



**Joana Cotar**  
Mitglied des Deutschen Bundestages

Joana Cotar, MdB, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

**Bundesverfassungsgericht**  
Schlossbezirk 3  
76131 Karlsruhe

Vorab per Telefax:  
0721 – 91 01 - 382

Berlin, den 10.03.2025

**Joana Cotar, MdB**  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin



### **Organstreitverfahren**

des Mitgliedes des Deutschen Bundestages

Joana Cotar, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

– Antragstellerin –

gegen

Deutscher Bundestag

Platz der Republik 1, 11011 Berlin

–Antragsgegner –

Ich stelle den Antrag festzustellen:

- 1) Der aus der Amtlichen Mitteilung der Präsidentin des Deutschen Bundestages vom 06.03.2025 ersichtliche Zeitplan für eine Beratung eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes (BTDrucks 20/Unbekannt) verletzt die Antragstellerin in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auf gleichberechtigte Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren.
- 2) Die mit der Amtlichen Mitteilung der Präsidentin des Deutschen Bundestages vom 06.03.2025 ausgesprochene Ladung zu Sitzungen des Deutschen Bundestages für den 13. März 2025 sowie den 18. März 2025 verletzt die Antragstellerin in ihren



Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auf Ausübung des freien Mandats i.V.m Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG (Selbstversammlungsrecht).

Weiter beantrage ich zu beschließen:

3) Dem Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, keine Sitzung des 20. Deutschen Bundestages zu laden und zu eröffnen, solange nicht zuvor ein Antrag von einem Drittel der Mitglieder des Bundestages, des Bundeskanzlers oder des Bundespräsidenten vorliegt.

4) Dem Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, eine zweite und dritte Lesung eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes (BTDrucks 20/Unbekannt) nicht vor Ablauf von zwei Wochen nach Einbringung des Gesetzentwurfs und Beratung in den Ausschüssen durchzuführen.

#### Sachverhalt

Die Antragstellerin ist Mitglied des 20. Deutschen Bundestages. Sie gehört keiner Fraktion an.

Nur aus Medienberichten und sodann auf Nachfrage bei dem Antragsgegner hat sie am 07.03.2025 von einem ihr zu diesem Zeitpunkt nicht vorliegenden Verlangen auf Einberufung von Sondersitzungen des Deutschen Bundestages erfahren, in denen ein ebenfalls nicht vorliegender Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes beraten werden soll und die Amtliche Mitteilung vom 06. März 2025 (Anlage AST 1) erhalten, nach der die Präsidentin des Deutschen Bundestages auf Verlangen der



Fraktionen der SPD und der CDU/CSU zu Sondersitzungen des Bundestages für den 13. und 18. März 2025 einlade.

Mit Schreiben vom 08. März 2025 (Anlage AST 2) wandte sich die Antragstellerin an die Präsidentin des Bundestages und bat diese, zur Vermeidung eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens im Wege der Organklage die Amtliche Mitteilung unverzüglich, längstens zum 10.03.2025 um 12:00 Uhr zurückzunehmen und den Deutschen Bundestag erst nach Vorlage eines entsprechenden Antrages nach Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG und des Gesetzentwurfs in sodann angemessener Frist zur Beratung in erster und im Abstand von zumindest zwei Wochen dazu in zweiter und dritter Lesung zu laden.

Sie machte unter Verweis auf die jüngere verfassungsgerichtliche Rechtsprechung geltend, in ihrem Beratungs- und Erörterungsrechts sowie der Informations- und Mitwirkungsrechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und den hiermit zusammenhängenden Vorgaben zum Gesetzgebungsverfahren in Art. 42 und 76 f. GG beschnitten zu sein, da durch die sachlich nicht gebotene übergroße Eile im Verfahren eine sorgfältige Abwägung und Prüfung der immensen volkswirtschaftlichen Konsequenzen des Gesetzentwurfs insbesondere ihr als fraktionsunabhängiger Abgeordneter nicht möglich sei.

Weiter machte sie geltend, dass die Einberufung des Bundestages insoweit rechtswidrig sei, als dass auch nach der Darstellung der Präsidentin selbst keine der Voraussetzungen des Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG vorliege und bat um Rücknahme der Amtlichen Mitteilung bis zum 10.03.2025 um 12:00 Uhr.



Diese erfolgte nicht, ebenso wenig wie eine Stellungnahme des Antragsgegners, so dass die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts geboten war.

#### Begründung

Die Anträge in der Hauptsache sind aus den nachstehenden Gründen zulässig und begründet.

Für die Anträge zu 3) und 4) gilt ergänzend zunächst:

#### A.

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG erfüllt sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>; 132, 195 <232 Rn. 86>; 150, 163 <166 Rn. 10>; 151, 58 <63 Rn. 11> – Änderung Parteienfinanzierung -Eilantrag; 155, 357 <373 Rn. 37> – AfD - Finanzierung Desiderius-Erasmus-Stiftung - eA; 160, 177 <184 Rn. 17> – Parlamentarisches Fragerecht zum Bundesamt für Verfassungsschutz - eA).

Die Gründe müssen so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen (vgl. BVerfGE 151, 152 <161 Rn. 24> – Wahlrechtsausschluss Europawahl - Eilantrag; stRspr). Im Organstreitverfahren ist dabei zu berücksichtigen, dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung einen Eingriff des Bundesverfassungsgerichts in die Autonomie eines anderen



Verfassungsorgans bedeutet (vgl. BVerfGE 106, 253 <261>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>; 145, 348 <356 f. Rn. 29>; 150, 163 <166 Rn. 10>; 160, 177 <184 Rn. 17>).

Der Erlass kann 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 (vgl. BVerfGE 89, 38 <44>; 96, 223 <229>; 98, 139 <144>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>; 145, 348 <356 f. Rn. 29>; 150, 163 <166 Rn. 10>; 151, 58 <65 Rn. 15>; 154, 1 <9 Rn. 23> – Abwahl des Vorsitzenden des Rechtsausschusses - eA; 155, 357 <375 Rn. 40>; 159, 1 <9 Rn. 24> – Vorschlagsrecht zur Wahl eines Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages - eA; 159, 14 <22 Rn. 26> – Wahl eines Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages - eA; 162, 188 <199 Rn. 29> – Bestimmung von Ausschussvorsitzenden im Deutschen Bundestag - eA).

Das Verfahren nach § 32 BVerfGG ist zudem nicht darauf angelegt, möglichst lückenlosen vorläufigen Rechtsschutz vor dem Eintritt auch endgültiger Folgen zu bieten (vgl. BVerfGE 94, 166 <216>; 150, 163 <166 Rn. 10>; 160, 177 <184 Rn. 17>).

2. Bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahmen vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erweist sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 89, 38 <44>; 103, 41 <42>; 118, 111 <122>; 143, 65 <87 Rn. 35>; 157, 332 <375 Rn. 68> – ERatG - eA; 159, 40 <65 Rn. 71>

–



Normenkontrolle Wahlrechtsreform 2020 - eA; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. November 2022 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 165 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 - eA).

3. Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss das Bundesverfassungsgericht die Folgen abwägen, die eintreten würden, wenn einerseits eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag in der Hauptsache aber Erfolg hätte, und andererseits die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 105, 365 <371>; 106, 351 <355>; 108, 238 <246>; 125, 385 <393>; 126, 158 <168>; 129, 284 <298>; 132, 195 <232 f. Rn. 87>; 143, 65 <87 Rn. 35>; 157, 332 <377 Rn. 73>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. November 2022 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 172; stRspr).

4. Das Bundesverfassungsgericht ist bei seiner Entscheidung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG nicht an den Antrag gebunden und kann gehalten sein, sich bei mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten hinsichtlich des Inhalts einer einstweiligen Anordnung für die Maßnahme zu entscheiden, welche sich im Rahmen der Folgenbewertung am wenigsten nachteilig auswirkt (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. November 2022 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 229 m.w.N.).

5. Durch eine einstweilige Anordnung darf die Hauptsache grundsätzlich nicht vorweggenommen werden (vgl. BVerfGE 34, 160 <162>; 46, 160 <163 f.>; 67, 149 <151>; 147, 39 <46 f. Rn. 11>; 152, 63 <65 Rn. 5> – Einstweilige Anordnung PSPP II; stRspr), denn sie soll lediglich einen Zustand vorläufig regeln, nicht aber die Hauptsache präjudizieren (vgl. BVerfGE 8, 42 <46>; 15, 219



<221>; 147, 39 <47 Rn. 11>; 152, 63 <66 Rn. 5>; 159, 40 <58 Rn. 53>).

a) Unzulässig ist ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung daher regelmäßig dann, wenn es dem Antragsteller um eine eilige Entscheidung über die im Hauptsacheverfahren angegriffene Maßnahme und nicht nur um eine vorläufige Regelung geht (vgl. BVerfGE 147, 39 <47 Rn. 11>; 152, 63 <66 Rn. 5>).

Eine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache ist anzunehmen, wenn der beantragte Inhalt der einstweiligen Anordnung und das Rechtsschutzziel in der Hauptsache, wenn nicht deckungsgleich, so doch zumindest vergleichbar sind, wenn also die stattgebende einstweilige Anordnung mit dem Zeitpunkt ihres Erlasses einen Zustand in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht zu verwirklichen erlaubt, der erst durch die zeitlich spätere Entscheidung in der Hauptsache hergestellt werden soll (vgl. BVerfGE 147, 39 <47 Rn. 12>; 152, 63 <66 Rn. 6>; 159, 40 <58 f. Rn. 54>).

Die Vorwegnahme der Hauptsache steht indes der Zulässigkeit eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ausnahmsweise dann nicht entgegen, wenn eine Entscheidung in der Hauptsache voraussichtlich zu spät käme und dem Antragsteller in anderer Weise ausreichender Rechtsschutz nicht mehr gewährt werden könnte (vgl. BVerfGE 34, 160 <163>; 46, 160 <163 f.>; 67, 149 <151>; 108, 34 <40>; 111, 147 <153>; 130, 367 <369>; 132, 195 <233 Rn. 88>; 143, 65 <87 f. Rn. 36>; 147, 39 <47 Rn. 11>; 152, 63 <66 Rn. 5>; 155, 357 <374 Rn. 38>; 157, 332 <375 Rn. 69>; 160, 177 <185 Rn. 19>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. Januar 2023 - 2 BvR 2189/22 -,



Rn. 104 – Wiederholungswahl Berlin - eA).

Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn der Gegenstand des Hauptsacheverfahrens durch ein einmaliges oder nur kurze Zeit währendes Geschehen bestimmt wird, auf das eine Entscheidung in der Hauptsache keinen Einfluss mehr nehmen könnte, weil es bis dahin bereits erledigt wäre (vgl. BVerfGE 159, 40 <59 Rn. 55>; Graßhof, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 32 Rn. 48 <Juli 2002>).

So liegt es hier.

Das Vorgehen des Antragsgegners, wenige Tage vor Ablauf der Frist des Art. 39 Abs. 2 GG und der daher zwingend durchzuführenden konstituierenden Sitzung des 21. Deutschen Bundestages Sondersitzungen des 20. Deutschen Bundestages ohne sachlichen Grund einzuberufen und Beschlüsse von elementarer Tragweite fassen zu wollen ist ein solches einmaliges Geschehen, auf das die Entscheidung in der Hauptsache schon wegen des Endes der Legislaturperiode keinen Einfluss mehr hätte.

Der Antragstellerin wäre damit der durch das Grundgesetz garantierte effektive Rechtsschutz genommen.

b) Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist auch dann regelmäßig unzulässig, wenn das Bundesverfassungsgericht eine entsprechende Rechtsfolge im Verfahren der Hauptsache nicht bewirken könnte (vgl. BVerfGE 7, 99 <105>; 14, 192 <193>; 16, 220 <226>; 151, 58 <64 Rn. 13>; 154, 1 <9 Rn. 22>; 155, 357 <374 Rn. 38>; 159, 1 <8 Rn. 22>; 159, 14 <21 Rn. 24>). Demgemäß kommt der Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreit,





welche die Verpflichtung des Antragsgegners zu einem bestimmten Verhalten zum Gegenstand hat, grundsätzlich nicht in Betracht (vgl. BVerfGE 151, 58 <64 Rn. 13>; 155, 357 <374 Rn. 38>; 159, 1 <8 Rn. 22>; 159, 14 <21 Rn. 24>).

Dies gilt auch, soweit der Antragsteller eine Anordnung mit rechtsgestaltender Wirkung begehrt (vgl. BVerfGE 136, 277 <301 Rn. 64> m.w.N., auch mit Verweis auf eine Sonderkonstellation in BVerfGE 112, 118 <147 f.>; 162, 188 <199 Rn. 30>).

Gleichwohl kann eine solche rechtsgestaltende Wirkung im Wege der einstweiligen Anordnung zur Vermeidung der Schaffung vollendeter Tatsachen im Sinne einer endgültigen Vereitelung des geltend gemachten Rechts ausnahmsweise zulässig sein. Andernfalls könnte die einstweilige Anordnung ihre Funktion grundsätzlich nicht erfüllen (vgl. BVerfGE 154, 1 <9 Rn. 22> m.w.N.; 155, 357 <375 Rn. 40>; 162, 188 <200 Rn. 31>).

6. Hieran gemessen begehrt die Antragstellerin mit den Eilanträgen zu 3) und 4) keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache. Gegenstand der Eilanträge sind die vorläufige Sicherung der geltend gemachten Mitwirkungsrechte im streitgegenständlichen Gesetzgebungsverfahren.

Hierzu beantragt sie eine Regelungsanordnung, obwohl eine solche in dem auf Feststellung gerichteten Hauptsacheverfahren grundsätzlich nicht ergehen kann. Vorliegend bedarf es einer solchen Regelungsanordnung, um die Schaffung vollendeter Tatsachen im Sinne eines möglicherweise eintretenden endgültigen Rechtsverlusts zum Nachteil der Antragstellerin zu verhindern.



Die mit den Anträgen zu 3) und 4) auf einstweilige Anordnung auf der einen und den Anträgen zu 1) und 2) im Hauptsacheverfahren auf der anderen Seite verfolgten Rechtsschutzziele sind weder deckungsgleich noch der Sache nach vergleichbar.

Mit dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung begehrt die Antragstellerin die Sicherung ihrer gleichberechtigten Teilnahme an der parlamentarischen Beratung durch die Gewährleistung einer hinreichenden Vorbereitungszeit.

In der Hauptsache beantragt sie hingegen, darüberhinausgehend festzustellen, dass durch die gewählte Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere die fehlende Übermittlung eines Gesetzentwurfs, die Terminierung der zweiten und dritten Lesung und die Einberufung einer Sitzung ohne Vorliegen eines entsprechenden Begehrens nach Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG die verfassungsrechtlichen Anforderungen der sich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden organschaftlichen Rechte im Zusammenwirken mit anderen Verfassungsnormen, namentlich Art. 42 und 76 f. GG, nicht gewahrt wurden.

Der Erlass der einstweiligen Anordnung hätte zwar zur Folge, dass die Sitzungen des Deutschen Bundestages nicht wie vom Antragsgegner geplant stattfinden könnten, sondern zumindest verschoben werden müssten.

Damit wird aber nicht zugleich über die weitergehenden Feststellungsanträge in der Hauptsache entschieden und insbesondere keine erst dort zu prüfende Verletzung der Abgeordnetenrechte der Antragstellerin festgestellt.

III.



Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist auch begründet. Der Antrag im Organstreit erscheint zum derzeitigen Zeitpunkt jedenfalls mit Blick auf das Recht der Antragstellerin auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Eine darüberhinausgehende summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache ist nicht geboten.

Davon ausgehend muss die vorzunehmende Folgenabwägung zur Stattgabe des Antrags auf Erlass der einstweiligen Anordnung führen.

1. Die Anträge im Organstreit selbst sind jedenfalls mit Blick auf das Recht der Antragstellerin auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG weder von vornherein unzulässig (a) noch offensichtlich unbegründet (b).

a) Der Antrag im Organstreit ist nicht von vornherein unzulässig.  
aa) Insbesondere kann vorliegend nicht ausgeschlossen werden, dass die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens einschließlich der Terminierung der zweiten und dritten Lesung des noch nicht vorliegenden Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag einen statthaften Antragsgegenstand bildet.

Einzelne Akte des Gesetzgebungsverfahrens können statthafter Antragsgegenstand des Organstreitverfahrens sein, wenn ein Beteiligter schlüssig darlegen kann, dadurch sei in seine Rechte eingegriffen worden (vgl. BVerfGE 2, 143 <177>; BVerfG, Urteil



des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvE 5/18 -, Rn. 42 – PartGuaÄndG 2018 - Organstreit).

Allerdings hat der Senat die Terminierung einer zweiten und dritten Lesung eines Gesetzentwurfs im Beschluss vom 28. April 2005 (BVerfGE 112, 363) als eine vorbereitende, nicht rechtserhebliche Maßnahme eingeordnet (vgl. BVerfGE 112, 363 <365 f.>).

Ob diese Rechtsprechung im vorliegenden Fall einschlägig ist, erscheint jedoch fraglich.

Der Antragsteller im dortigen Verfahren sah sich durch die Terminierung der zweiten und dritten Lesung in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt und machte geltend, das beabsichtigte Zustimmungsgesetz sei verfassungs- und staatswidrig (vgl. BVerfGE 112, 363 <364>).

Demgegenüber verwies der Senat darauf, dass der Deutsche Bundestag mit der Terminierung der zweiten und dritten Lesung die im parlamentarischen Binnenrecht vorgesehenen Voraussetzungen eines ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahrens erfülle. Erst die freie Debatte im Bundestag ermögliche dem Abgeordneten, die Verantwortung für seine Entscheidung zu übernehmen, weil sich dort das rechtstechnische Gesetzgebungsverfahren mit einer substantiellen, auf die Kraft des Arguments gegründeten Willensbildung verbinde (vgl. BVerfGE 112, 363 <366>).

Vorliegend moniert die Antragstellerin, wegen zu kurzfristig zur Verfügung gestellter Unterlagen und der Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens in seiner Gesamtheit gerade nicht in der



Lage zu sein, gleichberechtigt an der politischen Willensbildung mitzuwirken.

Insoweit wendet sie sich nicht ausschließlich, sondern nur „insbesondere“ gegen die Terminierung der zweiten und dritten Lesung des Änderungsgesetzes zum Grundgesetz.

Dass aber die Ausgestaltung eines Gesetzgebungsverfahrens in seiner Gesamtheit möglicherweise die Beteiligungsrechte des einzelnen Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzen und damit tauglicher Gegenstand eines Organstreits sein kann, liegt ungeachtet der Frage, ob einzelne Akte in diesem Verfahren nur vorbereitenden Charakter haben, auf der Hand.

bb) Der Antrag in der Hauptsache ist auch nicht wegen fehlender Antragsbefugnis von vornherein unzulässig. Die Möglichkeit einer Verletzung der Rechte der Antragstellerin unmittelbar aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG erscheint jedenfalls nicht ausgeschlossen.

b) Der Antrag im Organstreit ist jedenfalls nicht offensichtlich unbegründet.

aa) (1) Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert den Status der Gleichheit der Abgeordneten in einem formellen und umfassenden Sinn. Danach sind alle Abgeordneten berufen, gleichermaßen an der parlamentarischen Willensbildung mitzuwirken (vgl. BVerfGE 70, 324 <335>; 130, 318 <342>; 137, 185 <242 Rn. 151>; 160, 368 <383 f. Rn. 48 f.> m.w.N. – Wahl eines Vizepräsidenten des Bundestages - Vorschlagsrecht; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 93 – Parteienfinanzierung – Absolute Obergrenze).



Den Abgeordneten steht nicht nur das Recht zu, im Deutschen Bundestag abzustimmen (zu „beschließen“, vgl. Art. 42 Abs. 2 GG), sondern auch das Recht zu beraten (zu „verhandeln“, vgl. Art. 42 Abs. 1 GG).

Dies setzt eine hinreichende Information über den Beratungsgegenstand voraus (vgl. BVerfGE 70, 324 <355>; 125, 104 <123>; 150, 204 <231 Rn. 81>; 150, 345 <368 f. Rn. 58>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 93).

Die Abgeordneten müssen dabei Informationen nicht nur erlangen, sondern diese auch verarbeiten können (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 93 m.w.N.).

Die gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung umfasst daher das Recht der Abgeordneten, sich über den Beratungsgegenstand auf der Grundlage ausreichender Informationen eine eigene Meinung bilden und davon ausgehend an der Beratung und Beschlussfassung des Parlaments mitwirken zu können (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 93; vgl. auch BVerfGE 150, 345 <369 Rn. 58>).

Daran fehlt es vorliegend.

Von einer hinreichenden Information kann nicht im Mindesten die Rede sein, da nicht einmal die Drucksache zur Ersten Lesung vorliegt, aus der in einem regulären Verfahren zumindest Folgenabschätzungen Dritter ersichtlich wären. Bereits daran fehlt



es, ebenso aber an einer der Bedeutung der Sache auch nur im Mindesten angemessenen Prüfungs- und Überlegungsfrist.

Dies gilt umso mehr, als dass mit der Auflösung des 20. Deutschen Bundestages die Beschäftigungsverhältnisse der persönlichen Mitarbeiter jedenfalls derjenigen Abgeordneten abgewickelt werden, die dem 21. Deutschen Bundestag nicht angehören.

Dabei steht den fraktionsgebundenen Abgeordneten zumindest noch der Mitarbeiterstab der Fraktionen zur Verfügung, woran es bei fraktionsunabhängigen Abgeordneten zusätzlich fehlt, das Ressourcenungleichgewicht also in dieser konkreten Situation noch einmal verstärkt wird.

Insoweit steht das durch den Antragsgegner gewählte Verfahren auch in Widerspruch zur Rechtsprechung des Senats in seinem Urteil vom 13.06.1989 zu 2 BvE 1/88 (Wüppesahl):

Aus dem vom Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen in seiner Rechtsprechung zum Wahlrecht entwickelten sogenannten formalisierten Gleichheitssatz folgt, dass alle Mitglieder des Bundestages einander formal gleichgestellt sind (vgl. BVerfGE 40, 296 [318]); sie haben kraft ihres ihnen durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten verfassungsrechtlichen Status gleiche Rechte.

Aus ihm folgt weiter, dass die Geschäftsordnung das gleiche Recht jedes Abgeordneten, seine politischen Vorstellungen in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen, nicht antasten darf, mag sich auch der tatsächliche Einfluss der Abgeordneten auf Verlauf und Inhalt parlamentarischer Entscheidungsfindung je nach ihren persönlichen Fähigkeiten, ihrem Arbeitseinsatz, den von ihnen bekleideten



parlamentarischen Ämtern, aber etwa auch nach Maßgabe ihrer Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Fraktion unterschiedlich entwickeln.

Eben dieses Recht wird durch das vom Antragsgegner gewählte – und sogar außerhalb der Geschäftsordnung stehende – Verfahren sowohl zur Behandlung des Gesetzentwurfs als auch der Einberufung einer Sitzung des Bundestages jedoch in seinem Kern angetastet.

In derselben Entscheidung hat der Senat festgestellt, dass aus der Arbeit der Fraktionen ihren Mitgliedern eine Reihe von Vorteilen erwächst, die sie nicht nur für die Mitwirkung in der Fraktion, sondern auch für ihre eigene politische Arbeit nutzen können.

So bringt es die Einbindung in eine Fraktion mit sich, dass dem Abgeordneten zahlreiche, auch schon politisch aufgearbeitete Informationen zufließen, die er sich ohne diese Hilfestellung der Fraktion nur mühsam zu verschaffen vermöchte.

Die insoweit dem fraktionslosen Abgeordneten entstehenden Nachteile hat der Deutsche Bundestag im Blick auf die gleiche Rechtsstellung aller, der fraktionsangehörigen wie der fraktionslosen Abgeordneten (vgl. BVerfGE 70, 324 [354]), auszugleichen.

Der Senat hat bereits entschieden, dass es hierzu keiner finanziellen Zuwendungen an den Abgeordneten bedarf; es genüge, dass ihm der Deutsche Bundestag durch seine Verwaltung und insbesondere durch seine wissenschaftlichen Dienste die für einen solchen Ausgleich erforderlichen Leistungen anbietet.





Dabei sei zu berücksichtigen, dass der fraktionslose Abgeordnete auf eine Zuarbeit in größerem Maße angewiesen ist als der fraktionsangehörige.

Dem fraktionslosen Abgeordneten dürfen daher, soweit in zumutbarem Rahmen begehrt, juristischer Rat oder Hilfestellung bei der Formulierung von Anträgen und Initiativen nicht versagt werden, auch wenn solche Leistungen in aller Regel von fraktionsangehörigen Abgeordneten nicht nachgefragt werden.

Gleiches muss im vorliegenden Fall gelten. Eine solche Zuarbeit – schon die Anfrage einer solchen – ist aber schon deshalb gegenwärtig ausgeschlossen, weil – offenbar mangels Abstimmung der handelnden Fraktionsvorstände mit den eigenen Fraktionen – nicht einmal die Bundestagsdrucksache vorliegt, gleichwohl das Plenum einberufen worden ist.

(2) Die Einberufung des Plenums des Bundestages stellt sich aus als rechtswidrig dar, da der Antragsgegner den Bundestag „aufgrund eines Verlangens der Fraktionen der SPD und der CDU/CSU“ einberufen hat.

Nach Art. 39 Abs. 3 Satz 3 des Grundgesetzes darf der Bundestagspräsident den Deutschen Bundestag zu einer Sondersitzung jedoch nur auf Verlangen der im Grundgesetz abschließend genannten Organe einberufen, nicht jedoch aus eigenem Recht. Denn der Bundestagspräsident ist nur Sachwalter des Selbstversammlungsrechts, vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, 105. EL August 2024, GG Art. 39 Rn. 74.



Deshalb ist auch die der Regelung des Grundgesetzes widersprechende implizite Ermächtigung des Präsidenten in § 21 Abs. 1, 3 GO-BT unbeachtlich.

Fraktionen sind kein in Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG genanntes Verfassungsorgan. Die Voraussetzungen für eine Einberufung liegen also nicht vor.

Der dem klaren Wortlaut des Grundgesetzes widersprechende Verzicht auf das persönliche Verlangen der Abgeordneten - durch Unterzeichnung eines solchen Antrages selbst - widerspräche nicht nur der parlamentarischen Praxis, sondern wäre auch als Eingriff in das freie Mandat aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG unzulässig.

Denn damit gäben die Abgeordneten das Selbstversammlungsrecht aus der Hand und würden sich an „Aufträge und Weisungen“ im Sinne des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG der Fraktionsvorstände binden, ob und wann die Abgeordneten sich zu versammeln haben.

Eine solche Regelung verstieße gegen ein gesetzliches Verbot im Sinne des § 134 BGB und wäre nichtig, vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Klein/Schwarz, 105. EL August 2024, GG Art. 38 Rn. 219.

Ein solcher Verzicht des Abgeordneten durch Delegation seines Rechts an den Fraktionsvorstand wäre nichts anderes als die des Stimmrechts des Abgeordneten an den Fraktionsvorstand, der dann für mehrere (Dutzende) Abgeordnete das Stimmrecht zukünftig im Plenum selbst ausüben könnte.



Dieses Verfahren entspricht nicht der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes, sondern reduziert die individuellen Abgeordneten zu willfährigen Vollstreckern des Willens einer kleineren Gruppe.

(3) Welche Bindungen sich aus dem Grundsatz der gleichberechtigten Teilhabe der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung für die Ausgestaltung von Gesetzgebungsverfahren ergeben, hat der Senat bisher nicht entschieden (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 92). Zwar ist es der Parlamentsmehrheit (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG) grundsätzlich vorbehalten, die Prioritäten und Abläufe bei der Bearbeitung von Gesetzgebungsverfahren zu bestimmen (vgl. BVerfGE 145, 348 <360 f. Rn. 37>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 91).

Auch enthält das Grundgesetz keine konkreten Vorgaben für die Dauer der Gesetzesberatung (vgl. BVerfGE 145, 348 <360 Rn. 37>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 91).

Dies ist Folge des Umstandes, dass eine abstrakte Bestimmung der Angemessenheit der Dauer einer konkreten Gesetzesberatung nicht möglich ist. Vielmehr bedarf es der Berücksichtigung sämtlicher Umstände des jeweiligen Einzelfalls sowohl hinsichtlich des konkreten Gesetzentwurfs als auch hinsichtlich weiterer, die Arbeitsabläufe des Parlaments bestimmender Faktoren (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 91).



Auch wenn der Parlamentsmehrheit ein weiterer 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 substantiellem Umfang missachtet wird (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 96; zur Verweigerung der Beratung einer Gesetzesinitiative BVerfGE 145, 348 <361 f. Rn. 38>).

So liegt es hier.

Für die Möglichkeit einer missbräuchlichen Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel, die Teilhaberechte der Abgeordneten ohne jeden Sachgrund einzuschränken, bieten Art. 77 Abs. 1, Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG keine Grundlage (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 96).

bb) Hieran gemessen ist der Antrag auf Feststellung einer Verletzung der Beteiligungsrechte der Antragstellerin aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht offensichtlich unbegründet.

Der Ausgang des Hauptsacheverfahrens erscheint offen. Aufgrund der besonderen Umstände bei der Durchführung des streitgegenständlichen Gesetzgebungsverfahrens bedarf die Frage, ob die Wahrnehmung der Verfahrensautonomie der Parlamentsmehrheit vorliegend in ausreichendem Umfang den verfassungsrechtlich garantierten Beteiligungsrechten



des Antragstellers Rechnung getragen hat, eingehender Prüfung.

Dass dieses Verfahren sich als eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Wahrnehmung der Verfahrensautonomie der Parlamentsmehrheit darstellt, kann nicht ohne Weiteres angenommen werden.

Auch wenn der Parlamentsmehrheit bei der Gestaltung der Verfahrensabläufe ein verfassungsrechtlich garantierter weiterer Gestaltungsspielraum zukommt und bei dem dargestellten Geschehensablauf die Fristen, die die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages für die zweite Beratung eines Gesetzentwurfs vorsieht (§ 81 Abs. 1 Satz 2 GOBT), gewahrt werden mögen, bedarf es näherer, im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht leistbarer Prüfung, ob die Beteiligungsrechte der Antragstellerin vorliegend ohne ausreichenden sachlichen Grund in substantiellem Umfang beeinträchtigt wurden und sich die durch die Parlamentsmehrheit gewählte Verfahrensgestaltung als eine rechtsmissbräuchliche Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens darstellt (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 -, Rn. 96).

Für das Fehlen eines sachlichen Grundes sprechen jedenfalls die äußeren Umstände des Verfahrens, das Vorliegen eines sachlichen Grundes wird von keinem der Initiatoren bisher auch nur behauptet.

2. Der Erlass der beantragten Regelungen zu 3) und 4) erfordert keine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache. Ein allgemeiner Grundsatz, wonach bei einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit rechtsgestaltender



Wirkung, der im Rahmen eines verfassungsgerichtlichen Organstreits gestellt wird, eine summarische Bewertung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache stets geboten wäre, besteht nicht.

Kann nicht festgestellt werden, dass sich der in der Hauptsache gestellte Antrag von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet erweist, oder kann das Bundesverfassungsgericht die Hauptsache nicht so rechtzeitig entscheiden, dass hierdurch die absehbaren schweren Nachteile vermieden werden, kann die einstweilige Anordnung gerade – wie hier – deshalb nötig werden, weil dem Gericht die erforderliche Zeit für eine gewissenhafte (wenn auch nur summarische) Prüfung der Rechtsfragen fehlt, die für die Entscheidung der Hauptsache erheblich sind.

Gerade dann wäre es nicht vertretbar, den Erlass einer einstweiligen Anordnung von einer summarischen Abschätzung der Erfolgchancen in der Hauptsache abhängig zu machen (vgl. BVerfGE 104, 23 <28> m.w.N.).

3. Die demgemäß vom Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Entscheidung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG vorzunehmende Folgenabwägung muss zu dem Ergebnis führen, dass die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechenden Gründe überwiegen.

a) Erginge die einstweilige Anordnung und bliebe dem Antrag in der Hauptsache der Erfolg versagt, käme es zu einem erheblichen Eingriff in die Autonomie des Parlaments beziehungsweise der Parlamentsmehrheit und damit in die originäre Zuständigkeit eines anderen obersten Verfassungsorgans. Von einem solchen



Eingriff ist im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes grundsätzlich abzusehen.

In der vorliegenden Konstellation ist allerdings zu berücksichtigen, dass die offenbar beabsichtigte Änderung des Grundgesetzes in keiner Weise objektiv zeitkritisch wäre, vielmehr der bereits gewählte 21. Deutsche Bundestag diesen ebenso beraten könnte und dieser noch für den laufenden Kalendermonat eine Sondersitzung des Deutschen Bundestages anberaumen könnte (vgl. Art. 39 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG).

b) Erginge die einstweilige Anordnung nicht und hätte der Antrag in der Hauptsache (jedenfalls) hinsichtlich des geltend gemachten Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe der Antragstellerin an der parlamentarischen Willensbildung Erfolg, käme es zu einer irreversiblen, substantiellen Verletzung dieses Rechts.

Der Antragstellerin wäre unwiederbringlich die Möglichkeit genommen, bei den Beratungen und der Beschlussfassung über die geplante Änderung des Grundgesetzes ihre Mitwirkungsrechte in dem verfassungsrechtlich garantierten Umfang wahrzunehmen. Die irreversible und mit Blick auf die außergewöhnliche Verdichtung des Gesetzgebungsverfahrens substantielle Verletzung ihrer Beteiligungsrechte wirkt sich im Verhältnis zwischen den Verfassungsorganen zulasten des Parlaments und seiner Autonomie aus (vgl. zur Bedeutung substantieller Einschränkungen der Mitwirkung an der politischen Willensbildung BVerfGE 160, 368 <391 Rn. 64>).

Etwas anderes folgt auch nicht aus dem Umstand, dass ein Erfolg in der Hauptsache möglicherweise positive Auswirkungen auf die Ausgestaltung künftiger Gesetzgebungsverfahren hätte.



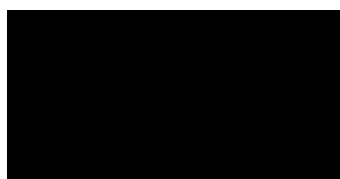
Eine spätere Feststellung der Rechtsverletzung durch das Bundesverfassungsgericht würde das verletzte Recht nicht wiederherstellen und schüfe einen Präzedenzfall, der dazu führen würde, dass die erfolgreiche Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes im Organstreit unter Verweis auf die etwaige Feststellung einer Rechtsverletzung in der Hauptsache selbst im Falle des Eintritts irreparabler Folgen ausgeschlossen wäre.

Dadurch wäre dem Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit genommen, Streitige organschaftliche Rechte zu sichern, obwohl dies im Einzelfall – trotz des grundsätzlich nicht lückenlosen vorläufigen Rechtsschutzes – verfassungsrechtlich geboten sein kann.

c) Im Ergebnis muss daher unter den besonderen Umständen des vorliegenden Einzelfalls das Interesse an der Vermeidung einer irreversiblen Verletzung der Beteiligungsrechte des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gegenüber dem Eingriff in die Verfahrensautonomie des Antragsgegners, der der Umsetzung des konkret verfolgten Gesetzgebungsverfahrens letztlich nicht entgegensteht, überwiegen.

Aus den vorgenannten Erwägungen sind auch die Anträge zu 1) und 2) in der Hauptsache begründet.

Mit freundlichen Grüßen



Joana Cotar