

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

Vorab per Telefax:
+49 (721) 9101-382

Essen, den 20. März 2025

Verfassungsbeschwerde

des

Herrn Marcel Luthe, [REDACTED]

– Beschwerdeführer und Antragsteller –

gegen

1) Deutscher Bundestag, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Antragsgegner zu 1) –

2) Der Bundespräsident, Spreeweg 1, 10557 Berlin

- Antragsgegner zu 2) –

wird beantragt,

1) festzustellen, dass bei der am 18.03.2025 in Dritter Beratung in namentlicher Abstimmung gefasste Beschluss über den Antrag der Fraktionen der SPD und der CDU/CSU des 20. Deutschen Bundestages über das Gesetz zur Änderung des

Grundgesetzes (BT-Drucksache 20/15096) nicht zustande gekommen ist, hilfsweise nichtig ist, höchst hilfsweise schwebend unwirksam ist.

2) dem Bundespräsidenten vorläufig bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache aufzugeben, es zu unterlassen, das vom Deutschen Bundestag in der Schlussabstimmung vom 18. März 2025 verabschiedete Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucksache 20/15096) gegenzuzeichnen.

Gerügt wird die Verletzung des

- Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG

Zusammenfassend stellen sich im Rahmen der Verfassungsbeschwerde zwei zentrale Fragen, die das Bundesverfassungsgericht bisher nicht beantwortet hat:

a) Was ist ein erster Zusammentritt eines neu gewählten Bundestages konkret, welche Mindestanforderungen sind zu erfüllen?

b) Ist entgegen seines Wortlauts Art. 38 III GG, § 45 Abs. 1 Satz 1 BWahlG dahingehend zu verstehen, dass nicht „der Bundestag“ zusammentreten muss, sondern zusätzliche Anforderungen zu erfüllen sind?

Die Verfassungsbeschwerde gründet auf folgenden Sachverhalt und den nachstehenden Gründen:

I. Sachverhalt

Der Beschwerdeführer ist deutscher Staatsbürger.

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages am 18. März 2025 zum Tagesordnungspunkt 1 betreffend den von den

Fraktionen der 20. Wahlperiode eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucksache 20/15096, Anlage 1).

Dieser Sitzung waren verschiedene Anträge auf Erlass einstweiliger Anordnungen in Organstreitverfahren vorausgegangen, bei denen die Antragsteller – sämtlich Mitglieder des 20. Deutschen Bundestages oder Personen, die bei Erlass der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts noch nicht eine Mitgliedschaft im 21. Deutschen Bundestag erworben hatten – verschiedene Aspekte der Vorgehensweise der Fraktionen von SPD und CDU/CSU des 20. Deutschen Bundestages kritisierten.

Alle entsprechenden Anträge wurden verworfen.

Am 18.03.2025 um 10:00 Uhr eröffnete die Abgeordnete Bärbel Bas des 20. und 21. Deutschen Bundestages die Sitzung des Bundestages mit den Worten: „Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich wünsche Ihnen allen einen wunderschönen guten Morgen. Die Sitzung ist eröffnet.“

Sie führte weiter aus, sie „habe den Deutschen Bundestag aufgrund eines Verlangens der Fraktionen der SPD und der CDU/CSU zur zweiten und dritten Beratung des von den Fraktionen der SPD und CDU/CSU eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes einberufen.“ (Plenarprotokoll vom 18.03.2025 als Anlage)

Dem vorangegangen war am 14.03.2025 die Sitzung des Bundeswahlausschusses, in der dieser das Ergebnis der Wahlen zum 21. Deutschen Bundestag abschließend festgestellt und verkündet hat und 630 gewählte Bewerber festgestellt hat.

Im weiteren Verlauf der Sitzung vom 18.03.2025 wies der Abgeordnete Dr. Dirk Spaniel (Werteunion) insoweit unwidersprochen darauf hin, dass etwa 400 Abgeordnete des 21. Deutschen Bundestages anwesend seien. (Seite 27785 des Plenarprotokolls, Anlage 2). Dies bestätigt sich aus der Anwesenheitsliste.

Schließlich wies die Abgeordnete Bas auf das erforderliche Zustimmungsquorum hin: „Ich weise darauf hin, dass zur Annahme des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes die Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestages erforderlich ist.“ Dieses hatte sie allerdings irrtümlich mit 489 Stimmen angegeben.

An der namentlichen Abstimmung beteiligten sich insgesamt 718 Personen, von denen nach dem Inhalt des Plenarprotokolls 512 mit Ja und 206 mit Nein stimmten.

Die Abgeordnete Bas erklärte:

Damit komme ich zu dem von den Schriftführerinnen und Schriftführern ermittelten Ergebnis der namentlichen Abstimmung über den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h):

Abgegebene Stimmenkarten 720. Mit Ja haben gestimmt 513, mit Nein haben gestimmt 207, keine Enthaltungen. Nach Artikel 79 Absatz 2 Grundgesetz ist zur Annahme des Gesetzes die Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestages erforderlich. Das sind 489 Ja-Stimmen.

Der Gesetzentwurf ist mit der erforderlichen Mehrheit angenommen.

Der Bundesrat plant in seiner 1052. Sitzung am 21.03.2025 ab 09:30 Uhr die dortige Drucksache 115/25 (Anlage 3) zu behandeln.

Mit der danach erfolgenden Zeichnung durch den Bundespräsidenten wäre die mit dem Gesetzentwurf intendierte Änderung des Grundgesetzes vollendet.

Dagegen wendet sich der Beschwerdeführer.

II. Rechtliche Aspekte

a) Art. 38 III GG i.V.m. § 45 Abs. 1 Satz 1 BWahlG

1) Erstfassung

Artikel 38 des Grundgesetzes regelt die Wahl und den Status der Abgeordneten des Bundestages. Zu Einzelheiten macht die Norm des Art. 38 III GG davon Gebrauch, die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Abgeordnetenrechts und des Wahlrechts auf den Bundesgesetzgeber zu übertragen. Das Bundesverfassungsgericht spricht von Gesetzgebungsauftrag und Regelungsauftrag (BVerfGE 95, 335 (349, 366) = NJW 1997, 1553 (1557); BVerfGE 97, 317 (323) = NJW 1998, 2892 f.)

Für seine Gesetzgebung kommt dem Gesetzgeber – bei Beachtung des Demokratieprinzips und der Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 – sowohl bei der Systementscheidung als auch bei dessen näherer Ausgestaltung ein erheblicher einfachgesetzlicher Gestaltungsspielraum zu (BVerfGE 95, 335 (349) mwN = NJW 1997, 1553 (1554); BVerfGE 157, 300 (312)).

Von dieser Kompetenz hat der Gesetzgeber unter anderem in Gestalt des Bundeswahlgesetzes Gebrauch gemacht und den Erwerb der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag dort näher geregelt:

In der ursprünglichen Fassung des Bundeswahlgesetzes (1/4090) war der Erwerb der Mitgliedschaft im Bundestag noch in § 49 Abs. 1 geregelt. „Ein gewählter Bewerber erwirbt die Mitgliedschaft im Bundestag mit dem Eingang der schriftlichen Annahmeerklärung beim Bundeswahlleiter.“

Zur Begründung führt die Drucksache aus, *dass die Wahl nicht ohne weiteres wirksam werden solle, sondern der ausdrücklichen Annahme durch den Bewerber bedürfe, der frei über diese entscheiden solle.*

2) Neufassung 1974

Mit der Neufassung in der 7. Wahlperiode (7/2873) wurde der Erwerb der Mitgliedschaft in § 45 BWahlG verlagert, der wie folgt gefasst war:

„Ein gewählter Bewerber erwirbt die Mitgliedschaft im Bundestag mit dem frist- und formgerechten Eingang der auf die Benachrichtigung nach § 41 Abs. 2 oder § 42 Abs. 3 erfolgenden Annahmeerklärung beim zuständigen Wahlleiter, jedoch nicht vor Ablauf der Wahlperiode des letzten Bundestages und im Falle des § 44 Abs. 4 nicht vor Ausscheiden des nach dem ursprünglichen Wahlergebnis gewählten Abgeordneten. Gibt der Gewählte bis zum Ablauf der gesetzlichen Frist keine oder keine formgerechte Erklärung ab, so gilt die Wahl zu diesem Zeitpunkt als angenommen.

Eine Erklärung unter Vorbehalt gilt als Ablehnung. Annahme- und Ablehnungserklärung können nicht widerrufen werden.“

Zur Begründung führte der Gesetzgeber aus:

Die Neufassung enthält materiell keine Änderung gegenüber der geltenden Regelung.

*Sie stellt lediglich klarer heraus, daß die Wahl nicht unmittelbar zur **Mitgliedschaft im Bundestag** führt, sondern daß diese erst **nach Feststellung des Wahlergebnisses und Benachrichtigung** nach § 41 Abs. 2 oder § 42 Abs. 3 BWG mit dem **Eingang der auf die Benachrichtigung hin abgegebenen Erklärung** des vom Kreiswahlausschuß oder Bundeswahlausschuß endgültig für gewählt erklärten Bewerbers gegenüber dem Kreiswahlleiter oder Landeswahlleiter, daß er die Wahl annimmt, **erworben wird**. Eine spontane, vorzeitige Annahmeerklärung – also eine vor Benachrichtigung und Aufforderung zur Abgabe der Annahmeerklärung abgegebene Äußerung – ist danach rechtsunwirksam.*

*Ebenso wie die Ablehnungserklärung muß auch die **Annahmeerklärung**, da sie in der Regel **unmittelbar kraft Gesetzes zur Mitgliedschaft im Bundestag** führt, unwiderruflich sein. Will der Abgeordnete sein Mandat nicht ausüben, bleibt ihm die Möglichkeit des Verzichts (§ 46 BWG).*

3) Neufassung 2007

In der 16. Wahlperiode ist § 45 dann in seiner gegenwärtigen Fassung (Drucksache 16/7461) entstanden: „Ein gewählter Bewerber erwirbt die Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag nach der abschließenden Feststellung des Ergebnisses für das Wahlgebiet durch den Bundeswahlausschuss (§ 42 Absatz 3 Satz 1) mit der Eröffnung der ersten Sitzung des Deutschen Bundestages nach der Wahl.“

Zur Begründung wurde ausgeführt:

Die Regelung über den Mandatserwerb, die bisher eine förmliche Annahme oder Ablehnung der Wahl durch die Gewählten innerhalb einer Woche vorsah, wird in Ansehung der unterschiedlichen Situation der Gewählten bzw. Nachrücker differenziert gestaltet. Für die Hauptwahl, den weitaus häufigsten Fall des Mandatserwerbs, sowie für die Ersatzwahl und auf Grund der Verweisung in § 43 Abs. 3 BWG für die Nachwahl entfällt künftig die förmliche Annahme oder Ablehnung der Wahl. Lediglich bei einem Mandatserwerb durch Listennachfolge oder Wiederholungswahl bleibt sie bestehen.

Für eine Hauptwahl gilt, dass wenn sich Bewerber zur Wahl stellen und ihrer Nominierung ausdrücklich zustimmen, kann davon ausgegangen werden, dass sie in der Regel auch zur Annahme des Mandats bereit sind, wenn dies das Wahlergebnis ergibt.

Diese Vermutung wird von den bisherigen Erfahrungen in der Praxis gestützt und bestätigt. Für eine förmliche Annahme oder eine gesetzliche Annahmefiktion besteht daher kein Bedarf.

Stattdessen soll mit der abschließenden Feststellung des Wahlergebnisses für die Landeslisten durch den Bundeswahlausschuss nach § 42 Abs. 2 BWG kraft Gesetzes die Wahl für alle im Wahlkreis und über Landesliste Gewählten als angenommen gelten. Der Bundeswahlausschuss stellt zwar ausschließlich die nach Zweitstimmen über

Landeslisten gewählten Bewerber fest. Um eine Einheitlichkeit des Annahmezeitpunktes zu erreichen ist aber auch für die in den Wahlkreisen Gewählten dieser Zeitpunkt entscheidend und nicht die an unterschiedlichen Tagen erfolgenden Feststellungen der Kreiswahlausschüsse nach § 41 Abs. 1 BWG. Die Benachrichtigung durch den zuständigen Wahlleiter (vgl. Nummer 11 und 12) hat künftig eine rein deklaratorische und informative Funktion.

Eine Ablehnung des Erwerbs der Mitgliedschaft ist zwischen dem Zeitpunkt der Feststellung des Wahlergebnisses durch den Bundeswahlausschuss und dem Zusammentritt des neu gewählten Deutschen Bundestages zur konstituierenden Sitzung, also bis zum Mandatserwerb, nach wie vor möglich.

Der gewählte Bewerber, dessen Mandatserwerb nunmehr automatisch ohne Annahmeerklärung erfolgt, wird nicht gezwungen, gegen seinen Willen das Mandat zu erwerben. Die Ablehnungserklärung erfolgt unabhängig von einer Wahl als Wahlkreis- oder Listenkandidat gegenüber dem zuständigen Landeswahlleiter, weil dieser die notwendige Listennachfolge veranlasst.

Ebenso wie bei der Hauptwahl soll auch bei der Ersatzwahl aus Vereinfachungs- und Gleichbehandlungsgründen auf die förmliche Annahme der Wahl zugunsten einer automatischen Wahlannahme verzichtet werden. Auch in diesem Fall kann der unmittelbar vor der Ersatzwahl durch Aufstellung zum Ausdruck gebrachte Wille zur Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag bei tatsächlich erfolgter Wahl vermutet werden.

Gleiches gilt über die Verweisung in § 43 Abs. 3 BWG auch für die Nachwahl. Diese darf spätestens sechs Wochen nach der Hauptwahl stattfinden (§ 43 Abs. 2 Satz 1 BWG). Wegen der zeitlichen Nähe zur Hauptwahl und damit zur Aufstellung der Wahlvorschläge kann die Vermutung des Willens zur Annahme der Wahl auf die Nachwahl ausgedehnt werden.

Als Ausnahme zum automatischen Mandatserwerb ohne Annahmeerklärung wird die Berufung von Listennachfolgern und von bei Wiederholungswahlen nach § 44 BWG Gewählten mittels förmlicher Annahmeerklärung geregelt. Im Gegensatz zur Berufung eines durch die Bundestagswahl unmittelbar Gewählten kann im Falle eines späteren Nachrückens von der Landesliste bei Ausscheiden eines Abgeordneten, das teilweise mit großem zeitlichen Abstand zur Wahl und manchmal für den Nachfolger überraschend geschieht, im Regelfall nicht vom Willen zur Mandatsannahme ausgegangen werden.

Die persönlichen Umstände können sich seitdem geändert haben oder andere Gründe den Bewerber bewegen, von seinem damals mit der Bewerbung auf dem Wahlvorschlag einer Partei zum Ausdruck gebrachten Willen nunmehr Abstand zu nehmen. Diese Erwägungen gelten für den erfolgreichen Bewerber bei einer Wiederholungswahl entsprechend (vgl. auch Begründung zu Nummer 14).

Das Verfahren wird durch den Verzicht auf eine förmliche Mandatsannahmeerklärung als Regelfall sowohl für die gewählten Abgeordneten als auch für die Wahlleitung vereinfacht. Dies fordert auch der Bundesrat in seiner EntschlieÙung vom 10. Februar 2006 (Bundesratsdrucksache 789/05 [Beschluss]). Im Übrigen werden die in der Praxis auftretenden Probleme, die Annahmeerklärung form- und fristgerecht an die zuständigen Wahlleiter zurückzusenden, beseitigt.

In erster Lesung am 13.12.2007 sind die Plenarreden nur zu Protokoll gegeben worden. Der Kollege Mayer (Altötting) begründete für die CDU/CSU den Entwurf wie folgt:

*Eine Verfahrensvereinfachung führen wir im Zusammenhang mit dem Erwerb des Mandates im Deutschen Bundestag ein, zumindest für die durch die Hauptwahl gewählten Bewerber. Hier wird künftig **keine förmliche Mandatsannahmeerklärung mehr erforderlich** sein. Auf diese förmliche Erklärung kann verzichtet werden, weil die Tatsache, dass sich ein Bewerber zur Wahl stellt und nominiert wird, die Vermutung nahe legt, dass er bereit ist, das Mandat anzunehmen, wenn er gewählt*

wird. Nur für den Fall, dass er entgegen dieser Vermutung das Mandat nicht annehmen will, soll er dies ausdrücklich erklären müssen.

Die in zweiter Lesung erfolgte Plenardebatte vom 24.01.2008 hat sich viel mit Wahlcomputern, aber keine Sekunde mit den Folgen dieser Neufassung hinsichtlich des Mandatserwerbs beschäftigt. (Plenarprotokoll Seite 14663 ff.)

Zusammenfassend entsteht nach dem Willen des Grundgesetzgebers die Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag **dennach „nach der abschließenden Feststellung des Ergebnisses für das Wahlgebiet durch den Bundeswahlausschuss mit der Eröffnung der ersten Sitzung des Deutschen Bundestages nach der Wahl.**

Den Gesetzesbegründungen ist zu entnehmen, dass rechtshistorisch kein Unterschied gemacht wird zwischen einem „alten“ oder „neuen“ Bundestag, was angesichts des erst 1976 beseitigten Problems einer womöglich längeren parlamentsfreien Zeit nicht überraschend ist.

b) Art. 39 Abs. 1 und 2 GG

In seiner ursprünglichen Fassung sah Art. 39 Abs. 1 GG vor, dass die Wahlperiode des Bundestages vier Jahre nach dem ersten Zusammentritt des Bundestages oder mit seiner Auflösung endet.

Die heutige Fassung ist 1976 entstanden aus den folgenden Gründen:

Da bereits am 03.10.1976 gewählt wurde, durch die Altregelung des Abs. 1 aber ein Zusammentreten des neuen Bundestages frühstens am 14.12.1976 möglich gewesen wäre, wäre eine ungewöhnlich lange Phase entstanden, in der ein Bundestag, der erkennbar nicht mehr den Willen des Volkes erkennbar abbildet, noch Entscheidungen fällen könnte.

Der Verfassungsgeber stellte dabei erkennbar auf **Art. 20 II GG** ab, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, von diesem in Wahlen (...) ausgeübt wird.

So postuliert auch das Bundesverfassungsgericht, dass das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch das Organ der Gesetzgebung, den Bundestag haben muss (BVerfGE 93, 37 (66) = NVwZ 1996, 574).

Durch das Zeitelement kann dieser effektive Einfluss leerlaufen. Es ist daher ein demokratisches Gebot, den durch das Volk geäußerten Willen über die Ausübung der Staatsgewalt durch den Bundestag unverzüglich umzusetzen und mit dem Demokratieprinzip unvereinbar, im Wissen um einen gegenläufigen Willen des Volkes nach einer Wahl noch andere Entscheidungen zu treffen.

Eben dies wollte der Verfassungsgeber mit der Neufassung des Art. 39 I, II GG am 01.07.1976 klarstellen.

Das findet sich auch in der Begründung der Drucksache deutlich: ***„Der neu gewählte Bundestag kann noch nicht beschließen, während der bestehende Bundestag zwar noch beschließen darf, aber seine politische Legitimation durch die zwischenzeitlich erfolgte Wahl eines neuen Bundestages problematisch geworden ist.“***

Ebenso in der Drucksache 7/5491:

Während der 8. Bundestag schon am 3. Oktober 1976 gewählt wird, kann er jedoch frühestens am 14. Dezember 1976 zusammentreten, weil die 7. Wahlperiode erst am 13. Dezember 1976 endet. **Das ist verfassungspolitisch unerwünscht. Durch die vorgeschlagene Änderung des Artikels 39 GG soll daher sichergestellt werden, daß sich diese Konstellation künftig nicht wiederholt.**

Im Plenarprotokoll der 7. Wahlperiode findet sich auf Seite 18389 die Ausführung des Berichterstatter Dr. Lenz (CDU/CSU) zu den Motiven:

Wir meinen eben, daß mit der Wahl eines neuen Bundestages die Legitimation des alten zur Regelung von streitigen Sachverhalten entfällt. Das kann man sich leicht dadurch klarmachen, wenn man sich vorstellt, daß nach den Wahlen, falls diese eine neue Mehrheit ergeben sollten, die alte Mehrheit noch strittige Vorlagen verabschiedet. Das wäre, wenn es überhaupt rechtlich zulässig sein sollte, politisch jedenfalls völlig unerträglich.

(...)

Es gibt keinen Kündigungsschutz für Abgeordnete. Das mag man als Abgeordneter außerordentlich bedauern, aber das ist nun einmal so. Der wahre Grund, weshalb der neue Bundestag nicht nach der Wahl alsbald zusammentreten soll, liegt nach unserer Überzeugung klar auf der Hand.

Ohne Rücksicht auf das Wahlergebnis möchte sich die derzeitige Mehrheit im Parlament den möglichst unkontrollierten Besitz der Macht so lange als irgend möglich erhalten.

Dies zu verhüten war Zweck der Einführung der Norm des Art. 39 GG in seiner aktuell gültigen Fassung.

c) Entstehen des Bundestages, Selbstorganisationsrecht und Diskontinuitätsprinzip

Mit seinem Beschluss vom 13.03.2025 zu 2 BvE 3/25 (Alt-Bundestag I) einen Tag vor Feststellung des Ergebnisses der Bundestagswahlen vom 23.02.2025 hat das Bundesverfassungsgericht deutlich auf das Selbstorganisationsrecht und das Diskontinuitätsprinzip hingewiesen und sowohl den dortigen Antragstellern – zwei Abgeordneten des

20. Bundestages und einer – verfassungsrechtlich zu diesem Zeitpunkt schlicht nicht existenten „Vor-Fraktion“ – ebenso überdeutliche Hinweise erteilt:

Der neue Bundestag ist durch die Einberufung des alten Bundestages nicht an seiner Konstituierung gehindert. Umgekehrt beendet der Zusammentritt des neuen Bundestages gemäß Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG die Wahlperiode des alten Bundestages. **Das Grundgesetz macht hierfür** – abgesehen von der 30-Tage-Frist des Art. 39 Abs. 2 GG – **keine Vorgaben.**

Allein der neue Bundestag entscheidet über seinen Zusammentritt (vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 1 GO-BT, I f) <Sep. 2010>) und damit das Erlöschen der Rechte und Pflichten des alten Bundestages.

Zwar entspricht es der parlamentarischen Übung und § 1 Abs. 1 GO-BT, dass die Präsidentin des alten Bundestages den neuen Bundestag einberuft. Insoweit stützt sie sich aber nicht auf das ihr vom alten Bundestag verliehene Amt. Ihr Handeln wird vielmehr als treuhänderische Ausübung des Selbstversammlungsrechts des neugewählten Bundestages angesehen (vgl. etwa Hölscheidt, in: Bonner Kommentar, Art. 39 Rn. 126 f. <Juli 2019>; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 39 Rn. 46 <August 2024>: „ohne Auftrag als dessen Geschäftsführer handelnd“).

Diesem steht es frei, auch auf anderem Wege zusammenzutreten (vgl. Hölscheidt, in: Bonner Kommentar, Art. 39 Rn. 127 <Juli 2019>; Payandeh, in: Schliesky/Morlok/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 7 Rn. 9).

Das Bundesverfassungsgericht nimmt also offenkundig mit dem Verfassungsgesetzgeber und dem Unterzeichner an, dass ein Bundestag bereits vor seiner Konstituierung entsteht, denn andernfalls könnte dieser nie aus eigener Kraft über seinen Zusammentritt irgendwie entscheiden noch könnten die Gewählten die Mitgliedschaft in seinem solchen erwerben (Art. 38 III GG, § 45 Abs. 1 S. 1 WahlG).

Das Grundgesetz kennt auch nicht zwei parallel existierende Bundestage, sondern nur „den Bundestag“.

Es ist in der öffentlichen Debatte eingewandt worden, es liege allein in der Hand des „alten“ Bundestages, seine Wahlperiode zu beenden, der „neue“ Bundestag müsse sich in Geduld üben, es liege ggf. eine Regelungslücke vor.

Diese Auffassung widerspricht nicht nur dem klaren Willen des Verfassungsgebers und dem Demokratieprinzip, es besteht auch nach dem insoweit eindeutigen und auch aus den Beratungen des Verfassungsgebers nicht anders als wörtlich zu ermittelnden Sinn der Regelung keine Regelungslücke: § 45 Abs. 1 Satz 1 BWahlG bestimmt das Ende der Legislaturperiode auf den Zeitpunkt „der Eröffnung der ersten Sitzung des Deutschen Bundestages nach der Wahl“, denn ab diesem Moment ist der neue Bundestag existent und handlungsfähig.

Eben damit wurde und wird im Lichte der Plenardebatte 1976 verhindert, dass ein abgewähltes Parlament unter Verletzung des Demokratieprinzips nach der Wahl noch einmal zusammentritt um dem Volke einen Schaden zuzufügen, wobei Schaden hier alles meint, was nach dessen in der Wahl geäußerten Willen ab der Wahl durch diese unmöglich werden sollte.

Ob er denn tatsächlich handeln will, entscheiden die Abgeordneten frei.

Doch steht damit zum einen fest, dass in Ermangelung einer Geschäftsordnung des 21. Deutschen Bundestages oder irgendeines Aktes der Selbstorganisation die Abgeordneten alle gleichrangig sind, kein Amt der 20. Wahlperiode mehr besteht, zum anderen die Abgeordneten der 20. Wahlperiode keine Abgeordneten „des Bundestages“ mehr sind.

Zudem hat durch das Diskontinuitätsprinzip eine Behandlung der BT-Drucksache 20/15096 ihre Erledigung gefunden.

Offen ist, was „Zusammentritt“ bedeuten soll. Nach dem Hinweis des Bundesverfassungsgerichts im vorstehend zitierten Beschluss kann verfassungsrechtlich legitimiert jeder Abgeordnete selbst den Zusammentritt initiieren.

Welche Folge hätte es, wenn ein Abgeordneter einlädt und keine anderen Abgeordneten erschienen? Oder sich die Abgeordneten getrennt an zwei Orten versammelten? Gäbe es damit keinen „neuen Bundestag“?

Die Antwort kann nur lauten, dass jedes Handeln eines „neuen“ Mitglieds des Bundestages die Wahlperiode des alten beendet, denn nur dann wäre das Organstreitverfahren eröffnet, um über etwaige Streitfragen zwischen den Mitgliedern des Bundestages zu entscheiden.

Daher ist der 20. Deutsche Bundestag mit dem Zusammentritt des Bundestages am 18.03.2025 unter Anwesenheit von etwa 400 Abgeordneten des 21. Deutschen Bundestages, die auch als Abgeordnete gehandelt haben wie die Kollegin Bas, der Kollege Frei oder der Kollege Dr. Baumann erloschen und der 21. Deutsche Bundestag entstanden.

Entgegen der Darstellung im Plenarprotokoll lag daher die nach Art. 79 II GG erforderliche Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages zum Zeitpunkt der Beschlussfassung nicht vor.

Denkbar – aber äußerst fernliegend – wäre allenfalls, dass dem Bundestag bis zu einem im Grundgesetz nicht vorgesehen besonderen Akt sowohl die Abgeordneten des 20. als auch des 21. Bundestages gleichzeitig angehören würden. Dies hätte zur Folge, das – ungeachtet von „Doppelmandaten“ – diesem „Bundestag“ 1363 Abgeordnete angehören würden, von denen 909 (2/3) der Gesetzesvorlage hätten zustimmen müssen, was offensichtlich nicht der Fall ist.

IV. Persönliche Betroffenheit

Der Beschwerdeführer ist deutscher Staatsbürger. Er hat – ungeachtet der Inhalte und Folgen des angegriffenen Beschlusses - wie jeder Staatsbürger als Angehöriger des Volkes einen Anspruch aus dem Demokratieprinzip darauf, dass die Staatsgewalt durch das durch das Volk gewählte Parlament ausgeübt wird.

V. Folgenabwägung der Einstweiligen Anordnung

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

Die Gründe müssen so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen (vgl. BVerfGE 151, 152 <161 Rn. 24> – Wahlrechtsausschluss Europawahl - Eilantrag; stRspr).

Der Erlass kann allein der vorläufigen Sicherung des streitigen organschaftlichen Rechts des Antragstellers dienen, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung der Hauptsache durch Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt wird (vgl. BVerfGE 89, 38 <44>; 96, 223 <229>; 98, 139 <144>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>; 145, 348 <356 f. Rn. 29>; 150, 163 <166 Rn. 10>; 151, 58 <65 Rn. 15>; 154, 1 <9 Rn. 23> – Abwahl des Vorsitzenden des Rechtsausschusses - eA; 155, 357 <375 Rn. 40>; 159, 1 <9 Rn. 24> – Vorschlagsrecht zur Wahl eines Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages -

eA; 159, 14 <22 Rn. 26> – Wahl eines Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages - eA; 162, 188 <199 Rn. 29> – Bestimmung von Ausschussvorsitzenden im Deutschen Bundestag - eA).

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

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

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

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

4. Das Bundesverfassungsgericht ist bei seiner Entscheidung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG nicht an den Antrag gebunden und kann gehalten sein, sich bei mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten hinsichtlich des Inhalts einer einstweiligen Anordnung für

die Maßnahme zu entscheiden, welche sich im Rahmen der Folgenbewertung am wenigsten nachteilig auswirkt (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. November 2022 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 229 m.w.N.).

5. Durch eine einstweilige Anordnung darf die Hauptsache grundsätzlich nicht vorweggenommen werden (vgl. BVerfGE 34, 160 <162>; 46, 160 <163 f.>; 67, 149 <151>; 147, 39 <46 f. Rn. 11>; 152, 63 <65 Rn. 5> – Einstweilige Anordnung PSPP II; stRspr), denn sie soll lediglich einen Zustand vorläufig regeln, nicht aber die Hauptsache präjudizieren (vgl. BVerfGE 8, 42 <46>; 15, 219 <221>; 147, 39 <47 Rn. 11>; 152, 63 <66 Rn. 5>; 159, 40 <58 Rn. 53>).

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

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

Die Vorwegnahme der Hauptsache steht indes der Zulässigkeit eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ausnahmsweise dann nicht entgegen, wenn eine Entscheidung in der Hauptsache voraussichtlich zu spät käme und dem Antragsteller in anderer Weise ausreichender Rechtsschutz nicht mehr gewährt werden könnte (vgl. BVerfGE 34, 160 <163>; 46, 160 <163 f.>; 67, 149 <151>; 108, 34 <40>; 111, 147 <153>;

130, 367 <369>; 132, 195 <233 Rn. 88>; 143, 65 <87 f. Rn. 36>; 147, 39 <47 Rn. 11>; 152, 63 <66 Rn. 5>; 155, 357 <374 Rn. 38>; 157, 332 <375 Rn. 69>; 160, 177 <185 Rn. 19>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. Januar 2023 - 2 BvR 2189/22 -, Rn. 104 – Wiederholungswahl Berlin - eA).

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

So liegt es hier.

Denklogisch kann es in einer parlamentarischen Demokratie nicht gleichzeitig zwei gleichrangige Parlamente nebeneinander geben.

Der 21. Deutsche Bundestag ist am 23.02.2025 gewählt worden. Das amtliche Endergebnis ist am 14.03.2025 festgestellt worden. Die erste Sitzung des Bundestages nach dieser Feststellung hat am 18.03.2025 um 10:00 Uhr stattgefunden. Damit haben nach § 45 Abs. 1 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes, das Art. 38 Abs. 3 des Grundgesetzes näher regelt, die in den 21. Deutschen Bundestag gewählten Personen die Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag erworben.

Diese Formulierung kann sich denklogisch nicht auf den 20. Deutschen Bundestag beziehen, dem damit urplötzlich sowohl die Mitglieder des 20. als auch des 21. Bundestages angehören würden.

Die Mitgliedschaft im Bundestag kann aber auch nicht erworben werden, ohne dass dieser existiert. Damit wäre die Wahlperiode des 20. Deutschen Bundestages beendet.

Das Bundesverfassungsgericht hat dazu bisher keine Urteile gefällt.

Lediglich ist dem Beschluss zu 2 BvE 3/25 vom 14.03.2025 unter Rn. 12, 13 zu entnehmen, dass das Bundesverfassungsgericht mit der Literatur annimmt, dass der Zusammentritt des neuen Bundestages die Wahlperiode beende, gleichzeitig das Grundgesetz für diesen Zusammentritt keine Vorgaben mache, diese Frage allein der neue Bundestag entscheide.

Um diese Frage zu entscheiden, muss er denklogisch zusammengetreten sein. Wie das möglich sein soll, wenn er dies nicht selbst frei aus der Mitte seiner Mitglieder heraus tun kann, ist nicht ersichtlich.

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

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

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

6. Hieran gemessen begehrt der Antragsteller mit dem Eilantrag zu 2) keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache. Gegenstand des Eilantrages ist die vorläufige Sicherung des gegenwärtigen Zustands bis zur Entscheidung der Hauptsache und somit die Gewährleistung von wirksamem Rechtsschutz.

Vorliegend bedarf es einer solchen Regulationsanordnung, um die Schaffung vollendeter Tatsachen im Sinne eines möglicherweise eintretenden endgültigen Rechtsverlusts zum Nachteil des Antragstellers und zur Vermeidung erheblicher Rechtsunklarheiten zu verhindern. Würde sich im Nachhinein die bereits vollzogene Änderung des Grundgesetzes als unwirksam erweisen, würden bereits aufgenommenen Kreditverpflichtungen rechtswidrig werden, zumal der Schaden bereits eingetreten wäre.

Eine besondere Eile einer Kreditaufnahme haben auch die Antragsgegner nie behauptet. Allein die Beschlussfassung sollte wegen des Endes der Wahlperiode eilig sein.

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

Es wird daher um antragsgemäße Entscheidung gebeten.

Mit freundlichen Grüßen



Marcel Luthe