

|                            |                                            |                |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------|--------------------------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gericht:</b>            | BVerfG 2. Senat                            | <b>Normen:</b> | Art 38 Abs 1 S 2 GG, Art 40 Abs 1 S 2 GG, Art 42 Abs 1 S 1 GG, Art 76 GG, § 63 BVerfGG, § 64 Abs 1 BVerfGG, § 54 Abs 1 S 1 BTGO 1980, § 63 Abs 2 BTGO 1980, § 78 Abs 5 BTGO 1980, § 81 Abs 1 S 2 BTGO 1980, § 84 S 1 Buchst b BTGO 1980, GEG/BGB/HeizkostenV/uaÄndG |
| <b>Entscheidungsdatum:</b> | 23.07.2026                                 |                |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Aktenzeichen:</b>       | 2 BvE 4/23                                 |                |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>ECLI:</b>               | ECLI:DE:BVerfG:2026:es20260723.2b-ve000423 |                |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Dokumenttyp:</b>        | Urteil                                     |                |                                                                                                                                                                                                                                                                     |

**Erfolgreiche Organklage gegen Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens zum sogenannten Heizungsgesetz im Jahr 2023 - Unzulässigkeit mangels Darlegung einer Antragsbefugnis - Zum Recht der Abgeordneten auf Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung, zur Befugnis des Deutschen Bundestages, das innerparlamentarische Verfahren grds autonom auszugestalten sowie zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Verfahrensgestaltung des Bundestages**

1. Im Gesetzgebungsverfahren haben Abgeordnete aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht nur das Recht, im Deutschen Bundestag abzustimmen, sondern auch das Recht zu beraten. Sie müssen sich über den Beratungsgegenstand eine Meinung bilden und auf den Beschlussinhalt Einfluss nehmen können. (Rn.87)

a. Hierfür bedürfen sie derjenigen Informationen, die zur Beurteilung des Beratungsgegenstands erforderlich sind. (Rn.88)

b. Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgt kein subjektives Recht der Abgeordneten auf öffentliche Anhörungen. (Rn.90)

c. Auch Abgeordnete der parlamentarischen Minderheit müssen die Möglichkeit haben, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments, insbesondere in öffentlicher Debatte, einzubringen. (Rn.92)

2. Das Grundgesetz überlässt das innerparlamentarische Verfahren der autonomen Regelung durch den Deutschen Bundestag. (Rn.115)

3. Die Verfahrensgestaltung des Deutschen Bundestages unterliegt einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle dahin, dass ihr Zweck, die parlamentarische Willensbildung zu ermöglichen, nicht gänzlich verfehlt wird. Anderenfalls fehlte ein Schutz davor, dass die Abgeordnetenrechte ihrer Substanz beraubt werden und faktisch leerlaufen. (Rn.98)

a. Das parlamentarische Beratungsverfahren kann seine demokratische Legitimationsfunktion nur erfüllen, wenn die Entscheidung - etwa über einen Gesetzentwurf - dem Parlament als Ergebnis der Willensbildung der Gesamtheit der Abgeordneten zugerechnet werden kann. (Rn.109)

b. Die Legitimationsfunktion der parlamentarischen Beratung eines Gesetzes wird verfehlt, wenn die Verfahrensgestaltung ein öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument gar nicht ermöglicht, etwa weil es an einer gemeinsamen Diskussionsgrundlage fehlt. (Rn.111) (Rn.116)

## Verfahrensgang

vorgehend BVerfG, 5. Juli 2023, Az: 2 BvE 4/23, Ablehnung einstweilige Anordnung

## Tenor

Die Anträge werden verworfen.

## Gründe

### A.

- 1 Der Organstreit betrifft die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung (im Folgenden: Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz - GEGÄndG). Der Antragsteller, Mitglied des 20. Deutschen Bundestages, sieht sich in seinen Abgeordnetenrechten verletzt. Er beanstandet den Ablauf der parlamentarischen Beratung im Wesentlichen deshalb, weil bis zur abschließenden Beratung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 5. Juli 2023 kein Gesetzentwurf vorgelegen habe, aus dem das eigentlich Gewollte erkennbar gewesen sei, und weil die Plenarberatung im September 2023 ohne weitere Ausschussberatung erfolgt sei.
- I.
- 2 1. Die Bundesregierung begann im Frühjahr 2023 unter der Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz sowie des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen mit der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes. Ziel war die Verabschiedung des Gesetzes vor der parlamentarischen Sommerpause. Ab März 2023 war das Vorhaben Gegenstand intensiver politischer und medialer Kritik. Insbesondere Vertreter der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag äußerten die Sorge, die bekannt gewordenen Vorschläge der Bundesregierung überforderten und verunsicherten die Bürger.
- 3 Das Bundeskabinett beschloss am 19. April 2023 die Einbringung des Entwurfs eines Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes (BTDrucks 20/6875). Der Bundesminister der Finanzen erklärte dabei zu Protokoll, das Bundesministerium der Finanzen stimme dem Gesetzentwurf in dem Bewusstsein zu, dass die Fraktionen des Deutschen Bundestages diesen im parlamentarischen Verfahren intensiv beraten und auch weitere Änderungen vornehmen würden (vgl. BVerfGE 166, 304 <305 Rn. 2> - Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz - eA). Zur Begründung wies er insbesondere auf noch bestehenden Beratungs- beziehungsweise Änderungsbedarf in Bezug auf die Themen Technologieoffenheit, Verzahnung mit der kommunalen Wärmeplanung und Befreiungsregelungen hin.
- 4 Bereits in der folgenden Woche, am Mittwoch, dem 26. April 2023, befasste sich der Ausschuss für Klimaschutz und Energie des Deutschen Bundestages, dem der Antragsteller als Mitglied angehörte, mit dem Gesetzgebungsvorhaben (vgl. Kurzprotokoll der 61. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 26. April 2023, Protokoll-Nr.20/61, S. 1). Nach kontroverser Debatte, in der insbesondere darauf verwiesen wurde, dass der Zeitplan für das Gesetzgebungsvorhaben noch nicht feststehe, beschloss der Ausschuss vorsorglich für den Fall der Einbringung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung und seiner Überweisung an den Ausschuss in der ersten Lesung im Bundestag, eine Sachverständigenanhörung durchzuführen (vgl. Kurzprotokoll der 61. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 26. April 2023, Protokoll-Nr. 20/61, S. 14).
- 5 Der Bundesrat nahm am 12. Mai 2023 zu dem Gesetzentwurf Stellung (vgl. BRDrucks 170/23 <Beschluss>). Am 17. Mai 2023 wurde der Entwurf beim Bundestag eingebracht (vgl. BTDrucks 20/6875), jedoch vom Bundestag noch nicht auf die Tagesordnung der darauffolgenden Sitzungswoche vom 22. bis 26. Mai 2023 gesetzt.

- 6 2. Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren begann im Juni 2023.
- 7 a) Am Dienstag, dem 13. Juni 2023, übermittelten die Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (im Folgenden: Koalitionsfraktionen) dem Ausschuss für Klimaschutz und Energie als Unterrichtung ein Papier mit dem Titel "Leitplanken [...] zur weiteren Beratung des Gebäudeenergiegesetzes" (vgl. BTAusschussdrucks 20<25>397). Dieses zweiseitige Papier wurde von den Koalitionsfraktionen als das Ergebnis ihrer Verständigung über das Gesetzgebungsvorhaben auch der Öffentlichkeit präsentiert. Es enthält eine Aufzählung von den Gesetzentwurf modifizierenden "Gesichtspunkten", die im weiteren Verfahren zu beraten seien. Vertreter der Koalitionsfraktionen sprachen in diesem Zusammenhang von einem Paradigmenwechsel beziehungsweise davon, dass der Gesetzentwurf grundlegend verändert werde (vgl. BVerfGE 166, 304 <305 f. Rn. 3 f.>).
- 8 In der Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am Mittwoch, dem 14. Juni 2023, beantragte die Fraktion der CDU/CSU, dass Regierungsvertreter oder Vertreter der Koalitionsfraktionen die am Vortag öffentlich gewordenen "Leitplanken" vorstellten und Fragen hierzu beantworteten. Vertreter der Koalitionsfraktionen wollten hingegen erst nach der für den Folgetag vorgesehenen Überweisung des Gesetzentwurfs die inhaltliche Ausschussberatung durchführen. Mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, AfD und Die Linke (im Folgenden: Oppositionsfraktionen) lehnte der Ausschuss eine Aussprache zu den "Leitplanken" in der aktuellen Sitzung ab (vgl. Kurzprotokoll der 67. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 14. Juni 2023, Protokoll-Nr. 20/67, S. 12). Er entschied jedoch einstimmig, die bereits in der Ausschusssitzung am 26. April 2023 vorsorglich beschlossene Sachverständigenanhörung am Mittwoch, dem 21. Juni 2023, durchzuführen (vgl. Kurzprotokoll der 67. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 14. Juni 2023, Protokoll-Nr. 20/67, S. 13).
- 9 Die Koalitionsfraktionen beantragten am selben Tag, dem 14. Juni 2023, eine Erweiterung der Tagesordnung für die Plenarsitzung des folgenden Tages um die erste Lesung des Entwurfs des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes. Der Antrag wurde zu Beginn der Plenarsitzung am Donnerstag, dem 15. Juni 2023, im Rahmen einer Geschäftsordnungsdebatte mit den Stimmen der Abgeordneten der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Abgeordneten der Oppositionsfraktionen angenommen (vgl. BTPlenProt 20/109, S. 13174). Im Anschluss wurde der Gesetzentwurf in erster Lesung im Plenum des Deutschen Bundestages beraten. In der Aussprache, für die eine Dauer von 68 Minuten beschlossen worden war (vgl. BTPlenProt 20/109, S. 13175 <B>), beanstandeten Vertreter der Oppositionsfraktionen den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens: Durch die "Leitplanken" sei der Regierungsentwurf schon überholt, zugleich seien die "Leitplanken" zu vage, um zu erkennen, was die Koalitionsfraktionen beabsichtigten (vgl. BVerfGE 166, 304 <306 Rn. 5>). Abschließend beschloss der Bundestag einvernehmlich die Überweisung der Vorlage federführend an den Ausschuss für Klimaschutz und Energie sowie an weitere Ausschüsse (vgl. BTPlenProt 20/109, S. 13198 <A>).
- 10 b) Am Mittwoch der darauffolgenden Woche, dem 21. Juni 2023, befasste sich der Ausschuss für Klimaschutz und Energie mit dem Entwurf des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes in zwei Sitzungen. In der ersten Sitzung stellte ein Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz den Gesetzentwurf der Bundesregierung und ein Abgeordneter der SPD-Fraktion die "Leitplanken" vor. Daran schloss sich eine Fragerunde mit einer Dauer von 35 Minuten an (vgl. Kurzprotokoll der 69. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 21. Juni 2023, Protokoll-Nr. 20/69, S. 12 ff.). Außerdem wurden die Durchführung einer zweiten öffentlichen Anhörung sowie für Dienstag, den 27. Juni 2023, eine digitale Sondersitzung zur Festlegung des Zeitpunkts dieser Anhörung beschlossen. In der sich unmittelbar anschließenden zweiten Sitzung, die knapp zwei Stunden dauerte (vgl. Wortprotokoll der 70. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 21. Juni 2023, Protokoll-Nr. 20/70, S. 1, 8), wurde entsprechend dem Beschluss vom 14. Juni 2023 die (erste) öffentliche Anhörung von 13 Sachverständigen durchgeführt, wobei neben dem Gesetzentwurf auch die "Leitplanken" erörtert wurden. Zwei Sachverständige merkten mündlich an, dass die Beratungsgrundlage - einerseits der Gesetzentwurf, der überarbeitet werden solle, und andererseits die "Leitplanken" - nicht ganz klar sei (vgl. Wortprotokoll der 70. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 21. Juni

2023, Protokoll-Nr. 20/70, S. 12, 16). Der Antragsteller nahm an den beiden Ausschusssitzungen teil, zu denen er digital zugeschaltet war.

- 11 c) In der folgenden Woche teilten die Spitzen der Koalitionsfraktionen am Dienstag, dem 27. Juni 2023, mit, dass sie eine Einigung über die letzten Einzelheiten der Umsetzung ihrer "Leitplanken" in Änderungsanträge zum Gesetzentwurf der Bundesregierung erzielt hätten. Am selben Tag fand die digitale Sondersitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie zur Bestimmung des Termins für eine zweite Anhörung statt. Der Ausschuss beschloss mehrheitlich, die Anhörung am darauffolgenden Montag, dem 3. Juli 2023 (13:30 Uhr), unter der Bedingung durchzuführen, dass die "Texte der Änderungsanträge" bis Freitag, den 30. Juni 2023, vorgelegt würden (vgl. Kurzprotokoll der 71. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 27. Juni 2023, Protokoll-Nr. 20/71, S. 4). Anträge der CDU/CSU-Fraktion (vgl. BTAusschussdrucks 20<25>419) und des Ausschussvorsitzenden, wonach als Voraussetzung für die Durchführung der Anhörung die "konkreten Rechtstexte" beziehungsweise "Texte" bereits bis Mittwoch, den 28. Juni 2023, beziehungsweise bis Donnerstag, den 29. Juni 2023, vorzulegen seien, wurden mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen abgelehnt (vgl. Kurzprotokoll der 71. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 27. Juni 2023, Protokoll-Nr. 20/71, S. 3 f.).
- 12 Am Freitag, dem 30. Juni 2023, übermittelte das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz den Mitgliedern des Ausschusses für Klimaschutz und Energie und den zur Anhörung am 3. Juli 2023 geladenen Sachverständigen um 12:59 Uhr die "Formulierungshilfe des BMWK für einen Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP" (vgl. BTAusschussdrucks 20<25>426). Die Oppositionsfraktionen erhielten die Formulierungshilfe um 14:33 Uhr. Die Verteilung an sämtliche Mitglieder des Bundestages erfolgte über die Obleute der Koalitionsfraktionen im Ausschuss um 17:52 Uhr. Die Formulierungshilfe enthielt - wie bei Änderungsanträgen im parlamentarischen Verfahren üblich - eine Synopse des Gesetzentwurfs der Bundesregierung und der Änderungsvorschläge im Umfang von 95 Seiten sowie einen 15-seitigen Begründungsteil (vgl. BTAusschussdrucks 20<25>426).
- 13 d) Am Montag der nächsten Woche, dem 3. Juli 2023, fand die zweite öffentliche Anhörung im Ausschuss für Klimaschutz und Energie statt, die erneut rund zwei Stunden dauerte (vgl. Wortprotokoll der 73. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 3. Juli 2023, Protokoll-Nr. 20/73, S. 1, 36). In ihren schriftlichen Stellungnahmen äußerten zahlreiche der insgesamt 14 Sachverständigen (vgl. Wortprotokoll der 73. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 3. Juli 2023, Protokoll-Nr. 20/73, S. 3 f.), von denen acht bereits an der Sitzung vom 21. Juni 2023 teilgenommen hatten, Kritik an der kurzen Vorbereitungszeit (vgl. BTAusschussdrucks 20<25>429, S. 4; 20<25>430, S. 1; 20<25>432, S. 1, 3; 20<25>433, S. 1; 20<25>435, S. 3 f.; 20<25>437, S. 3; 20<25>439, S. 2; 20<25>440, S. 1). In der Sache wurden die Änderungen überwiegend eher positiv bewertet (vgl. Wortprotokoll der 73. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 3. Juli 2023, Protokoll-Nr. 20/73, S. 9 ff.). Der Antragsteller stellte bei der Anhörung eine inhaltliche Frage und ergänzte sie um eine Anmerkung (vgl. Wortprotokoll der 73. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 3. Juli 2023, Protokoll-Nr. 20/73, S. 33, 34).
- 14 Am Dienstag, dem 4. Juli 2023, teilten die Koalitionsfraktionen den Oppositionsfraktionen per E-Mail mit, dass der Entwurf des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes am Freitag, dem 7. Juli 2023, ab 9:00 Uhr in zweiter und dritter Lesung beraten werden solle. In der ab 11:30 Uhr tagenden Geschäftsführerrunde widersprach der Erste Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion diesem Tagesordnungswunsch. Die Koalitionsfraktionen teilten daraufhin mit, dass sie die Aufsetzung auf die Tagesordnung für Freitag, den 7. Juli 2023, 9:00 Uhr im Wege eines Geschäftsordnungsantrags beantragen würden. Den entsprechenden Antrag stellten sie jedoch vorerst nicht. Am Nachmittag des 4. Juli 2023 tagten die Fraktionen turnusgemäß. Anschließend wurden um 17:48 Uhr die Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen an die Mitglieder des Ausschusses für Klimaschutz und Energie verteilt. Diese bestanden - wie die Formulierungshilfe vom 30. Juni 2023 - aus einer Synopse, in der der Gesetzentwurf der Bundesregierung und die von den Koalitionsfraktionen vorgeschlagene Fassung gegenübergestellt waren (vgl. BTAusschussdrucks 20<25>451).
- 15 Am Mittwoch, dem 5. Juli 2023, beriet der Ausschuss für Klimaschutz und Energie ab 8:30 Uhr abschließend über die Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen. Dabei erläuterten die Koalitionsfraktionen ihre Anträge sieben Minuten lang. Dem folgten zwei Fragerunden, die auf einen

Umfang von jeweils drei Minuten je Fraktion festgelegt worden waren (vgl. Kurzprotokoll der 74. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 5. Juli 2023, Protokoll-Nr. 20/74, S. 13 ff.). Der Antragsteller merkte in diesem Rahmen an, dass sich weder der Gesetzentwurf noch die vorgeschlagenen Änderungen zu den dadurch bewirkten CO<sub>2</sub>-Einsparungen verhielten (vgl. Kurzprotokoll der 74. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 5. Juli 2023, Protokoll-Nr. 20/74, S. 16). Sodann beschloss der Ausschuss für Klimaschutz und Energie mit den Stimmen der Mitglieder der Koalitionsfraktionen die Annahme der Änderungsanträge und eine entsprechende Beschlussempfehlung an das Plenum des Bundestages (vgl. Kurzprotokoll der 74. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 5. Juli 2023, Protokoll-Nr. 20/74, S. 17). Am selben Tag wurde der Gesetzentwurf ebenfalls in allen acht mitberatenden Ausschüssen behandelt (vgl. BTDrucks 20/7619, S. 84 f.), dabei in drei Ausschüssen mit Aussprachen (vgl. Wortprotokoll der 47. Sitzung des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen am 5. Juli 2023, Protokoll-Nr. 20/47, S. 11 ff.; Wort- und Kurzprotokoll der 51. Sitzung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung am 5. Juli 2023, Protokoll-Nr. 20/51, S. 39 ff.; Kurzprotokoll der 62. Sitzung des Rechtsausschusses am 5. Juli 2023, Protokoll-Nr. 20/62, S. 22 f.). Die Beschlussempfehlung mit dem Bericht des Ausschusses für Klimaschutz und Energie wurde ebenfalls an diesem Tag, dem 5. Juli 2023, um 17:52 Uhr vom Sekretariat des Ausschusses für Klimaschutz und Energie an das für die Erstellung der Bundestagsdrucksachen und ihre Verteilung zuständige Parlamentssekretariat übermittelt.

- 16 3. Die weiteren Beratungen nahmen infolge der einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Juli 2023 (BVerfGE 166, 304; vgl. unten Rn. 75) einen anderen Verlauf als zuvor geplant.
- 17 a) Das Parlamentssekretariat verteilte die Beschlussempfehlung als Drucksache 20/7619 am 6. Juli 2023 um 11:30 Uhr an alle Mitglieder des Bundestages. Sie hatte einen Umfang von 100 Seiten, von denen 69 Seiten eine synoptische Darstellung des Gesetzentwurfs und der vorgeschlagenen Änderungen enthielten (vgl. BTDrucks 20/7619).
- 18 Vertreter der Koalitionsfraktionen erklärten am selben Tag öffentlich, dass sie das Beratungsergebnis nicht mehr in Frage stellen wollten und die Beratung und Verabschiedung des Gesetzes nun unmittelbar nach der Sommerpause beabsichtigten (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 6. Juli 2023). Sie beantragten sogleich die Aufsetzung auf die Tagesordnung für die Sitzungswoche vom 4. bis 8. September 2023.
- 19 Am Freitag, dem 7. Juli 2023, fand im Plenum des Bundestages - anstelle der ursprünglich angedachten zweiten und dritten Lesung des Gesetzentwurfs - eine Aussprache mit einer Dauer von 68 Minuten zu dem Antrag der CDU/CSU-Fraktion "Beschluss des Bundesverfassungsgerichts respektieren - Rechte des Deutschen Bundestages achten - Neustart beim Heizungsgesetz einleiten" statt (vgl. BTPlenProt 20/116, S. 14326 <A>). In dem Antrag hieß es, der Bundestag solle die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts respektieren und die Bundesregierung auffordern, die Beratung von Gesetzesvorhaben zukünftig in seriösen Verfahren mit angemessenen Zeiträumen zu ermöglichen. Der Bundestag solle die Bundesregierung zudem anhalten, die weiteren Beratungen über ein Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz im Bundestag sachgerecht und unter ernsthafter Einbeziehung von Sachverständigen in Anhörungen zu führen (vgl. BTDrucks 20/7671, S. 2).
- 20 b) Am 3. August 2023 stellte die CDU/CSU-Fraktion eine Kleine Anfrage an die Bundesregierung zum Entwurf des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes (vgl. BTDrucks 20/7923). Die Bundesregierung übermittelte ihre Antwort am 22. August 2023 (vgl. BTDrucks 20/8076).
- 21 c) Zu Beginn der Sitzungswoche nach der Sommerpause fand am Dienstag, dem 5. September 2023, eine Geschäftsordnungsdebatte statt. Die CDU/CSU-Fraktion hatte beantragt, den Entwurf des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes nicht erst - wie geplant - am Freitag, dem 8. September 2023, zu beraten, sondern sofort am Dienstag. Denn sie wolle einen Antrag auf Zurückverweisung des Gesetzentwurfs an den Ausschuss für Klimaschutz und Energie stellen (vgl. BTPlenProt 20/117 <neu>, S. 14410 <C>). Der Geschäftsordnungsantrag wurde abgelehnt (vgl. BTPlenProt 20/117 <neu>, S. 14416 <A>).

- 22 In der damit am Freitag, dem 8. September 2023, stattfindenden zweiten Lesung dauerte die Aussprache 68 Minuten (vgl. BTPlenProt 20/120, S. 14855 <D>). Der Antragsteller beteiligte sich an der Debatte, stellte jedoch weder einen Antrag auf Zurückverweisung an den Ausschuss für Klimaschutz und Energie noch einen Änderungsantrag zum Gesetzentwurf. Stattdessen kritisierte er wie auch andere Vertreter der CDU/CSU-Fraktion, dass der Entwurf ohne weitere Ausschussberatung nicht genug beraten und daher der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht hinreichend Rechnung getragen worden sei (vgl. BTPlenProt 20/120, S. 14858 <D> - 14859 <A>, S. 14862 <C, D>, S. 14874 <A>).
- 23 Nach Annahme der Beschlussempfehlung in der zweiten Lesung beschloss der Bundestag in der unmittelbar anschließenden dritten Lesung die Annahme des Gesetzentwurfs der Bundesregierung mit den Änderungen entsprechend der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie vom 5. Juli 2023 (vgl. BTPlenProt 20/120, S. 14886 <C>, S. 14888 <B, C>). Der Bundesrat beschloss am 29. September 2023, den Vermittlungsausschuss nicht anzurufen (vgl. BRDrucks 415/23 <Beschluss>). Der Bundespräsident fertigte das Gebäudeenergiegesetz-änderungsgesetz am 16. Oktober 2023 aus. Am 19. Oktober 2023 wurde es im Bundesgesetzblatt verkündet (vgl. BGBl I Nr. 280). Gemäß Art. 6 Abs. 1 GEGÄndG traten die Änderungen im Wesentlichen zum 1. Januar 2024 in Kraft.

## II.

- 24 Der Antragsteller hat am 27. Juni 2023 Organklage erhoben und diese mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbunden. In der Hauptsache begehrt er die Feststellung, die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht und verletze ihn in seinen Abgeordnetenrechten. Nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens hat er die Organklage erweitert. Er beantragt die weitere Feststellung, dass seine Rechte auch nach Erlass der einstweiligen Anordnung durch das Bundesverfassungsgericht durch den Gang des Gesetzgebungsverfahrens verletzt seien.
- 25 Der Antragsteller wendet sich insbesondere gegen die folgenden Vorgänge im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens: die Einbringung eines "veralteten Gesetzesentwurf[s] zur ersten Lesung ('Platzhaltergesetz')", die "ursprüngliche [...] Terminierung der zweiten und dritten Lesung kurz nach den maßgeblichen und umfassenden Änderungsanträgen vom 7. Juli 2023", die "angedachte Parlamentsberatung auf Basis zweiseitiger Leitlinien des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz", die "Ausarbeitung der wesentlichen Änderungsanträge durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Rahmen von sehr spät vorgelegten Formulierungshilfen", die Ausgestaltung der Berichterstattegespräche sowie der Sachverständigenanhörungen. Zudem richtet er seine Organklage gegen die "unzureichende Ausschussberatung der zum 4. Juli 2023 eingereichten Änderungsanträge" der Koalitionsfraktionen, die "Zusammenlegung der zweiten und dritten Lesung am 8. September 2023 und die damit verbundene Sinnlosigkeit von Änderungsanträgen", die mangelhafte Beantwortung der Kleinen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zu den Änderungsanträgen sowie gegen die "Kommunikationsverweigerung der Mehrheitsfraktionen zum Thema".
- 26 1. In tatsächlicher Hinsicht beurteilt der Antragsteller das Gesetzgebungsverfahren in folgender Weise:
- 27 Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sei von Anfang an veraltet und lediglich ein "Platzhalter" gewesen. Das am 8. September 2023 beschlossene Gesetz habe einen wesentlich anderen Inhalt als der ursprüngliche Gesetzentwurf der Bundesregierung. Die Koalitionspartner hätten bereits durch die Veröffentlichung der "Leitplanken" deutlich gemacht, dass der eingebrachte Entwurf nicht habe maßgeblich sein sollen, sondern letztlich die Verabschiedung eines Gesetzes mit einem überwiegend anderen Inhalt beabsichtigt gewesen sei.
- 28 Bis zum Abschluss der Ausschussberatungen am 5. Juli 2023 habe Unklarheit über den Inhalt des Gesetzentwurfs bestanden. Daran habe auch die Formulierungshilfe vom 30. Juni 2023 nichts geändert. Bei dieser habe es sich um einen Entwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz und nicht um Zuarbeiten für die parlamentarische Beratung, beispielsweise im Auftrag der Koalitionsfraktionen, gehandelt. Dies zeige sich etwa daran, dass die Formulierungshilfe von mehreren Ministerien gebilligt beziehungsweise gezeichnet worden sei. Die

Koalitionsfraktionen hätten hingegen keinerlei Einfluss auf die Ausarbeitung des eigentlichen Gesetzentwurfs gehabt. Dies ergebe sich bereits daraus, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz nur Stunden vor der Versendung der Änderungsanträge am 4. Juli 2023 noch an den Dateien gearbeitet habe und dadurch bis zuletzt Ungewissheit über den Umfang der Änderungen bestanden habe. Es habe geplante Änderungen bewusst bis zu diesem Zeitpunkt zurückgehalten.

- 29 Selbst wenn man die Formulierungshilfe als Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen ansehen wolle, hätten diese zunächst unter dem Vorbehalt der Zustimmung der FDP-Fraktion gestanden. Die Möglichkeit für eine solche Zustimmung habe erst am 4. Juli 2023 im Rahmen der Fraktions-sitzung bestanden. Der Ausschuss für Klimaschutz und Energie habe daher die Formulierungshilfe vom 30. Juni 2023 nicht als rechtserheblich erachten können.
- 30 Der Opposition seien Informationen vorenthalten worden. Insbesondere habe das federführend zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz Berichterstattegespräche lediglich mit Vertretern der Koalitionsfraktionen und nicht mit denen der Opposition geführt. Auch nach der einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts habe die Bundesregierung Informationen über das Gesetzgebungsverfahren dem Antragsteller sowie der CDU/CSU-Fraktion vorenthalten. Deren Kleine Anfrage zu den Änderungsanträgen sei unzureichend beantwortet worden. Der Antragsteller habe erst durch eine Anfrage nach dem Informationsfreiheitsgesetz in eingeschränkter Art und Weise Akteneinsicht in die Vorgänge innerhalb der Bundesministerien erhalten. Die Koalitionsfraktionen hätten insgesamt die Kommunikation verweigert.
- 31 Dem Antragsteller seien letztlich nur wenige Stunden verblieben, um von den Änderungsanträgen vom 4. Juli 2023 - sie seien der eigentlich maßgebliche Gesetzentwurf - Kenntnis zu nehmen. Jedenfalls habe die Zeit für eine Auseinandersetzung mit den komplexen Fragen und eine Befassung mit Details nicht ausgereicht. Dies gelte nicht nur für die Mitglieder im Ausschuss für Klimaschutz und Energie selbst, sondern auch für die Sachverständigen, die sich auf die Sitzung hätten vorbereiten müssen und denen dafür nur die Formulierungshilfe zur Verfügung gestanden habe. Auch die Debattenzeit in der Ausschusssitzung vom 5. Juli 2023 sei zu knapp bemessen gewesen, um den Gesetzentwurf sachgerecht diskutieren zu können.
- 32 Ein sachlicher Grund für das Vorgehen der Koalitionsfraktionen habe nicht bestanden. Das Gesetzgebungsvorhaben sei nicht eilbedürftig gewesen. Das Inkrafttreten des Gesetzes sei von vornherein erst zum 1. Januar 2024 geplant gewesen. Für den Zeitplan der Koalition, das Gesetzgebungsvorhaben noch vor der Sommerpause abzuschließen, sei vielmehr die politische Motivation ausschlaggebend gewesen, das Thema mit hinreichendem Abstand vor den Landtagswahlen in Bayern und in Hessen im Oktober 2023 zum Abschluss zu bringen.
- 33 2. Die Feststellungsanträge seien zulässig. Die Antragsbefugnis, die auch nach Erlass der einstweiligen Anordnung sowie nach dem Ablauf der 20. Legislaturperiode fortbestehe, ergebe sich aus der möglichen Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG. Ein Rechtsschutzbedürfnis bestehe sowohl in Bezug auf den durch die einstweilige Anordnung hypothetisch gewordenen Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens als auch in Bezug auf das zwischenzeitlich abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren.
- 34 3. Die Begründetheit seiner Anträge stützt der Antragsteller auf Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (a) auch in Verbindung mit Art. 42 und Art. 76 GG (b). Seine Rechte seien in mehrfacher Hinsicht verletzt (c), ohne dass dies gerechtfertigt sei (d). Schließlich verletze der Bundestag seine Schutzpflicht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (e).
- 35 a) Zum Gewährleistungsbereich des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zähle grundsätzlich all das, was zu einer wirksamen und verantwortlichen Mandatswahrnehmung im Bundestag erforderlich sei, namentlich das Beratungsrecht, das Erfordernis gleichberechtigter Mitwirkung sowie das Frage- und Informationsrecht. Das Beratungsrecht, das aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und daneben auch aus dem Wortlaut des Art. 42 GG abzuleiten sei, setze voraus, dass der Abgeordnete die Möglichkeit habe, von dem unterbreiteten Vorschlag inhaltlich Kenntnis zu nehmen. Es beschränke sich nicht auf ein punktuell Ereignis, sondern erstrecke sich über den gesamten Gesetzgebungsprozess. Das Gesetz müsse vom Bundestag als Ganzes beraten werden und die Beratungen dürften nicht nur auf die wichtigsten Fragen des Vorhabens beschränkt werden. Die Klärung der Detailfragen sei unabdingbar. Dies habe Folgen für die zeitliche Dimension des Beratungs-

rechts: Für die vergleichsweise arbeits- und zeitintensive Ausschussberatung bedürfe es im Vergleich zur Plenumsberatung regelmäßig eines größeren Zeitrahmens.

- 36 Für die tatsächliche Möglichkeit des Abgeordneten, seiner Beratungspflicht gerecht zu werden, sei der Grad seiner Informiertheit von entscheidender Bedeutung. In diesem Sinne stelle es eine Verletzung seiner Rechte dar, wenn der Abgeordnete erforderliche Informationen erst so spät erhalte, dass er nicht mehr in der Lage sei, sich fundiert mit diesen zu befassen und sich vor der Beratung oder Abstimmung eine Meinung zu dem Vorgang zu bilden. Die Verfahrensentscheidungen der Geschäftsordnungsmehrheit dürften nicht dazu führen, dass sich ein Abgeordneter nicht ausreichend informieren und über den Beratungsgegenstand austauschen könne. Die in der parlamentarischen Praxis etablierten Formate für diese Informationsgewinnung, wie öffentliche Anhörungen, Berichterstattegespräche und mehrphasige Ausschusssitzungen, verhinderten, dass die essentiellen Bestandteile eines Gesetzesvorhabens nur in den Kreisen der Initianten zirkulierten und lediglich intern besprochen würden. In diesem Sinne sei die Bildung verschiedener Klassen von Abgeordneten, die sich aus ihrer politischen Gruppierung oder daraus ergäben, ob sie der parlamentarischen Mehrheit oder der Minderheit zuzurechnen seien, mit der Gleichheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar. Deshalb müssten für die Plenumsberatung das Gesetz und entsprechende Änderungsanträge rechtzeitig und hinreichend bekannt sein, insbesondere wenn sie dort nicht erarbeitet würden. Für die komplexere Diskussion in den Ausschüssen müsse Abgeordneten die Möglichkeit eröffnet werden, sich mit der Fachöffentlichkeit auszutauschen, um so zu Experten in ihrem Sachbereich zu werden. Auch die angehörten Sachverständigen selbst benötigten genügend Zeit, um sich vorzubereiten und mit Interessengruppen, die sie verträten, abzusprechen. All dem müsse bei der Terminierung von Ausschusssitzungen Rechnung getragen werden.
- 37 Das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe sei zentral. Die gleichberechtigte Teilhabe entfalte das integrative Moment, das notwendig sei, damit die Mehrheit mit Wirkung für die Gesamtheit entscheiden könne. Sie sei auch für die Kontrollfunktion der Abgeordneten unabdingbar. Allen Abgeordneten müsse daher der Zugang zu den gleichen Informationen gewährleistet werden. Jede Art von Informationsgefälle in Bezug auf den Beratungsstand sei zu vermeiden und möglichst zeitnah einzuebnen. Neben den Gesetzentwurfstexten müssten Abgeordneten auch die maßgeblichen Erwägungen zur Verfügung stehen, welche zu deren Erstellung und den darin enthaltenen Regelungen im Einzelnen geführt hätten. Sonst stehe eine Gewaltenverschiebung zugunsten der Bundesregierung in der Rolle eines Spiritus Rector des Gesetzgebungsverfahrens zu befürchten, weil der überwältigende Teil der Gesetzesinitiativen aus dem "Bauch der Ministerialbürokratie" stamme.
- 38 b) Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG erfahre im Zusammenspiel mit anderen Verfassungsnormen, namentlich mit Art. 42 und Art. 76 GG, seine konkrete Ausgestaltung. Art. 76 GG sei nicht auf eine rein staatsorganisationsrechtliche Norm zu reduzieren, vielmehr wohne ihr ein Anspruch des Initianten auf Behandlung seiner Gesetzesinitiative inne. Um das Beratungsrecht der Abgeordneten zu sichern, schütze Art. 76 GG daher vor dem Auswechseln eines einmal eingebrachten Gesetzentwurfs. Dieser Schutz wirke zunächst gegen den Initianten selbst, allerdings ebenso gegen die Bundestagsmehrheit, die den Ausschuss nicht zu einer "überraschenden Initiative" oder zu Änderungen in "Missbrauchskonstellationen" bewegen dürfe. Eine weitere Absicherung erfahre das Beratungsrecht durch Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG: Der Abgeordnete müsse seine Argumente auch nach außen tragen können und habe einen Anspruch darauf, zu verstehen und verstanden zu werden. Das Erfordernis der öffentlichen Debatte sei durch ein Gesetzgebungsverfahren abzubilden, das dem einzelnen Abgeordneten rechtzeitige Kenntnis und hinreichende Zeitfenster zur Ausbildung und Darstellung seiner Meinungen und Einschätzungen einräume.
- 39 c) Die Rechte des Antragstellers als Abgeordneter seien in mehrfacher Hinsicht verletzt.
- 40 aa) Zunächst sei sein Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an Verhandlungen und Beratungen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt. Nachdem der "Platzhaltergesetzentwurf" in den Bundestag eingebracht worden sei, habe die Bundesregierung weiter an dem eigentlich geplanten Gesetzentwurf gearbeitet. Bis zum Abschluss der Ausschussberatungen hätten weder ihm noch irgendeinem anderen Oppositionsabgeordneten und wahrscheinlich nicht einmal den meisten Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen irgendwelche Informationen zur späteren tatsächlichen Ausgestaltung des Gesetzentwurfs vorgelegen. Nur bei einer gewöhnlichen Verfahrensausgestaltung mit hinreichenden Zeitfenstern hätte die Nähe der Koalitionsabgeordneten zur Bun-

desregierung dieses Vorgehen rechtfertigen können. Unter dem geschaffenen Zeitdruck hätten frühzeitig allen Abgeordneten Informationen über die fortlaufende Anpassung des Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung beziehungsweise die Koalitionsfraktionen bereitgestellt werden müssen. Zu einem ungleichen Zugang zu Informationen hätten auch die Berichterstattergespräche geführt. Diese Gespräche, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz - wie in der Praxis üblich - nur mit den Vertretern der Koalitionsfraktionen geführt habe, hätten nicht auf diese beschränkt werden dürfen, sondern die Berichterstatter aller Fraktionen einbeziehen müssen.

- 41 bb) Das Beratungs- und Erörterungsrecht des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sei verletzt worden, weil die Bundesregierung bis zuletzt an dem eigentlich maßgeblichen Beratungsgegenstand gearbeitet und ihn daher bis unmittelbar vor der letzten Ausschusssitzung zurückgehalten habe. Die damit verbleibenden 14 Stunden hätten über Nacht weder eine angemessene Auseinandersetzung mit den Regelungen noch eine angemessene Vorbereitung auf die Sachverständigenanhörung ermöglicht. Die Information habe nur noch "erlangt", nicht aber "verarbeitet" werden können. Dies gelte auch, wenn man auf den Zeitpunkt der Vorlage der Formulierungshilfe abstelle, weil der Antrag zunächst unter dem Vorbehalt der Zustimmung der FDP-Fraktion gestanden habe und die Koalitionsfraktionen zumindest theoretisch noch von der Formulierungshilfe hätten abweichen können. Da die Beratungszeit bei leicht verständlichen Gesetzentwürfen mindestens zehn Tage betragen müsse, sprächen ohnehin alle Umstände dagegen, dass eine grundlegende Überarbeitung des konkreten Gesetzentwurfs über ein Wochenende oder gar über Nacht seriös hätte nachvollzogen werden können. Erst recht hätten in diesem knappen Zeitfenster keine substantiellen Verbesserungsvorschläge oder Regelungsalternativen erarbeitet werden können. Die vorgelegten Änderungen hätten praktisch das gesamte Gesetz betroffen. Die Gesetzesnovelle sei nicht nur politisch, sondern auch verfassungsrechtlich hoch umstritten gewesen. Zudem sei sie mit anderen Regelungsvorhaben verzahnt und daher komplex gewesen.
- 42 cc) Die Anhörung der Fachöffentlichkeit sei untauglich gewesen. Zum einen sei die Vorbereitungszeit für Sachverständige und Parlamentarier nicht hinreichend gewesen, zum anderen seien die Ergebnisse dieser Anhörung in keiner Weise berücksichtigt worden. Auch die - entgegen der Intention der einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts - verweigerte erneute Ausschusssitzung verletze das Beratungs- und Erörterungsrecht des Antragstellers. Eine Mitwirkung an der Beratung eines zumal komplexen Gesetzgebungsverfahrens sei in weiten Teilen nur im Rahmen der Ausschussarbeit möglich. Das Plenum sei hierfür erkennbar ungeeignet. Die Rechte der Abgeordneten auf effektive Mandatsausübung, Beratung und Gleichheit liefen weitgehend leer, wenn man die Abgeordneten auf ihre Anwesenheit bei der Schlussabstimmung beschränke.
- 43 dd) Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sei auch in Verbindung mit Art. 42 GG verletzt worden. Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit aus Art. 42 GG ermögliche den Bürgerinnen und Bürgern die Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion und diene damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber den Wählerinnen und Wählern. Entscheidungen von erheblicher Tragweite müsse deshalb ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit biete, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhalte, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären. Eben dieses Maß an Öffentlichkeit und Zurechenbarkeit sei im vorliegenden Verfahren nicht gewährleistet gewesen. Denn während der Ausschuss für Klimaschutz und Energie letztlich als Farce über "Leitplanken" habe verhandeln müssen, habe die eigentliche Auseinandersetzung um die maßgeblichen Passagen hinter verschlossenen Türen unter maßgeblicher Beteiligung von führenden Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz stattgefunden.
- 44 ee) Weiter liege ein Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 76 GG vor. Zum formalen Rahmen der Art. 76 bis 78 GG gehöre die Bekanntgabe des Gesetzentwurfs. Daran fehle es, wenn der Entwurf lediglich als "Platzhalter" diene und später in wesentlichen Teilen noch abgeändert werden solle. Der Initiant dürfe die Initiative nach der Einbringung nicht mehr nachträglich verbessern oder verändern. Die Bundestagsmehrheit dürfe ihre privilegierte Position nicht ausnutzen, um den Austausch eines einmal eingebrachten Gesetzentwurfs zu ermöglichen. Dies sei hier der Fall gewesen. Die Entstehung von Formulierungshilfen des zuständigen Ministeriums für Änderungsvorschläge im Ausschuss wandle sich zunehmend zu einer Kontrolle der Bundesregierung über die maßgeblichen Berichterstatter, die in dieser Zeit von Einflüssen anderer Abgeordneter freigestellt seien. Die E-Mail-Kommunikation zwischen der zuständigen

Fraktionsreferentin der SPD und dem Ausschussesekretariat vom 4. Juli 2023 sowie eine technische Analyse des Word-Dokuments zeigten, dass nicht nur die Formulierungshilfe vom Ministerium für Wirtschaft und Klimaschutz stamme, sondern auch die tatsächliche Urheberschaft für die vermeintlichen Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen im Ministerium liege. Die Mitwirkung der Fraktionen reduziere sich auf ein simples Weiterleiten eines E-Mail-Anhangs ohne eigene Prüfung der Vorlage.

- 45 ff) Schließlich sei gegen die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (im Folgenden: GO-BT) verstoßen worden. Zunächst sei die Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Klimaschutz und Energie am 3. Juli 2023 nicht auf der Grundlage eines formellen Änderungsantrags erfolgt, wie es der Beschlusslage des Ausschusses entsprochen habe. Grundlage sei vielmehr die Formulierungshilfe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 30. Juni 2023 gewesen, die keinen tauglichen Anhörungsgegenstand gemäß § 62 Abs. 1 GO-BT dargestellt habe. Außerdem liege ein Verstoß gegen § 63 Abs. 2 GO-BT in der damals geltenden Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl I S. 1237; im Folgenden: GO-BT a.F.) vor. Denn der Ausschuss für Klimaschutz und Energie habe den Zeitpunkt für die Übermittlung der Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse nicht vereinbart, sondern schlicht vorgegeben. Letztlich sei die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie zustande gekommen, ohne dass die mitberatenden Ausschüsse ihr Votum ordnungsgemäß hätten abgeben können.
- 46 d) Die Eingriffe in seine Rechte seien mangels schutzbedürftiger gleichwertiger Verfassungsgüter nicht gerechtfertigt. Die Begrenzung der parlamentarischen Beratungsdauer sei begründungsbedürftig. Dies gelte - ohne dass vorsätzliches Handeln für die Feststellung eines Verfassungsverstoßes erforderlich sei - insbesondere im Fall einer missbräuchlichen Beschleunigung. Objektive beziehungsweise zwingende Eilbedürftigkeit, die als Sachgrund von Verfassungsrang in Betracht komme, scheide vorliegend aus, weil das Gesetz erst Anfang 2024 habe in Kraft treten und seine maßgeblichen Wirkungen in weiten Teilen erst Jahre später habe entfalten sollen. Weiter sei der Zeitdruck selbst verschuldet beziehungsweise willkürlich gewesen; das "Sommerloch" habe dazu genutzt werden sollen, den politischen Streit um die unpopuläre Gebäudeenergiegesetz-Novelle vergessen zu machen und zeitlichen Abstand zu den Landtagswahlen in Hessen und Bayern herzustellen. Zwar sei das wechselseitige Geben und Nehmen von politischen Positionen als notwendige Bedingung für die Regierungsfähigkeit einer Koalitionsregierung ein von der Verfassung respektiertes Schutzgut. Auch seien Gesetze im sogenannten Omnibus-Verfahren - dem Anhängen vollständig sachfremder gesetzlicher Regelungen als Änderungsantrag an ein kurz vor Abschluss stehendes Gesetz - nicht grundsätzlich verfassungsrechtlich zu untersagen. Das gleichwohl zu beachtende Beratungs- und Mitwirkungsrecht der Abgeordneten verlange jedoch mehr als eine "in den versteckten Auslegungsrichtlinien vage zu fordernde zusätzliche Anhörung". Insbesondere sei dann auch eine Stellungnahme des Bundesrates nachzuholen, die die Abgeordneten vor der abschließenden Beratung im federführenden Ausschuss kennen müssten.
- 47 e) Schließlich habe der Bundestag seine Schutzpflicht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt. In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages fehlten rechtssichere Mechanismen, um das Ob und Wie eines beschleunigten Gesetzgebungsverfahrens abzubilden. Fristen seien weder zur Einberufung noch zur Vorlage von Beratungsgegenständen vorgegeben. Auch gebe es kein gesichertes Fragerecht im Ausschuss und schon gar kein Recht auf eine angemessene und rechtzeitige Antwort durch die Initianten eines Gesetzes. Für den regulären Geschäftsgang könne die verfassungsrechtliche Vorgabe, dass dem Bundesrat sechs Wochen Bearbeitungszeit gestattet seien, als Indikator für eine Mindestbehandlung auch im Deutschen Bundestag gelten. Der Bundestag wäre dann frei, in seiner Geschäftsordnung zu regeln, wieviel Zeit er zur Vorbereitung und Auswertung von Anhörungen sowie für Auskünfte an die sogenannten Fachpolitiker etwa durch Berichterstattegespräche für alle Fraktionen einräumen würde, in welcher Frist Änderungsanträge einzureichen seien und wieviel Raum die Aussprache im Ausschuss bekommen solle. Abweichungen vom regulären Geschäftsgang müssten an ein sachliches Kriterium - Eilbedürftigkeit - gebunden und prozedural an eine schriftliche Begründung geknüpft sein.

### III.

- 48 Der Antragsgegner macht geltend, der Antragsteller beurteile den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens unzutreffend (1.), der Antrag sei unzulässig (2.) und unbegründet (3.).
- 49 1. Es sei verfehlt, dem Regierungsentwurf Relevanz und Verbindlichkeit für das parlamentarische Beratungsverfahren abzusprechen. Die Protokollerklärung des Bundesfinanzministers habe zu erkennen gegeben, dass er noch spezifischen Änderungsbedarf gesehen habe, dem im parlamentarischen Beratungsverfahren Rechnung getragen werden müsse, aber auch könne.
- 50 Durch die Verteilung der "Leitplanken" seien alle an der anstehenden Fachberatung Beteiligten zum frühestmöglichen Zeitpunkt über den Änderungshorizont der Koalitionspartner in Kenntnis gesetzt worden. Die politisch erzielte Einigung sei dadurch sofort in das parlamentarische Beratungsverfahren eingeführt worden. Da für die Sachverständigenanhörung am 21. Juni 2023 der Gesetzentwurf und die "Leitplanken" vorgelegen hätten, habe es nicht an einem aktuellen Gesetzentwurf als Beratungsgegenstand gefehlt.
- 51 Die Einigung auf die Einzelheiten der Umsetzung der "Leitplanken" sei am 27. Juni 2023 durch die Spitzen der Koalitionsfraktionen erfolgt. Im Anschluss an diese politische Einigung hätten die Koalitionsfraktionen das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz darum ersucht, zeitnah eine Formulierungshilfe für die Umsetzung ihres Verhandlungsergebnisses in Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zu erstellen. Es handele sich dabei um ein gängiges koalitionsübergreifendes Vorgehen. Die Ressorts der Bundesregierung würden dienstleistend für das parlamentarische Beratungsverfahren tätig. Eine Urhebererschaft für die auszuformulierenden politischen Zielsetzungen komme ihnen damit nicht zu. Vielmehr habe die Verfahrensherrschaft stets beim Bundestag gelegen.
- 52 Bei der Entscheidung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie, eine zweite Sachverständigenanhörung auf der Grundlage der "Texte der Änderungsanträge" durchzuführen, sei allen Beteiligten klar gewesen, dass vor der geplanten Anhörung am 3. Juli 2023 keine abschließenden Texte vorliegen würden, sondern lediglich Entwürfe der Änderungsanträge unter dem Vorbehalt der Billigung durch die Koalitionsfraktionen. Zwar hätten zwischen der Verteilung der Formulierungshilfe und der zweiten Sachverständigenanhörung nur drei Tage für die Verarbeitung der Informationen gelegen. Dieser Zeitraum laufe der Geschäftsordnung jedoch nicht zuwider. Ausmaß und Bedeutung der von den Koalitionsfraktionen vorgeschlagenen Änderungen des Regierungsentwurfs seien nicht umfangreicher oder grundlegender gewesen als im parlamentarischen Verfahren üblich. Sie würden regelmäßig als Synopse erstellt, sodass die Änderungen gegenüber dem Gesetzentwurf leicht zu erfassen seien. Allein der Seitenumfang der Formulierungshilfe sei daher nicht maßgeblich. Die Materie im Allgemeinen und die Änderungen im Detail seien kompliziert, sie beschränkten sich jedoch im Wesentlichen auf das Gebäudeenergiegesetz und das Bürgerliche Gesetzbuch. Zwischen der Formulierungshilfe und dem Änderungsantrag ergäben sich nur wenige Abweichungen, die rein redaktioneller Natur und leicht nachvollziehbar seien; sie beruhten überwiegend auf der Rechtsförmlichkeitsprüfung des Bundesministeriums der Justiz. Dies habe die Bundesregierung auch auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion hin erläutert.
- 53 Weder die ursprünglich vor der Sommerpause geplante Verabschiedung des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes noch ihre Verschiebung auf die nächste reguläre Sitzungswoche Anfang September 2023 seien zu beanstanden. Die entsprechende Erklärung der Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen am 6. Juli 2023 sei in der Absicht erfolgt, nach außen hin Planungssicherheit zu geben.
- 54 Im Übrigen habe die Opposition ihre Gestaltungsmöglichkeiten ungenutzt gelassen. Sie habe weder im Ausschuss für Klimaschutz und Energie am 5. Juli 2023 Änderungsanträge gestellt noch die Möglichkeit genutzt, eine Sondersitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie oder im Plenum eine Zurückverweisung an den Ausschuss zu beantragen.
- 55 2. Der Antrag sei bereits unzulässig, weil es überwiegend an der Antragsbefugnis und im Übrigen jedenfalls an einer hinreichend substantiierten Begründung fehle.
- 56 a) Eine Antragsbefugnis komme lediglich für die Rüge in Betracht, das Gesetzgebungsverfahren habe die Rechte des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG durch eine unzumutbare

Beschleunigung der Beratungsabläufe verletzt. Die objektiv-verfassungsrechtliche Vorgabe des Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG begründe kein subjektives Organrecht der Abgeordneten. Der Antragsteller könne auch nicht geltend machen, die Bundesregierung habe gegen Art. 76 Abs. 1 und Art. 77 Abs. 1 GG verstoßen, indem sie den Gesetzentwurf nur als Platzhalter eingebracht habe. Die Art. 76 ff. GG beträfen das Verhältnis zwischen den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen, nicht hingegen die Rechtspositionen der einzelnen Abgeordneten.

- 57 Der Vorwurf der Einbringung eines "Platzhaltergesetzentwurfs" decke sich auch nicht mit dem tatsächlichen Geschehensablauf, beruhe auf der unhaltbaren Behauptung über eine angebliche Verfahrensherrschaft der Bundesregierung über die parlamentarische Beratung und käme allenfalls in Betracht, wenn von einem Gesetzentwurf nur noch formal die Hülle bliebe, wovon beim Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz jedoch keine Rede sein könne.
- 58 b) Eine Verletzung von Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in Gestalt einer unzumutbaren Beschleunigung der parlamentarischen Beratungsabläufe sei nicht hinreichend substantiiert dargelegt. Ausgehend von der Maßstabsbildung des Senats im Urteil zur absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung und in der einstweiligen Anordnung im vorliegenden Verfahren hätte der Antragsteller zum Rechtsmissbrauch ausführen müssen. Diesen Vorwurf erhebe er allerdings nicht. Er trage vielmehr allein zu einem objektiven Umstand - dem fehlenden Sachgrund für die Beschleunigung des Verfahrens - vor, ohne sich zu einer subjektiven Zielrichtung der Koalitionsfraktionen zu verhalten.
- 59 3. Weiter führt der Antragsgegner zum Maßstab einer Verletzung von Abgeordnetenrechten aus (a) und sieht gemessen hieran keine Rechte des Antragstellers verletzt (b).
- 60 a) Das Schweigen des Grundgesetzes zum innerparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren sei ein bewusster Ermächtigungsakt zugunsten der dem Bundestag in Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG eingeräumten Geschäftsordnungsautonomie. Gesetzgebung sei dem Wesen nach ein originär politisches Verfahren zur Herstellung von Kompromissen, deren Erzielung dem unmittelbar demokratisch legitimierten Parlament obliege. Dies verteile Argumentationslasten und setze der Ableitung verfahrensrechtlicher Vorgaben aus der Verfassung klare Grenzen. Schweige die Geschäftsordnung zur Mindestintensität oder Höchstgeschwindigkeit von Gesetzgebungsverfahren, sei die verfassungsgerichtliche Kontrolle genauso eingeschränkt wie bei der Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung. Der Bundestag verfüge (dann) über Geschäftsordnungsautonomie auch im Einzelfall. Es liege im Wesen des politischen Kompromisses, nicht nur über die Sache erzielt werden zu müssen, sondern auch darüber, wann, in welcher Geschwindigkeit und bis zu welchem Zeitpunkt eine Lösung gefunden werden soll. Gerade bei erheblicher öffentlicher Aufmerksamkeit für politische Meinungsunterschiede könne es ein politisches Momentum geben, das genutzt werden müsse, bevor sich das Zeitfenster für einen Kompromiss wieder schließe.
- 61 Entsprechend dem in Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Mehrheitsherrschaft stehe hinter jeder Wahrnehmung von Parlamentsautonomie eine - mehrheitliche - Wahrnehmung von Abgeordnetenrechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Da die Rechte der Abgeordneten nur als Mitgliedschaftsrechte bestehen und verwirklicht werden könnten, mithin einander zugeordnet seien und aufeinander abgestimmt werden müssten, wirkten sich die Regelungen der Geschäftsordnung notwendig immer auch als Beschränkungen der Rechte des einzelnen Abgeordneten aus. Der Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zu entnehmende Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe an der Parlamentsarbeit verlange, dass unter Berücksichtigung der starken Arbeitsteiligkeit der Parlamentsarbeit die Verfahrensabläufe auch absolut gesehen so ausgestaltet seien, dass die Möglichkeit zur Teilnahme wirklich bestehe. Den mit einem Vorgang vorwiegend befassten Abgeordneten müssten die notwendigen Informationen zur Verfügung stehen und die übrigen Abgeordneten müssten zumindest in die Lage versetzt werden, die Gegenstände der anstehenden abschließenden Entscheidungen im Plenum vorher noch zur Kenntnis zu nehmen. Dieser Gleichbehandlungsanspruch beziehe sich jedoch allein auf das parlamentarische Verfahren und schließe eine faktisch ungleiche Informationslage mit einem Informationsvorsprung von Abgeordneten der Koalitionsfraktionen nicht aus.
- 62 Es erscheine nicht völlig ausgeschlossen, aus dem Recht auf Teilhabe an der Beratung Mindestanforderungen an eine ausreichende Beratungsdauer abzuleiten. Allerdings sei der Beschleunigungstopos anfällig für Missverständnisse, weil es für Gesetzgebungsverfahren - anders als

etwa im Strafrecht oder Verwaltungsrecht - ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen "normalen" und "beschleunigten" parlamentarischen Gesetzesberatungen nicht gebe. Der Bundestag schulde den Abgeordneten die Beratungsteilhabe, nicht jedoch ein entsprechendes Beratungsprodukt. Einwände wegen handwerklicher Mängel oder in Bezug auf Praktikabilität und Akzeptanz dürften daher in einem Organstreit eines Abgeordneten kein Gehör finden. Jeder Kritiker sei immer der Auffassung, eine bessere Beratung hätte zu einem besseren Gesetz führen können, während diejenigen, die ein Gesetz für gelungen erachteten, automatisch auch seine Beratung für ausreichend hielten.

- 63 Vor diesem Hintergrund unterliege der Ablauf des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens einer bloßen Rechtsmissbrauchsgrenze. Ob diese überschritten sei, sei zweistufig zu prüfen: Zunächst sei danach zu fragen, ob die Wahrnehmung der Abgeordnetenrechte substantiell beeinträchtigt sei. Das Überschreiten dieser Erheblichkeitsschwelle müsse zweifelsfrei unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des jeweiligen Einzelfalls begründet werden. Auf der zweiten Stufe sei die Frage, ob ein Sachgrund für die Beschleunigung vorliege, dem Erfordernis der Beeinträchtigungsabsicht zuzuordnen. Jeder Missbrauch konstituiere sich erst durch eine Missbrauchsabsicht, das bedeute durch den Einsatz eines zur Verfügung stehenden Mittels zu einem anderen als dem vorgesehenen Zweck. Die Subsumtionsprobleme, die subjektive Voraussetzungen immer aufwürfen und die bei dem Verhalten von Organen nochmals erhöht seien, erklärten den Rekurs des Bundesverfassungsgerichts auf das Vorliegen eines Sachgrundes. Der Bundestag müsse aber nicht grundsätzlich einen Sachgrund für die Beschleunigung eines Gesetzgebungsverfahrens vorweisen, sondern erst dann, wenn die Beschleunigung zu einer substantiellen Beeinträchtigung von Abgeordnetenrechten führe. Erst dann stehe die Möglichkeit im Raum, dass die Beschleunigung zielgerichtet zu dieser Beeinträchtigung eingesetzt worden sein könnte. Das Nichtvorliegen eines sachlichen Grundes indiziere dann die Missbrauchsabsicht. Liege ein Sachgrund vor, könne die Missbrauchskontrolle nur noch darauf gerichtet sein, ob die geltend gemachten Gründe entweder - evident - vorgeschoben oder offensichtlich nicht ausreichend seien.
- 64 b) Bei Anwendung dieses Maßstabs auf das Verfahren zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes seien Rechte des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht verletzt und wären auch dann nicht verletzt worden, wenn die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfs in der Woche ab Montag, dem 3. Juli 2023, stattgefunden hätten.
- 65 aa) Es fehle schon an einer substantiellen Beeinträchtigung der Rechte des Antragstellers. Die Umstände, die das konkrete Gesetzgebungsverfahren mit sich gebracht habe, hätten allenfalls zu Erschwernissen geführt, die unterhalb der Erheblichkeitsschwelle verblieben seien. Weder der Vorwurf unzureichender Beratung (1) noch derjenige einer überhasteten Beratung (2) greife durch. Verstöße gegen die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages lägen nicht vor (3).
- 66 (1) Die Beratungszeit im Plenum sei mit Blick auf die zu den Aussprachen hinzukommenden Geschäftsordnungsdebatten, in denen es auch um inhaltliche Fragen gegangen sei, sowie die Debatte nach Ergehen der einstweiligen Anordnung eher überdurchschnittlich ausgefallen. Die Dauer der Ausschussberatung erweise sich nicht als unüblich kurz.
- 67 (2) Es sei auch nicht in zu schneller Abfolge beraten worden. Die Vorlage der Formulierungshilfe am 30. Juni 2023 habe den Abgeordneten mit Blick auf das zwischen der Vorlage und der Ausschusssitzung am 3. Juli 2023 liegende Wochenende zwar einiges abverlangt. Mit Blick auf die Notwendigkeit, bloße Erschwernisse von substantiellen Beeinträchtigungen zu unterscheiden, lasse sich aus dieser Vorbereitungszeit indes kein Eingriff in die Rechte des Antragstellers ableiten. Auch wenn sich das Maß des Zumutbaren nicht allein anhand der sicherlich kritikwürdigen Praxis bestimmen lasse, nach der auch wesentlich umfangreichere Vorbereitungsunterlagen wesentlich kurzfristiger verteilt würden, sei doch Vorsicht geboten, wenn eine häufig noch unterschrittene Vorbereitungszeit als substantielle Beeinträchtigung gesehen werde.
- 68 Eine extreme zeitliche Verdichtung ergebe sich auch nicht zwischen der Sachverständigenanhörung am 3. Juli 2023 und dem Abschluss der Ausschussberatungen am 5. Juli 2023. Der rund 15 Stunden vor der Beratung verteilte Änderungsantrag habe bis auf geringfügige redaktionelle Änderungen der Formulierungshilfe entsprochen.

- 69 Auch der hypothetische zeitliche Abstand zwischen dem Abschluss der Ausschussberatung am Vormittag des 5. Juli 2023 und der ins Auge gefassten zweiten und gegebenenfalls dritten Beratung am 7. Juli 2023 hätte nicht zu einer substantiellen Beeinträchtigung von Rechten des Antragstellers geführt. Der in § 81 Abs. 1 Satz 2 GO-BT vorgesehene Mindestvorlauf besage, dass der Bundestag diesen Zeitraum in Wahrnehmung seiner Geschäftsordnungsautonomie als ausreichend zur Wahrung der Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ansehe. Dies erhöhe die Argumentationslast für die Annahme einer substantiellen Beeinträchtigung. Speziell der Antragsteller sei schon seit Erhalt der Formulierungshilfe am 30. Juni 2023 im Bilde gewesen.
- 70 (3) Im Übrigen verstoße das Verfahren zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes auch nicht gegen die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Das Verfahren nach § 63 Abs. 2 GO-BT a.F. sei einheitlich so praktiziert worden, dass der federführende Ausschuss Voten der mitberatenden Ausschüsse mit einer Fristsetzung angefordert und dies als Vereinbarung gegolten habe, sofern die mitberatenden Ausschüsse dieser Anforderung nicht widersprochen hätten. Die Voten aller mitberatenden Ausschüsse hätten am 5. Juli 2023 auch vorgelegen.
- 71 bb) Selbst wenn man eine substantielle Beeinträchtigung annähme, würde sich der damit verbundene Eingriff als gerechtfertigt darstellen, weil ein rechtsmissbräuchliches Vorgehen der Parlamentsmehrheit offensichtlich ausscheide. Angesichts des offenen Umgangs des Bundesfinanzministers mit dem koalitionsinternen Dissens und wegen der transparenten Einigungsbemühungen - insbesondere der umfassenden, gleichberechtigten und frühzeitigen Information aller Abgeordneten - erscheine ein zielgerichtetes Vorgehen zur Einschränkung der Rechte der (Oppositions-)Abgeordneten fernliegend. Die Willensrichtung der Koalitionsfraktionen sei auf den Abschluss des Beratungsverfahrens vor der sitzungsfreien Zeit ausgerichtet gewesen. Hierfür habe es - soweit es darauf überhaupt ankomme - verschiedene Gründe gegeben, nicht zuletzt das Anliegen, der erheblichen Verunsicherung in der Bevölkerung, die auch infolge der zugespitzten Medienberichterstattung entstanden sei, entgegenzuwirken und allen Betroffenen Zeit zur Vorbereitung auf das Inkrafttreten der komplexen neuen Regelungen zu geben. Es habe im politischen Ermessen des Bundestages gelegen, entweder dieses Anliegen in Folge der einstweiligen Anordnung des Senats aufzugeben, einen zügigen Abschluss der Beratungen unter Inkaufnahme diverser Nachteile durch eine Sondersitzung in der Sommerpause durchzusetzen oder - wie geschehen - eine gewissermaßen dazwischen liegende Lösung zu wählen.
- IV.
- 72 Dem Organstreitverfahren sind zwölf Abgeordnete des 20. Deutschen Bundestages auf der Seite des Antragstellers beigetreten und haben sich dem Vorbringen des Antragstellers angeschlossen.
- V.
- 73 Der Senat hat den Organklageantrag dem Bundespräsidenten, dem Bundesrat, der Bundesregierung und den im 20. Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen zugestellt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.
- 74 Die CDU/CSU-Fraktion hat Stellung genommen und macht geltend, die extreme zeitliche Verdichtung der Ausschussberatungen habe den einzelnen Abgeordneten und den Oppositionsfraktionen eine angemessene Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung unmöglich gemacht. Auch nach der einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Juli 2023 hätten die Koalitionsfraktionen keine Beratungen und Verhandlungen gewollt. Änderungsanträge in der zweiten Lesung am 8. September 2023 seien von vornherein ausgeschlossen worden, indem man angekündigt habe, das Gesetz dem Bundesrat fristgerecht zum 29. September 2023 zuleiten zu wollen.
- VI.
- 75 Der Senat hat dem Bundestag am 5. Juli 2023 im Wege der einstweiligen Anordnung untersagt, die zweite und dritte Lesung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und

Überprüfungsordnung innerhalb der laufenden Sitzungswoche (27. Kalenderwoche) durchzuführen (vgl. BVerfGE 166, 304).

## VII.

- 76 Am 26. Februar 2026 hat das Bundesverfassungsgericht eine mündliche Verhandlung durchgeführt, in der die Beteiligten ihre Rechtsstandpunkte erläutert und vertieft haben.
- 77 1. Nach Auffassung des Antragstellers ist das Leitbild des informierten Abgeordneten zentral: Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG stelle - ungeachtet der arbeitsteiligen Tätigkeit des Parlaments - den Abgeordneten und nicht andere Untergliederungen wie die Fraktionen in den Mittelpunkt. Der Parlamentsautonomie gebühre gegenüber dem substantiellen Recht des Abgeordneten, über die parlamentarischen Gegenstände informiert zu beraten, kein genereller Vorrang. Vielmehr sei zwischen den Abgeordnetenrechten und der Selbstgestaltungsbefugnis des Parlaments praktische Konkordanz herzustellen. Zwar gebe es keine Möglichkeit, die abstrakte Dauer einer konkreten Gesetzesberatung zu bestimmen, dennoch könnten in die Abwägung bestimmte Kriterien wie die Komplexität und Bedeutung des Gesetzgebungsvorhabens sowie die Befassung des Parlaments mit weiteren Fragen einzustellen sein. Ob das Recht zu beraten verletzt sei, bestimme sich vor allem negativ. Das Bundesverfassungsgericht habe deshalb zu prüfen, ob eine Beratung überhaupt nicht stattgefunden oder keine Zeit zur Vorbereitung der Beratung zur Verfügung gestanden habe.
- 78 Dem Verfahren zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes hätten von Beginn an Mängel angehaftet, die sich auf das gesamte Gesetzgebungsverfahren ausgewirkt hätten. Da weder der als Platzhalter eingebrachte Regierungsentwurf noch die - inhaltlich vagen - "Leitplanken" noch die Formulierungshilfe vom 30. Juni 2023 taugliche Gegenstände von Ausschussberatungen gewesen seien, sei der förmliche Änderungsantrag vom 4. Juli 2023 mit dem Problem "infiziert" gewesen, dass die Abgeordneten von Anfang an gar nicht gewusst hätten, worüber sie sich eigentlich genau eine Meinung hätten bilden sollen. Verschärft habe sich dieses Problem dadurch, dass zwischen der Übermittlung des förmlichen Änderungsantrags und der Ausschusssitzung am 5. Juli 2023 nur ungefähr 14 Stunden zur Verfügung gestanden hätten. Diese Zeit habe nicht ausgereicht, um die mindestens 30 Änderungen zwischen der Formulierungshilfe und dem Änderungsantrag nachzuvollziehen. Zu diesen Änderungen substantieller Art zählten namentlich die Streichung des Wortes "verzögerte" in § 71k Abs. 4 GEG, die Änderung der Befugnisse des Haushaltsausschusses in § 89 GEG sowie die Änderung der Kappungsgrenze in § 559e Abs. 3 BGB. Die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie vom 5. Juli 2023 stelle daher eine rechtsfehlerhafte Grundlage auch für die zweite und dritte Lesung dar. Dieser Mangel sei auch nicht beseitigt worden, weil sich der Gesetzentwurf zwischen dem 5. Juli 2023 und dem 8. September 2023 in der "parlamentarischen Tiefkühltruhe" befunden habe.
- 79 Außerdem sei sein Gleichbehandlungsanspruch verletzt. Die Bundesregierung habe der Opposition Informationen vorenthalten und die Koalitionsfraktionen hätten die Kommunikation verweigert. Dies habe sich auch nach der einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts bis zur abschließenden Beratung im September 2023 fortgesetzt.
- 80 2. Nach Auffassung des Antragsgegners gibt das Grundgesetz kein Leitbild guter Gesetzgebung vor. Es halte sich bewusst zugunsten der ausdrücklich in Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG geregelten parlamentarischen Verfahrensautonomie zurück, die für die Handlungsfähigkeit des Bundestages zentral sei. Das wirke sich auch auf die Abgeordnetenrechte aus, die nicht in erster Linie Rechte gegen das Parlament, sondern Rechte im Parlament seien. Deshalb setze der Abgeordnetenstatus aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG der zügigen Beratung von Gesetzen nicht generell Grenzen. Es sei vielmehr umgekehrt so, dass das Selbstorganisationsrecht des Bundestages der Annahme eines allgemeinen Beschleunigungsabwehrrechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Grenzen setze.
- 81 Das Verfahren zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes sei in hohem Maße transparent, die Befassung mit dem - in seinen zentralen Vorgaben, wonach neu eingebaute Heizungen auf Basis von 65 Prozent erneuerbarer Energien betrieben werden sollten und in 20 Jahren alle Heizungen klimaneutral sein müssten, unveränderten - Gesetzentwurf im Plenum wie im Ausschuss umfangreich und insgesamt nicht zu beanstanden gewesen.

- 82 3. Der dem Verfahren beigetretene Abgeordnete Dr. Kaufmann hat in der mündlichen Verhandlung auch inhaltliche Kritik am Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz geäußert.

## **B.**

- 83 Der Antrag im Organstreitverfahren, dem die zwölf im Rubrum genannten Abgeordneten des 20. Deutschen Bundestages wirksam beigetreten sind (§ 65 Abs. 1 BVerfGG), ist unzulässig. Der Antragsteller hat seine Antragsbefugnis (§ 64 Abs. 1 BVerfGG) nicht substantiiert dargelegt. Er macht in verschiedenen Ausprägungen eine Verletzung seines Rechts auf Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (I.) geltend, ohne einen Sachverhalt darzulegen, aus dem sich die Möglichkeit der Verletzung dieses Rechts ergibt (II.).

### **I.**

- 84 Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet das Recht der Abgeordneten auf Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung (1.) und schützt es vor Verletzungen durch den Bundestag, der das innerparlamentarische Verfahren grundsätzlich autonom ausgestalten kann (2.).
- 85 1. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert den Abgeordneten des Deutschen Bundestages die zur Ausübung ihres Mandats erforderlichen Befugnisse zur gleichberechtigten Mitwirkung an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundestages.
- 86 Den Mitgliedern des Deutschen Bundestages steht kraft ihres Mandats das Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zu, gleichberechtigt an der Arbeit des Deutschen Bundestages und der Erfüllung seiner Aufgaben mitzuwirken. Daraus resultieren umfangreiche Statusrechte. Hierzu zählen das Recht zur Teilnahme an den Sitzungen des Deutschen Bundestages (vgl. BVerfGE 80, 188 <218>), ein grundsätzliches Recht auf Ausschussmitgliedschaft (vgl. BVerfGE 80, 188 <222>), das Initiativrecht (vgl. BVerfGE 80, 188 <218>; 130, 318 <342>; 140, 115 <151 Rn. 92>) und das Recht, Personalvorschläge im Rahmen von Wahlen zu unterbreiten (vgl. BVerfGE 160, 368 <391 ff. Rn. 66 ff.> - Wahl eines Vizepräsidenten des Bundestages - Vorschlagsrecht), das Rederecht (vgl. BVerfGE 10, 4 <12>; 60, 374 <379>; 160, 368 <382 Rn. 46>), das Stimmrecht (vgl. BVerfGE 10, 4 <12>; 70, 324 <355>; 160, 411 <421 Rn. 32> - Wahl eines Vizepräsidenten des Bundestages), das Frage- und Informationsrecht gegenüber der Bundesregierung (vgl. BVerfGE 13, 123 <125>; 67, 100 <129>; 160, 368 <382 Rn. 46>) sowie das Recht, sich mit anderen Abgeordneten zu Fraktionen oder Gruppen zusammenzuschließen (vgl. BVerfGE 43, 142 <149>; 70, 324 <354>; 80, 188 <218>; 96, 264 <278>; 130, 318 <342>; 160, 368 <382 f. Rn. 46>; zum Ganzen vgl. BVerfGE 170, 1 <33 Rn. 91> - Wahl/Abwahl von Ausschussvorsitzenden im Deutschen Bundestag).
- 87 Im Gesetzgebungsverfahren haben Abgeordnete aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG 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). Sie müssen sich über den Beratungsgegenstand eine Meinung bilden (a) und auf den Beschlussinhalt Einfluss nehmen (b) können.
- 88 a) Die Abgeordneten müssen sich eine eigene Meinung über den Beratungsgegenstand bilden können, um an der Beratung und Beschlussfassung des Parlaments mitwirken zu können. Hierfür bedürfen sie derjenigen Informationen, die zur Beurteilung des Beratungsgegenstands erforderlich sind. Eine Beratung verfehlt ihren Zweck, wenn über den Beratungsgegenstand keine oder nur unzureichende Informationen zur Verfügung stehen (vgl. BVerfGE 70, 324 <355>; 125, 104 <123>; 150, 204 <231 f. Rn. 81>; 150, 345 <368 f. Rn. 58>; 165, 206 <238 f. Rn. 93> - Parteienfinanzierung - Absolute Obergrenze; 166, 304 <329 Rn. 88>; 169, 236 <280 Rn. 129> - Bundeswahlgesetz 2023).
- 89 Für die tatsächliche Möglichkeit, an der parlamentarischen Willensbildung mitzuwirken, ist der Grad der Informiertheit von entscheidender Bedeutung. Nur wenn ein Abgeordneter über die parlamentarischen Vorhaben so umfassend wie möglich unterrichtet ist und sich deshalb auf sie einstellen kann, vermag er seine politischen Wirkungsmöglichkeiten voll auszuschöpfen (vgl. BVerfGE 44, 308 <320>). Das gilt insbesondere für parlamentarische Minderheiten (vgl. BVerfGE 70, 324 <355>). 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 (vgl. BVerfGE 140, 115 <158 f. Rn. 111>). Diese Rechtsverletzung kann er nur in einem Verfahren gegen das Organ geltend machen, das die Information vorenthält (vgl. BVerfGE 140, 115 <159 Rn. 112>).

- 90 Darüber hinaus sind Abgeordnete gehalten, sich selbst zu informieren (vgl. BVerfGE 151, 191 <201 Rn. 27> - Bundesverfassungsrichterwahl II; zu den Mitgliedern der Bundesversammlung auch schon BVerfGE 136, 277 <315 f. Rn. 109>). Sie entscheiden angesichts des Umfangs und der Komplexität der parlamentarischen Aufgabenbereiche selbst, welchen Sachgebieten sie sich eingehend widmen wollen und welche Themenkreise sie in vertretbarem Umfang hintanstellen (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>). Zu ihrer eigenverantwortlichen Mandatswahrnehmung zählt auch die Entscheidung, auf welche Ressourcen sie in welchem Umfang zurückgreifen; in Betracht kommen etwa der Austausch untereinander und die Unterstützung durch eigene Mitarbeiter und solche der Fraktion (vgl. BVerfGE 166, 304 <332 f. Rn. 95>) oder Leistungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (vgl. BVerfGE 80, 188 <232>). Führen Ausschüsse öffentliche Anhörungen durch, dient dies ebenfalls der Information der Abgeordneten. Ein subjektives Recht hierauf steht ihnen jedoch nicht zu (vgl. Rubel, in: Umbach/Clemens, GG, Bd. 2, 2002, Art. 77 Rn. 15).
- 91 b) Die Beratung eines Gesetzes dient nicht nur dazu, den Abgeordneten ihre jeweils eigene Willensbildung zu ermöglichen, sondern auch dazu, die Vorlagen an den Bundestag zu erörtern, Meinungen zu vertreten, Regelungsalternativen vorzustellen und hierfür eine Mehrheit im Parlament zu suchen (vgl. BVerfGE 120, 56 <75>). Die Mitwirkungsbefugnisse der Abgeordneten umfassen daher grundsätzlich das Recht, sich aus eigener Initiative mit Vorschlägen, Anregungen und Ideen zu beteiligen (vgl. BVerfGE 160, 368 <394 f. Rn. 75>). Die Geschäftsordnung des Bundestages gestaltet dieses verfassungsmäßige Recht durch Antrags-, Frage- und Wahlvorschlagsrechte aus (vgl. BVerfGE 84, 304 <328>; 160, 368 <383 ff. Rn. 47 ff., 391 ff. Rn. 66 ff.>; Morlok, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 157).
- 92 Abgeordnete der parlamentarischen Minderheit nehmen Einfluss auf die Beschlüsse und Maßnahmen von Parlament und Regierung regelmäßig durch ihre Äußerung von Kritik und die Formulierung von Alternativen (vgl. BVerfGE 52, 63 <83>; 142, 25 <63 Rn. 104>). Der Schutz parlamentarischer Minderheiten geht nicht dahin, die Minderheit im Bundestag vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren (Art. 42 Abs. 2 GG), wohl aber dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen (vgl. BVerfGE 70, 324 <363>; 140, 115 <153 Rn. 98>). Ihr muss hierfür insbesondere die öffentliche Debatte (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG) zur Verfügung stehen.
- 93 2. Nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG kommt es dem Deutschen Bundestag zu, kraft seiner Geschäftsordnungsautonomie über seine innere Organisation und sein Verfahren - also insbesondere über den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens im Parlament - zu entscheiden (a). Ausgestaltung, Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unterliegen einer lediglich eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle (b).
- 94 a) Zur Wahrnehmung der dem Deutschen Bundestag durch das Grundgesetz übertragenen Aufgaben bedarf es eines Ordnungsrahmens, der die Gleichheit aller Abgeordneten und daraus abgeleitet ihrer Zusammenschlüsse sichert und zugleich der Erhaltung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages dient (vgl. BVerfGE 160, 368 <386 Rn. 54>; 170, 1 <37 Rn. 100>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Januar 2026 - 2 BvE 14/25 -, Rn. 30 - Otto-Wels-Saal). Die Konkretisierung des hierzu Erforderlichen obliegt dem Parlament kraft seiner Geschäftsordnungsautonomie zunächst selbst. Bei der Gestaltung seiner inneren Organisation und des Geschäftsgangs kommt ihm ein weiterer Spielraum zu (vgl. BVerfGE 10, 4 <19 f.>; 84, 304 <322>; 140, 115 <155 Rn. 102>; 160, 368 <388 Rn. 58>; 170, 1 <37 f. Rn. 100>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Januar 2026 - 2 BvE 14/25 -, Rn. 30). Hierbei sind nicht nur der Erlass, sondern auch die Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung grundsätzlich dem Deutschen Bundestag selbst überantwortet (vgl. BVerfGE 160, 368 <389 Rn. 60>; 170, 1 <38 Rn. 100>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Januar 2026 - 2 BvE 14/25 -, Rn. 30).

- 95 Der Deutsche Bundestag entscheidet insbesondere über den näheren Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens (vgl. BVerfGE 1, 144 <151 f.>; 80, 188 <219>; 160, 368 <388 Rn. 57>) und im Zusammenhang damit über Einrichtung, Aufgaben, Zusammensetzung und Arbeitsweise von Ausschüssen und anderen Gremien, über die Verfahren zur Wahrnehmung der Initiativ-, Informations- und Kontrollrechte des einzelnen Abgeordneten, über die Bildung von Fraktionen und deren Rechte sowie über die Ausübung des parlamentarischen Rederechts (vgl. BVerfGE 80, 188 <219>; 130, 318 <349>; 160, 368 <388 Rn. 57>). Diese Gestaltungsmöglichkeiten sind nicht abschließend. Denn auch das Selbstorganisationsrecht des Bundestages muss im Hinblick auf die jeweiligen politischen Verhältnisse konkretisiert werden, um eine Anpassung an veränderte Arbeitsbedingungen zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 102, 224 <236>). So kann der Bundestag etwa auf eine in einer digitalisierten Welt veränderte Beratungskultur reagieren und neue Strategien des arbeitsteiligen Zusammenwirkens und der Koordination der politischen Willensbildung auch im Verhältnis zur Bundesregierung entwickeln. Gibt sich der Deutsche Bundestag eine - gegebenenfalls neugefasste - Geschäftsordnung, ist es den Abgeordneten unbenommen, Geschäftsordnungsbestimmungen, die sie wegen einer damit einhergehenden Beschränkung ihrer Rechte für verfassungswidrig halten, innerhalb der Sechs-Monats-Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG im Wege der Organklage anzugreifen (vgl. etwa BVerfGE 1, 144; 84, 304; 142, 25 <48 Rn. 61, 52 Rn. 75>). Anträge, die nach Ablauf dieser Frist gestellt werden, sind unzulässig (vgl. BVerfGE 80, 188 <210>).
- 96 b) Das Bundesverfassungsgericht überprüft, ob die Wahrnehmung der Geschäftsordnungsautonomie durch den Bundestag die verfassungsrechtlichen Grenzen wahrt. Einschränkungen der Statusrechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG müssen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten (aa). Die Verfahrensgestaltung des Bundestages ist dabei auch der Kontrolle daraufhin unterworfen, dass ihr Zweck, die parlamentarische Willensbildung zu ermöglichen, nicht gänzlich verfehlt wird und die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten, insbesondere das Recht auf Meinungsbildung über den Beratungsgegenstand und Einflussnahme auf den Beschlussinhalt, nicht leerlaufen (bb).
- 97 aa) Einschränkungen der spezifischen Statusrechte der Abgeordneten unterliegen besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen. Sie müssen dem Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang dienen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren (vgl. BVerfGE 154, 354 <366 Rn. 40> - Betreten von Abgeordnetenräumen; 160, 368 <385 f. Rn. 53>; 170, 1 <38 f. Rn. 102>). Die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments stellt ein solch gleichwertiges Rechtsgut von Verfassungsrang dar (vgl. BVerfGE 80, 188 <219>; 118, 277 <324>; 130, 318 <348>), das grundsätzlich geeignet ist, Einschränkungen der Beteiligungsmöglichkeiten der Abgeordneten zu rechtfertigen (vgl. BVerfGE 160, 368 <386 Rn. 54>).
- 98 bb) Die Verfahrensgestaltung des Bundestages unterliegt dabei auch einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle dahin, dass ihr Zweck, die parlamentarische Willensbildung zu ermöglichen, nicht gänzlich verfehlt wird. Anderenfalls fehlte ein Schutz davor, dass die Abgeordnetenrechte ihrer Substanz beraubt werden und faktisch leerlaufen. Ausgehend vom Verfassungsgrundsatz der repräsentativen Demokratie, der die freie Debatte im Parlament ins Zentrum der Legitimation staatlicher Entscheidung stellt (1), erweist sich die parlamentarische Willensbildung als ein ausdifferenzierter Prozess, der - insbesondere vermittelt durch die politischen Parteien - wechselseitige Einflussbeziehungen der Abgeordneten sowohl zu den Bürgerinnen und Bürgern als auch zur Bundesregierung umfasst (2). Die Entscheidung muss dem Parlament aber als Ergebnis der Willensbildung der Gesamtheit der Abgeordneten zugerechnet werden können (3).
- 99 (1) Im demokratisch-parlamentarischen System des Grundgesetzes vollzieht sich die Repräsentation des Volkes im Parlament durch die Abgeordneten. Bei der Bildung des staatlichen Willens im parlamentarischen Bereich ist das Volk nur dann angemessen repräsentiert, wenn das Parlament als Ganzes an dieser Willensbildung beteiligt ist. Auch wenn das Grundgesetz in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG den einzelnen Abgeordneten als "Vertreter des ganzen Volkes" bezeichnet, so kann er dieses doch nur gemeinsam mit den anderen Parlamentsmitgliedern repräsentieren. Das Prinzip der repräsentativen Demokratie wirkt auf das parlamentarische Entscheidungsverfahren ein, indem es grundsätzlich die Mitwirkung aller Abgeordneten bei der Willensbildung des Parlaments erfordert (vgl. BVerfGE 44, 308 <315 f.>; 80, 188 <218>; 130, 318 <342>; 140, 115 <149 f. Rn. 91>).

- 100 Das Grundgesetz geht davon aus, dass im Bundestag die Fragen der Staatsführung, insbesondere der Gesetzgebung, in Rede und Gegenrede der einzelnen Abgeordneten erörtert werden (vgl. BVerfGE 10, 4 <12>; 136, 277 <312 f. Rn. 100>). Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus, die Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen eröffnen (vgl. BVerfGE 70, 324 <355>; 136, 277 <313 Rn. 100>; 165, 206 <239 Rn. 94>). Die freie Debatte im Bundestag verbindet daher das rechtstechnische Gesetzgebungsverfahren mit einer substantiellen, auf die Kraft des Arguments gegründeten Willensbildung, die es den demokratisch legitimierten Abgeordneten ermöglicht, die Verantwortung für ihre Entscheidung zu übernehmen (vgl. BVerfGE 112, 363 <366>; 136, 277 <313 Rn. 100>).
- 101 (2) Die parlamentarische Willensbildung ist in der Realität, an der das Grundgesetz nicht vorbeigeht (vgl. BVerfGE 44, 308 <317>), kein Einzelakt, sondern ein vielschichtiger Vorgang. Die Willensbildung vollzieht sich in einem Prozess, der von den Abgeordneten und den von ihnen gewählten Funktionsträgern nicht nur im Plenum des Bundestages, sondern auch in den verschiedenen Untergliederungen, insbesondere in den Ausschüssen und den Fraktionen gestaltet wird (a). Dabei stehen die Abgeordneten, regelmäßig vermittelt durch die Parteien, denen sie angehören, zum einen in beständigem Austausch mit Bürgerinnen und Bürgern (b). Das parlamentarische Regierungssystem ist zum anderen durch die - ebenfalls gerade auch parteipolitische - Verbindung zwischen der Parlamentsmehrheit im Bundestag und der Bundesregierung geprägt (c).
- 102 (a) Angesichts der Komplexität der in einer demokratischen Ordnung vom Parlament zu behandelnden Sachverhalte wird ein wesentlicher Teil der Parlamentsarbeit traditionell außerhalb des Plenums geleistet (vgl. BVerfGE 44, 308 <317>; 130, 318 <350 f.>; 140, 115 <150 Rn. 91>).
- 103 Das gilt zunächst für die Ausschüsse des Deutschen Bundestages. In ihnen vollzieht sich ein wesentlicher Teil des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses des Bundestages (vgl. BVerfGE 44, 308 <318>). Sie bereiten nach § 54 Abs. 1 Satz 1 GO-BT Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums vor, arbeiten also stets auf die endgültige Beschlussfassung durch das Plenum hin und nehmen damit zugleich einen Teil des Entscheidungsprozesses entlastend vorweg (vgl. BVerfGE 80, 188 <221>).
- 104 Für den Willensbildungsprozess sind außerdem die Fraktionen von tragender Bedeutung. Sie werden als Zusammenschlüsse von Abgeordneten gegründet und sind eine bedeutende Voraussetzung für die Effektivierung der Tätigkeit der in ihnen zusammengeschlossenen Mitglieder (vgl. BVerfGE 112, 118 <135>; 170, 1 <34 Rn. 94>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Januar 2026 - 2 BvE 14/25 -, Rn. 26). Die Fraktionen steuern und strukturieren die parlamentarische Arbeit, indem sie eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen (vgl. BVerfGE 80, 188 <231>). Da in den Fraktionen parallel zu den Beratungen der Bundestagsausschüsse grundsätzlich jede Parlamentsvorlage erörtert wird, ermöglichen sie außerdem denjenigen Abgeordneten, die an der Parlamentstätigkeit außerhalb des Plenums sonst nicht unmittelbar beteiligt sein können, eine indirekte Mitarbeit und tragen so zur parlamentarischen Willensbildung bei (vgl. BVerfGE 44, 308 <318>).
- 105 (b) Für die Vermittlung zwischen der Willensbildung des Volkes und der Willensbildung in den Staatsorganen, die sich tagtäglich in vielfältiger Wechselwirkung vollzieht (vgl. BVerfGE 162, 207 <229 Rn. 73> - Äußerungsbefugnisse der Bundeskanzlerin), weist das Grundgesetz den Parteien in Art. 21 Abs. 1 GG eine besondere Rolle im Prozess der politischen Willensbildung zu (vgl. BVerfGE 154, 320 <334 Rn. 45> m.w.N. - Seehofer-Interview auf der Homepage des BMI; 162, 207 <228 Rn. 71>). Denn ohne die Formung des politischen Prozesses durch geeignete freie Organisationen kann eine stabile Demokratie in großen Gemeinschaften nicht gelingen (vgl. BVerfGE 112, 118 <135>). Parteien nehmen nicht nur durch ihre Beteiligung an Wahlen an der politischen Willensbildung des Volkes teil, sondern sie schließen Wähler auch darüber hinaus zu aktionsfähigen Gruppen zusammen und ermöglichen ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das Handeln der Staatsorgane. Parteien beeinflussen die Bildung des Staatswillens, indem sie in das System der staatlichen Institutionen und Ämter hineinwirken, und zwar insbesondere

re durch Einflussnahme auf die Beschlüsse und Maßnahmen von Parlament und Regierung (vgl. BVerfGE 52, 63 <82 f.>; 148, 11 <24 Rn. 41> m.w.N.; 162, 207 <228 f. Rn. 71>).

- 106 Daher gründen sich Fraktionen grundsätzlich entsprechend der Parteizugehörigkeit ihrer Mitglieder (vgl. BVerfGE 80, 188 <219 f.>; 84, 304 <322>; 169, 236 <314 Rn. 237>). Die politische Einbindung der Abgeordneten in Partei und Fraktion ist dabei verfassungsrechtlich erlaubt und gewollt (vgl. BVerfGE 112, 118 <135>).
- 107 (c) Das parlamentarische Regierungssystem sieht zudem die Verbindung zwischen der Parlamentsmehrheit im Bundestag und der Bundesregierung vor (vgl. BVerfGE 52, 63 <83>). Regierung und die sie unterstützende Parlamentsmehrheit bilden im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Opposition politisch eine Einheit (vgl. BVerfGE 102, 224 <236>). In der Praxis zeigt sich dies insbesondere daran, dass oftmals alle Regierungsmitglieder gleichzeitig Abgeordnete sind und dass die Auffassungen der Regierung häufig mit denen der Parlamentsmehrheit harmonisieren (vgl. BVerfGE 10, 4 <17>).
- 108 Diese Verbindung prägt auch den Prozess der parlamentarischen Willensbildung. Regelmäßig erarbeitet die Bundesregierung Gesetzentwürfe, auch wenn das Initiativrecht nach Art. 76 Abs. 1 GG nicht bei ihr allein liegt, sondern Gesetzesvorlagen gleichrangig aus der Mitte des Bundestages - sowie aus dem Bundesrat - eingebracht werden können. Dabei sucht die Bundesregierung wegen und über die parteipolitische Verbundenheit zu der sie tragenden Parlamentsmehrheit die Abstimmung mit den entsprechenden Mehrheitsfraktionen. Deren Abgeordnete können und sollen daher auch auf diesem Weg Einfluss nehmen und die über die politischen Parteien vermittelte Verbindung zwischen dem Volk und den politischen Führungsorganen des Staates aufrechterhalten (vgl. BVerfGE 52, 63 <83>).
- 109 (3) Die Entscheidung - etwa über einen Gesetzentwurf - muss gleichwohl dem Parlament als Ergebnis der Willensbildung der Gesamtheit der Abgeordneten zugerechnet werden können. Nur damit kann das parlamentarische Beratungsverfahren seine demokratische Legitimationsfunktion erfüllen. Daraus ergeben sich zwar keine inhaltlichen Qualitätsanforderungen an die tatsächlich geführte parlamentarische Debatte (a). Die inhaltliche Auseinandersetzung zu einem Vorhaben im parlamentarischen Verfahren darf jedoch nicht unmöglich sein, etwa weil ein Gesetzgebungsverfahren missbräuchlich verschleppt oder beschleunigt wird (b) oder eine gemeinsame Diskussionsgrundlage für die Entscheidung nicht zur Verfügung steht (c).
- 110 (a) Das Grundgesetz stellt keine inhaltlichen Qualitätsanforderungen an die tatsächlich geführte parlamentarische Debatte. So ist etwa die Anhörung von Betroffenen oder Sachverständigen häufig sachgerecht und sinnvoll, verfassungsrechtlich jedoch nicht geboten (vgl. BVerfGE 36, 321 <330>; 139, 148 <176 f. Rn. 55>; Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 77 Rn. 25; Hebel, in: Berliner Kommentar, GG, Art. 77 Rn. 25 <Dez. 2015>; Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 77 Rn. 14 <Jan. 2021>). Ebenso wenig führt die mangelnde oder unzureichende Erfassung inhaltlicher Vorgaben des Grundgesetzes in der parlamentarischen Beratung dazu, dass das Verfahren selbst seine legitimationsstiftende Funktion verfehlt. Ein Gesetz ist unabhängig von Umfang, Gehalt und Intensität der Beratung allein wegen seines Inhalts verfassungswidrig (vgl. BVerfGE 2, 143 <173>).
- 111 (b) Die Legitimationsfunktion der parlamentarischen Beratung eines Gesetzes wird jedoch dann verfehlt, wenn die Verfahrensgestaltung ein öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument gar nicht ermöglicht. Eine solche Situation kann in Betracht kommen, wenn ein Gesetzgebungsverfahren missbräuchlich verschleppt oder beschleunigt wird mit dem Ziel, die Teilhaberechte der Abgeordneten oder den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit ohne jeden Sachgrund einzuschränken (vgl. BVerfGE 1, 144 <154 f.>; 145, 348 <361 Rn. 38>; 165, 206 <240 Rn. 96>; 166, 304 <330 Rn. 91>; NdsStGH, Beschluss vom 14. August 2025 - StGH 1/24 -, juris, Rn. 42).
- 112 Meinungsbildung und Einflussnahme haben auch eine zeitliche Dimension. Anteile an Rede- oder Debattenzeiten bilden einen wesentlichen Aspekt der Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung (vgl. BVerfGE 10, 4 <12 f.>; 60, 374 <379 f.>; 96, 264 <284 f.>; Morlok, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 157; Polzin, in: Hofmann/Henneke, GG, 16. Aufl. 2026, Art. 38 Rn. 66). Denn zur Meinungsbildung und zur Möglichkeit der Einflussnahme gehört notwendig die Zeit, die erforderlich ist, um Informationen - namentlich die Standpunkte der an-

deren Abgeordneten - aufzunehmen beziehungsweise den eigenen Standpunkt zu bilden und mitzuteilen.

- 113 Die zeitlichen Abläufe einer Gesetzesberatung im Bundestag ergeben sich allerdings in der Parlamentspraxis in erster Linie aus dem Agieren der Fraktionen. Sie verständigen sich entweder auf einen Zeitplan oder stellen entsprechende Anträge zur Tagesordnung, die in der Regel der Mehrheit des Bundestages bedürfen (vgl. insgesamt § 20 GO-BT). Die zeitliche Gestaltung von Gesetzgebungsvorhaben ist damit dem politischen Gestaltungsspielraum zugeordnet (vgl. in diesem Sinne bereits BVerfGE 10, 4 <19 f.>; 29, 221 <234>; 36, 321 <330>; 145, 348 <361 f. Rn. 38>; Gallon, Der Staat 63 <2024>, S. 327 <357 f.>; M. W. Müller, AöR 150 <2025>, S. 554 <575 f.>).
- 114 Konkrete Vorgaben zur angemessenen Dauer der Gesetzesberatung enthält - entgegen der Annahme des Antragstellers - das Grundgesetz nicht. Dies ist Folge des Umstandes, dass letztlich eine abstrakte Bestimmung der Angemessenheit der Dauer einer konkreten Gesetzesberatung nicht möglich ist (vgl. BVerfGE 145, 348 <360 Rn. 37>; 165, 206 <238 Rn. 91>; 166, 304 <330 Rn. 90>). Dies gilt nicht nur, soweit ein Gesetzgebungsverfahren so lange dauert, dass eine unangemessene Verzögerung und damit ein Verstoß gegen Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG (vgl. zum Beschleunigungszweck Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 76 Rn. 97) in Betracht kommt. Auch für die Beratung in kurzer Zeit sieht das Grundgesetz - im Unterschied etwa zu Art. 49 Abs. 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg - keine regelmäßig zu berücksichtigende Frist vor (vgl. Mann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 77 Rn. 5a; Dietlein, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 77 Rn. 8.3 <März 2026>). Auch in der vom Antragsteller herangezogenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur absoluten Obergrenze bei der Parteienfinanzierung (BVerfGE 165, 206) hat der Senat zwar Bedenken mit Blick auf die Verfahrensgestaltung geäußert, sich jedoch nicht zu verfassungsrechtlich gebotenen Mindestfristen verhalten (vgl. BVerfGE 165, 206 <240 ff. Rn. 98 ff.>).
- 115 Das Grundgesetz verpflichtet den Bundestag auch nicht dazu, in seiner Geschäftsordnung zur Dauer der Beratungen Vorgaben zu machen. Es überlässt das innerparlamentarische Verfahren der autonomen Regelung durch den Bundestag (vgl. Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2025, Art. 77 Rn. 5; Dietlein, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 77 Rn. 8 <März 2026>). Der Vorschlag des Antragstellers, jenseits der Vorgaben der § 78 Abs. 5, § 81 Abs. 1 Satz 2 und § 84 Satz 1 Buchstabe b GO-BT eine allgemeine Regelfrist für Vorlagen vorzusehen, die nur im Konsensfall oder mit einer sachlichen Begründung verkürzt werden dürfe, hat daher lediglich rechtspolitische Qualität. Nicht nur im Bundestag (vgl. Heynckes, ZParl 2008, S. 459 <463 ff., 468 f.>), sondern auch im Schrifttum wurden und werden ähnliche Vorschläge diskutiert (vgl. grundsätzlich positiv Krings/Rudolph, ZRP 2023, S. 155 <158>; Risse, ZParl 2023, S. 693 <696 f.>; Rudolph, ZG 2024, S. 21 <33>; Kanalan, DÖV 2024, S. 893 <900>; skeptisch bis ablehnend Schneider, in: Kießling/Spiecker gen. Döhmman, Die Kunst der Gesetzgebung, 2023, S. 9 <24 f.>; Gallon, Der Staat 63 <2024>, S. 327 <364>). Sie orientieren sich allerdings an dem Ziel einer qualitativ guten Gesetzgebung und gehen nicht von einem verfassungsrechtlichen Minderheitenrecht etwa zum Ausgleich möglicher Informationsdefizite der Opposition aus. Eine verfassungsrechtliche Grundlage hierfür ist auch nicht ersichtlich. Vielmehr beurteilt der Bundestag autonom, ob die mit den Vorschlägen verbundene Stärkung der Oppositionsfraktionen und damit der Konsensorientierung zwischen allen Fraktionen die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages steigert oder schwächt.
- 116 (c) Die parlamentarische Beratung verfehlt ihre Legitimationsfunktion schließlich auch dann, wenn eine inhaltliche Auseinandersetzung deswegen unmöglich ist, weil eine gemeinsame Diskussionsgrundlage nicht zur Verfügung steht. Ohne sie kann eine Beratung ihren Zweck, eine öffentliche Auseinandersetzung mit einem Gesetzesvorhaben zu ermöglichen, nicht erfüllen.
- 117 Ob diese Anforderung bei sogenannten Omnibusgesetzen noch erfüllt wird, wenn in einem Gesetzgebungsverfahren als Ergebnis nicht öffentlicher Ausschussberatungen die Beschlussempfehlung an den Bundestag Änderungsvorschläge enthält, die thematisch nicht mit der Gesetzesvorlage in Zusammenhang stehen oder die von der Vorlage nicht berührte Gesetze betreffen, wird im Schrifttum gelegentlich bezweifelt (vgl. T. Brandner, Jura 1999, S. 449 <453 f.>; Frenzel, JuS 2010, S. 119 <120 f.>; Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2025, Art. 76 Rn. 15 m.w.N.; Dietlein, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 76 Rn. 7.2 f. <März 2026>; nur im Missbrauchsfall Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 77 Rn. 19 <Jan. 2021>). Jeden-

falls solange eine solche Gesetzesänderung in der anschließenden Plenardebatte aufgegriffen wird, besteht jedoch die Möglichkeit der öffentlichen Auseinandersetzung mit ihr. Der Bundestag kann dabei eine Entscheidung über die einzelnen Gegenstände der Beschlussempfehlung treffen, insbesondere auf die "hinzugestiegene" Ergänzung verzichten (vgl. Winkelmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 71). Darin unterscheidet sich diese Situation von Änderungsvorschlägen des Vermittlungsausschusses (vgl. Rossi, DVBl. 2014, S. 676 <681 Fn. 40>), für die verfassungsrechtliche Grenzen bestehen (vgl. BVerfGE 101, 297 <306 ff.>; 120, 56 <73 ff.>; 125, 104 <121 ff.>; 150, 204 <229 ff. Rn. 76 ff.>; 150, 345 <366 ff. Rn. 53 ff.>).

## II.

- 118 Der Antragsteller zeigt nicht auf, dass seine Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt sein könnten.
- 119 Im Unterschied zum Eilantrag, für dessen Zulässigkeit der Antragsteller lediglich darlegen muss, dass bis zum Zeitpunkt der Antragstellung eine Verletzung seiner persönlichen Abgeordnetenrechte in Betracht kommt, etwa weil ihm bisher keine Gelegenheit gegeben wurde, von einem Beratungsgegenstand Kenntnis zu nehmen, ist im Rahmen des Hauptsacheverfahrens eine substantiierte Darlegung (vgl. zum Maßstab etwa BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Januar 2026 - 2 BvE 11/23 -, Rn. 18 f. m.w.N. - Parlamentarisches Fragerecht <Substantiierung> III) dazu erforderlich, dass der Antragsgegner durch die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens insgesamt verfassungsrechtliche Vorgaben und damit Abgeordnetenrechte verletzt hat.
- 120 Diesen Anforderungen genügt das Antragsvorbringen nicht. Der Antragsteller legt nicht dar, dass der Antragsgegner mit der tatsächlichen Gestaltung einzelner Schritte des Gesetzgebungsverfahrens zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz seine Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt haben könnte (1.). Aus dem Antragsvorbringen ergeben sich auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Mitwirkungsrechte des Antragstellers leerliefen, weil das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren in seiner Gesamtheit seinen Zweck verfehlt haben könnte, die Willensbildung des Parlaments zu ermöglichen (2.).
- 121 1. Aus dem Vorbringen des Antragstellers ergibt sich die Möglichkeit einer Verletzung seiner Abgeordnetenrechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG durch die Verfahrensgestaltung des Antragsgegners nicht. Eine gleichheitswidrige Benachteiligung im Hinblick auf seine Mitwirkungsrechte gegenüber anderen Abgeordneten, insbesondere Mitgliedern der Regierungsfractionen, durch das Vorenthalten von Informationen hat der Antragsteller nicht nachvollziehbar darlegen können (a). Eine Teilhabe an informellen Kommunikationsprozessen anderer Abgeordneter kann er aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG von vornherein nicht beanspruchen (b).
- 122 a) Der Antragsteller trägt vor, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass Abgeordnete der Koalitionsfractionen ihm Informationen vorenthalten hätten, die sie von der Bundesregierung erhalten hätten. Dies genügt nicht, um eine gleichheitswidrige Benachteiligung erkennen zu können.
- 123 Das Vorbringen geht über persönliche Mutmaßungen nicht hinaus. Unabhängig davon, ob ein Organklageantrag zulässig sein kann, wenn der Antragsteller von einer gerügten Maßnahme lediglich vom Hörensagen berichten kann (vgl. BVerfGE 140, 115 <142 f. Rn. 68>; 172, 18 <37 Rn. 67> - Beschlussfähigkeit des Bundestages III), fehlt es im vorliegenden Fall schon an belastbaren Anhaltspunkten für diese Vermutung.
- 124 Ungeachtet dessen sind die für die Beratung und Beschlussfassung maßgeblichen Unterlagen jeweils innerhalb kürzester Zeit nach ihrer Fertigstellung auf den üblichen Verteilungswegen des Bundestages übermittelt worden. Dies betrifft die "Leitplanken" vom 13. Juni 2023 ebenso wie die Formulierungshilfe vom 30. Juni 2023 und die Änderungsanträge der Koalitionsfractionen vom 4. Juli 2023. An der Dauer der Übermittlungsvorgänge nimmt der Antragsteller auch keinen Anstoß.
- 125 Er rügt vielmehr, dass der konkrete Textentwurf, der Grundlage für die Beschlussempfehlung des Ausschusses war, erst spät fertig gestellt wurde. Diese Kritik an der Bundesregierung, sie habe einen "unfertigen" Gesetzentwurf eingebracht und bis zuletzt an dem "endgültig Gewoll-

- ten" gearbeitet, lässt sich mit der Annahme, dem Antragsteller seien - dem Antragsgegner zurechenbar - Informationen vorenthalten worden, nicht in Einklang bringen. Das Vorenthalten von Informationen kommt nur in Betracht, wenn sie vorliegen und gleichwohl nicht oder nur einzelnen Abgeordneten (vgl. BVerfGE 70, 324 <350>) zur Verfügung gestellt werden.
- 126 Soweit der Antragsteller meint, innerhalb des zuständigen Ministeriums seien geplante Änderungen erst in der Formulierungshilfe vom 30. Juni 2023 umgesetzt worden, erschließt sich nicht, welche früher verfügbare Information er hierüber vermisst. Der Antragsgegner hat dargelegt, dass im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz Änderungsgesichtspunkte aufgrund der Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Bundesregierung gewissermaßen vorgemerkt worden seien. Ein Informationsdefizit des Antragstellers gegenüber anderen Abgeordneten besteht insoweit gerade nicht, weil dem Bundestag und damit auch dem Antragsteller die Stellungnahme des Bundesrates - von der Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf am 17. Mai 2023 übermittelt - vorlag.
- 127 Auch aus der Kritik des Antragstellers, die Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse seien dem federführenden Ausschuss für Klimaschutz und Energie erst im Verlauf des 5. Juli 2023 übermittelt worden und hätten ihm damit nicht zur abschließenden Beratung am Morgen vorgelegen, ergibt sich kein Informationsgefälle zwischen den Abgeordneten.
- 128 b) Soweit der Antragsteller geltend macht, die Regierungsfaktionen hätten sich der Kommunikation verweigert, ist die Möglichkeit einer Verletzung seines Abgeordnetenrechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ebenfalls nicht ersichtlich.
- 129 Die Teilhabe parlamentarischer Minderheiten an der Willensbildung des Parlaments ist über die Rechte im Plenum des Bundestages hinaus auch durch Mitwirkungsbefugnisse in den Ausschüssen und anderen Untergremien, wenn dort der Sache nach die Entscheidungen fallen, gesichert (vgl. BVerfGE 44, 308 <319>; 70, 324 <363>; 80, 188 <222>; 140, 115 <153 Rn. 98>). Unabhängig davon, wie weit der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Einzelnen reicht - er gilt etwa nicht für Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses (vgl. BVerfGE 140, 115 <154 ff. Rn. 101 ff.>) - erstrecken sich gegenüber dem Bundestag durchsetzbare Rechte nicht auf informelle Gesprächsrunden. Sie sind dem Bundestag nicht als dessen Organisationsentscheidung zuzurechnen (vgl. BVerfGE 140, 115 <142 f. Rn. 68>).
- 130 Ebenso wenig können Abgeordnete der Minderheit vom Bundestag beanspruchen, in den internen Willensbildungsprozess der Mehrheit oder in deren Kommunikationskanäle zur Regierung einbezogen zu werden (vgl. Rossi, DÖV 2013, S. 205 <206>; Krings/Rudolph, ZRP 2023, S. 155 <157>). Der Antragsteller hat daher kein verfassungsmäßiges Recht auf Beteiligung an den Gesprächen zwischen dem zuständigen Ministerium und Berichterstattern der Koalitionsfraktionen über die Formulierungshilfen für Änderungsanträge. Auch der damit unvermeidbare Informationsvorsprung dieser Berichterstatter führt zu keinem anderen Ergebnis. Er ist der vom Grundgesetz vorgesehenen Konzeption einer von der Parlamentsmehrheit abhängigen Regierung (vgl. Rn. 107 f.) immanent und kann keine Mitwirkungsrechte, sondern gegebenenfalls nur hiervon zu trennende Informationsrechte auslösen (vgl. BVerfGE 140, 115 <158 f. Rn. 110 ff.>).
- 131 Der Verweis des Antragstellers auf die - seiner Ansicht nach unzureichende - Beantwortung der Kleinen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion durch die Bundesregierung im August 2023 hat keinen Bezug zum vorliegenden Organstreit. Weder ist der Antragsteller, der als einzelner Abgeordneter Rechte der Fraktion nicht im Wege der Prozessstandschaft geltend machen kann (vgl. BVerfGE 70, 324 <354>), insoweit antragsbefugt noch kann eine potentielle Verletzung von Auskunftspflichten durch die Bundesregierung im Organstreit gegenüber dem Bundestag geltend gemacht werden.
- 132 2. Aus dem Vorbringen des Antragstellers ergibt sich auch nicht, dass das Gesetzgebungsverfahren zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz seinen Zweck verfehlt haben könnte, die parlamentarische Willensbildung hierüber zu ermöglichen. Der Antragsteller macht zwar geltend, das Gesetzgebungsverfahren sei bis zum Erlass der einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts mit Fehlern "infiziert" gewesen, die sich dadurch, dass der Bundestag den Gesetzentwurf sodann "in die Tiefkühltruhe gelegt" habe, auch auf die Beratung und den Be-

schluss im September 2023 ausgewirkt hätten. Sein Vorbringen zielt darauf, dass es für die parlamentarische Willensbildung an einer tauglichen Diskussionsgrundlage gefehlt haben könnte.

- 133 Die Beurteilungen des Antragstellers finden jedoch schon im tatsächlichen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens keine Grundlage. Für die Beratungen des Entwurfs des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes lagen im Beratungsverlaufwechselnde, jeweils für die Willensbildung und die Möglichkeit zur Einflussnahme geeignete Beratungsgrundlagen vor. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung war entgegen der Einschätzung des Antragstellers nicht lediglich ein "Platzhalter" (a). In den Ausschussberatungen stellten die konkretisierungsbedürftigen "Leitplanken" nicht die alleinige Beratungsgrundlage dar (b). Bereits mit der Formulierungshilfe des Ministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 30. Juni 2023 lagen die für die Willensbildung notwendigen Informationen vor (c). Damit geht die Annahme des Antragstellers, es hätte zur Wahrung seiner Rechte weiterer Ausschussberatungen bedurft, schon im Ausgangspunkt ins Leere (d).
- 134 a) Nach Auffassung des Antragstellers war das Gesetzgebungsverfahren zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz schon von Beginn an durch den Fehler "infiziert", dass der von der Bundesregierung auf der Bundestagsdrucksache 20/6875 eingebrachte Gesetzentwurf lediglich "Platzhalterfunktion" gehabt habe und daher keine taugliche Beratungsgrundlage gewesen sei.
- 135 Ungeachtet dessen, dass kein Recht eines Abgeordneten darauf bestehen kann, eine als ungeeignet angesehene Vorlage nicht zu beraten (aa), erweist sich der Regierungsentwurf auf der Bundestagsdrucksache 20/6875 weder für sich genommen (bb) noch unter Berücksichtigung der in den "Leitplanken" zum Ausdruck gebrachten Änderungsziele der Koalitionsfraktionen (cc) noch aus der Rückschau des beschlossenen Gesetzes (dd) als ungeeignete Beratungsgrundlage.
- 136 aa) Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgt kein Recht eines Abgeordneten gegenüber dem Deutschen Bundestag, eine für ungeeignet erachtete Vorlage nicht zu beraten. Da Gesetzesvorlagen, die gemäß Art. 76 GG beim Deutschen Bundestag eingebracht worden sind, von diesem behandelt werden müssen (vgl. BVerfGE 1, 144 <153>), können Beratung und Abstimmung über einen Gesetzentwurf nicht verfassungswidrig sein (vgl. BVerfGE 2, 143 <173>). Vielmehr eröffnet die parlamentarische Beratung den Abgeordneten erst die Möglichkeit, einen Entwurf, den sie als überholt oder unfertig ansehen, abzulehnen oder durch Änderungsvorschläge zu einem aus ihrer Sicht "tauglichen" Gesetz zu machen.
- 137 bb) Davon abgesehen stellt der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 17. Mai 2023 (BT-Drucks 20/6875) auch keine ungeeignete Grundlage für die Beratung über Änderungen des Gebäudeenergiegesetzes dar. Er enthielt konkrete Vorschläge zur Änderung zahlreicher Normen des Gebäudeenergiegesetzes sowie hiermit in Zusammenhang stehender anderer Gesetze. Dem Entwurf war eine allgemeine Begründung mit Ausführungen zu allen in der Parlamentspraxis üblichen Gesichtspunkten vorangestellt. Auch die einzelnen Änderungsvorschläge wurden begründet. Damit lag für alle Abgeordneten eine gemeinsame Beratungsgrundlage vor, die es ermöglichte, sich über die Ziele des Reformvorschlages ebenso eine Meinung zu bilden wie über ihre Umsetzung. Die auch öffentlich intensiv geführte Debatte bestätigt dies.
- 138 Entgegen der Annahme des Antragstellers ergibt sich aus der Protokollerklärung des Bundesministers der Finanzen nichts anderes. Der Umstand, dass dieser intensive Beratungen und Änderungen an dem Gesetzentwurf im Deutschen Bundestag erwartete, bestätigt gerade die Eignung des Entwurfs als Grundlage dieser Beratung auch für diejenigen, die abweichende Reformvorstellungen verwirklichen wollten.
- 139 Auch die kurz vor der ersten Beratung im Plenum von den Koalitionsfraktionen vorgelegten "Leitplanken" stellen die Eignung des Regierungsentwurfs als Beratungsgrundlage nicht in Frage, sondern bestätigen sie. Indem die Koalitionsfraktionen ihre "Leitplanken" veröffentlichten und die Aufsetzung der ersten Lesung des Gesetzentwurfs für den 15. Juni 2023 beantragten, machten die Vertreter der Koalitionsfraktionen stattdessen deutlich, dass eine Mehrheit des Bundestages diesen Gesetzentwurf nicht nur beraten will, sondern ihn für eine geeignete Grundlage zur Umsetzung der eigenen Reformvorstellungen ansieht.
- 140 cc) Die "Leitplanken" ziehen die Eignung des Regierungsentwurfs als Beratungsgrundlage auch inhaltlich nicht in Zweifel. Sie formulieren auf zwei Seiten in kurzen Stichpunkten Ziele, die nach

Auffassung der Koalitionsfraktionen durch Änderungen des Regierungsentwurfs verwirklicht werden sollten.

- 141 Sollte der Antragsteller zunächst davon ausgegangen sein, dass die Ziele der Koalitionsfraktionen nur durch ein vollständig anderes Gesetz realisierbar seien, hat er hierzu jedenfalls nichts vorgetragen. Er hat lediglich darauf verwiesen, dass Vertreter der Koalitionsfraktionen die beabsichtigten Änderungen als grundlegend oder als Paradigmenwechsel ansahen. Daraus ergibt sich jedoch nicht, dass der Regierungsentwurf keine geeignete Beratungsgrundlage für dieses Vorhaben darstellte. Grundlegende Veränderungen oder Paradigmenwechsel sind als solche auch während eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens nicht ausgeschlossen. Sie können auch durch einzelne Korrekturen an den entscheidenden Stellen eines Gesetzentwurfs erfolgen.
- 142 dd) Schließlich zeigt der weitere Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens, dass auf der Grundlage des Regierungsentwurfs ein den Reformvorstellungen der Mehrheit des Bundestages entsprechendes Gesetz erarbeitet werden konnte.
- 143 b) Aus Sicht des Antragstellers setzt sich der Fehler des Gesetzgebungsverfahrens zudem darin fort, dass in den Ausschussberatungen nur die "Leitplanken" anstelle des "eigentlich gewollten" Gesetzentwurfs erörtert worden seien. Tatsächlich bildeten die konkretisierungsbedürftigen "Leitplanken" aber nicht die alleinige Beratungsgrundlage. Vielmehr hat der Ausschuss auch den Gesetzentwurf der Bundesregierung beraten. Insbesondere die Sachverständigenanhörung am 21. Juni 2023 wurde auf der Grundlage des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, ergänzt um das "Leitplanken"-Papier, durchgeführt. Der Antragsteller übergeht diese tatsächliche Beratungsgrundlage lediglich aufgrund seiner - wie ausgeführt (vgl. Rn. 134 ff.) - unzutreffenden Wertung, der Regierungsentwurf sei unmaßgeblich.
- 144 Vor allem erschöpften sich die Ausschussberatungen aber auch nicht in der Sachverständigenanhörung am 21. Juni 2023. Vielmehr lagen dem Ausschuss ab dem 30. Juni 2023 außerdem die Formulierungshilfe des Ministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz und ab dem 4. Juli 2023 die entsprechenden Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen vor. Die öffentliche Anhörung am 3. Juli 2023 und die Ausschussberatungen am 5. Juli 2023 fanden damit auch jeweils auf diesen Grundlagen statt.
- 145 c) Bereits die Formulierungshilfe vom 30. Juni 2023 enthielt auch die erforderlichen Informationen, damit eine Willensbildung über den Beratungsgegenstand bis zum Beratungsabschluss im Plenum erfolgen konnte. Der Antragsteller versucht ohne Erfolg, die Tauglichkeit der Formulierungshilfe als Beratungsgrundlage in Zweifel zu ziehen. Sein Einwand, die Formulierungshilfe sei zu kurzfristig vorgelegt worden, findet im tatsächlichen Geschehensablauf keine Grundlage (aa). Das weitere Vorbringen, die Verbindlichkeit dieses Vorschlags sei unklar gewesen, bestätigt sich ebenfalls nicht (bb). Schließlich kann seine Kritik, die Urheberschaft für die Änderungsanträge habe nicht beim Parlament gelegen, verfassungsrechtliche Bedenken nicht begründen (cc).
- 146 aa) In erster Linie meint der Antragsteller, die Formulierungshilfe sei zu kurzfristig vorgelegt worden und aus diesem Grund für den weiteren Beratungsverlauf unmaßgeblich. Diese Annahme geht jedoch am tatsächlichen Beratungsgeschehen vorbei.
- 147 In der öffentlichen Anhörung kritisierten zwar zahlreiche Sachverständige die kurze Vorbereitungszeit. Teilweise wiesen sie auch darauf hin, dass sie aus diesem Grund nur punktuell und nicht umfassender Stellung nähmen. Gleichwohl boten alle Beteiligten über die Formulierungshilfe, sie diene also trotz dieser Kritik als gemeinsame Beratungsgrundlage. Auch der Antragsteller stellte zu ihr eine Frage.
- 148 Die weiteren Mitglieder des Bundestages konnten die Formulierungshilfe vom 30. Juni 2023 ebenfalls ihrer Willensbildung zugrunde legen. Sie war ihnen noch am frühen Abend des 30. Juni 2023 zugeleitet worden. Weder für das Verständnis der öffentlichen Anhörung am 3. Juli 2023 noch für die Fraktionssitzungen am 4. Juli 2023 fehlte damit die Beratungsgrundlage.
- 149 bb) Zudem soll nach Ansicht des Antragstellers die Formulierungshilfe keine taugliche Beratungsgrundlage gewesen sein, weil über ihre "Verbindlichkeit" Unklarheit bestanden habe. Die Formulierungshilfe sei zum einen formal und rechtlich etwas anderes als die späteren Änderungsanträge. Zum anderen sei zum Zeitpunkt der öffentlichen Ausschussanhörung am 3. Juli

2023 noch nicht klar gewesen, ob die FDP-Fraktion den Änderungen zustimmen werde. Beides überzeugt nicht.

- 150 Für die Möglichkeit der Willensbildung kommt es auf die formale Unterscheidung zwischen der Formulierungshilfe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz und den Änderungsanträgen der Koalitionsfraktionen nicht an. Aus den Protokollen der Ausschussberatungen ergibt sich, dass alle Beteiligten davon ausgingen, die am 30. Juni 2023 versandte Formulierungshilfe werde so formuliert und gestaltet sein, dass die Koalitionsfraktionen sie ohne substantielle Abweichungen für ihre Änderungsanträge zur Beratung am 5. Juli 2023 würden verwenden können (vgl. etwa Kurzprotokoll der 71. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 27. Juni 2023, Protokoll-Nr. 20/71, S. 3 f.; Wortprotokoll der 73. Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 3. Juli 2023, Protokoll-Nr. 20/73, S. 8). Der Antragsteller hat nicht dargelegt, dass diese Erwartung enttäuscht wurde. Seine Behauptung, es habe noch substantielle Änderungen zwischen der Formulierungshilfe und den Änderungsanträgen gegeben, konnte er nicht belegen. Von den behaupteten "mindestens 30 Änderungen" benannte er lediglich drei Abweichungen konkret, die einzelne Korrekturen enthielten und weder die Regelungskonzeption des Gesetzentwurfs als solchen berührten noch sonst substantielle Veränderungen darstellten.
- 151 Auch die zum Zeitpunkt der öffentlichen Ausschussanhörung am 3. Juli 2023 noch ausstehende Zustimmung der FDP-Fraktion zu den Änderungsanträgen, die dem Ausschuss am 4. Juli 2023 vorgelegt wurden, führte tatsächlich nicht zu Unsicherheiten. Vielmehr entsprach es - wie vom Antragsgegner ausgeführt - den Gepflogenheiten des 20. Deutschen Bundestages, dass die FDP-Fraktion regelmäßig erst in ihrer Fraktionssitzung am Dienstag Vorlagen der Koalitionsfraktionen zustimmte. Durch den entsprechenden Vorbehalt war die Möglichkeit zur inhaltlichen Beratung schon vor diesem Zeitpunkt für die anderen Mitglieder und Gremien des Bundestages gerade nicht beeinträchtigt.
- 152 cc) Schließlich stützt der Antragsteller seine Annahme der Unmaßgeblichkeit der Formulierungshilfe darauf, dass auch noch für die Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen vom 4. Juli 2023 die Urheberschaft allein beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz gelegen habe. Dabei folge aus Art. 76 Abs. 1 GG, dass der Initiant selbst seine Vorlage nicht mehr verändern dürfe.
- 153 Durch dieses Vorbringen wird die Eignung der Formulierungshilfe als Beratungsgrundlage indes nicht in Frage gestellt. Der Ausschuss kann über Gegenstände in seinem Geschäftsbereich beraten (vgl. § 62 Abs. 1 Satz 3 GO-BT). Dazu zählen auch einschlägige Informationen der Bundesregierung.
- 154 Auch stehen weder Art. 76 GG noch andere Vorgaben des Grundgesetzes der Praxis von Formulierungshilfen der Bundesregierung für parlamentarische Änderungen an Regierungsvorlagen entgegen. Dass sie damit auf Änderungen ihrer eigenen Gesetzesinitiativen Einfluss nimmt, führt zu keiner anderen Beurteilung. Verfassungsrechtlich geboten ist die Beratung und Willensbildung auch hierüber im Bundestag. Diese hat vorliegend stattgefunden.
- 155 d) Eine Verletzung der Abgeordnetenrechte dadurch, dass nach Erlass der einstweiligen Anordnung keine weiteren Ausschussberatungen durchgeführt wurden, scheidet damit aus. Der Antragsteller unterstellt, dass die bis zum Erlass der einstweiligen Anordnung abgehaltenen Ausschussberatungen unmaßgeblich seien. Dies trifft nicht zu. Der Ausschuss hat insbesondere auch über die Vorschläge zur Änderung des Regierungsentwurfs beraten. Zwar waren diese Beratungen zeitlich stark verdichtet, aber weder außergewöhnlich kurz noch inhaltsleer noch ohne Ergebnis.

## C.

- 156 Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

