

Bundesverfassungsgericht · Schlossbezirk 3 · 76131 Karlsruhe



Bundesverfassungsgericht

Frau
Joana Cotar, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Zweiter Senat
Die Berichterstatterin
Tel.: +49 721 / 9101 - 563
Fax: +49 721 / 9101 - 382

Aktenzeichen: 2 BvE 4/25
Datum: 11.03.2025

Ihr Organstreitverfahren gegen den Deutschen Bundestag vom 10. März 2025
– hier: Antragserwiderung

Sehr geehrte Frau Cotar,

anbei übersende ich Ihnen die Antragserwiderung des Deutschen Bundestages mit Gelegenheit zur Stellungnahme bis

heute, 11. März 2025, 18.00 Uhr.

Mit freundlichen Grüßen

Auf Anordnung

[REDACTED]

+++ EILT +++

[REDACTED]

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

[REDACTED]

Aktenzeichen 2 BvE 4/25

[REDACTED] 11. März 2025

In dem Verfahren über die folgenden Anträge,

1. Der aus der Amtlichen Mitteilung der Präsidentin des Deutschen Bundestages vom 06.03.2025 ersichtliche Zeitplan für eine Beratung eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes (BTDrucks 20/Unbekannt) verletzt die Antragstellerin in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auf gleichberechtigte Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren.
 2. Die mit der Amtlichen Mitteilung der Präsidentin des Deutschen Bundestages vom 06.03.2025 ausgesprochene Ladung zu Sitzungen des Deutschen Bundestages für den 13. März 2025 sowie den 18. März 2025 verletzt die Antragstellerin in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auf Ausübung des freien Mandats i.V.m Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG (Selbstversammlungsrecht).
 3. Dem Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, keine Sitzung des 20. Deutschen Bundestages zu laden und zu eröffnen, solange nicht zuvor ein Antrag von einem Drittel der Mitglieder des Bundestages, des Bundeskanzlers oder des Bundespräsidenten vorliegt.
 4. Dem Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, eine zweite und dritte Lesung eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes (BTDrucks 20/Unbekannt) nicht vor Ablauf von zwei Wochen nach Einbringung des Gesetzentwurfs und Beratung in den Ausschüssen durchzuführen.
- [REDACTED]

Antragstellerin: Frau Joana Cotar, MdB,
Platz der Republik 1, 11011,

– im Folgenden: Antragstellerin –

Antragsgegner:

Deutscher Bundestag, vertreten durch die Präsidentin,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

– im Folgenden: Antragsgegner –

beantrage ich unter Hinweis auf die bereits übermittelte Verfahrensvollmacht und namens des Antragsgegners:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung und der Antrag im Organstreitverfahren sind zu verwerfen (§ 24 BVerfGG), hilfsweise als unzulässig und unbegründet zurückzuweisen.

Den Antrag begründe ich wie folgt:

A. Sachverhalt

Am 23. Februar 2025 fand die Wahl zum 21. Deutschen Bundestag statt.

Der Bundeswahlausschuss hat angekündigt, das endgültige amtliche Ergebnis der Bundestagswahl 2025 voraussichtlich am 14. März 2025 feststellen und bekannt geben zu wollen. Der neu gewählte Deutsche Bundestag konstituiert sich mit seinem Zusammentritt, der nach dem maßgebenden Art. 39 Abs. 2 GG spätestens am dreißigsten Tag nach der Wahl, also am 25. März 2025, erfolgen wird.

Die Bundestagspräsidentin hat sich in der ersten Besprechung mit Vertretern der nach der Bundestagswahl neu gebildeten Fraktionen („Vor-Ältestenrat“), in der mit den Fraktionen alle Fragen der Vorbereitung auf die neue Wahlperiode erörtert werden, die vorrangig zu klärende Frage des Termins der konstituierenden Sitzung des 21. Deutschen Bundestages angesprochen. Sie hat sich am Mehrheitsvotum der Fraktionen von CDU/CSU und SPD orientiert und dafür entschieden, zur ersten Sitzung des neugewählten Bundestages am 25. März 2025 einzuladen,

siehe Auszug aus dem Protokoll vom 6. März 2025, S. 4 (Anlage 1).

II. Beabsichtigte Änderung des Grundgesetzes

Im Verlauf des Wahlabends, vor allem aber in den politischen Bewertungen am Tag nach der Wahl wurde aus dem politischen Raum mit Blick auf das Wahlergebnis der Gedanke geäußert, den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Kreditfinanzierung durch den post-elektoralen Deutschen Bundestag zu ändern.

Am 28. Februar 2025 haben Sondierungsgespräche zwischen der CDU, der CSU und der SPD begonnen. Diese Gespräche sind nicht allein auf die Bildung einer Koalition im neugewählten, sondern zugleich auf die Handlungsmöglichkeiten im aktuellen Deutschen Bundestag gerichtet.

Als ein Ergebnis dieser Gespräche haben die Vorsitzenden der drei Parteien am 4. März 2025 die Absicht bekundet, das Grundgesetz mit dem post-elektoralen 20. Deutschen Bundestag zu ändern, um die Schuldenregel (Art. 109 Abs. 3, 115 GG) zugunsten höherer Verteidigungsausgaben zu lockern und ein Sondervermögen für Investitionen in die Infrastruktur einzuführen.

Mittlerweile liegt der ausgearbeitete Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vor, den das Bundesministerium der Finanzen als **Formulierungshilfe** für den Deutschen Bundestag vorbereitet hat,

Formulierungshilfe vom 6. März 2025; Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU vom 10. März 2025, BT-Drucks. 20/15096.

Der Entwurf sieht eine Änderung der Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG und Art. 115 Abs. 2 GG sowie die Einfügung eines neuen Art. 143h in das Grundgesetz vor.

Die CDU/CSU-Fraktion und die SPD-Fraktion haben zwischenzeitlich einen Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag eingebracht, der gegenüber der Formulierungshilfe nur unwesentlich verändert ist.

Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages hat am 6. März 2025 über das Verfahren der beabsichtigten Änderung des Grundgesetzes beraten. Die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion und der SPD-Fraktion haben in der Sitzung

mündlich zwei Sondersitzungen am 13. und 18. März 2025 beantragt und dies kurze Zeit später schriftlich bekräftigt.

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben im Ältestenrat folgenden Zeitplan vorgeschlagen:

Wochentag	Verfahrensschritt
Montag, 10.03.25	Einbringung des Gesetzentwurfs nach entsprechenden Fraktionsbeschlüssen Nach Vorliegen der BT-Drucksache, Sitzung des Haushaltsausschusses: Vorratsbeschluss Anhörung
Donnerstag, 13.03.25	1. Lesung Plenum 12.00 Uhr: Beginn Plenum Nach der Plenumsitzung, Anhörung im Haushaltsausschuss
Freitag, 14.03.25	Beratung und Abschluss im Ausschuss
Montag, 17.03.25	Fraktionsgremien
Dienstag, 18.03.25	2./3. Lesung Plenum 10.00 Uhr: Beginn Plenum
Freitag, 21.03.25	Beratung und Abstimmung Bundesrat

Für die Plenumsdebatten vereinbarten die Fraktionen eine Redezeit von jeweils 180 Minuten.

Die Bundestagspräsidentin hat den Mitgliedern des Deutschen Bundestags mit Amtlicher Mitteilung vom 6. März 2025 mitgeteilt, dass am 13. und 18. März 2025 Sondersitzungen des Deutschen Bundestages stattfinden werden. Die Mitteilung verweist auf Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG in Verbindung mit § 21 Abs. 2 GO-BT. Die beiden Tage werden zu Präsenztagen erklärt (§ 14 Abs. 1 AbgG). Die Mitteilung enthält zudem die Hinweise, dass die Einberufung aufgrund eines Verlangens der Fraktionen der SPD und

der CDU/CSU erfolge und Gegenstand der Sitzungen die Beratung eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes sein solle.

Am 10. März 2025 hat die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen eigenen Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes eingebracht. Dieser sieht eine Änderung der Art. 109 GG und Art. 115 GG vor und will in der Sache eine „limitierte Bereichsausnahme für Ausgaben für Gesamtverteidigung und die Erfüllung sicherheitspolitischer Aufgaben im Rahmen der Schuldenregel“ einführen,

BT-Drucks. 20/15098.

Ebenfalls am 10. März 2025 hat die FDP-Fraktion einen eigenen Entwurf zur Errichtung eines Verteidigungsfonds für Deutschland und zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a) eingebracht,

BT-Drucks. 20/15099.

B. Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (§ 32 BVerfGG) ist unzulässig.

I. Maßstab

Das Bundesverfassungsgericht kann nach § 32 BVerfGG einen Zustand durch einstweilige Anordnung in allen Verfahrensarten vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsaktes vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, der Antrag oder die Beschwerde in der Hauptsache erweisen sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet,

BVerfGE 89, 38 (43 f.); 118, 111 (122); st.Rspr.

Bei offenem Ausgang des Verfahrens muss das Bundesverfassungsgericht die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die

Verfassungsbeschwerde aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde aber der Erfolg zu versagen wäre,

BVerfGE 88, 25 (35); 89, 109 (110 f.); 117, 126 (134 f.).

Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, legt das Bundesverfassungsgericht wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig einen strengen Maßstab an,

BVerfGE 55, 1 (3); 132, 195 (232, Rn. 86); 151, 58 (63, Rn. 11), st. Rspr.

II. Subsumtion

Der Antrag ist überwiegend unzulässig.

1. Der Antrag richtet sich mit allen vier Teilen formal an den Deutschen Bundestag als Antragsgegner. In der Sache beabsichtigt die Antragstellerin jedoch, der Bundestagspräsidentin ein bestimmtes Tun oder Unterlassen aufzugeben.

Das Amt des Bundestagspräsidenten ist Teil des „Obersten Bundesorgans“ (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) Deutscher Bundestag und als solcher mit eigenen Rechten ausgestattet. Das Bundestagspräsidentenamt ist parteifähig im Organstreit,

BVerfGE 118, 227 (322 f.).

Für den vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt ist die Differenzierung zwischen dem Bundestag und dem Bundestagspräsidentenamt entscheidend, weil die Einberufung des Deutschen Bundestags nach Art. 39 Abs. 3 GG eine Entscheidung der amtierenden Bundestagspräsidentin ist. Auch die Ladung zur und die Eröffnung der Sitzung fällt in ihre Zuständigkeit (Ziff. 1 bis 3 des Antrags).

Soweit die Antragstellerin sich gegen den Zeitplan für die beabsichtigte Grundgesetzänderung wendet (Ziff. 1 des Antrags): Im Ältestenrat wurde kein Einvernehmen über die Einberufung von und Einladung zu zwei Sondersitzungen erzielt. Die Bundestagspräsidentin lud daher auf Antrag der Fraktionen der SPD und CDU/CSU zu diesen Sondersitzungen ein. Die Fraktionen der FDP und AfD kündigten daraufhin an, die Absetzung

des Gesetzentwurfes der Fraktionen der SPD und CDU/CSU zu beantragen. Damit wird letztlich das Plenum des Deutschen Bundestages über die Tagesordnung und die Durchführung der Sitzungen entscheiden.

Anders verhält es sich mit dem Antrag zu 4., der darauf gerichtet ist, die zweite und dritte Lesung eines Gesetzentwurfs zur Grundgesetzänderung nicht vor Ablauf von zwei Wochen nach den Ausschussberatungen durchzuführen. Der Deutsche Bundestag entscheidet zu Beginn einer Sitzung über die Tagesordnung, entweder konkludent durch Eintritt in die Tagesordnung oder streitig, sofern ein Antrag auf Änderung der Tagesordnung, etwa auf Absetzung, vorliegt (§ 20 Abs. 2 GO-BT).

Die Antragstellerin wendet sich mit ihren Anträgen zu 1. bis 3. gegen den **falschen Antragsgegner**.

2. Darüber hinaus sind überwiegende Teile des Antrags **nicht statthaft**. Sie sind auf Rechtsfolgen gerichtet, die im Organstreitverfahren nicht bewirkt werden können.

Bei dem Organstreit handelt es sich um eine kontradiktorische Parteistreitigkeit. Er dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht hingegen der Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns,

BVerfGE 165, 270 (282 f., Rn. 40), st.Rspr.

Der Organstreit ist gerade keine „objektive Beanstandungsklage“, mit der die Nichtigkeit eines Rechtsakts herbeigeführt oder ein bestimmtes Handeln erzwungen werden kann. Der Organstreit ermöglicht keine abstrakte Normenkontrolle,

„Für eine allgemeine oder umfassende, von eigenen Rechten des Antragstellers losgelöste abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme ist im Organstreitverfahren kein Raum“, BVerfGE 165, 270 (282 f., Rn. 40), m.w.N.

Die Antragstellerin hat mit ihren Anträgen zu 3. und 4. das Ziel, dass der Bundestagspräsidentin (Ziff. 3) und dem Deutschen Bundestag (Ziff. 4) ein bestimmtes Handeln „aufgegeben“ wird,

Schriftsatz vom 10. März 2025, S. 2.

Werden diese Anträge zu 3. und 4. in **denkbare Feststellungstenores** in einem Organstreitverfahren umformuliert (§ 67 BVerfGG), dann könnte dort nicht als Entscheidungsausspruch stehen, dass der Antragsgegner – der Antrag zu 3. Ist fälschlicherweise gegen den Deutschen Bundestag gerichtet – ein Recht oder eine Pflicht aus einem Verfassungsrechtsverhältnis verletzt hätte.

Eine Ausnahmekonstellationen, die das Bundesverfassungsgericht in sehr engen Grenzen für möglich hält,

BVerfGE 162, 188 (199 f.),

wird von der Antragstellerin behauptet,

Schriftsatz vom 10. März 2025, S. 9.

Diese engen Voraussetzungen liegen hier jedoch nicht vor. Mit dem Erlass einer einstweiligen Anordnung würde eine unumkehrbare Rechtsposition geschaffen, weil die Beratung und Entscheidung über die beabsichtigte Grundgesetzänderung mit Blick auf den Zusammentritt des 21. Deutschen Bundestages am 25. März 2025 nicht stattfinden könnte. Dies wird unterstrichen durch die alternative, bislang nicht ausgeschöpfte Handlungsmöglichkeit der Antragstellerin im parlamentarischen Raum,

siehe nachfolgend zum Rechtsschutzbedürfnis.

3. Die Antragstellerin ist im Hinblick auf den Antrag zu 4. **nicht antragsbefugt**. Der Antrag eines Mitglieds des Deutschen Bundestages im Organstreit, mit dem ein Abgeordneter sein Statusrecht verteidigen will, ist nach § 64 Abs. 1 BVerfGG zulässig, wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass die beanstandete Maßnahme Rechte des Antragstellers, die aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsen, verletzt oder unmittelbar gefährdet werden,

BVerfGE 112, 363 (365) unter Hinweis auf BVerfGE 94, 351 <362 f.>; 99, 19 <28>; 104, 310 <325>; 108, 251 <271 f.>).

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits entschieden, dass die Terminierung einer zweiten und dritten Sitzung im Deutschen Bundestag, einen Abgeordneten nicht in seinem Statusrecht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt,

BVerfGE 112, 363 ff.

In dem entschiedenen Sachverhalt ging es zwar um einen Beschluss des Ältestenrats. Die Ausführungen machen jedoch sehr deutlich, dass die von der Antragstellerin beabsichtigte Absetzung der Sitzungstermine und damit der parlamentarischen Beratung eben jenem Zweck zuwiderlaufen, den sie zu schützen behauptet.

„Der Beschluss des Ältestenrates ist eine im Rahmen der parlamentarischen Autonomie getroffene Entscheidung, die eine rechtserhebliche Maßnahme im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG – die Zustimmung oder Ablehnung des Gesetzentwurfs durch den Deutschen Bundestag – erst vorbereitet.

Die hier angegriffene Terminierung kann Rechte des Antragstellers nicht verletzen. Mit der zweiten und dritten Beratung erfüllt der Antragsgegner die im parlamentarischen Binnenrecht vorgesehenen Voraussetzungen (vgl. § 20 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 78 ff. der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages) eines ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahrens. Zugleich ermöglicht er die von der Verfassung formulierte Erwartung, dass sich die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in der öffentlichen Beratung (vgl. Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG) eine Meinung über den Gesetzentwurf bilden können. Erst die freie Debatte im Deutschen Bundestag verbindet das rechtstechnische Gesetzgebungsverfahren mit einer substantiellen, auf die Kraft des Arguments gegründeten Willensbildung, die es dem demokratisch legitimierten Abgeordneten ermöglicht, die Verantwortung für seine Entscheidung zu übernehmen.“, BVerfGE 112, 363 (365 f.).

4. Der Antragstellerin fehlt im Hinblick auf den Antrag zu 4. schließlich das **Rechtsschutzbedürfnis**,

vgl. BVerfGE 159, 40 (64, Rn. 69).

Zum einen hat die Antragstellerin nämlich eine einfachere Möglichkeit, nach Eröffnung der Plenarsitzung und vor Eintritt in die Tagesordnung als Mitglied des Deutschen Bundestages den Antrag zu stellen, die Tagesordnung zu ändern (§ 20 Abs. 2 Satz 3 GO-BT). Dieser Antrag ist der Bundestagspräsidentin am Vortrag – also im konkreten Fall am 17. März 2025 – bis 18 Uhr vorzulegen. Der Deutsche Bundestag würde dann über diesen Antrag abstimmen. Der Bundestag kann zudem jederzeit einen Verhandlungsgegenstand von der Tagesordnung absetzen (§ 20 Abs. 3 GO-BT).

Zum anderen zielt die Antragstellerin mit ihrem Antrag zu 4. auf eine Verschiebung der zweiten und dritten Lesung auf einen Zeitpunkt zwei Wochen nach Abschluss der

Ausschussberatung. Nach dem gegenwärtigen Zeitplan wäre das der 28. März 2025. Das von der Antragstellerin angestrebte früheste Datum für eine zweite und dritte Lesung liegt nach dem Zusammentritt des 21. Deutschen Bundestages am 25. März 2025. Die Lesungen würden also nicht nur dem Grundsatz der Diskontinuität anheimfallen, entscheidend ist, dass das die **Antragstellerin dem 21. Deutschen Bundestag nicht angehören wird**. Mit anderen Worten, es geht der Antragstellerin mit ihrem Vorbringen nicht um ihre persönliche Mitwirkung an der parlamentarischen Beratung über die beabsichtigte Grundgesetzänderung. Der Vortrag ist deshalb – jedenfalls bezogen auf den Antrag zu 4. – nicht schlüssig.

3. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung, die dem Antrag zu 4. stattgäbe, würde schließlich die Hauptsache vorwegnehmen. Solche **Vorwegnahmen der Hauptsache** sind im Verfahren nach § 32 BVerfGG hingegen grundsätzlich unzulässig,

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

Die von der Antragstellerin behaupteten, engen Ausnahmen liegen nicht vor.

C. Offensichtliche Unbegründetheit des Hauptsacheverfahrens

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat bereits deshalb keinen Erfolg, weil der Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache nicht offen ist. Die Anträge im Hauptsacheverfahren, dem Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG), sind – neben ihrer Unzulässigkeit – auch in der Sache offensichtlich unbegründet.

Die Antragstellerin macht im Wesentlichen geltend, dass die Einberufung des Deutschen Bundestages zu zwei Sondersitzungen, gerichtet auf die Änderung des Grundgesetzes, sie in ihrem Recht auf „gleichberechtigte Teilhabe“ an der parlamentarischen Beratung (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) verletze. Sie habe keine ausreichenden Ressourcen, um in der Kürze der Zeit sich auf die Thematik vorzubereiten. Darüber hinaus verweist die Antragstellerin auf die Umstände der Einberufung des Deutschen Bundestages, die im Widerspruch zu Art. 39 Abs. 3 GG auf entsprechendes Handeln von Fraktionen und nicht von Mitgliedern des Bundestages erfolgt sei.

I. Ordnungsgemäße Einberufung des Deutschen Bundestages

1. Der 20. Deutsche Bundestag ist für die Sondersitzungen am 13. und 18. März 2025 von der Bundestagspräsidentin, die nicht formell Antragsgegnerin dieses Verfahrens ist, ordnungsgemäß einberufen worden.

Das Grundgesetz enthält für die Einberufung des Deutschen Bundestages eine klare Regelung. Der Wortlaut unterscheidet zwischen erstmaligem „Zusammenritt“ sowie dem „Schluß“ und dem „Wiederbeginn“ der Sitzungen. In Art. 39 Abs. 3 GG heißt es wörtlich:

„¹Der Bundestag bestimmt den Schluß und den Wiederbeginn seiner Sitzungen. ²Der Präsident des Bundestages kann ihn früher einberufen. ³Er ist hierzu verpflichtet, wenn ein Drittel der Mitglieder, der Bundespräsident oder der Bundeskanzler es verlangen.“

Der Verfassungsartikel wird ergänzt durch § 21 GO-BT, der mit seinen einschlägigen Absätzen lautet:

(2) Der Präsident ist zur Einberufung des Bundestages verpflichtet, wenn ein Drittel der Mitglieder des Bundestages, der Bundespräsident oder der Bundeskanzler es verlangen (Artikel 39 Abs. 3 des Grundgesetzes).

(3) Hat der Präsident in anderen Fällen selbständig eine Sitzung anberaumt oder Nachträge zur Tagesordnung festgesetzt, so muß er bei Beginn der Sitzung die Genehmigung des Bundestages einholen.

Bereits aus dem Wortlaut des Grundgesetzes wird die Regelungstechnik für die Einberufung des Bundestages deutlich, die zwischen dem Recht und der Pflicht des Bundestagspräsidentenamtes unterscheidet. Danach hat die amtierende Bundestagspräsidentin die Pflicht, den Bundestag einzuberufen, wenn unter anderem ein Drittel der Mitglieder des Bundestages dies verlangt (Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG; § 21 Abs. 2 GO-BT). Sie kann den Bundestag aber auch nach ihrem Ermessen einberufen (Art. 39 Abs. 3 Satz 2 GG), muss diesen Schritt dann aber vom Plenum mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen genehmigen lassen (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG; § 21 Abs. 3 GO-BT).

Die Antragstellerin ist der Ansicht, dass die „implizite Ermächtigung“ des Bundestagspräsidenten, den Bundestag einzuberufen, unbeachtlich sei,

Schriftsatz vom 10. März 2025, S. 18.

Die Voraussetzungen für eine Einberufung des Deutschen Bundestages hätten nicht vorgelegen.

2. Der Verfahrensantrag auf Einberufung des Bundestages außerhalb des bereits vereinbarten Zeitplans wurde im vorliegenden Sachverhalt von den Ersten Parlamentarischen Geschäftsführern der Fraktionen der SPD und CDU/CSU namens und in Vollmacht ihrer Fraktionen gestellt. Damit liegt ein Antrag von insgesamt 403 Mitgliedern des Bundestages vor. Es entspricht der **ständigen parlamentarischen Praxis**, dass derartige Verfahrensträge durch die dafür von ihren Fraktionen bevollmächtigten Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer gestellt werden.

Das Einberufungsverlangen muss nicht von einem Drittel der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein, sondern kann auch von Fraktionen gestellt werden, wenn die sie umfassende Anzahl an Abgeordneten mindestens ein Drittel der Mitglieder des Deutschen Bundestags beträgt. In diesen Fällen genügt eine Unterschrift derjenigen Personen, die für die jeweiligen Fraktionen zeichnungsberechtigt sind,

vgl. Hölscheidt, in: Bonner Kommentar, Art. 39 Rn. 186; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 21 GO BT, Anm. II a) aa).

Darüber hinaus irrt die Antragstellerin in ihrer Rechtsauffassung, dass die Bundestagspräsidentin den Deutschen Bundestag nicht auch **aus eigenem Recht** nach Art. 39 Abs. 3 Satz 2 GG einberufen kann und auch unter diesem Gesichtspunkt – im konkreten Fall – ihre Einladung aufrecht erhält.

Grundsätzlich wird in vergleichbaren Fällen, in denen keine Einigung über eine Tagesordnung im Ältestenrat hergestellt werden kann, so verfahren: Die Bundestagspräsidentin lädt in diesen Fällen mit der von der Mehrheit vorgeschlagenen Tagesordnung ein, über die dann vom Plenum des Deutschen Bundestages beschlossen wird. Dort wird auf Antrag der Fraktionen der FDP und der AfD, die das bereits angekündigt haben, über die Tagesordnung abgestimmt werden. Die Entscheidung, ob der Deutsche Bundestag über den Gesetzentwurf auf Änderung des Grundgesetzes beraten will, liegt also in den Händen der Abgeordneten und damit auch denen der Antragstellerin. Ein Recht auf Verhinderung der Beratung des Deutschen Bundestages, wie es die Antragstellerin geltend macht, gibt es nicht.

Dass die in der Amtlichen Mitteilung zitierte Normenkette insoweit als missverständlich verstanden werden könnte, liegt daran, dass diese aus dem Schreiben der Fraktionen übernommen wurde und der vorgenannten Staatspraxis folgt. Will man der Staatspraxis nicht folgen, so ist wegen des fehlenden Formenzwangs für die Einberufung der „Antrag“ hier **hilfsweise** als Anregung zur Ausübung des Einberufungsermessens zu verstehen. Auf diesen Aspekt nicht einzugehen, bedeutet einen erheblichen Substantiierungsmangel des Antrags.

Im Ergebnis besteht kein Zweifel daran, dass der Deutsche Bundestag wirksam und verfassungsmäßig einberufen worden ist.

II. Der Zeitplan für die beabsichtigte Grundgesetzänderung ermöglicht angemessene Information und Beratung

Das beabsichtigte Verfahren zur Änderung des Grundgesetzes steht im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die parlamentarische Beratung.

1. Die Antragstellerin beruft sich auf den aus ihrer Sicht limitierten Zeitraum, der für die Beratung der beabsichtigten Grundgesetzänderung zur Verfügung steht. Dazu verweist sie auf den 25. März 2025, an dem der neue Bundestag spätestens zusammentreten muss, auf die aus ihrer Sicht hohe Komplexität der zu regelnden Sachfrage und auf die begrenzten Ressourcen einer fraktionslosen Abgeordneten.

Nach **neuerer Entscheidungspraxis** des Bundesverfassungsgerichts folgt für Mitglieder des Deutschen Bundestages aus ihrem Statusrecht des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht nur ein Recht auf Abstimmung, sondern zugleich ein Recht zu beraten,

vgl. BVerfGE 166, 304 (329, Rn. 88) unter Hinweis auf Art. 42 Abs. 1 GG: „verhandeln“.

Dies setze eine „hinreichende Information über den Beratungsgegenstand voraus“, die von den Abgeordneten nicht nur erlangt, sondern auch verarbeitet werden können müsse.

BVerfGE 166, 304 (329, Rn. 88); vgl. auch BVerfG, Urt. des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024, 2 BvF 1/23 u.a., Rn. 129.

Als weiterer Maßstab wird der Grundsatz der Öffentlichkeit parlamentarischer Beratungen aus Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG genannt.

Dieser, im Rahmen einer Entscheidung über einen Antrag nach § 32 BVerfGG entwickelten Maßstäblichkeit, stehen Einschränkungen zur Seite, die die Verfahrensautonomie der Parlamentsmehrheit betonen. Die Pflicht, sämtliche Umstände des Einzelfalles zu würdigen, bezieht sich auf Umfang, Komplexität, Dringlichkeit und Entscheidungsreife des konkreten Gesetzentwurfs und auf die die Arbeitsabläufe des Parlaments bestimmenden Faktoren wie Arbeitsbelastung und andere Parlamentsangelegenheiten,

BVerfGE 165, 206 (239, Rn. 91).

Das Statusrecht der Abgeordneten wird jedenfalls dann verletzt, wenn bei der Gestaltung eines Gesetzgebungsverfahrens ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substantiellem Umfang das Recht zu beraten missachtet wird,

BVerfGE 166, 304 (329, Rn. 91); BVerfG, Urt. des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024, 2 BvF 1/23 u.a., Rn. 131.

Der noch nicht in jeder Hinsicht gefestigte **Maßstab** lässt sich dahingehend **zusammenfassen**, dass ein zeitlich limitiertes Gesetzgebungsverfahren nur dann verfassungsrechtlich problematisch sein kann, wenn der parlamentarische Gesetzgeber, das heißt praktisch die Parlamentsmehrheit ohne sachlichen Grund missbräuchlich darauf abzielt, die Teilhaberechte von Abgeordneten zu beschränken und diese dadurch über Informationsdefizite verfügen.

Nach dem vorgesehenen Zeitplan der Gesetzesberatungen besteht ausdrücklich die Gelegenheit für alle Mitglieder des Deutschen Bundestages, den zuerst eingebrachten Gesetzesentwurf,

BT-Drucks. 20/15096,

der nur vierzehn Seiten umfasst und schnell lesbar und gut verständlich ist, sowie die Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses intensiv zu beraten und dabei die Abgeordneten vollumfänglich zu informieren und einzubinden. Diese Bewertung wird nicht dadurch entscheidend verändert, dass am 10. März 2025 zwei weitere Gesetzentwürfe,

BT-Drucks. 20/15098 und BT-Drucks 20/15099,

in den Deutschen Bundestag eingebracht worden sind. Diese Gesetzentwürfe stehen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem ursprünglichen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes, nehmen darauf Bezug und schlagen mit entsprechender Begründung andere Gestaltungen vor. Sie erhöhen den Informations- und Beratungsbedarf nicht grundlegend.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Schaffung der Möglichkeit von Kreditaufnahmen im Grundgesetz keine Haushaltswirksamkeit entfaltet, sondern erst noch vom Haushaltsgesetzgeber in Anspruch genommen werden und ausgefüllt werden muss. Hinter dem Gesetzentwurf verbirgt sich, anders als die Antragstellerin suggeriert, nichts Überwältigendes. Daher ist auch kein Beratungsbedarf in einem Umfang begründet, der in dem vorgesehenen Zeitplan nicht erfüllt werden könnte.

Die Antragstellerin kann für sich keine Sonderrechte in Anspruch nehmen, weil sie fraktionslose Abgeordnete ist. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine parlamentarische Willensbildung sind auch für sie erfüllt. Der Status der Antragstellerin ist derselbe wie für alle anderen Mitglieder des Deutschen Bundestages —~~die fehlende~~ Fraktionszugehörigkeit ist dafür bedeutungslos. Wie die Antragstellerin selbst vorträgt,

Schriftsatz vom 10. März 2025, S. 15,

haben fraktionslose Abgeordnete einen Unterstützungsanspruch durch die Verwaltung des Deutschen Bundestages. Diese Unterstützung besteht für die Antragstellerin fort. Die Parlamentspraxis gibt keinen Anlass, daran zu zweifeln und von einem nur für die Antragstellerin bestehenden „Ressourcenungleichgewicht“ auszugehen.

Im Übrigen ist der Vortrag der Antragstellerin an dieser Stelle unsubstantiiert. Denn sie behauptet in ihrem Schriftsatz nicht, dass in ihrem spezifischen Fall keine persönlichen Mitarbeiter mehr zur Verfügung ständen. Dass möglicherweise sich die Personalsituation mit Blick auf die politischen und statusrechtlichen Veränderungen in der 21. Wahlperiode bereits jetzt ändern, ist kein verfassungsrechtliches Argument.

2. Die beabsichtigte Änderung des Grundgesetzes beruht auf mehreren sachlichen Gründen und ist weder missbräuchlich noch bewirkt das Verfahren ein Informationsdefizit bei den Mitgliedern des Deutschen Bundestages.

Die Grundgesetzänderung, die in einem beschleunigten Verfahren bis zum Zusammentritt des neuen Bundestags am 25. März 2025 abgeschlossen werden soll, ist durch die veränderte verteidigungs- und sicherheitspolitische Lage gerechtfertigt. Mit dem Amtsantritt der neuen US-amerikanischen Administration und deren ersten Äußerungen wie Handlungen wird deutlich, dass auf die Bundesrepublik sehr viel rascher als bislang angenommen deutlich erhöhte Ausgaben für die Verteidigung zukommen. Die Bundesrepublik ist dabei eingebettet nicht nur in die NATO, sondern zugleich in die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Der Europäische Rat hat auf seiner außerordentlichen Tagung vom 6. März 2025 unter dem Eindruck der letzten Entwicklungen die Notwendigkeit zu einer europäischen Verteidigung bekräftigt. Wörtlich heißt es in den Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten vom 6. März 2025:

“Recalling the Versailles Declaration of March 2022 and the Strategic Compass for Security and Defence, the European Council stresses that Europe must become more sovereign, more responsible for its own defence and better equipped to act and deal autonomously with immediate and future challenges and threats with a 360° approach. Russia’s war of aggression against Ukraine and its repercussions for European and global security in a changing environment constitute an existential challenge for the European Union.”, European Council, Conclusions, EUCO 6/25, Ziff. 4.

Zugleich hat die politische Debatte im Bundestagswahlkampf keinen Zweifel daran gelassen, dass die Notwendigkeit höherer Verteidigungsausgaben von einzelnen politischen Parteien, die im Deutschen Bundestag vertreten sind und auch im 21. Deutschen Bundestag vertreten sein werden, nicht geteilt wird. Die gegenüber dem 20. Deutschen Bundestag veränderte Sitzverteilung lässt mit hoher Wahrscheinlichkeit erwarten, dass diejenigen Fraktionen, die die deutsche Verteidigungsfähigkeit zügig stärken wollen, im 21. Deutschen Bundestag nicht mehr über eine Zweidrittelmehrheit (Art. 79 Abs. 2 GG) verfügen werden.

Das im Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion und der SPD-Fraktion geplante neue Sondervermögen für Investitionen in die Infrastruktur steht primär nicht im direkten

Zusammenhang mit der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Es ist davon aber auch nicht weit entfernt, ist eine funktionierende und zukunftsfähige Infrastruktur mit einem modernen öffentlichen Kapitalstock doch konstitutiv für eine wehrhafte und widerstandsfähige Gesellschaft. Eine funktionsfähige Infrastruktur ist elementar für die Fähigkeit zu einer effektiven Verteidigung, wofür der Zivil- und Bevölkerungsschutz, der dem Sondervermögen zugeordnet ist, nur das offenkundigste Beispiel ist,

die Gesetzesbegründung stellt den Zusammenhang von Sondervermögen und Verteidigung deutlich heraus: „Die Infrastruktur ist auch im Zusammenhang mit der angestrebten sehr zügigen und umfassenden Ertüchtigung der Verteidigungsfähigkeit ein wesentlicher, quasi komplementärer Faktor. Die tatsächliche Fähigkeit ein deutlich gesteigertes Verteidigungspotential auch zur Wirkung zu bringen, setzt die Verfügbarkeit einer ausgebauten, funktionstüchtigen und modernen Infrastruktur, z.B. im Verkehrsbereich, voraus.“, BT-Drucks. 20/15096, Gesetzentwurf vom 10. März 2025, S. 2.

Wie die Gesetzesbegründung weiter erläutert, sollen die geplanten Investitionen auch dazu dienen, das deutsche Potenzialwachstum wieder zu erhöhen, was letztendlich eine Voraussetzung ist, um die öffentlichen Haushalte zu stärken, aus denen wiederum öffentliche Aufgaben wie auch die Verteidigung finanziert werden. Hier darf nicht ein zu kleinteiliges Raster angelegt werden. Sicherlich ist das Sondervermögen auch eine Teilmaßnahme, um eine politische Mehrheit im Deutschen Bundestag herzustellen. Dagegen sind *verfassungsrechtlich*, und nur das kann hier der Maßstab sein, keine Einwände zu erheben.

Der Deutsche Bundestag wäre also noch bis zum 25. März 2025 in der Lage, den zurzeit demokratisch legitimierten Mehrheitsverhältnissen entsprechend, eine Grundgesetzänderung herbeizuführen. Dabei ist wichtig, dass mit der beabsichtigten Änderung des Grundgesetzes keine finanziellen Verpflichtungen eingegangen und auch keine neuen Schulden aufgenommen werden. Die beabsichtigte Grundgesetzänderung ermöglicht lediglich einer einfachen Mehrheit im 21. Deutschen Bundestag, nach den genannten Voraussetzungen Investitionen und Verteidigungsausgaben zu finanzieren. Der Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes lässt dabei keinen Zweifel daran, dass der Haushaltsgesetzgeber in diese konkretisierende Ausfüllung im üblichen Umfang des parlamentarischen Budgetrechts voll einbezogen sein wird.

Deshalb liegt auch kein Missbrauch vor. Wird Rechtsmissbrauch definiert als zweckwidrige Inanspruchnahme einer eigentlich zustehenden Rechtsposition, dann wird deutlich, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber dem Deutschen Bundestag, den Fraktionen und Abgeordneten keine Rechte entziehen oder deren Ausübung erschweren will, um zweckwidrig zu handeln. Wird die beabsichtigte Grundgesetzänderung politisch zu Ende gedacht, ermöglicht sie im Grunde sogar mehr parlamentarische Gestaltung, weil die einfache Mehrheit im Sinn des Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG in der Regel politisch leichter zu erreichen ist.

Allerdings ist mit Blick auf die Mehrheitsregel auch festzuhalten, dass es keinen verfassungsrechtlichen Minderheitenanspruch gibt, von den Ergebnissen einer Mehrheitsentscheidung verschont zu bleiben. Der neue 21. Deutsche Bundestag ist an die Änderungen des Grundgesetzes nur so lange gebunden, wie er nicht seinerseits als verfassungsändernder Gesetzgeber tätig wird. Im konkreten Fall kommt hinzu, dass die konkretisierende Finanz- und Haushaltsgesetzgebung in seine Wahlperiode fallen wird. Diese Frage betrifft die Antragstellerin jedoch gar nicht, weil sie im 21. Deutschen Bundestag kein Mandat haben wird.

Schließlich besteht auch kein Informationsdefizit. Die beabsichtigte Grundgesetzänderung ist thematisch begrenzt, im Umfang überschaubar und in der Sache nicht komplex. Es werden, wie erwähnt, „lediglich“ Ermächtigungen eingeführt werden, die die Möglichkeiten des 21. Deutschen Bundestages ausweiten. Die Zweckhaftigkeit der verfassungsrechtlichen Schuldenregel stand in der 20. Wahlperiode ebenso stark in der Diskussion wie die Notwendigkeit einer finanziell besser ausgestatteten Bundeswehr, für die im Juni 2022 bereits das Grundgesetz zwecks Aufnahme eines Sondervermögens geändert worden ist (BGBl. 2022 I S. 968).

Mit Blick auf das konkrete Verfahren ist anzumerken, dass allen Mitgliedern des Deutschen Bundestags die im Sachverhalt erwähnte Formulierungshilfe und seit 10. März 2025 die Bundestagsdrucksache mit dem ursprünglichen Gesetzentwurf zur Verfügung steht. Die beiden weiteren Gesetzentwürfe stehen seit dem Abend des 10. März 2025 zur Verfügung.

Der Zeitplan für das Gesetzgebungsverfahren enthält alle Elemente eines üblichen Verfahrens und erfüllt die in der **Geschäftsordnung** des Deutschen Bundestages normierten

Vorgaben für den organinternen Ablauf eines Gesetzgebungsverfahrens (§ 78 Abs. 5, § 81 Abs. 1 Satz 2, § 86 Satz 1 GO-BT). Es sieht ausreichend Zeit für Information, Beratung und Debatte vor. An allen Verfahrensschritten wird die Öffentlichkeit nach den allgemeinen Regeln beteiligt sein.

Die beabsichtigte Grundgesetzänderung unterscheidet sich demnach grundlegend von der Sachverhaltskonstellation, die den Entscheidungen zum Gebäudeenergiegesetz und zur absoluten Obergrenze für die Parteienfinanzierung,

BVerfGE 166, 304 ff.; 165, 206 ff.,

zugrunde lagen. Es gibt keine „missbräuchliche Beschleunigung“ des Verfahrens. Das Handeln des Antragsgegners hat nicht das Ziel, die Teilhaberechte der Abgeordneten und den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit einzuschränken, und, soweit es zu einer vertretbaren Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens kommt, beruht diese auf einem sachlichen Grund. In keinem der drei genannten Verfahren hat das Bundesverfassungsgericht eine Verletzung von Abgeordnetenrechten festgestellt.

Im Gegenteil: Der Zeitplan für die beabsichtigte Grundgesetzänderung ermöglicht der Antragstellerin überhaupt erst, sich an dem Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen und auf die Gesetzesinhalte Einfluss zu nehmen. Denn sie ist nicht in den 21. Deutschen Bundestag gewählt worden.

D. Folgenabwägung

Sollte der Antrag nach § 32 BVerfGG nicht als unzulässig und offensichtlich unbegründet verworfen werden, müsste das Bundesverfassungsgericht in eine Folgenabwägung eintreten. Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss es 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.

Sollte antragsgemäß entschieden werden, obgleich dies einen Gestaltungstenor notwendig machen würde, müsste die Einberufung des Deutschen Bundestages zu den Sondersitzungen am 13. und 18. März 2025 rückgängig gemacht werden. Die beabsichtigte

Grundgesetzänderung durch den 20. Deutschen Bundestag käme nicht zustande, weil der neue 21. Deutsche Bundestag am 25. März 2025, 11.00 Uhr zusammentreten wird. Das Grundgesetz könnte nicht geändert werden, obgleich eine begründete Aussicht besteht, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber, der Bundesrat eingeschlossen, einen entsprechenden Willen bilden wird.

Im Ergebnis würde durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung die Hauptsache vorweggenommen. Solche **Vorwegnahmen der Hauptsache** sind grundsätzlich unzulässig.

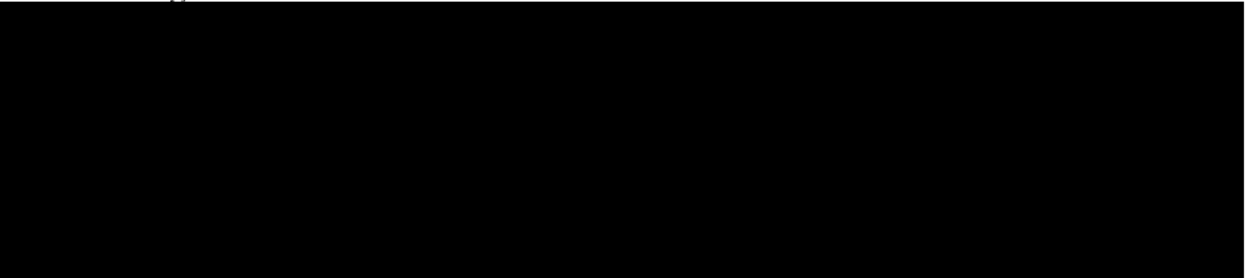
Die Chance auf eine Grundgesetzänderung mit dem Inhalt des Gesetzentwurfs in der 21. Wahlperiode sind – im politischen Vergleich – geringer.

Ergingen die beantragten einstweiligen Anordnungen nicht und erwiesen sich die Anträge im Hauptsacheverfahren als erfolgreich, könnte dem Anliegen der Antragstellerin durch eine nachträgliche Feststellung eines verfassungswidrigen Handelns des Antragsgegners immer noch Genüge getan werden. Die Antragstellerin würde ihre Parteifähigkeit im Organstreit auch nach dem 25. März 2025 nicht verlieren.

E. Ergebnis

Der Antrag ist mit allen vier Teilen unzulässig und offensichtlich unbegründet. Der Antrag hat keine Aussicht auf Erfolg und ist nach § 24 BVerfGG zu verwerfen. Hilfsweise fällt eine Folgenabwägung gegen den Erlass einer einstweiligen Anordnung aus.

Hochachtungsvoll



Anlagen

- Verfahrensvollmacht elektronisch übermittelt durch den Deutschen Bundestag
- Anlage 1: Sekretariat des Ältestenrates, Protokoll der ersten Besprechung des Präsidenten mit den Parlamentarischen Geschäftsführungen der Fraktionen am Donnerstag, dem 6. März 2025, 10.00 Uhr. (Auszug)