erhöhung des Verteidigungsetats durch den 21. Deutschen Bundestag ermöglichen, aber dennoch eine Haushaltsentscheidung voraussetzen. Die faktische Wirkung der Gesetzesänderung – die Erhöhung des Verteidigungsetats – würde also erst mit der Verabschiedung eines neuen Haushalts seine Wirkung entfalten. Vor diesem Hintergrund lässt sich argumentieren, dass die Verschiebung der Entscheidung über die Verfassungsänderung in die Legislatur des 21. Deutschen Bundestages keine Auswirkungen für die rasche Verfügbarkeit der Gelder hat. Zudem befindet sich Deutschland nicht in einem akuten Verteidigungsfall, der eine sofortige Erhöhung des Verteidigungsetats zwingend erforderlich machen würde. Nicht zuletzt sind außergewöhnliche Notsituationen auch nach der derzeitigen Gesetzeslage von der Beschränkung durch Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG ausgenommen.

Zweitens planen die Fraktionen zur Finanzierung des Verteidigungsetats ein Sondervermögen für Infrastruktur. Arbeiten an der Infrastruktur erfordern eine Vorbereitungszeit (Planung, Vergabe etc.) und entfalten ihre tatsächliche Wirkung deshalb langsam. Intensive Kosten entstehen vor allem in der Umsetzungsphase, sodass die Planungsphase bereits vor der Festlegung der Finanzierung begonnen werden kann. Die Umsetzung würde sich also nicht verzögern, wenn der Gesetzentwurf erst im 21. Deutschen Bundestag verabschiedet würde.

Auch für das Sondervermögen gilt also, dass die Abstimmung über die Gesetzesänderung nicht dringlich ist.

Allerdings bringen CDU/CSU und SPD vor, dass im 21. Deutschen Bundestag keine qualifizierte Mehrheit für den angestrebten Gesetzesentwurf mehr vorhanden sei. Dass der Gesetzentwurf mit geringerer Wahrscheinlichkeit angenommen würde (auch die Mehrheit im 20. Deutschen Bundestag ist bislang nicht sicher), steht dem Erlass der einstweiligen Anordnung jedoch nicht entgegen, weil Gesetzesänderungen stets unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Bundestages stehen. Auch im 21. Deutschen Bundestages besteht für die SPD und CDU/CSU Fraktionen die Möglichkeit und Notwendigkeit durch Verhandlungen mit Oppositionsparteien politische Kompromisse zu erzielen, die eine Grundgesetzänderung möglich machen. Vielmehr sprechen gerade die geänderten Mehrheitsverhältnisse gegen ein berechtigtes Interesse an der Verabschiedung des Gesetzesentwurfs durch den 21. Bundestag. Eine Grundgesetzänderung erfordert deshalb eine qualifizierte Mehrheit (Art. 79 Abs. 2 GG), weil sie besonders weitreichend ist und deshalb besondere Legitimität erfordert. Der 21. Deutsche Bundestag hätte eine höhere Legitimität als der scheidende 20. Deutsche Bundestag in seiner letzten Sitzung und mehr als drei Wochen nach den Wahlen des Nachfolge-Bundestages.

Joel S. Bella, Warum der Alt-Bundestag kein Sondervermögen für die Bundeswehr beschließen kann, Verfassungsblog, 27.02.2025 (www.verfassungsblog.de/sondervermoegen-bundestag-grundgesetzaenderung/, Abruf am 06.03.2025).

Die Entscheidung für die Initiierung des Gesetzgebungsprozesses im 20. Bundestag erfolgte somit rechtsmissbräuchlich. Sie dient letztlich dazu, die aus einer Wahl nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG hervorgegangenen Mehrheitsverhältnisse zu umgehen und ein schon länger diskutiertes Vorhaben nun im Rahmen der Notkompetenzen des scheidenden 20. Deutschen Bundestages umzusetzen, obwohl dies auch vor der Wahl am 23.02.2025 und insbesondere im Zeitraum zwischen dem Auseinanderbrechen der Regierungskoalition am 06.11.2024 und der Wahl möglich gewesen wäre.

Der 21. Deutsche Bundestag ist bereits konstituierungsfähig und kann die Gesetzgebung übernehmen, ohne dass eine parlamentslose Zeit entstünde. Durch die Verwehrung der

Abstimmung des 21. Deutschen Bundestages würde der 20. Deutsche Bundestag als zu diesem Zeitpunkt einzig legitimer Bundestag über die Gesetzesinitiative entscheiden.

Zwar würde der Erlass der einstweiligen Anordnung einen Eingriff in die Autonomie des Parlaments durch das Bundesverfassungsgericht darstellen. Vorliegend ist ein solcher Eingriff jedoch gerechtfertigt geboten, um irreversiblen Schaden abzuwenden (s.o.).

2. Folgen bei Nichterlass der einstweiligen Anordnung

Sollte andererseits das Bundesverfassungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung ablehnen, dem Antrag im Hauptsacheverfahren jedoch stattgeben, würde die für den 18.03.2025 geplante Abstimmung über die Änderung des Grundgesetzes voraussichtlich und vorbehaltlich der vorgesehenen qualifizierten Mehrheiten erfolgen. Die Antragstellenden wären während dieses Zeitraums ihrer Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 beraubt, indem sie dazu gezwungen wären, unter Verletzung ihrer Abgeordnetenrechte an einem verfassungswidrigen Gesetzgebungsverfahren teilzunehmen. Der so zustande gekommene Beschluss wäre auch durch Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes möglicherweise nicht rückgängig zu machen, denn auch der verfassungswidrig einberufene Bundestag kann wirksame Beschlüsse fassen

Morlok/Schliesky/Wiefelspütz/*Michael*, Parlamentsrecht, 2016, § 49 Rn. 18.

und ob diese durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für verfassungswidrig zustande gekommenen erklärten Beschlüsse weiterhin wirksam sind, ist noch nicht durch das Bundesverfassungsgericht entschieden worden. Es besteht also die Gefahr, dass die Beschlüsse trotz verfassungswidrigen Gesetzgebungsverfahrens wirksam wären, durch Entscheidung des Bundesverfassungsgericht über die Verfassungswidrigkeit der Einberufung aber nicht unwirksam werden. In diesem Fall ließen sich die Beschlüsse (ohne eine entsprechende politische Mehrheit) nicht rückgängig machen.

Sollte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit der Einberufung eine Unwirksamkeit der Beschlüsse zur Folge haben, wären durch die materielle Änderung der Art. 109, 115, 143h GG voraussichtlich bereits weitreichende Folgen eingetreten. Die sondierenden Parteien CDU/CSU und SPD planen im Anschluss an die Verfassungsänderung in ihrer Regierungszeit weitreichende Erhöhungen des

Verteidigungsetats. Dazu soll die Bundesrepublik Deutschland neue Schulden aufnehmen und ab 2031 tilgen.

Tagesschau, FAQ zu den Sondierungen von Union und SPD, „Was, wie viel, wofür - die Einigung in Finanzfragen“, 04.03.2025 (<https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/sondierungen-finanzen-faq-100.html>, Abruf am 06.03.2025).

Die Aufnahme dieser Schulden wäre bei Ergehen der Hauptsacheentscheidung bereits abgeschlossen und ein Teil der Gelder bereits verausgabt. Dies würde die Gestaltungsmöglichkeiten des 21. Deutschen Bundestages, seiner Abgeordneten und Fraktionen weitreichend einschränken.

Sollte sich im Hauptsacheverfahren herausstellen, dass der Antrag begründet ist, so wäre ohne Erlass der einstweiligen Anordnung ein irreversibler, schwerer Schaden für die Antragstellenden eingetreten. In Anbetracht dessen, dass unklar ist, ob die Verfassungsänderung rückgängig gemacht werden kann, könnte es dazu kommen, dass den Antragstellenden im Rahmen des Hauptsacheverfahrens lediglich eine ideelle Wiedergutmachung in Form der Feststellung der Rechtsverletzung offenbliebe. Eine ideelle Gutmachung gleicht jedoch nicht den Eintritt irreparabler Folgen aus.

BVerfGE 166, 304 (335 f., Rn. 103).

3. Ergebnis

Im Ergebnis überwiegen die im Falle einer Zurückweisung des Antrages auf Erlass einer einstweiligen Anordnung drohenden, nicht zu heilenden Nachteile für die Abgeordnetenrechte der Antragstellenden.

