

# **Angemessene Fristen für Stellungnahmen von Interessenvertretungen zu Gesetzesvorhaben**

**Zu den Grenzen der Verkürzung von Stellungnahmefristen,  
zugleich eine Studie zur Reformbedürftigkeit des § 47 GGO  
und des § 70 GO-BT**

von

**Professor Dr. Helge Sodan**

Direktor des Deutschen Instituts für Gesundheitsrecht (DIGR)

und

**Dipl.-Jur. Christian Janssen**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
an der Freien Universität Berlin

Berlin, im September 2024

## Inhaltsverzeichnis

<b>A.</b>	<b>Einführung</b>	5
<b>B.</b>	<b>„Gesetzgebung im Eiltempo“<sup>1</sup></b>	8
<b>C.</b>	<b>Beispiele aus der Gesundheitspolitik</b>	9
<b>D.</b>	<b>Aktuelle Zuspitzung der Problematik und Reaktion des Bundesverfassungsgerichts</b>	11
	I. Zunächst keine Reaktion des Bundesverfassungsgerichts	11
	II. Entscheidungen zur Parteienfinanzierung und zum Gebäudeenergiegesetz	12
	III. Zuspitzung der Problematik in der aktuellen Legislaturperiode	13
<b>E.</b>	<b>Sehr kurze Stellungnahmefristen für Interessenvertretungen</b>	15
	I. Kritik vom Deutschen Richterbund	15
	II. Interessenvertretungen betreiben Monitoring	16
	III. Beispiele aus der Gesundheitspolitik	16
<b>F.</b>	<b>Überblick über das Gesetzgebungsverfahren</b>	18
<b>G.</b>	<b>Möglichkeiten von Interessenvertretungen zur Stellungnahme</b>	20
	I. Stellungnahmen zu Entwürfen aus Bundesministerien	20
	II. Stellungnahmen im Rahmen von Ausschussberatungen	22
<b>H.</b>	<b>Jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts</b>	24
	I. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Januar 2023	24
	1. Gesetzgebungsverfahren	24
	2. Beurteilung	25

---

<sup>1</sup> Überschrift übernommen aus *Hillgruber*, Die gleichberechtigte Teilhabe der Abgeordneten an der parlamentarischen Beratung und die zeitliche Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens durch den Bundestag, JZ 2023, 927 (927).

II.	Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Juli 2023	26
1.	Gesetzgebungsverfahren	26
2.	Beurteilung	27
III.	Maßstäbe aus dieser Rechtsprechung	28
1.	Gleichheit der Abgeordneten, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG	29
a)	Recht auf Informationsgewinnung und Zeit zur Meinungsbildung	29
b)	Einwirkungen von Art. 42 und Art. 76 ff. GG?	29
2.	Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit, Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG	30
IV.	Angemessene Dauer für parlamentarische Gesetzesberatungen	30
1.	Keine konkreten verfassungsrechtlichen Vorgaben	30
2.	Spielraum der Parlamentsmehrheit	31
3.	Begrenzung durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG	31
4.	Vom Bundesverfassungsgericht noch nicht berücksichtigte Aspekte	31
5.	Umstände des Einzelfalls bestimmen angemessene Dauer	32
<b>I.</b>	<b>Bedeutung der Rechtsprechung für von sehr kurzen Stellungnahmefristen betroffene Interessenvertretungen</b>	34
I.	Stellungnahmen zu Entwürfen aus Bundesministerien	34
1.	Kein subjektives Recht auf Beteiligung	34
2.	Ermessen der Bundesministerien	35
3.	Reformbedürftigkeit des § 47 GGO	36
4.	Änderungsvorschlag	37
II.	Stellungnahmen im Rahmen von Ausschussberatungen	38
1.	Kein subjektives Recht auf Beteiligung	38
2.	Verfassungsrechtliche Grenzen hinsichtlich sehr kurzer Fristen	38
a)	Abgeordnetenrecht auf Informationsgewinnung	38
aa)	Hohe Relevanz der Stellungnahmen	39
bb)	Macht der Parlamentsmehrheit	40
cc)	Grenzen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG	41
b)	Grenzen aus dem Grundsatz der Parlaments- öffentlichkeit	42

aa) Argumente für den Interessenausgleich	42
bb) Kontrolle des Parlaments	43
3. Reformbedürftigkeit des § 70 GO-BT und Änderungsvorschlag	44
<b>J. Zusammenfassung in Leitsätzen</b>	45

## A. Einführung

Nach einem dem ehemaligen Reichkanzler *Bismarck* – wohl fälschlicherweise<sup>2</sup> – zugeschriebenen Satz seien Gesetze „wie Würste, man sollte besser nicht dabei sein, wenn sie gemacht werden.“<sup>3</sup> Heute werden der Grundsatz der Transparenz im Allgemeinen und der Diskurs über noch laufende Gesetzesberatungen im Besonderen als sehr relevant angesehen. Dies zeigen etwa öffentliche und im Internet übertragene Anhörungen in Ausschüssen (vgl. §§ 69, 70 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages [GO-BT]). Zudem sind auch bereits im Rahmen von ministeriellen Vorbereitungen für Gesetzentwürfe der Bundesregierung Partizipationsmöglichkeiten für Betroffene gegeben (vgl. § 47 der Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien [GGO]).

Insbesondere Verbände als organisierte Form der Interessenvertretung nutzen diese Möglichkeiten der Mitwirkung an Gesetzgebungsverfahren, um ihre Interessen einzubringen. Dieser Vorgang an sich stellt keine, wie teilweise mit dem Schlagwort „Lobbyismus“ behauptete, unzulässige Einflussnahme auf den demokratischen Willensbildungsprozess dar. Vielmehr ist die Rückkopplung von Gesetzentwürfen mit der Praxis – bei aller notwendigen kritischen Distanz – aufgrund „der zunehmenden Komplexität der zu regelnden Sachverhalte und des damit verbundenen Informationsbedarfs [...] de facto unverzichtbar.“<sup>4</sup>

Seit einiger Zeit kritisieren Interessenvertretungen, dass ihnen für die Vorbereitung von Stellungnahmen keine hinreichende Zeit gewährt wird. Ihnen wird zwar vielfach noch die Möglichkeit eingeräumt, Gesetzentwürfe zu beurteilen, doch durch sehr kurzfristige Versendungen auch umfangreicher und komplexer Entwürfe bleiben den Interessenvertretungen teilweise nur wenige Tage, in manchen Fällen nur wenige Stunden, um eine Stellungnahme abzugeben. In unter diesen Umständen eingereichten Stellungnahmen können valide Beurteilungen der zu prüfenden Entwürfe nicht vorgenommen werden. Somit ist in diesen Fällen weder eine wirkliche Interessenvertretung noch ein echter Informationsaustausch zwischen Ministerium bzw. Ausschuss und den betroffenen Interessenvertretungen gegeben.

---

<sup>2</sup> So *Hirschfelder*, Neue Züricher Zeitung (17.02.2014), Deutsche lieben Wurst, <https://www.nzz.ch/panorama/montagsklischee/deutsche-essen-am-liebsten-wurst-ld.629954>.

<sup>3</sup> Vgl. *Morgenstern*, Otto-von-Bismarck-Stiftung (15.03.2016), Würste und Gesetze, <https://www.bismarck-stiftung.de/2016/03/15/wuerste-und-gesetze/>.

<sup>4</sup> Bundesministerium des Innern, Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Aufl. 2012, Teil II, Abschnitt 5.

Diese Problematik kann nicht losgelöst von der allgemeinen Tendenz der Beschleunigung der parlamentarischen Gesetzesberatung betrachtet werden. Teilweise krisenbedingt, teilweise aber auch aus politischen Gründen werden die Verfahren derart verkürzt, dass sich die Frage stellt, ob solche Gesetzgebungsverfahren den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen. Das Bundesverfassungsgericht sah lange Zeit keine Gelegenheit, einen konkreten Sachverhalt daraufhin zu überprüfen, ob ein vom Deutschen Bundestag verabschiedetes Gesetz angemessen (lange) im Deutschen Bundestag zuvor beraten worden war. Womöglich als Reaktion auf die festzustellende Zuspitzung des Problems der Verkürzung der parlamentarischen Beratungen in der aktuellen Legislaturperiode hat das Bundesverfassungsgericht durch zwei Entscheidungen aus dem letzten Jahr erstmals kritisch auf konkrete Verfahrensverkürzungen reagiert, ohne diese in beiden Fällen abschließend zu beurteilen. Gegenstand dieser Entscheidungen waren die Gesetzgebungsverfahren zur Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung<sup>5</sup> und zum sogenannten Gebäudeenergieänderungsgesetz<sup>6</sup>, das in der Öffentlichkeit besser unter der Bezeichnung „Heizungsgesetz“ bekannt sein dürfte. Der Beschluss des Zweiten Senats zum sogenannten Heizungsgesetz hat nicht nur für große mediale Aufruhr gesorgt, weil schon das politische Vorhaben vorab öffentlich sehr kontrovers diskutiert worden war, sondern auch, weil das Bundesverfassungsgericht erstmals in seiner Rechtsprechung in ein laufendes parlamentarisches Gesetzesberatungsverfahren durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung eingegriffen hat.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner nunmehr erfolgten Rechtsprechung zur Verkürzung parlamentarischer Beratungsverfahren insbesondere Rechte der Abgeordneten und die Notwendigkeit der Öffentlichkeit von parlamentarischen Beratungen betont. Wie sich diese Rechtsprechung auf das spezifische Problem der Verkürzung von Stellungnahmefristen für Interessenvertretungen auswirkt, ist bislang – soweit ersichtlich – genauso wenig untersucht worden wie das Problem der Fristverkürzungen für Interessenvertretungen generell. Die vorliegende Studie soll diese Lücke in der Forschung schließen und untersuchen, ob und inwieweit rechtliche Grenzen insbesondere im Lichte der jüngeren Verfassungsrechtsprechung für solche verkürzten Stellungnahmefristen bestehen. Zudem analysiert die Untersuchung die bestehenden Regelungen zur Beteiligung von Interessenvertretungen in den entsprechenden Verfahren und überprüft sie auf eine Reformbedürftigkeit.

---

<sup>5</sup> BVerfGE 165, 206 ff.

<sup>6</sup> BVerfGE 166, 304 ff.

Der Gang der Untersuchung lässt sich wie folgt skizzieren: Zunächst wird die schon seit längerem bestehende Tendenz zur Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren auch unter Einbeziehung von Beispielen aus der Gesundheitspolitik dargestellt (B. und C.). Daraufhin werden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem letzten Jahr als eine Reaktion auf die Zuspitzung dieser Problematik in der aktuellen Legislaturperiode gedeutet (D.). Anschließend wird das Problem der für Interessenvertretungen verkürzten Stellungnahmefristen durch eine Darstellung der hierzu vorgetragenen Kritik und der Aufführung von Beispielen, insbesondere aus der Gesundheitspolitik, näher beschrieben (E.). Sodann zeigt die Studie nach einem allgemeinen Überblick über das Gesetzgebungsverfahren (F.) ausgewählte Möglichkeiten von Interessenvertretungen zu Stellungnahmen in Bezug auf Gesetzesvorhaben auf (G.). Im nächsten Schritt (H.) erfolgt eine umfangreiche Auswertung der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur angemesseneren Dauer parlamentarischer Beratungen. Auf dieser Grundlage widmet sich die Studie im nächsten Kapitel (I.) der Frage, welche Schlussfolgerungen aus dieser Judikatur im Hinblick auf rechtliche Grenzen für entsprechend kurze Fristen einerseits und zur Frage der Reformbedürftigkeit der maßgeblichen Regelungen andererseits gezogen werden können. Die Studie schließt in ihrem letzten Teil (J.) mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse in Leitsätzen.

Die Studie prüft die dargestellten Fragestellungen immer wieder mit Seitenblicken auf das Gesundheitsrecht. Das Problem der Verkürzung von Stellungnahmefristen für Interessenvertretungen ist jedoch nicht auf die Gesundheitspolitik beschränkt, sondern ist – wie aus der Studie auch deutlich wird – politikfeldübergreifend zu beobachten. Deshalb gelten die in der Studie angestellten Überlegungen für andere Politikbereiche entsprechend.

## B. „Gesetzgebung im Eiltempo“<sup>7</sup>

Die in den letzten Jahren zu beobachtende Beschleunigung der parlamentarischen Beratungsverfahren wird nicht nur von politischen Beobachtern kritisiert, sondern teilweise auch von hochrangigen Politikern reflektiert, wie Ausführungen des heutigen Bundesministers der Finanzen *Lindner* aus dem Jahr 2013 zeigen:

„Ich will aber noch einmal auf die Frage der Beschleunigung der Politik zurückkommen, weil es mir nicht nur um Information geht, sondern auch um den politisch-parlamentarischen Entscheidungsprozess. Für die größte Zahl der Gesetzgebungsverfahren gibt es nach wie vor ausreichend Beratungszeit. Mitunter dauern die Verfahren sogar sehr lang. Es mehren sich aber die Situationen, in denen eine sorgfältige und vertiefte Beratung kaum bis gar nicht möglich ist. Paradoxe Weise betrifft das die wesentlichen, mindestens aber besonders finanzwirksamen Fragen. Der öffentliche Entscheidungsdruck, die sogenannten ‚Sachzwänge‘ oder ‚die Märkte‘ verlangen nach schnellen Ergebnissen – wer nicht in Echtzeit entscheidet, scheint nicht mehr auf der Höhe zu sein.

Nicht nur sehe ich, dass die Politik mit der Finanzkrise des Jahres 2008 in einen nunmehr permanenten Krisenmodus gewechselt ist. Dem Deutschen Bundestag werden komplexe Vorlagen mit Hunderten Seiten Umfang zugeleitet, die selbst Experten kaum durchdringen können. Die Information ist maximal – aber nicht optimal. Da gibt es dann einen kleinen Kreis von Sachverständigen, die für den Deutschen Bundestag insgesamt Entscheidungen ungeahnter Tragweite zu treffen haben. In meiner Zeit in Berlin habe ich mehr als einmal gedacht, dass wir an der Grenze zur Überforderung des Parlaments balancieren.“<sup>8</sup>

Das schnelle Tempo bei der parlamentarischen Gesetzesberatung bei gleichzeitig umfangreichen und komplexen Beratungsgegenständen fiel nicht nur im Rahmen der Finanzkrise des Jahres 2008 auf, sondern wurde auch in der sogenannten Euro-Rettungspolitik des Jahres 2010 kritisiert.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Überschrift übernommen aus *Hillgruber*, Die gleichberechtigte Teilhabe der Abgeordneten an der parlamentarischen Beratung und die zeitliche Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens durch den Bundestag, JZ 2023, 927 (927).

<sup>8</sup> *Genscher/Lindner*, Brückenschläge. Zwei Generationen, eine Leidenschaft, 2013, S. 141.

<sup>9</sup> Vgl. dazu *Hillgruber*, Die gleichberechtigte Teilhabe der Abgeordneten an der parlamentarischen Beratung und die zeitliche Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens durch den Bundestag, JZ 2023, 927 (927) m.w.N.

## C. Beispiele aus der Gesundheitspolitik

Als weiteres Beispiel schneller Parlamentsberatungen lässt sich aus dem Bereich der Gesundheitspolitik die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie vorgenommene Gesetzgebung ab dem Frühjahr 2020<sup>10</sup> anführen, die auch kritisch medial begleitet wurde<sup>11</sup>.

An der Gesundheitspolitik wird aber auch deutlich, dass verkürzte parlamentarische Gesetzesberatungen eben nicht allein in besonders prekären Situationen wie einer Finanzkrise oder einer Pandemie auftreten. Dies zeigt das im Rahmen der Gesundheitsreform des Jahres 2007 verabschiedete Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz). Mit diesem Gesetz führte der Gesetzgeber unter anderem einen für die privaten Krankenversicherer verpflichtend anzubietenden Basistarif ein. Folgende Auffälligkeiten waren am Verfahren festzustellen:

Die Beschlussempfehlung des Bundestagsausschusses für Gesundheit bezüglich des Gesetzgebungsentwurfs wurde unter der Implementierung von Änderungsanträgen verabschiedet, die den Ausschussmitgliedern erst am Abend vorher übermittelt worden waren. Der Bericht des Gesundheitsausschusses zum Regelungsvorhaben lag den Ausschussmitgliedern in schriftlicher Form zum Zeitpunkt ihrer Zustimmung gar nicht vor. Das Plenum des Bundestages beschloss den Gesetzentwurf auf dieser Grundlage zwei Tage nach der Sitzung des Gesundheitsausschusses. Aufgrund der Kurzfristigkeit der Vorlage der umfangreichen Änderungen des ohnehin schon äußerst diffizilen Gesetzentwurfs war es für die Abgeordneten praktisch unmöglich, sich mit der Materie in einer ihrer Komplexität angemessenen Weise zu beschäftigen. In diesem Sinne rügte der Abgeordnete *Merz* in seiner am 2. Februar 2007 abgegebenen Erklärung zur Abstimmung nach § 31 Abs. 1 GO-BT Folgendes:

„Das Gesetzgebungsverfahren selbst hat eine angemessene Beratung und Beschlussfassung eines Gesetzes von solcher Tragweite im Deutschen Bundestag nicht ermöglicht. Insbesondere die noch in den letzten Tagen beschlossenen,

---

<sup>10</sup> Siehe dazu *Sodan*, Infektionsschutzrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht. Planungs-, Bau- und Straßenrecht, Umweltrecht, Gesundheitsrecht, Medien- und Informationsrecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2020, § 56 Rn. 7 ff.

<sup>11</sup> Vgl. *Vates*, Schnell, Schneller, Corona-Gesetze: So darf es nach der Krise nicht weitergehen, RedaktionsNetzwerk Deutschland (25.03.2020), <https://www.rnd.de/politik/corona-gesetze-so-schnell-darf-es-nach-der-krise-nicht-weitergehen-KSQBO7ZY7RCM3LEFO-EMCO5GRBA.html>; siehe auch *Finthammer*, Gesetze im Schnellverfahren, Deutschlandfunk (29.04.2020), <https://www.deutschlandfunk.de/corona-epidemie-gesetze-im-schnellverfahren-100.html>.

umfangreichen Änderungen des Gesetzentwurfs haben die Abgeordneten auch in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages kaum noch beraten und in ihrer Wirkung beurteilen können.“<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> *Merz*, Stenografischer Bericht der 80. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 02.02.2007, Plenarprotokoll 16/80, 8101 f.

## **D. Aktuelle Zuspitzung der Problematik und Reaktion des Bundesverfassungsgerichts**

Gelegenheit zur Beurteilung eines verkürzten parlamentarischen Gesetzesberatungsverfahrens sah das Bundesverfassungsgericht lange Zeit nicht. Erst seit dem letzten Jahr spielt die Dauer der parlamentarischen Gesetzesberatungen und ihr genauer Ablauf durch die zwei eingangs erwähnten Entscheidungen eine größere Rolle. Diese verzögerte Reaktion des Bundesverfassungsgerichts kann möglicherweise mit der aktuellen Zuspitzung der Problematik erklärt werden.

### **I. Zunächst keine Reaktion des Bundesverfassungsgerichts**

Dass das Bundesverfassungsgericht teilweise nicht auf Kritik an der Gestaltung der parlamentarischen Gesetzesberatung reagierte, wird am Beispiel des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes deutlich. Der Erstautor der vorliegenden Studie hatte in seiner Funktion als Verfahrensbevollmächtigter in der Begründung einer Verfassungsbeschwerde zu dem vorausgegangenen Gesetzgebungsverfahren<sup>13</sup> Folgendes ausgeführt:

„Der Gesetzgeber kann den Umfang der Einschränkung von Grundrechten etwa von Patienten, Ärzten oder privaten Krankenversicherern aber nur dann selbst bestimmen, wenn er die mit seinen Vorschriften verbundenen Grundrechtseingriffe hinsichtlich ihres Umfangs deutlich vor Augen hat. Dazu ist es erforderlich, dass die Abgeordneten vor einer Abstimmung das Regelungsvorhaben inhaltlich vollständig überblicken können. Die Wesentlichkeitstheorie verpflichtet also nicht nur zu einem formalen Parlamentsbeschluss, sondern auch dazu, den Parlamentariern einen der Komplexität der jeweiligen Regelungsmaterie angemessenen und ausreichenden Zeitraum zu einer Meinungsbildung zur Verfügung zu stellen. Voraussetzung dafür ist eine rechtzeitige und vorausgehende Mitteilung des jeweiligen konkreten Regelungsgegenstandes, d. h. der entsprechenden Änderungsanträge zu Gesetzentwürfen, über welche die Abgeordneten befinden sollen. Ein nur wenige Stunden umfassender Zeitraum wie beim GKV-WSG ist angesichts des Umfangs des komplexen Gesetzesvorhabens eindeutig zu knapp bemessen. Von besonderer Bedeutung ist vor allem, dass es sich um substantielle, grundrechtsrelevante Änderungen handelte. Die Abgeordneten, die nicht schon im Ausschuss für Gesundheit vor der Schlussabstimmung im Plenum mit den Änderungsanträgen befasst waren, besaßen de facto keine ausreichende Gelegenheit mehr, diese zu studieren und sich eine eigene Meinung zu bilden. Die Möglichkeit eines individuellen Meinungsbildungsprozesses ist aber eine Grundvoraussetzung jeder demokratischen Entscheidung.

---

<sup>13</sup> Siehe dazu S. 9.

Der konkrete Verfahrensablauf kollidiert mithin mit den Grundsätzen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den Voraussetzungen wesentlicher parlamentarischer Entscheidungen und damit zugleich mit dem verfassungsrechtlich verankerten Demokratieprinzip.“

Eingegangen war das Bundesverfassungsgericht auf diese Erwägungen in seinem Urteil zum GKV-Wettbewerbstärkungsgesetz vom 10. Juni 2009<sup>14</sup> jedoch mit keinem Wort; dies gilt auch für die vorausgegangene mündliche Verhandlung.

In Bezug auf die soeben genannten Beispiele sehr kurzer parlamentarischer Gesetzesberatungen (Gesetzgebung zur Finanzkrise im Jahr 2008, sogenannte Euro-Rettungspolitik im Jahr 2010 und Corona-Gesetzgebung ab Frühjahr 2020) sind ebenfalls keine Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zur angemessenen Dauer parlamentarischer Gesetzesberatungen ersichtlich.

## **II. Entscheidungen zur Parteienfinanzierung und zum Gebäudeenergiegesetz**

Das Bundesverfassungsgericht hat erstmals in ein laufendes Gesetzgebungsverfahren durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG eingegriffen, indem es die Terminierung der zweiten und dritten Beratung eines Gesetzentwurfs in seinem Beschluss vom 5. Juli 2023 zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz zeitlich nach hinten verschoben hat<sup>15</sup>. Dieser Vorgang führte aufgrund der politischen Brisanz des auch als „Heizungsgesetz“ bezeichneten Gesetzes zu einem großen medialen Interesse. Der Antragsteller – der Abgeordnete *Heilmann* – hielt am 6. Juli 2023 eine Pressekonferenz in der Bundespressekonferenz ab und sprach am 12. Juli 2023 in der ZDF-Talkshow „Markus Lanz“ über das Thema der Verkürzung parlamentarischer Gesetzesberatungen.

Weniger öffentlichkeitswirksam begleitet wurde das zuvor am 24. Januar 2023 ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Anhebung der absoluten Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung. Das Bundesverfassungsgericht befand im Ergebnis nicht nur diese Anhebung als verfassungswidrig, sondern führte erstmals umfangreicher<sup>16</sup> zur Dauer eines parlamentarischen Beratungsverfahrens

---

<sup>14</sup> BVerfGE 123, 186 ff.

<sup>15</sup> BVerfGE 166, 304 ff.

<sup>16</sup> Siehe zu lediglich cursorischen Ausführungen zur Dauer von Gesetzesberatungen einen Beschluss vom 14.06.2017, BVerfGE 145, 348 (360 f. Rn. 37).

aus.<sup>17</sup> Die dahingehenden Ausführungen zur formellen Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes blieben jedoch ohne Ergebnis, da das betreffende Gesetz jedenfalls in materieller Hinsicht verfassungswidrig war.<sup>18</sup>

### III. Zuspitzung der Problematik in der aktuellen Legislaturperiode

Diese jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann auch als Antwort auf die in letzter Zeit zunehmenden Beschwerden der Gesetzgebungspraxis der in dieser Legislaturperiode regierenden sogenannten „Ampel-Koalition“, die von der SPD-Fraktion, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der FDP-Fraktion getragen wird, gedeutet werden.

Die entsprechenden Parteien haben in ihrem Koalitionsvertrag zwar vereinbart, „die Qualität der Gesetzgebung verbessern“ zu wollen.<sup>19</sup> Tatsächlich aber steht zumindest die Handhabe der parlamentarischen Verfahren in der aktuellen Legislaturperiode in besonderer Weise in der Kritik.<sup>20</sup> So rügte die Bundestagspräsidentin *Bas* bereits vor dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Juli 2023 zum Gebäudeenergieänderungsgesetz in einem Schreiben vom 3. März 2023 an das Bundeskanzleramt und die Fraktionsvorsitzenden der drei Koalitionsfraktionen die vielen Eilverfahren wie folgt:

„Trotz der regelmäßig erfolgten Zusicherungen der Vertreterinnen der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen lässt eine in dem gebotenen Maße erforderliche Rückkehr zu ordentlichen Abläufen auf sich warten.“<sup>21</sup>

*Bas* bat die Bundesregierung und die Koalitionsfraktionen „sehr eindringlich“ darum, wieder das bewährte Procedere zu beachten und Eilverfahren auf das „unbe-

---

<sup>17</sup> BVerfGE 165, 206 ff.

<sup>18</sup> BVerfGE 165, 206 (238 ff. Rn. 90 ff.).

<sup>19</sup> Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf), S. 8.

<sup>20</sup> Vgl. dazu *Haupt/Lohse*, Kritik an Gesetzen im Eiltempo. Die Ampel will langsamer machen – angeblich, Frankfurter Allgemeine Zeitung (07.05.2023), <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/gesetzgebung-im-eilverfahren-ampel-will-angeblich-langsamer-machen-18875754.html>. Siehe auch *Roßmann*, Gesetzgebung der Ampel. Ständig auf den letzten Drücker, Süddeutsche Zeitung (28.06.2023), <https://www.sueddeutsche.de/politik/heizungsgesetz-bundestag-gebäudeenergiegesetz-fristverkuerzung-qualitaet-1.5974253?reduced=true>.

<sup>21</sup> *Lohse*, Brief von Bärbel Bas. Bundestagspräsidentin rügt Kanzleramt und Ampel wegen zu vieler Eilverfahren, Frankfurter Allgemeine Zeitung (05.03.2023), <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/baerbel-bas-ruegt-kanzleramt-und-ampel-wegen-eilverfahren-18724974.html>.

dingt notwendige Minimum“ zurückzuführen, um einen Vertrauensverlust der Bürger an der repräsentativen Demokratie zu verhindern.<sup>22</sup>

Weiterhin berichtete der Abgeordnete *Heilmann* in der ZDF-Talkshow „Markus Lanz“, er habe eine „Ausführung vom Wissenschaftlichen Dienst [des Deutschen Bundestages] erhalten, nach der die Durchschnittszahl der Beratungstage in der Ampel-Phase um 35 Prozent nochmal zurückgegangen ist, über alle Gesetze, also die Tage, die das im Bundestag liegt“.<sup>23</sup>

Als weiteres Beispiel der Kritik an der parlamentarischen Praxis kann das Schreiben der Vorsitzenden des Ständigen Beirats des Bundesrats an die parlamentarischen Geschäftsführer der Regierungsfractionen dienen. In diesem wurde dringend darum gebeten, „die Zahl der Fristverkürzungsanfragen auf absolut notwendige Fälle zu beschränken“.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> *Lohse*, Brief von Bärbel Bas. Bundestagspräsidentin rügt Kanzleramt und Ampel wegen zu vieler Eilverfahren, Frankfurter Allgemeine Zeitung (05.03.2023), <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/baerbel-bas-ruegt-kanzleramt-und-ampel-wegen-eilverfahren-18724974.html>.

<sup>23</sup> *Rappsilber*, Heizungsgesetz bei Lanz. CDU-Politiker kündigt weiteren Widerstand an, ZDF heute (13.07.2023), <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/lanz-heilmann-heizungsgesetz-100.html>; in dem ebenso hinterlegten Video ab Minute 20. Die Ausführungen des Wissenschaftlichen Dienstes sind – soweit ersichtlich – nicht veröffentlicht. In *Heilmann/Bornecke/Heckmann*, RuP 2023, Gesetzgebung am Limit – Das GEG-Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, 394 heißt es auf S. 395, die Aussage der Verkürzung der Beratungstage „um ein gutes Drittel“ beziehe sich auf den Zeitraum der letzten fünf Wahlperioden.

<sup>24</sup> *Roßmann*, Bund und Länder. Gesetzgebung im Schnelldurchlauf, Süddeutsche Zeitung (06.12.2023), <https://www.sueddeutsche.de/politik/ampel-bundesrat-nachtragshaushalt-sondersitzung-bundesregierung-1.6315374>.

## E. Sehr kurze Stellungnahmefristen für Interessenvertretungen

Im aktuellen Koalitionsvertrag wird die bessere Einbeziehung der Praxis in neue Gesetzesvorhaben als Ziel wie folgt formuliert:

„Wir [...] werden [...] neue Vorhaben frühzeitig und ressortübergreifend, auch in neuen Formaten, diskutieren. *Wir werden dabei die Praxis und betroffene Kreise aus der Gesellschaft* und Vertreterinnen und Vertreter des Parlaments besser einbinden sowie die Erfahrungen und Erfordernisse von Ländern und Kommunen bei der konkreten Gesetzesausführung berücksichtigen.“<sup>25</sup>

Tatsächlich aber wird die aktuell zu beobachtende Verkürzung der Stellungnahmefristen für Interessenvertretungen von vielen Seiten moniert.

## I. Kritik vom Deutschen Richterbund

Anlass zur Einordnung der jüngeren Gesetzgebungspraxis als „Hauruckverfahren“ durch den Bundesgeschäftsführer des Deutschen Richterbundes *Rebehn* war das Gesetz zur Änderung des BND-Gesetzes.<sup>26</sup> Das Bundeskanzleramt hatte im August 2023 betroffenen Verbänden mit einer Frist von lediglich 24 Stunden Gelegenheit gegeben, zum 88 Seiten umfassenden Gesetzentwurf Stellung zu beziehen.<sup>27</sup> *Rebehn* kritisierte diese deutlich zu kurz bemessene Frist zur Überprüfung des Entwurfs wie folgt:

„Es darf nicht sein, dass Qualität und Akzeptanz der Gesetze leiden, weil die Ampel ihre vielfach erst spät gefundenen politischen Kompromisse anschließend umso schneller ins Gesetzblatt bringen möchte“.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf), S. 8 – ohne die Hervorhebungen.

<sup>26</sup> Deutsche Presse-Agentur, Gesetze der Ampel-Koalition. Richterbund kritisiert „Hauruckverfahren“, ZDF heute (26.08.2023), <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/ampel-regierung-richterbund-hauruckverfahren-gesetze-100.html>.

<sup>27</sup> Vgl. dazu etwa: Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V./Reporter ohne Grenzen e. V., Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes des Bundeskanzleramts zur Änderung des BND-Gesetzes vom 21.08.2023, [https://freiheitsrechte.org/uploads/publications/Digital/2023-08-22\\_Stellungnahme-BNDG\\_GFF-RSF-Digital.pdf](https://freiheitsrechte.org/uploads/publications/Digital/2023-08-22_Stellungnahme-BNDG_GFF-RSF-Digital.pdf), S. 2.

<sup>28</sup> Deutsche Presse-Agentur, Gesetze der Ampel-Koalition. Richterbund kritisiert „Hauruckverfahren“, ZDF heute (26.08.2023), <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/ampel-regierung-richterbund-hauruckverfahren-gesetze-100.html>.

## II. Interessenvertretungen betreiben Monitoring

Gleichfalls die nicht hinreichende Beteiligung der Praxis kritisieren in einem Bericht des MDR Thüringen vom 30. Januar 2024 der Virchowbund der niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte e. V., der Bundesverband Windenergie e. V. und der Bundesverband Erneuerbare Energien e. V. sowie der Bundesverband der Freien Berufe e. V.<sup>29</sup> Der Bundesvorsitzende des Virchowbundes der niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte e. V. *Heinrich* lässt sich etwa in dem Bericht mit Blick auf erbetene Stellungnahmen wie folgt zitieren: „Das sind nur noch Alibiabfragen, da ist gar kein Wille erkennbar, dass man bereit wäre, noch irgendwas zu ändern.“<sup>30</sup>

Verbände wie<sup>31</sup> die soeben genannten erstellen mittlerweile Übersichten zu den kurzen Stellungnahmefristen.<sup>32</sup> Dies gilt auch für die Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung. Diese Institution betreibt trotz ihrer Organisation als Körperschaft des öffentlichen Rechts aufgrund des im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung verankerten Selbstverwaltungsprinzips Interessenvertretung in der Gesundheitspolitik<sup>33</sup> und ist insoweit mit etwa privatrechtlich organisierten Spitzenverbänden vergleichbar.

## III. Beispiele aus der Gesundheitspolitik

Die Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung hat dem Deutschen Institut für Gesundheitsrecht eine Übersicht zu kurzen Stellungnahmefristen zur Verfügung

---

<sup>29</sup> *Becker*, Macht die Ampel die Gesetze zu schnell?, MDR Thüringen (30.01.2024), <https://www.mdr.de/mdr-thueringen/gesetzgebung-experten-einbeziehen100.html>.

<sup>30</sup> Vgl. *Becker*, Macht die Ampel die Gesetze zu schnell?, MDR Thüringen (30.01.2024), <https://www.mdr.de/mdr-thueringen/gesetzgebung-experten-einbeziehen100.html>.

<sup>31</sup> Auch bereits in der letzten Legislaturperiode wurden zu kurze Stellungnahmefristen für Interessenvertretungen kritisiert, so etwa vom Deutschen Steuerberaterverband (vgl. dazu Redaktion beck-aktuell vom 21.10.2019, Steuerberater kritisieren kurze Stellungnahmefristen für Beurteilung von Referentenentwürfen, becklink 2014458) und in einem Schreiben der Gesellschaft für Informatik vom 18.12.2020 an die Bundesminister, welchem sich mehrere Verbände, Stiftungen, Initiativen und Vereine wie z. B. die Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. und Transparency International Deutschland e. V. anschlossen (Gesellschaft für Informatik e. V., Ausreichende Fristen für Verbändebeteiligung, [https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/2020/20-12-18\\_Offener-Brief\\_Ausreichende-Fristen.pdf](https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/2020/20-12-18_Offener-Brief_Ausreichende-Fristen.pdf)).

<sup>32</sup> *Becker*, Macht die Ampel die Gesetze zu schnell?, MDR Thüringen (30.01.2024), <https://www.mdr.de/mdr-thueringen/gesetzgebung-experten-einbeziehen100.html>.

<sup>33</sup> Siehe dazu *Hadank*, Funktionale Selbstverwaltung und Staatsaufsicht im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. Zu Grund und Grenzen der Aufsichtsgesetzgebung in der gesetzlichen Krankenversicherung, zugleich eine Analyse und Einordnung des GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetzes, S. 115 ff. und S. 119 ff.

gestellt. Diese Übersicht bestätigt die Kritik an Interessenvertretungen auferlegten, besonders kurzen Fristen zur Stellungnahme auch für den Bereich der Gesundheitspolitik: Ausweislich der Aufstellung gab das Bundesministerium für Gesundheit der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung für eine Stellungnahme zu einer Formulierungshilfe für den Änderungsantrag zur paritätischen Besetzung des Vorstandes zum Regierungsentwurf des Krankenhauspflegeentlastungsgesetzes lediglich fünf Tage Zeit, von denen drei Tage in die Arbeitswoche fielen (4. November bis 9. November 2022).

Für den Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Stabilisierung der gesetzlichen Krankenversicherung<sup>34</sup> sah das Bundesministerium für Gesundheit lediglich insgesamt vier Tage – davon drei Tage innerhalb der Arbeitswoche – als Zeitraum für die Erarbeitung einer Stellungnahme vor (8. Juli bis 12. Juli 2022). Die Einladung zur Anhörung im Ausschuss für Gesundheit und zur Möglichkeit der Abgabe einer Stellungnahme zum entsprechenden Regierungsentwurf ließ Zeit für eine Vorbereitung innerhalb von fünf Tagen, wovon drei auf Arbeitstage entfielen (22. September bis 27. September 2022).

Insgesamt zeigt die den Zeitraum der Jahre 2020 bis 2024 umfassende fünfseitige, stichpunktartige Auflistung, wie häufig der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung mit jeweils nur wenigen Tagen – häufig unter Einschluss des Wochenendes – sehr kurze Fristen auferlegt wurden. In vier Fällen gab es lediglich die Möglichkeit, innerhalb von fünf Arbeitstagen Stellung zu beziehen. So waren der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung im Februar und März 2024 zur Vorbereitung auf das erste bzw. zweite Fachgespräch für ein diverses, inklusives und barrierefreies Gesundheitswesen mit dem Bundesministerium für Gesundheit jeweils fünf Arbeitstage zur Vorbereitung eingeräumt worden, in der jeweils eine Durchsicht von über 1000 Seiten langen Unterlagen erfolgen musste. In zehn Fällen, davon sechs aus dem Jahr 2023 und zwei aus dem Jahr 2024, wurde die Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung ausweislich der Aufstellung trotz ihrer durch den Gegenstand der Beratungen gegebenen Betroffenheit gar nicht (offiziell) in die entsprechenden Beteiligungsverfahren eingebunden.

---

<sup>34</sup> Siehe zu den Auswirkungen dieses Gesetzes auf die Parodontitisbehandlung *Sodan/Janssen*, Verfassungsrechtliche Probleme der Budgetierung der Vergütung vertragszahnärztlicher Leistungen. Eine Studie zu der durch das GKV-Finanzstabilisierungsgesetz vorgenommenen Mittelbegrenzung der Parodontistherapie, 2023, [http://www.digr.de/files/digr\\_-\\_studie\\_parodontitis\\_-\\_2024.pdf](http://www.digr.de/files/digr_-_studie_parodontitis_-_2024.pdf).

## F. Überblick über das Gesetzgebungsverfahren

Der Erlass von Bundesgesetzen<sup>35</sup> erfolgt innerhalb eines förmlichen Gesetzgebungsverfahrens, welches in den Art. 76 ff. GG geregelt ist. Die Verfassung beschränkt sich allerdings auf organisatorische Bestimmungen, die auf das Verhältnis der beteiligten Bundesorgane abzielt; die Gesetzesarbeit innerhalb der gesetzgebenden Körperschaften wird vom Grundgesetz nicht adressiert.<sup>36</sup> Deshalb sind ergänzend die Regelungen der GO-BT heranzuziehen, die für die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes nur dann relevant sind, wenn sie die sich ohnehin aus dem Grundgesetz ergebenden Gehalte nachbilden.

Das Gesetzgebungsverfahren insgesamt kann in drei Phasen unterteilt werden: das Einleitungsverfahren, welches die Gesetzesinitiative und die Zuleitung des Gesetzentwurfs an den Bundestag umfasst, das Hauptverfahren, d. h. die Beratung und Beschlussfassung durch den Bundestag und die Mitwirkung des Bundesrates, sowie das Abschlussverfahren, also die Ausfertigung und Verkündung des zustande gekommenen Gesetzes.<sup>37</sup>

Die Einbringung eines Gesetzentwurfs (auch genannt: Gesetzesvorlage) beim Bundestag kann nach Art. 76 Abs. 1 GG nur durch die Bundesregierung<sup>38</sup> (als Kollegialorgan), durch den Bundesrat oder aus der „Mitte des Bundestages“ heraus erfolgen. Mit diesem Recht korrespondiert der Anspruch des Initianten, dass sich das Gesetzgebungsorgan mit dem Vorschlag befasst, also darüber berät sowie Beschluss fasst.<sup>39</sup>

Gesetzesvorlagen aus der „Mitte des Bundestages“ werden dem Bundestag direkt zur Beratung und Beschlussfassung zugeleitet. Gesetzentwürfe des Bundesrates sind über die Bundesregierung, die hierbei ihre Auffassung darlegen soll, innerhalb bestimmter Fristen dem Bundestag zuzuleiten (siehe im Einzelnen Art. 76 Abs. 3

---

<sup>35</sup> Für Landesgesetze sind grundsätzlich die Verfahrensregelungen des jeweiligen Landesverfassungsrechts maßgeblich.

<sup>36</sup> *Ossenbühl*, Verfahren der Gesetzgebung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 102 Rn. 2.

<sup>37</sup> Siehe zu einem schematischen Überblick über den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens *Soldan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht. Staats- und Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2023, § 17 Rn. 38.

<sup>38</sup> Siehe zur Praxis des sogenannten „Outsourcing“ der Erstellung von Gesetzentwürfen auf Private (z. B. Anwaltskanzleien) *Kloepfer*, Gesetzgebungsoutsourcing – Die Erstellung von Gesetzentwürfen durch Rechtsanwälte, NJW 2011, 131 ff.

<sup>39</sup> BVerfGE 145, 348 (359 f. Rn. 35).

GG). Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrat zu übermitteln, der zu der Vorlage Stellung nehmen kann (sogeannter erster Durchgang); nach Zurückleitung an die Bundesregierung, welche dann die Möglichkeit zu einer „Gegenäußerung“ hat, erfolgt die Zuleitung an den Bundestag (siehe näher – auch zu den diesbezüglichen Fristen – Art. 76 Abs. 2 GG).

Nachdem die Gesetzesvorlage dem Bundestag zugeleitet worden ist, wird sie dort in drei Lesungen („Beratungen“) behandelt (§ 78 Abs. 1 GO-BT). Deren Inhalte regeln die §§ 79ff. GO-BT. Wird die Vorlage in weniger Lesungen behandelt, hat dies auf das Zustandekommen des Gesetzes allerdings keine Auswirkungen, da hierfür nur die Vorschriften des Grundgesetzes maßgeblich sind (vgl. Art. 82 GG)<sup>40</sup> und die Verfassung keine bestimmte Anzahl von Lesungen vorsieht<sup>41</sup>.

Im Anschluss an die dritte Beratung wird über den Gesetzentwurf abgestimmt (siehe im Einzelnen § 86 GO-BT). Für den Gesetzesbeschluss des Bundestages (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG) ist dabei regelmäßig, d. h. soweit nichts Abweichendes bestimmt ist, die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich und ausreichend (vgl. Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG). Eine abweichende Bestimmung enthält etwa Art. 79 Abs. 2 GG für verfassungsändernde Gesetze, welche eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages erfordern.<sup>42</sup>

Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung innerhalb des Hauptverfahrens richtet sich danach, ob es sich bei dem betreffenden Gesetz um ein Einspruchsgesetz oder ein Zustimmungsgesetz handelt (vgl. dazu Art. 77 f. GG).<sup>43</sup>

Innerhalb des Abschlussverfahrens wird das betreffende Gesetz nach Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG vom Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Siehe dazu auch *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht. Staats- und Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2023, § 12 Rn. 8 und ferner § 17 Rn. 38.

<sup>41</sup> Vgl. BVerfGE 29, 221 (234).

<sup>42</sup> Vgl. *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht. Staats- und Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2023, § 17 Rn. 42.

<sup>43</sup> Siehe dazu: *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht. Staats- und Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2023, § 17 Rn. 31 ff.

<sup>44</sup> Vgl. *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht. Staats- und Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2023, § 17 Rn. 37.

## G. Möglichkeiten von Interessenvertretungen zur Stellungnahme

Zu Gesetzesvorhaben Stellung nehmen können Interessenvertretungen insbesondere in zwei<sup>45</sup> unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens.

### I. Stellungnahmen zu Entwürfen aus Bundesministerien

Regelmäßig die größten Chancen auf Verabschiedung haben diejenigen Gesetzentwürfe, die aus den Ministerien stammen, da sie in der Regel – zumindest im Grundsatz – von den regierungstragenden Fraktionen aufgrund vorheriger politischer Abstimmung unterstützt werden. Diese Entwürfe werden vor ihrer Verabschiedung im Kabinett auch als Referentenentwürfe bezeichnet.<sup>46</sup>

Handelt es sich demgegenüber um eine Gesetzgebungsinitiative von Abgeordneten, erfolgen vor der Einbringung des Entwurfs – soweit ersichtlich – keine Stellungnahmen von Interessenvertretungen. Komplexe Gesetzentwürfe dürften ohnehin nur mit dem entsprechenden Beamtenapparat erarbeitet werden können. Teilweise werden aber von den Ministerien sogenannte Formulierungshilfen für die regierungstragenden Fraktionen erstellt<sup>47</sup>, welche dann als ein entsprechender Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht werden.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Für Ausschüsse im Bundesrat ist in § 40 Abs. 3 GOBRAT vorgesehen, dass Sachverständige und andere Personen, deren Teilnahme für erforderlich gehalten wird, angehört werden. Nach § 6 GOVA ist die Teilnahme anderer Personen an den Beratungen nur durch Beschluss des Ausschusses gestattet. Bundesrat und Vermittlungsausschuss nutzen diese Möglichkeiten aber nur selten, vgl. *Heintzen*, Externe Beratung in der Gesetzgebung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzungen durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 9 Rn. 22. Somit wird diese Phase in der vorliegenden Studie nicht weiter behandelt. Dies gilt auch für die Beteiligung von Interessenvertretungen in Enquete-Kommissionen gem. § 56 GO-BT, siehe dazu *T. Huber*, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, 2021, S. 95 f.

<sup>46</sup> Siehe insgesamt zur Entwicklung eines Referentenwurfs und seine Umwandlung in einen Regierungsentwurf *Maaßen*, Gesetzesinitiativen der Bundesregierung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzungen durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 8 Rn. 13 ff.

<sup>47</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern, Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Aufl. 2012, Teil IV, Abschnitt 4.

<sup>48</sup> Dieses Verfahren dient häufig dem Ziel, zur Beschleunigung des Verfahrens eine Beteiligung des Bundesrates nach Art. 76 Abs. 2 GG zu umgehen, siehe dazu *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht. Staats- und Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2023, § 17 Rn. 27.

Das Verfahren zur Entstehung und Besprechung eines Gesetzentwurfs, also das Verfahren vor der Einbringung, ist verfassungsrechtlich nicht normiert.<sup>49</sup> In § 22 Abs. 1 Nr. 4, § 47 Abs. 3, § 48 Abs. 2 und § 51 Nr. 4 sowie § 45 GGO wird die Beteiligung von Interessenvertretungen in der Weise angesprochen, dass kosten- auslösende Vorarbeiten durch externe Berater bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ministerien nicht begonnen werden dürfen, bevor eine Kabinettsentscheidung vorliegt.<sup>50</sup>

Da der Gesetzgebungsprozess zu diesem Zeitpunkt noch nicht in den Bundestag gelangt ist, können auch noch größere Richtungsänderungen am Gesetzesvorhabens vorgenommen werden. Demnach ist für Interessenvertretungen im Rahmen dieser Vorbereitungsphase der wohl größte politische Einfluss gegeben.<sup>51</sup> Der maßgebliche § 47 GGO wird deshalb auch als „Magna Charta des Verbändeeinflusses“ bezeichnet.<sup>52</sup>

§ 47 Abs. 3 Satz 1 GGO regelt die Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie Fachkreisen, die auf Bundesebene bestehen, wenn ihre Belange berührt sind. § 47 Abs. 3 Satz 2 GGO ordnet an, dass im Hinblick auf die Beteiligung Zeitpunkt, Umfang und Auswahl, soweit keine Sondervorschriften<sup>53</sup> bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen bleiben. Wenn ein Ministerium einen Referentenentwurf den betroffenen Verbänden und Fachkreisen zuleitet, hat es damit noch nicht sein Bewenden. Auch wenn es § 47 Abs. 3 GGO nicht ausdrücklich anspricht, wird den beteiligten Akteuren die Möglichkeit der Stel-

---

<sup>49</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Beteiligung von Verbänden an der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, 2015, <https://www.bundestag.de/resource/blob/405282/1eea81a3a2736258e123a8359ac84fa3/wd-3-030-15-pdf-data.pdf>, S. 3; vgl. auch T. Huber, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, 2021, S. 91.

<sup>50</sup> Heintzen, Externe Beratung in der Gesetzgebung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzungen durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 9 Rn. 19.

<sup>51</sup> T. Huber, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, 2021, S. 91.

<sup>52</sup> T. Huber, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, 2021, S. 92.

<sup>53</sup> Das wohl prominenteste Beispiel ist § 53 BeamtStG, siehe dazu OVG Saarlouis, NZA-RR 2015, 53 ff.

lungnahme eingeräumt.<sup>54</sup> Diese erfolgt in der Regel schriftlich; zusätzlich kann in einem anberaumten Termin eine mündliche Erörterung stattfinden.<sup>55</sup> Stellung nehmen darf dabei nicht jeder Verband, sondern nur Zentral- und Spitzenverbände.<sup>56</sup>

Der Zweck dieser frühen Beteiligung ist die mögliche Berücksichtigung von Interessen Betroffener und besteht ferner darin, etwaige Fehler im Gesetzentwurf zu beheben oder fehlerhafte Sachverhaltsannahmen möglichst frühzeitig zu korrigieren.<sup>57</sup>

## II. Stellungnahmen im Rahmen von Ausschussberatungen

Nachdem ein Gesetzentwurf eingebracht wurde, besteht für Interessenvertretungen die Möglichkeit, im Rahmen der Ausschussberatungen Stellungnahmen abzugeben. Ausschüsse haben gem. § 54 Abs. 1 Satz 1 GO-BT die Aufgabe, Verhandlungen des Deutschen Bundestages vorzubereiten. Dies geschieht insbesondere durch Umformulierung von Gesetzentwürfen, die dann zur Beratung und Verabschiedung dem Plenum zugeführt werden.<sup>58</sup> Im Ausschuss für Gesundheit finden – wohl aufgrund des stetigen Reformbedarfs im Gesundheitsrecht – im Vergleich zu anderen Ausschüssen sehr viele Sitzungen statt.<sup>59</sup>

Für das parlamentarische Verfahren trifft § 70 GO-BT eine Regelung zur Anhörung von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen.

---

<sup>54</sup> *T. Huber*, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, 2021, S. 91.

<sup>55</sup> Bundesministerium des Innern, Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Aufl. 2012, Teil II, Abschnitt 5.

<sup>56</sup> *T. Huber*, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, 2021, S. 92.

<sup>57</sup> *Maßen*, Gesetzesinitiativen der Bundesregierung in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzungen durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 8 Rn. 6; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Beteiligung von Verbänden an der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, 2015, <https://www.bundestag.de/resource/blob/405282/1eea81a3a2736258e123a8359ac84fa3/wd-3-030-15-pdf-data.pdf>, S. 3.

<sup>58</sup> *T. Huber*, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, S. 93.

<sup>59</sup> *T. Huber*, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, 2021, S. 93.

Nach § 70 Abs. 1 Satz 1 GO-BT kann ein Ausschuss zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung eine öffentliche Anhörung von diesen Personen durchführen. Gem. § 70 Abs. 6 Satz 1 GO-BT soll der Ausschuss den Auskunftspersonen die jeweilige Fragestellung übermitteln. Nach § 70 Abs. 6 Satz 2 GO-BT kann er sie um Einreichung einer schriftlichen Stellungnahme bitten. Eine Anhörung dürfte in der Praxis bei jedem größeren Gesetzesprojekt angesetzt werden.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> *Heintzen*, Externe Beratung in der Gesetzgebung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzungen durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 9 Rn. 19.

## H. Jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Im Hinblick auf die bereits eingangs erwähnten zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist zunächst von Interesse, wie die entsprechenden Gesetzgebungsverfahren abliefen und wie das Bundesverfassungsgericht diese beurteilt hat. Zwar erfolgte in beiden Entscheidungen keine abschließende Beurteilung der Gesetzgebungsverfahren. Dennoch lassen sich bereits allgemeine Maßstäbe für zukünftige Sachverhalte herausarbeiten. Da die beiden Entscheidungen die ersten sind, in denen die Dauer der parlamentarischen Gesetzesberatungen ausführlicher behandelt wird, ist häufig der genaue Wortlaut der Ausführungen maßgebend.

### I. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Januar 2023

Durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 wurde die absolute Obergrenze für die Staatsmittel, die an alle politischen Parteien höchstens ausbezahlt werden, für das Jahr 2018 auf 190 Millionen Euro heraufgesetzt. Hiergegen wandten sich im Wege einer abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG 216 Mitglieder des 19. Deutschen Bundestages aus den Fraktionen der FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. Diese Abgeordneten rügten eine Verletzung des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Parteien, welcher in Art. 21 Abs. 1 GG verankert ist.<sup>61</sup>

#### 1. Gesetzgebungsverfahren

Das parlamentarische Beratungsverfahren begann durch Verteilung des Gesetzentwurfs am Abend des 5. Juni 2018 und wurde mit dem Gesetzesbeschluss des Plenums in dritter Lesung am 15. Juni 2018 beendet.<sup>62</sup> Somit dauerte die parlamentarische Gesetzesberatung insgesamt lediglich zehn Tage.

Im Einzelnen stellt das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil Folgendes zum Gesetzgebungsverfahren fest<sup>63</sup>: Der Ausschuss für Inneres und Heimat beriet zum ersten Mal über den Entwurf am 6. Juni 2018. Die erste Lesung des Gesetzentwurfs im Plenum des Deutschen Bundestags fand daraufhin am 8. Juni 2018, eine Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss am 11. Juni 2018 statt. In der Anhörung diskutierten die Sachverständigen insbesondere kontrovers über die Verfassungsmäßigkeit der Reform. Am 13. Juni 2018 wertete der Ausschuss für Inneres und

---

<sup>61</sup> Siehe dazu BVerfGE 165, 206 (219 ff. Rn. 31 ff.).

<sup>62</sup> BVerfGE 165, 206 (240 Rn. 98).

<sup>63</sup> Vgl. zu der folgenden Darstellung BVerfGE 165, 206 (241 Rn. 100).

Heimat die Sachverständigenanhörung aus, ohne dass diese bereits protokolliert worden war. Die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfs wurde daraufhin am 15. Juni 2018 durchgeführt, wobei auch zu diesem Zeitpunkt noch kein Protokoll dieser Sitzung für die Abgeordneten einsehbar war.

Die Vertreter der seinerzeitigen regierungstragenden Fraktionen, bestehend aus der CDU/CSU-Fraktion und der SPD-Fraktion, hatten den Entwurf in den Deutschen Bundestag eingebracht, konnten in der vom Senat durchgeführten gemeinsamen mündlichen Verhandlung aber keine Gründe für die Reduzierung des Beratungszeitraums auf einen Zeitraum von zehn Tagen darlegen.<sup>64</sup> In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts werden Ausführungen des Sachverständigen *Risse* aus der mündlichen Verhandlung wiedergeben, nach denen der „Hintergrund der Beschleunigung gewesen sein [könne], dass die Gesetzesinitianten das Verfahren noch vor der ‚Sommerpause‘ abschließen wollten. Naheliegend sei, dass sie mit Blick auf die gesetzgeberischen Inhalte angestrebt hätten, das Beratungsverfahren nicht bis Ende September auszudehnen.“<sup>65</sup>

## 2. Beurteilung

Der Zweite Senat befand in seinem Urteil vom 24. Januar 2024, für die Annahme einer angemessenen Beratungs- und Entscheidungszeit könne zwar die Begrenztheit und leichte Nachvollziehbarkeit des Regelungsgegenstandes sprechen.<sup>66</sup> Dem stehe aber entgegen, dass kein Grund für eine solche Begrenzung des Gesetzgebungsverfahrens im Hinblick auf die erst für das Jahr 2019 wirksam werdende Regelung ersichtlich war.<sup>67</sup> „Dass der Beratungsablauf es insbesondere den Abgeordneten der an der Einbringung des Gesetzentwurfs nicht beteiligten Fraktionen ermöglichte, gleichberechtigt an der parlamentarischen Willensbildung teilzunehmen,“ war daher nach Ansicht des Senats „zweifelhaft“.<sup>68</sup> Zudem war es nach Auffassung des Senats trotz der öffentlichen Beratung des Entwurfs in drei Lesungen „nicht von vornherein ausgeschlossen, dass durch die Begrenzung dieser Beratung

---

<sup>64</sup> BVerfGE 165, 206 (241 Rn. 102).

<sup>65</sup> BVerfGE 165, 206 (242 Rn. 102).

<sup>66</sup> BVerfGE 165, 206 (240 Rn. 99).

<sup>67</sup> BVerfGE 165, 206 (240 Rn. 99).

<sup>68</sup> BVerfGE 165, 206 (241 Rn. 100).

auf einen Zeitraum von zehn Tagen die mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz verbundene Zielsetzung [...], eingeschränkt wurde.“<sup>69</sup>

Der Zweite Senat entschied letztlich diese Fragen nicht, da die angegriffene Norm jedenfalls wegen Verstoßes gegen die Verfassungsvorgaben zur staatlichen Parteienfinanzierung aus Art. 21 Abs. 1 GG materiell verfassungswidrig beurteilt war.<sup>70</sup>

## II. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Juli 2023

Der Abgeordnete *Heilmann* beantragte in einem Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG die Feststellung, dass seine Rechte als Abgeordneter durch das Gesetzgebungsverfahren zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Prüfungsordnung verletzt wurden. Damit verbunden war der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG mit dem Inhalt, die Durchführung der zweiten und dritten Lesung des Gesetzentwurfs dem Deutschen Bundestag solange zu untersagen, bis allen Abgeordneten die wesentlichen Textpassagen für die zweite Lesung mindestens 14 Tage im Voraus zugänglich gemacht wurden.<sup>71</sup>

### 1. Gesetzgebungsverfahren

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts stellt in seinem Beschluss zum Gesetzgebungsverfahren folgenden Sachverhalt fest<sup>72</sup>: Im Rahmen des Beschlusses des Bundeskabinetts über die Einbringung des Gesetzentwurfs am 19. April 2023 gab der Bundesminister der Finanzen *Lindner* zu Protokoll, seine Zustimmung zum Gesetzentwurf erfolge in dem Bewusstsein, dass auf fraktioneller Ebene der Entwurf im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens noch intensiv beraten und weitere Änderungen vorgenommen werden würden. Nach der Stellungnahme des Bundesrates vom 12. Mai 2023 wurde der Gesetzentwurf am 17. Mai 2023 in den Bundestag eingebracht. Die Koalitionsfraktionen, bestehend aus der SPD-Fraktion, der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP-Fraktion, veröffentlichten am 13. Juni 2023 eine zwei Seiten umfassende Unterlage mit dem Titel „Leitplanken [...] zur weiteren Beratung des Gebäudeenergieänderungsgesetzes“.

---

<sup>69</sup> BVerfGE 165, 206 (241 Rn. 101).

<sup>70</sup> BVerfGE 165, 206 (242 Rn. 103 ff.).

<sup>71</sup> BVerfGE 166, 304 (304 f. Rn. 1.).

<sup>72</sup> Siehe dazu BVerfGE 166, 304 (305 ff. Rn. 2 ff.).

Dieses Schreiben wurde von dem Fraktionsvorsitzenden der SPD *Mützenich* als ein „Paradigmenwechsel“ und vom Ersten parlamentarischen Geschäftsführer der FDP *Vogel* als eine „grundlegende Veränderung“ des Gesetzentwurfs bezeichnet. Am 15. Juni 2023 fand die erste Lesung des Gesetzentwurfs statt, in welcher verschiedene Abgeordnete kritisierten, dass der eingebrachte Gesetzentwurf aufgrund der erst kurz zuvor veröffentlichten sogenannten Leitplanken hinfällig sei. Nach Überweisung des Gesetzentwurfs an den Ausschuss für Klimaschutz und Energie wurde am 21. Juni 2023 in diesem die erste Anhörung durchgeführt. In dieser Anhörung bemängelten einige der geladenen Sachverständigen, dass abgesehen von den sogenannten Leitplanken keine konkreten Änderungsbestrebungen erkennbar seien. Gegen den Widerspruch der CDU/CSU-Fraktion wurde mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen eine Sondersitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 27. Juni 2023 durchgeführt. In dieser wurde durch Mehrheitsbeschluss die zweite Anhörung auf den 3. Juli 2023 – einen Montag – um 13:30 Uhr mit der Maßgabe terminiert, dass bis zum 30. Juni 2023 – einem Freitag – die Änderungsanträge vorliegen müssen. Es war sowohl der CDU/CSU Fraktion als auch dem Ausschussvorsitzenden *Ernst* nicht gelungen, als Voraussetzung für die Durchführung der Anhörung den Eingang der Gesetzestexte bis Mittwoch, den 28. Juni 2023, bzw. Donnerstag, den 29. Juni 2023, festzulegen. Die entsprechenden Anträge waren jeweils mit den Stimmen der Koalitionsmehrheit abgelehnt worden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz übersandte am 30. Juni 2023 eine 110 Seiten lange Formulierungshilfe (davon 94 Seiten als Synopse und 14 Seiten Begründung), mit der eine Änderung am Gesetzentwurf durch die Koalitionsfraktionen vorgenommen werden sollte. Dies war die Diskussionsgrundlage für die zweite öffentliche Anhörung im Ausschuss für Klimaschutz und Energie vom 3. Juli 2023. Der überwiegende Teil der Sachverständigen kritisierte, eine Stellungnahme sei in Anbetracht der wenigen Zeit zur Vorbereitung nicht möglich gewesen.<sup>73</sup> Nachdem der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen eingebracht worden war, fand die abschließende Beratung im Ausschuss für Klimaschutz und Energie am 5. Juli 2023 statt. Die zweite und dritte Lesung samt Schlussabstimmung im Plenum des Deutschen Bundestages war nach Angaben des Antragstellers auf den 7. Juli 2023 terminiert.<sup>74</sup>

## 2. Beurteilung

Der Zweite Senat kommt in seinem Beschluss vom 5. Juli 2023 „angesichts der besonderen Umstände bei der Durchführung des streitgegenständlichen

---

<sup>73</sup> Siehe dazu BVerfGE 166, 304 (331 Rn. 93).

<sup>74</sup> BVerfGE 166, 304 (308 Rn. 10 und 331 f. Rn. 93 m.w.N.).

Gesetzgebungsverfahrens“<sup>75</sup> zu folgendem Befund: Es könne nicht „nicht ohne Weiteres angenommen werden“, dass „dieses Verfahren sich als eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Wahrnehmung der Verfahrensautonomie der Parlamentsmehrheit darstellt“.<sup>76</sup> Es handele sich um eine erhebliche zeitliche Verdichtung des Gesetzgebungsverfahrens, und der Gegenstand der Beratungen sei komplex.<sup>77</sup> Auch wenn der Parlamentsmehrheit bei der Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens ein durch die Verfassung gewährleisteter Spielraum zustünde und die in § 81 Abs. 1 Satz 2 GO-BT für die zweite Beratung von Gesetzentwürfen vorgesehene Frist wohl eingehalten worden sei, bedürfe „es näherer, im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht leistbarer Prüfung, ob die Beteiligungsrechte des Antragstellers vorliegend ohne ausreichenden sachlichen Grund in substantiellem Umfang beeinträchtigt wurden und sich die durch die Parlamentsmehrheit gewählte Verfahrensgestaltung als eine rechtsmissbräuchliche Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens darstellt.“<sup>78</sup>

Der Zweite Senat ging im Rahmen der vorgenommenen Folgeabwägungen von einem Überwiegen der Gründe für den Erlass der einstweiligen Anordnung aus und verpflichtete in Abweichung vom gestellten Antrag den Deutschen Bundestag, die zweite und dritte Lesung zum Gesetzentwurf nicht mehr innerhalb der laufenden Sitzungswoche durchzuführen.<sup>79</sup>

### **III. Maßstäbe aus dieser Rechtsprechung**

Aus den beiden genannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts lassen sich allgemeine Maßstäbe zur Gleichheit der Abgeordneten und zum Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit entnehmen. Da der Beschluss vom 5. Juli 2024 im einstweiligen Rechtsschutzverfahren ergangen ist, steht eine Konkretisierung der dortigen Ausführungen in der Hauptsacheentscheidung aus. Auch wenn daher noch nicht alle aufgetretenen Rechtsfragen vom Bundesverfassungsgericht beantwortet wurden, lassen sich bereits allgemeine Maßstäbe zur angemessenen Dauer parlamentarischer Gesetzesberatung festhalten.

---

<sup>75</sup> BVerfGE 166, 304 (330 Rn. 92).

<sup>76</sup> BVerfGE 166, 304 (332 Rn. 94).

<sup>77</sup> BVerfGE 166, 304 (332 Rn. 94).

<sup>78</sup> BVerfGE 166, 304 (332 Rn. 94).

<sup>79</sup> BVerfGE 166, 304 (334 ff. Rn. 99 ff.).

## 1. Gleichheit der Abgeordneten, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG

### a) Recht auf Informationsgewinnung und Zeit zur Meinungsbildung

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts leitet aus dem durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Grundsatz der Gleichheit der Abgeordneten ab, dass Abgeordnete zum einen das Recht haben, die notwendigen Informationen über den Beratungsgegenstand zu erhalten. Zudem haben Abgeordnete das Recht, die erlangten Informationen auch zum Zwecke der Meinungsbildung prüfen zu können, um auf dieser Grundlage an den Beratungen teilzunehmen und über das Gesetzesvorhaben abstimmen zu können. Aus den folgenden, wortgleich in beiden Entscheidungen vorgenommenen Formulierungen des Zweiten Senats wird deutlich, dass Abgeordneten auch genügend Zeit für diese Prüfung zustehen muss:

„Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert den Status der Gleichheit der Abgeordneten in einem formellen und umfassenden Sinn. Danach sind alle Abgeordneten berufen, gleichermaßen an der parlamentarischen Willensbildung mitzuwirken [...]. Den Abgeordneten steht nicht nur das Recht zu, im Deutschen Bundestag abzustimmen (zu ‚beschließen‘, vgl. Art. 42 Abs. 2 GG), sondern auch das Recht zu beraten (zu ‚verhandeln‘, vgl. Art. 42 Abs. 1 GG). Dies setzt eine hinreichende Information über den Beratungsgegenstand voraus [...]. Die Abgeordneten müssen dabei Informationen nicht nur erlangen, sondern diese auch verarbeiten können [...]. Die gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung umfasst daher das Recht der Abgeordneten, sich über den Beratungsgegenstand auf der Grundlage ausreichender Informationen eine eigene Meinung bilden und davon ausgehend an der Beratung und Beschlussfassung des Parlaments mitwirken zu können [...].“<sup>80</sup>

### b) Einwirkungen von Art. 42 und Art. 76 ff. GG?

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat es im einstweiligen Rechtsschutzverfahren zum Gebäudeenergiegesetz offengelassen, ob Art. 42 GG oder Art. 76 ff. GG „auf die Rechtsstellung“ von Abgeordneten „aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG einwirken“ können; die Frage „bleibt gesonderter Prüfung im Hauptsacheverfahren vorbehalten.“<sup>81</sup> Daher soll dieser Gedanke hier in der weiteren Untersuchung keine Rolle spielen.

---

<sup>80</sup> BVerfGE 165, 206 (238 f. Rn. 93); 166, 304 (329 Rn. 88).

<sup>81</sup> BVerfGE 166, 304 (329 Rn. 86).

## 2. Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit, Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG

Der Zweite Senat prüft in seinem Urteil zur staatlichen Parteienfinanzierung zusätzlich zu den Abgeordnetenrechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit aus Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG. Mit folgenden Ausführungen erläutert er, wie wichtig dieser Grundsatz für die Kontrolle des Parlaments durch die Bürger und den für den demokratischen Parlamentarismus konstitutiven Ausgleich verschiedener Interessen ist:

„Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG ist ein wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus. Er ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern die Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion und dient damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber den Wählerinnen und Wählern [...]. Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche schafft Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen und ist Voraussetzung für eine Kontrolle durch die Bürger [...]. Entscheidungen von erheblicher Tragweite muss deshalb ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären [...].“<sup>82</sup>

## IV. Angemessene Dauer für parlamentarische Gesetzesberatungen

### 1. Keine konkreten verfassungsrechtlichen Vorgaben

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat in beiden vorgenannten Entscheidungen zunächst festgestellt, dass aus dem Grundgesetz keine konkreten Vorgaben für die Bemessung der Dauer der Gesetzesberatung folgen:

„Nach Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG werden die Bundesgesetze vom Bundestag beschlossen. Konkrete Vorgaben zur Dauer der Gesetzesberatung enthält das Grundgesetz nicht [...]. Dies ist Folge des Umstandes, dass eine abstrakte Bestimmung der Angemessenheit der Dauer einer konkreten Gesetzesberatung nicht möglich ist.“<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> BVerfGE 165, 206 (239 Rn. 94).

<sup>83</sup> BVerfGE 165, 206 (238 Rn. 91); vgl. auch BVerfGE 166, 304 (329 f. Rn. 90).

## 2. Spielraum der Parlamentsmehrheit

Daher obliegt es im Grundsatz der Parlamentsmehrheit, die zeitlichen und organisatorischen Abläufe des parlamentarischen Beratungsverfahrens auszugestalten:

„Es ist grundsätzlich der Parlamentsmehrheit (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG) vorbehalten, die Prioritäten und Abläufe bei der Bearbeitung der vorliegenden Angelegenheiten zu bestimmen [...]“<sup>84</sup>

## 3. Begrenzung durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts führt zum Verhältnis des Rechts der Parlamentsmehrheit zu den Teilhaberechten der Abgeordneten einerseits und zu dem Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit andererseits aus:

„Inwieweit das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung und der Grundsatz der Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratung die Parlamentsmehrheit bei der zeitlichen und organisatorischen Ausgestaltung eines Gesetzgebungsverfahrens binden und welche Rechtsfolgen ein Verstoß gegen diese Grundsätze gegebenenfalls im Hinblick auf die formelle Verfassungsmäßigkeit des beschlossenen Gesetzes hat, hat der Senat bisher nicht entschieden.

Auch wenn der Parlamentsmehrheit ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung der Verfahrensabläufe im Parlament zusteht, spricht einiges dafür, dass dieser in einer die formelle Verfassungsmäßigkeit des beschlossenen Gesetzes tangierenden Weise überschritten wird, wenn die genannten Grundsätze ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substantiellem Umfang missachtet werden [...]. Für die Möglichkeit einer missbräuchlichen Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel, die Teilhaberechte der Abgeordneten oder den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit ohne jeden Sachgrund einzuschränken, bieten Art. 77 Abs. 1, Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG keine Grundlage.“<sup>85</sup>

## 4. Vom Bundesverfassungsgericht noch nicht berücksichtigte Aspekte

Der Zweite Senat hat in seinem Beschluss vom 5. Juli 2023 bezüglich des Abgeordnetenrechts auf gleichberechtigte parlamentarische Willensbildung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG – neben der Frage des Einflusses von Art. 42 und Art. 76 ff. GG

---

<sup>84</sup> BVerfGE 165, 206 (238 Rn. 91); fast wortgleich BVerfGE 166, 304 (329 f. Rn. 90).

<sup>85</sup> BVerfGE 165, 206 (240 Rn. 95 f.); vgl. in dem Beschluss zum Gebäudeenergiegesetz lediglich in Bezug auf eine Verletzung der Abgeordnetenrechte BVerfGE 166, 304 (329 ff. Rn. 89 ff.).

auf diese Rechtsposition<sup>86</sup> – die Beantwortung einiger weiterer Rechtsfragen auf das Hauptsachverfahren verschoben<sup>87</sup>:

Dies betrifft zum einen die Frage, welchen Einfluss es hat, dass auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die parlamentarische Arbeit durch die Abgeordneten arbeitsteilig erfolgt<sup>88</sup>. Zudem wird der Zweite Senat in der Hauptsache in die Beurteilungen einbeziehen, dass Abgeordnete sich gegenseitig austauschen sowie auf eigene Mitarbeiter (vgl. § 12 Abs. 3 AbgG) und solche der Fraktion zur Unterstützung zurückgreifen können. Weiterhin wird im Hauptsachverfahren zu klären sein, welchen verfassungsrechtlichen Wert die „Aspekte des Bestandes von Einigungszwängen angesichts sich schließender Zeitfenster und der Dokumentation der Handlungsfähigkeit der Koalition“ darstellen können.<sup>89</sup> Weiterhin möchte der Senat in der Hauptsacheentscheidung berücksichtigen, dass aus einem Ministerium versandte Formulierungshilfen nicht gleichgesetzt werden können mit Änderungsanträgen der Regierungsfractionen. Schließlich bleibt noch zu klären, ob eine rechtsmissbräuchliche Beschleunigung eines Gesetzgebungsverfahrens durch die Parlamentsmehrheit nur bei in subjektiver Hinsicht gegebener Absicht vorliegen kann.

## **5. Umstände des Einzelfalls bestimmen angemessene Dauer**

Als eine Art vorläufiges Zwischenergebnis kann trotz dieser offenen Fragen festgehalten werden, dass sich in Ermangelung konkreter Verfassungsvorgaben abstrakt keine angemessene Dauer des Gesetzgebungsverfahrens bestimmen lässt. Im Grundsatz kann daher die Parlamentsmehrheit die zeitlichen und organisatorischen Parameter der Parlamentsberatungen selbst regeln. Sie ist dabei jedoch an das Recht der Abgeordneten auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung und an den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit gebunden. Auch wenn aufgrund der offenen Rechtsfragen das genaue Verhältnis dieser Rechtspositionen vom Bundesverfassungsgericht noch nicht geklärt ist, steht bereits fest, dass eine Einschränkung von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG zur Rechtfertigung eines sachlichen Grundes bedarf. Auch steht nach der bisherigen Rechtsprechung bereits die zur Bemessung einer angemessenen

---

<sup>86</sup> Siehe dazu oben S. 29.

<sup>87</sup> Siehe zum folgenden Absatz BVerfGE 166, 304 (332 f. Rn. 95).

<sup>88</sup> Vgl. dazu BVerfGE 80, 188 (221 f.).

<sup>89</sup> BVerfGE 166, 304 (333 Rn. 95).

Länge parlamentarischer Beratungen gebotene Einzelfallbetrachtung fest. Der Zweite Senat benennt insofern bereits folgende Kriterien:

Es „bedarf [...] der Berücksichtigung sämtlicher Umstände des jeweiligen Einzelfalles sowohl hinsichtlich des konkreten Gesetzentwurfs (Umfang, Komplexität, Dringlichkeit, Entscheidungsreife) als auch hinsichtlich weiterer, die Arbeitsabläufe des Parlaments bestimmender Faktoren (Bearbeitung sonstiger Gesetzesvorlagen oder anderer Parlamentsangelegenheiten).“<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> BVerfGE 165, 206 (238 Rn. 91); fast wortgleich BVerfGE 166, 304 (330 Rn. 90).

## **I. Bedeutung der Rechtsprechung für von sehr kurzen Stellungnahmefristen betroffene Interessenvertretungen**

Fraglich ist, welchen Einfluss die soeben ausgewertete Rechtsprechung für das Problem der für Interessenvertretungen in letzter Zeit häufig festzustellenden kurzen Fristen zur Stellungnahme hat. Es ist erneut zwischen Stellungnahmen gegenüber Bundesministerien und solchen in Anhörungen von Ausschüssen zu differenzieren.

### **I. Stellungnahmen zu Entwürfen aus Bundesministerien**

#### **1. Kein subjektives Recht auf Beteiligung**

Die dargestellte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich auf das parlamentarische Gesetzesberatungsverfahren, also auf die Beratung solcher Entwürfe, bei denen eine Einbringung in den Bundestag bereits stattgefunden hat. In den beiden Entscheidungen wird das einen Gesetzentwurf vorbereitende Stadium in einem Ministerium nicht thematisiert. Somit lassen sich für diese Konstellation aus der jüngeren Rechtsprechung keine Schlussfolgerungen ziehen.

Ähnlich befand dies auch das Verwaltungsgericht Hannover in einem Urteil vom 13. September 2023.<sup>91</sup> Das Gericht hatte über die Frage zu entscheiden, ob § 31 Abs. 1 Satz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (NdsGGO) ein subjektives Recht auf Interessenvertretung vermittelt. Nach § 31 Abs. 1 Satz 2 NdsGGO kann bei der Erstellung von Gesetzentwürfen durch die Ministerialverwaltung anderen Stellen die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, soweit dies im öffentlichen Interesse ist. In dem der Entscheidung zu Grunde liegenden Sachverhalt klagte ein eingetragener Verein auf eine entsprechende Einbeziehung. Der Verein schätzt sich laut dem Urteil als fachübergreifende Beratungsorganisation im Bereich des Katastrophenschutzes ein. Im Rahmen einer Verbändebeteiligung im März 2023 zu einem Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Niedersächsischen Katastrophenschutzgesetzes war der Verein nicht angehört worden.

Unter Rückgriff auf die „funktional ähnlichen Vorschriften der §§ 47, 48 GGO“ argumentiert die Kammer in dem Urteil, dass nach § 47 Abs. 3 GGO für die Beteiligung von betroffenen Verbänden und Fachkreisen „Zeitpunkt, Umfang und Auswahl [...], soweit keine Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen [bleiben]. Subjektive Rechte sollen dem

---

<sup>91</sup> Siehe zum nachfolgend dargestellten Sachverhalt VG Hannover, NVwZ-RR 2024, 121 (121).

aber nicht korrespondieren.“<sup>92</sup> Auch aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG ließen sich – so die Kammer weiter – keine subjektiven Rechte auf eine Beteiligung an einer Verbändeanhörung herleiten.<sup>93</sup>

Auch in der Literatur wird ganz überwiegend bereits die Annahme subjektiver Rechte von Interessenvertretungen auf eine Beteiligung nach § 47 Abs. 3 GGO verneint.<sup>94</sup> § 47 Abs. 3 GGO entfaltet aufgrund des Geschäftsordnungscharakters lediglich verwaltungsintern Bindungswirkung und verpflichtet daher nur die Bundesministerien.<sup>95</sup> Dementsprechend heißt es im Handbuch des Bundesministeriums des Innern zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften:

„Aus der Beteiligung nach den §§ 47, 48 GGO erwachsen den Verbänden, Fachkreisen oder sonstigen Dritten keine eigenen Verfahrens- oder Vetorechte. Sie können im Rahmen der Verfahrensleitung durch das federführende Ressort lediglich für ihre Positionen werben und versuchen, fachliche Argumente einzubringen und politischen Druck auszuüben.“<sup>96</sup>

Existiert also für Interessenvertretungen kein subjektives Recht auf Beteiligung nach § 47 Abs. 3 GGO, so kann erst recht keine Rechtsposition auf eine längere Frist zur Vorbereitung einer Stellungnahme bestehen.

## 2. Ermessen der Bundesministerien

Damit liegt nicht nur die Auswahl, welche Interessenvertretungen beteiligt werden, sondern auch die Festsetzung der für die Vorbereitung der Stellungnahme gewährten Frist im Ermessen des Ministeriums. § 47 Abs. 1 Satz 1 GGO kann lediglich entnommen werden, dass die Beteiligung der betroffenen Verbände „möglichst

---

<sup>92</sup> VG Hannover, NVwZ-RR 2024, 121 (122).

<sup>93</sup> VG Hannover, NVwZ-RR 2024, 121 (122 f.).

<sup>94</sup> T. Huber, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, 2021, S. 92 m.w.N.

<sup>95</sup> Hugo, Vernehmlassung, Anhörung, Konsultation. Die Beteiligung externer Interessen im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess, 2017, S. 100.

<sup>96</sup> Bundesministerium des Innern, Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Aufl. 2012, Teil II, Abschnitt 5.

frühzeitig“ erfolgen soll.<sup>97</sup> Darüber hinaus gibt es in der GGO keine normative Begrenzung des Ermessens.

Es findet sich nur eine Empfehlung, als Bearbeitungszeit für die Erstellung einer Stellungnahme abhängig vom Umfang des Gesetzentwurfs mindestens eine Frist von vier Wochen anzusetzen, wobei auch noch danach eingehende Stellungnahmen berücksichtigt werden sollen (keine Ausschlussfrist).<sup>98</sup> Begründet wird dieser großzügige Zeitraum u. a. mit den von den betroffenen Interessenvertretungen vorzunehmenden Unterbeteiligungen.<sup>99</sup>

### 3. Reformbedürftigkeit des § 47 GGO

Angesichts der derzeitigen Praxis der Stellungnahmefristen wird deutlich, dass solche Empfehlungen den Nachteil der fehlenden Rechtsverbindlichkeit aufweisen. Das Fehlen einer normativen Regelung zum Zeitraum, der für die Vorbereitung einer Stellungnahme zu gewähren ist, stellt mithin ein zu lösendes Problem dar.

Zumal die Bearbeitungszeiträume für die Bundesministerien relativ ausführlich geregelt sind: Mit § 50 Satz 1 GGO wird den Bundesministerien, die nach den §§ 44, 45 oder 46 GGO beteiligt sind, zur abschließenden Prüfung von Gesetzentwürfen in der Regel eine Frist von vier Wochen gewährt. Sie kann nach § 50 Satz 2 GGO verkürzt werden, wenn alle Beteiligten zustimmen. Andererseits ist gem. § 50 Satz 3 GGO eine Verlängerung der Frist auf acht Wochen möglich, wenn es sich um umfangreiche oder rechtlich schwierige Entwürfe handelt und eine Verlängerung der Frist von einem nach § 45 GGO beteiligten Ressort beantragt wird. Weiterhin regelt § 45 Abs. 4 Satz 1 GGO, dass bei der Übersendung eines Referententwurfs samt Synopse darauf zu achten ist, dass den Beteiligten genügend Zeit zur

---

<sup>97</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Verbändebeteiligung bei Gesetzentwürfen. Ursprünge, Intention und aktuelle Rechtslage bezüglich § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, 2022 <https://www.bundestag.de/resource/blob/905748/673a4ae288ee4c023617f8623aad0d77/WD-3-092-22-WD-1-019-22-pdf-data.pdf>, S. 7.

<sup>98</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Verbändebeteiligung bei Gesetzentwürfen. Ursprünge, Intention und aktuelle Rechtslage bezüglich § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, 2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/905748/673a4ae288ee4c023617f8623aad0d77/WD-3-092-22-WD-1-019-22-pdf-data.pdf>, S. 7 mit Verweis auf *Maaßen*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzungen durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 8 Rn. 65.

<sup>99</sup> *Maaßen*, Gesetzesinitiativen der Bundesregierung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzungen durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 8 Rn. 65.

Prüfung und Erörterung von Fragen ihrer Zuständigkeit zur Verfügung stehen muss.

Diese Bestimmungen der GGO gewähren ausreichende Zeiten für auch umfassende Prüfungen von Gesetzentwürfen. Es vermag aber nicht zu überzeugen, Bundesministerien auskömmliche Fristen zuzugestehen und Interessenvertretungen im Vergleich dazu stark reduzierte Zeiträume von häufig nur wenigen Tagen, teilweise von nur wenigen Stunden, zur Prüfung von Gesetzentwürfen zu gewähren. Deshalb sollte § 47 GGO reformiert werden.

#### 4. Änderungsvorschlag

Als Vorbild für eine entsprechende Änderung kann eine Vorgängerversion des § 47 Abs. 3 GGO dienen. In § 27 Satz 1, 2 und 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien aus dem Jahr 1924 (GGO II 1924)<sup>100</sup> hieß es:

„Bei der Vorbereitung von Gesetzen und wichtigen Verordnungen sind möglichst die Vertretungen der Fachkreise rechtzeitig heranzuziehen. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleibt, wo nicht Sondervorschriften bestehen, im Einzelfalle dem pflichtmäßigen Ermessen überlassen. *Die Verbände müssen hinreichende Zeit haben, ihre Unterverbände zu hören und deren Äußerungen zu verarbeiten.*“<sup>101</sup>

Eine im Grundsatz entsprechende Regelung des hervorgehoben dritten Satzes des § 27 GGO II 1924 sollte im Rahmen von § 47 Abs. 3 GGO wieder aufgenommen werden. § 47 Abs. 3 GGO sollte demnach zukünftig wie folgt lauten (*Änderung in kursiv*):

„Für eine rechtzeitige Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen, die auf Bundesebene bestehen, gelten die Absätze 1 und 2 entsprechend. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben, soweit keine Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen. *Die Verbände und Fachkreise müssen hinreichende Zeit haben,*

---

<sup>100</sup> Siehe dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, *Verbändebeteiligung bei Gesetzentwürfen. Ursprünge, Intention und aktuelle Rechtslage bezüglich § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien*, 2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/905748/673a4ae288ee4c023617f8623aad0d77/WD-3-092-22-WD-1-019-22-pdf-data.pdf>, S. 7.

<sup>101</sup> Abgedruckt in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, *Verbändebeteiligung bei Gesetzentwürfen. Ursprünge, Intention und aktuelle Rechtslage bezüglich § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien*, 2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/905748/673a4ae288ee4c023617f8623aad0d77/WD-3-092-22-WD-1-019-22-pdf-data.pdf>, S. 7 – ohne die Hervorhebungen.

*Unterbeteiligungen vornehmen zu können. Die Beteiligung nach Absatz 1 soll der Beteiligung nach diesem Absatz und der Unterrichtung nach § 48 Absatz 1 vorangehen.“*

Auch mit dieser Änderung könnten betroffene Interessenvertretungen zwar keine subjektiven Rechte herleiten. Jedoch könnte bei sehr kurzen Stellungnahmefristen ein Verstoß gegen § 47 Abs. 3 GGO gerügt werden. Zudem würde durch eine solche Regelung das Bewusstsein der Ressorts geschärft, den von Gesetzgebungsvorhaben betroffenen Interessenvertretungen genügend Zeit zur Vorbereitung ihrer Stellungnahmen zu gewähren.

## **II. Stellungnahmen im Rahmen von Ausschussberatungen**

### **1. Kein subjektives Recht auf Beteiligung**

Auch innerhalb laufender parlamentarischer Beratungsverfahren haben betroffene Interessenvertretungen selbst grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen oder einfachrechtlichen Rechte, die sie zur Geltendmachung zur Beteiligung am Verfahren erfolgreich geltend machen könnten.<sup>102</sup>

### **2. Verfassungsrechtliche Grenzen hinsichtlich sehr kurzer Fristen**

Dennoch ist die Dauer parlamentarischer Gesetzesberatungen durch die beiden oben analysierten Entscheidungen in den Fokus des Bundesverfassungsgerichts gerückt. Stellungnahmen von Interessenvertretern im Rahmen von Ausschussanhörungen bilden zwar nur einen Ausschnitt des gesamten parlamentarischen Beratungsverfahrens. Im Hinblick auf die Verkürzung der Vorbereitungszeit ergeben sich jedoch im Lichte der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtliche Grenzen.

#### **a) Abgeordnetenrecht auf Informationsgewinnung**

Anknüpfungspunkt ist insoweit zunächst das Recht der Abgeordneten auf gleichberechtigte Teilhabe am parlamentarischen Willensbildungsprozess. Das Bundesverfassungsgericht hält es für erforderlich, dass Abgeordnete die notwendigen

---

<sup>102</sup> Siehe dazu näher *Schröder, Gesetzgebung und Verbände. Ein Beitrag zur Institutionalisierung der Verbändebeteiligung an der Gesetzgebung*, 1976, S. 50 ff.

Informationen über den Beratungsgegenstand erlangen müssen, um diese für die eigene Entscheidungsfindung verarbeiten zu können.<sup>103</sup>

### **aa) Hohe Relevanz der Stellungnahmen**

Bei diesem Informationsgewinn der Abgeordneten über den Beratungsgegenstand dürfen Stellungnahmen von Interessenvertretungen nicht unterschätzt werden. So sind insbesondere in der komplexen Gesundheitspolitik Abgeordnete auf profunde Stellungnahmen aus der Praxis angewiesen, um die Auswirkungen eines Gesetzesentwurfs abschätzen und sich dementsprechend eine Meinung bilden zu können.

Der Zweck der Anhörung von Interessenvertretern innerhalb des Ausschusses und dazu erstellter schriftlicher Stellungnahmen sollten nicht ausschließlich auf die Bekräftigung bereits bestehender politischer Positionen reduziert werden.<sup>104</sup> Dies dürfte zwar im Hinblick auf die Auffassungen der einzelnen Fraktionen richtig sein. Eine Anhörung im Ausschuss hat für den einzelnen Abgeordneten den Vorteil, sich unabhängig von Ministerialunterlagen über den Beratungsgegenstand informieren zu können.<sup>105</sup> Es ist daher durchaus denkbar, dass sich aus der Anhörung für die im Ausschuss anwesenden Abgeordneten oder durch schriftliche Stellungnahmen für die nicht an den Ausschussberatungen teilnehmenden Abgeordneten noch neue Erkenntnisse ergeben, die zu einer – möglicherweise auch von der Fraktionslinie abweichenden – Meinungsbildung führen, sodass sich in Wahrnehmung des freien Abgeordnetenmandats das Abstimmungsverhalten entsprechend ändern kann.

Dass Interessenvertreter auch zur Bekräftigung bereits getroffener politischer Positionen der Fraktionen eingeladen werden, liefert ein weiteres Argument für die Wichtigkeit dieser Stellungnahmen. Stellungnahmen von Interessenvertretern haben gerade auch für die politische Bekräftigung der Abgeordneten der Oppositionsfraktionen eine große Bedeutung. Es ist nämlich auch ein Recht von (oppositionellen) Abgeordneten, bei überwiesenen Vorlagen mit dem Viertel der Aus-

---

<sup>103</sup> Siehe oben S. 30 ff.

<sup>104</sup> In diese Richtung *Heintzen*, Externe Beratung in der Gesetzgebung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzungen durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 9 Rn. 20. Anders *T. Huber*, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, 2021, S. 93 f.

<sup>105</sup> *T. Huber*, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, 2021, S. 94.

schussmitglieder gem. § 70 Abs. 1 Satz 2 GO-BT im Ausschuss eine öffentliche Ausschussanhörung zu verlangen. Die Minderheit kann dann Auskunftspersonen benennen, die nach § 70 Abs. 2 Satz 1 GO-BT vom Ausschuss zwingend anzuhören sind. Es kann lediglich die Anzahl der anzuhörenden Personen von der Mehrheit der Ausschussmitglieder begrenzt werden, sodass dann von der Minderheit nur der ihrem Stärkeverhältnis im Ausschuss entsprechende Anteil an der Gesamtzahl der anzuhörenden Auskunftspersonen benannt werden kann (§ 70 Abs. 2 Satz 2 GO-BT).

Ist aber der organisatorisch-zeitliche Ablauf der Ausschussberatungen, insbesondere die Terminierung der Ausschussanhörung, durch Mehrheitsbeschluss so gestaltet, dass Interessenvertreter als Auskunftspersonen keine hinreichende Zeit zur Vorbereitung einer Stellungnahme erhalten, ist die Anhörung nicht von großem Wert für die Abgeordneten. Denn wenn in den Stellungnahmen wegen der geringen Vorbereitungszeit der Vorbehalt aufgenommen wird, eine profunde Stellungnahme habe aufgrund des Zeitdrucks nicht erfolgen können, lässt sich ein maßgeblicher Informationsgewinn durch eine Ausschussanhörung nicht erreichen. In solchen Fällen ist das Recht der Abgeordneten des Ausschusses beschränkt, Informationen zur Meinungsbildung über den Beratungsgegenstand zu erhalten. Dies gilt aber auch für andere Abgeordnete, da sie durch die Beschlussempfehlung an den Deutschen Bundestag nach § 66 Abs. 2 GO-BT, der auch die Stellungnahmen einer Anhörung zusammenfasst<sup>106</sup>, in dem beschriebenen Szenario nicht hinreichend informiert werden können.

### **bb) Macht der Parlamentsmehrheit**

Im Hinblick auf die zeitlichen Planungen der Ausschussberatungen wird nach dem Grundsatz des fairen Verfahrens zunächst versucht, einen Konsens unter allen Fraktionen des Ausschusses herzustellen.<sup>107</sup> Gelingt dies nicht, wird nach dem Mehrheitsprinzip entschieden.<sup>108</sup> Da gem. § 57 Abs. 1 i.V.m. § 12 GO-BT sich die Zusammensetzung und die Zahl der Mitglieder nach dem Stärkeverhältnis der

---

<sup>106</sup> T. Huber, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, 2021, S. 94.

<sup>107</sup> Hadamek, Die Gesetzgebung im Bundestag und seinen Ausschüssen, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzungen durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 17 Rn. 109.

<sup>108</sup> Hadamek, Die Gesetzgebung im Bundestag und seinen Ausschüssen, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzungen durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 17 Rn. 109.

einzelnen Fraktionen im Plenum richten, dürften sich häufig die Regierungsfraktionen mit ihrer Mehrheit in Streitigkeiten über die Terminierung durchsetzen können. Damit haben es im Streitfall die regierungstragenden Fraktionen in der Hand, mit Mehrheitsbeschluss zu entscheiden, „ob und wann Gesetzesberatungen abgeschlossen werden“<sup>109</sup>. Geht es um einen von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf, schlägt das federführende Ressort dem Ausschuss sogar eine Zeitplanung vor, welche die regierungstragenden Mitglieder des Ausschusses häufig übernehmen dürften. Zwar kommt es laut *Hadamek* „nicht selten“ vor, „dass Versuche des federführenden Ressorts, die Ausschussarbeitszeit stark zu komprimieren, im Ausschuss auch durch die Mehrheitsfraktionen keine Unterstützung findet.“<sup>110</sup> Ob diese im Jahr 2014 veröffentlichte Einschätzung auch heute noch Gültigkeit hat, kann angesichts der Kritik an den kurzen Gesetzgebungsverfahren im Allgemeinen und der Kritik an zu kurzen Fristen für Stellungnahmen im Besonderen<sup>111</sup> allerdings bezweifelt werden. So zeigt etwa das Abstimmungsverhalten der Koalitionsfraktionen im Ausschuss für Klimaschutz und Energie innerhalb der parlamentarischen Beratungen zum Gebäudeenergieänderungsgesetz<sup>112</sup>, dass sich Koalitionsfraktionen in Terminierungsfragen leicht gegen die Fraktionen der Opposition und sogar den Ausschussvorsitzenden durchsetzen können.

### cc) Grenzen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG

Wenn dem Grundgesetz keine bestimmte zeitliche Vorgabe für die Dauer einer Gesetzesberatung zu entnehmen ist, dann muss dies für an Interessenvertretungen gerichtete Fristen zur Vorbereitung von Stellungnahmen in einem Ausschuss erst recht gelten. Es bedarf stets einer Betrachtung des Einzelfalls, also des konkreten Gesetzentwurfs und seiner Umstände. Je umfassender und komplexer der Beratungsgegenstand ist, desto auskömmlicher müssen im Grundsatz auch die den Interessenvertretungen eingeräumten Fristen sein, weil das Informationsbedürfnis der Abgeordneten entsprechend ansteigt, sodass sie auf ausführliche Informationen durch Stellungnahmen angewiesen sind. Das bedeutet nicht, dass die Parlamentsmehrheit in Krisensituationen keine sehr kurzen Fristen zur Vorbereitung auf

---

<sup>109</sup> *Hadamek*, Die Gesetzgebung im Bundestag und seinen Ausschüssen, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzungen durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 17 Rn. 109.

<sup>110</sup> *Hadamek*, Die Gesetzgebung im Bundestag und seinen Ausschüssen, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzungen durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 17 Rn. 110.

<sup>111</sup> Siehe dazu oben S. 8 ff.

<sup>112</sup> Siehe dazu S. 27.

Ausschussanhörungen zur Beschleunigung des Verfahrens beschließen darf, um einer Gefahr zu begegnen, die sich bei verzögerter Verabschiedung des Gesetzes realisieren würde. Diese Konstellationen dürften aber Ausnahmefälle bleiben. Zumeist dürfte das Interesse an einer gründlichen Beratung den Interessen der Parlamentsmehrheit an etwa einem schnellen politischen Abschluss des Vorhabens überwiegen. Insbesondere in der häufig sehr komplexen Gesundheitspolitik mit umfangreichen Reformgesetzen dürften umfangreiche Stellungnahmefristen angezeigt sein.

Ein Indiz für eine Verletzung des Abgeordnetenrechts auf Informationsgewinnung könnte sein, wenn verschiedene Auskunftspersonen unabhängig voneinander in ihren Stellungnahmen vortragen, sie seien in der zur Verfügung gestellten Zeit nicht in der Lage gewesen, jeweils eine valide Stellungnahme vorzubereiten. Das Bundesverfassungsgericht könnte solche Hinweise in den Stellungnahmen wie in dem Beschluss zum sogenannten Heizungsgesetz<sup>113</sup> entsprechend verwerten. Es differenziert in dieser Entscheidung nicht zwischen unterschiedlichen Arten von Auskunftspersonen. So bezeichnet es etwa den Bundesverband der Deutschen Heizungsindustrie e. V. auch als Sachverständigen und bezieht u. a. die von diesem Verband geäußerte Kritik an der Frist für die Erarbeitung einer Stellungnahme<sup>114</sup> in den Beschluss mit ein<sup>115</sup>.

## **b) Grenzen aus dem Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit**

Auch der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit aus Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG zeigt hinsichtlich kurzen Vorbereitungszeiten von Interessenvertretungen auf Anhörungen in Ausschüssen mittelbar Grenzen auf.

### **aa) Argumente für den Interessenausgleich**

Wenn aufgrund einer allzu starken Beschleunigung des parlamentarischen Verfahrens keine mit hinreichender Zeit vorbereitete Stellungnahmen Eingang in das

---

<sup>113</sup> BVerfGE 166, 304 (331 Rn. 93).

<sup>114</sup> Bundesverband der Deutschen Heizungsindustrie e. V., Stellungnahme zu der Formulierungshilfe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für einen Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (03.07.2023), Ausschussdrucks. 20(25)440, S. 2.

<sup>115</sup> BVerfGE 166, 304 (331 Rn. 93); siehe zur schwierigen Abgrenzung von Sachverständigen und Interessenvertretern *Heintzen*, Externe Beratung in der Gesetzgebung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung. Rechtsetzungen durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 9 Rn. 8 ff.

parlamentarische Beratungsverfahren finden können, ist das vom Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit intendierte Herausarbeiten von Argumenten und Gegenargumenten nicht im notwendigen Maße möglich. Konnten sich Abgeordnete in Ausschussberatungen nicht hinreichend über die Auswirkungen des Gesetzgebungsvorhabens informieren<sup>116</sup>, so lassen sich substantielle Argumente für oder gegen das Gesetz für die zweite und dritte Lesung schwerer gewinnen. In solchen Fällen ist der vom Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit verfolgte Zweck des Interessenausgleichs gefährdet.

### **bb) Kontrolle des Parlaments**

Durch eine mit einer hinreichenden Vorbereitungszeit angesetzte Anhörung im Ausschuss erfolgt demgegenüber nicht nur eine transparente Interessenvertretung<sup>117</sup>; der Öffentlichkeit werden überdies Informationen geliefert, anhand derer das Gesetzesvorhaben bewertet werden kann. Selbst in dem Fall nichtöffentlicher Anhörungen (vgl. § 69 GO-BT) können die teilnehmenden Abgeordneten die erlangten Informationen für die zweite sowie dritte Lesung im Plenum nutzen und damit Öffentlichkeit erzeugen. Können Abgeordnete sich aber nicht hinreichend informieren, weil etwa die Organisation der Anhörung durch die Ausschussmehrheit eine Vorbereitung der Stellungnahme nicht in ausreichendem Maße ermöglicht hat, wird nicht nur ihre Meinungsbildung, sondern auch ihre Argumentation für die eigene Position erschwert. Mit Parlamentsdebatten, in denen Argumente und Gegenargumente infolge unzureichend von Sachverständigen erhaltener Informationen nicht sachgerecht ausgetauscht werden können, lässt sich die notwendige Öffentlichkeit nicht angemessen herstellen. In einem solchen Fall wäre die Kontrolle des Parlaments durch die Bürger gefährdet.

Wenn Interessenvertretungen als betroffene Fachöffentlichkeit sich keine Meinung über den Beratungsgegenstand durch Stellungnahmen innerhalb eines noch laufenden Gesetzgebungsverfahrens bilden können, dann kann auch die allgemeine Öffentlichkeit sich nur bedingt eine Meinung bilden und damit Gesetzesvorhaben bewerten. Die Bedeutung von Stellungnahmen aus Ausschussberatungen zeigt sich zudem auch an ihrer Zitierung in der Wissenschaft (z. B. in Aufsätzen).

Machen verschiedene Auskunftspersonen in ihren Stellungnahmen glaubhaft geltend, eine hinreichende Stellungnahme sei aufgrund fehlender Zeit zur Vorberei-

---

<sup>116</sup> Siehe dazu oben S. 29.

<sup>117</sup> *T. Huber*, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, 2021, S. 94.

tung nicht möglich, kann dies ein Indiz für ein zu kurzes parlamentarisches Beratungsverfahren sein, das den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit verletzt hat.

### 3. Reformbedürftigkeit des § 70 GO-BT und Änderungsvorschlag

Um Verletzungen des Rechts der Abgeordneten auf Informationsgewinnung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Verstößen gegen den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit aus Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG vorzubeugen, sollte § 70 Abs. 6 GO-BT wie folgt geändert werden (*Änderungen in kursiv*):

„Zur Vorbereitung einer öffentlichen Anhörung soll der Ausschuss den Auskunftspersonen die jeweilige Fragestellung übermitteln. Er kann sie um Einreichung einer schriftlichen Stellungnahme bitten. *Den Auskunftspersonen soll eine angemessene Zeit zur Vorbereitung auf die Anhörung gewährt werden.* Auskunftspersonen haben im Vorfeld ihrer mündlichen oder schriftlichen Stellungnahme etwaige finanzielle Interessenverknüpfungen in Bezug auf den Gegenstand der Beratungen offenzulegen.“

Mit dieser Einfügung von § 70 Abs. 6 Satz 3 GO-BT würden Ausschüsse sensibilisiert, Auskunftspersonen eine angemessene Zeit zur Vorbereitung auf öffentliche und nichtöffentliche (vgl. § 70 Abs. 8 GO-BT) Anhörungen zu gewähren. Die Bestimmung der angemessenen Dauer zur Vorbereitung sollte je nach Einzelfall insbesondere vom Umfang und der Komplexität des Beratungsgegenstandes abhängig gemacht werden. Durch die Soll-Formulierung wird eine starre Regelung vermieden. In krisenhaften Situationen, die den schnellen Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens verlangen, lässt sich die Frist zur Vorbereitung auf die Stellungnahme daher auch derart verkürzen, dass von Seiten der Auskunftspersonen nur auf ausgewählte Gesichtspunkte eingegangen werden kann. In Fällen aber, in denen ohne einen hinreichenden Sachgrund von Auskunftspersonen eine Stellungnahme zu komplexen und umfangreichen Beratungsgegenständen mit einer Vorbereitungszeit von ganz wenigen Tagen oder gar Stunden erbeten wird, könnten bei der Festsetzung der Terminierung überstimmte Abgeordnete durch den eingefügten Satz 3 eine Missachtung einer Vorschrift der GO-BT rügen, welche zum Schutz ihres Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung und zur Einhaltung des Grundsatzes der Parlamentsöffentlichkeit eingefügt wäre.

## J. Zusammenfassung in Leitsätzen

Die gesamte Untersuchung lässt sich in Leitsätzen wie folgt zusammenfassen:

- I. In den letzten Jahren ist eine Tendenz zur Beschleunigung der parlamentarischen Beratungsverfahren festzustellen. In der aktuellen Legislaturperiode lässt sich eine Zuspitzung der Problematik erkennen.
- II. Durch zwei Entscheidungen aus dem Jahr 2023 hat das Bundesverfassungsgericht erstmals kritisch auf konkrete Verfahrensverkürzungen reagiert, ohne allerdings diese in beiden Fällen abschließend zu beurteilen. Gegenstand der Entscheidungen vom 24. Januar 2023 bzw. vom 5. Juli 2023 waren die Gesetzgebungsverfahren zur Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung und zum sogenannten Gebäudeenergieänderungsgesetz, das in der Öffentlichkeit unter der Bezeichnung „Heizungsgesetz“ bekannt ist.
- III. Seit einiger Zeit kritisieren Interessenvertretungen, dass ihnen für die Vorbereitung von Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben keine hinreichende Zeit gewährt wird.
- IV. Eine solche Kritik ist auch durch den Deutschen Richterbund erfolgt. Interessenvertretungen gehen mittlerweile dazu über, die kurzen Stellungnahmefristen aufzulisten. Eine solche Aufstellung der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung bestätigt die Kritik an besonders kurzen Fristen zur Einreichung von Stellungnahmen durch Interessenvertretungen auch für den Bereich der Gesundheitspolitik.
- V. Es können zwei Stadien unterschieden werden, in denen Interessenvertretungen Gelegenheit haben, zu Gesetzesvorhaben Stellung zu nehmen.
  1. Sinn der frühen Beteiligung von Interessenvertretungen an Entwürfen aus Bundesministerien nach § 47 Abs. 3 GGO ist die Berücksichtigung von Interessen Betroffener sowie das Bestreben, etwaige Fehler im Gesetzentwurf zu beheben oder fehlerhafte Sachverhaltsannahmen möglichst frühzeitig zu korrigieren.
  2. Nach § 70 Abs. 1 Satz 1 GO-BT kann ein Ausschuss zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen vornehmen. Eine Anhörung dürfte in der Praxis bei jedem größeren Gesetzesprojekt durchgeführt werden.

- VI. Zwar erfolgte in den beiden vorgenannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2023 keine abschließende Beurteilung der Gesetzgebungsverfahren. Dennoch lassen sich bereits allgemeine Maßstäbe für zukünftige Sachverhalte herausarbeiten.
1. Der Zweite Senat leitet aus dem durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Grundsatz der Gleichheit der Abgeordneten ab, dass Abgeordnete zum einen das Recht haben, die notwendigen Informationen über den Beratungsgegenstand zu erhalten. Zudem besitzen Abgeordnete das Recht, die erlangten Informationen auch zum Zwecke der Meinungsbildung zu prüfen, um auf dieser Grundlage an den Beratungen teilnehmen und über das Gesetzesvorhaben abstimmen zu können.
  2. Der Zweite Senat prüft in seinem Urteil zur Parteienfinanzierung zusätzlich den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit aus Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG und erläutert, wie wichtig dieser Grundsatz für die Kontrolle des Parlaments durch die Bürger und den für den demokratischen Parlamentarismus konstitutiven Ausgleich verschiedener Interessen ist.
  3. Es lässt sich in Ermangelung konkreter Verfassungsvorgaben abstrakt keine angemessene Dauer zu konkreten Gesetzgebungsverfahren bestimmen. Im Grundsatz kann daher die Parlamentsmehrheit die zeitlichen und organisatorischen Parameter der Parlamentsberatungen regeln. Sie ist dabei jedoch an das Recht der Abgeordneten auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung und an den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit gebunden.
- VII. Für die Frage der Bedeutung dieser Rechtsprechung für von sehr kurzen Stellungnahmefristen betroffene Interessenvertretungen ist erneut zwischen Stellungnahmen gegenüber Bundesministerien und Stellungnahmen in Anhörungen in Ausschüssen zu differenzieren.
1. Für die Stellungnahmen gegenüber Bundesministerien lassen sich folgende Ergebnisse festhalten:
    - a) Da sich die dargestellte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf das parlamentarische Gesetzesberatungsverfahren bezieht, können aus den Entscheidungen im Hinblick auf Stellungnahmen zu Entwürfen aus Bundesministerien keine Schlussfolgerungen gezogen werden.
    - b) Das Verwaltungsgericht Hannover hat mit Urteil vom 13. September 2023 entschieden, dass aus § 47 Abs. 3 GGO keine subjektiven Rechte resultieren. In der Literatur wird ganz überwiegend auch

bereits die Annahme subjektiver Rechte von Interessenvertretungen auf eine Beteiligung nach § 47 Abs. 3 GGO verneint. Deshalb kann erst recht keine Rechtsposition auf eine längere Frist zur Vorbereitung einer Stellungnahme bestehen.

- c) Damit liegt nicht nur die Auswahl, welche Interessenvertretungen beteiligt werden, sondern auch die Festsetzung der für die Vorbereitung der Stellungnahme gewährten Frist im Ermessen des Ministeriums.
  - d) Angesichts der derzeitigen Praxis der Stellungnahmefristen wird deutlich, dass eine Empfehlung, vier Wochen als Frist für die Stellungnahme nach § 47 Abs. 3 GGO vorzusehen, den Nachteil der fehlenden Rechtsverbindlichkeit aufweist. Das Fehlen einer normativen Regelung zu dem zu gewährenden Zeitraum für die Vorbereitung einer Stellungnahme stellt mithin ein zu lösendes Problem dar.
  - e) Als Vorbild für eine Änderung kann mit § 27 GGO II 1924 eine Vorgängerfassung des § 47 Abs. 3 GGO dienen.
  - f) Es empfiehlt sich, eine im Grundsatz entsprechende Regelung des dritten Satzes in § 27 GGO II 1924 im Rahmen von § 47 Abs. 3 GGO wieder aufzunehmen. § 47 Abs. 3 GGO sollte demnach wie folgt lauten (*Änderung in kursiv*):
 

„Für eine rechtzeitige Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen, die auf Bundesebene bestehen, gelten die Absätze 1 und 2 entsprechend. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben, soweit keine Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen. *Die Verbände und Fachkreise müssen hinreichende Zeit haben, Unterbeteiligungen vornehmen zu können.* Die Beteiligung nach Absatz 1 soll der Beteiligung nach diesem Absatz und der Unterrichtung nach § 48 Absatz 1 vorangehen.“
  - g) Bei sehr kurzen Stellungnahmefristen könnte so ein Verstoß gegen § 47 Abs. 3 GGO politisch vorgebracht werden. Zudem würde durch eine solche Regelung das Bewusstsein der Ressorts geschärft, den von Gesetzgebungsvorhaben betroffenen Interessenvertretungen genügend Zeit zur Vorbereitung der Stellungnahme zu gewähren.
2. Hinsichtlich der Stellungnahmen für Anhörungen in Ausschüssen kann Folgendes festgehalten werden:
- a) Auch innerhalb laufender parlamentarischer Beratungsverfahren haben betroffene Interessenvertretungen selbst grundsätzlich keine ver-

fassungsrechtlichen oder einfachrechtlichen Rechte. Jedoch zeigt die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtliche Grenzen im Hinblick auf die Verkürzung der Vorbereitungszeit für Stellungnahmen von Interessenvertretungen auf.

- b) Anknüpfungspunkt ist insoweit zunächst das Recht der Abgeordneten auf gleichberechtigte Teilhabe am parlamentarischen Willensbildungsprozess.
  - aa) Eine Anhörung im Ausschuss hat für den einzelnen Abgeordneten den Vorteil, sich unabhängig von Ministerialunterlagen über den Beratungsgegenstand informieren zu können.
  - bb) Dass Interessenvertreter auch zur Bekräftigung bereits getroffener politischer Positionen der Fraktionen eingeladen werden, liefert ein weiteres Argument für die Wichtigkeit dieser Stellungnahmen. Stellungnahmen von Interessenvertretern haben gerade auch bezüglich der politischen Bekräftigung von Abgeordneten der Oppositionsfraktionen eine große Bedeutung (vgl. § 70 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 GO-BT).
  - cc) Wenn in die Stellungnahmen wegen der geringen Vorbereitungszeit der Vorbehalt aufgenommen wird, eine profunde Stellungnahme sei aufgrund des Zeitdrucks nicht möglich gewesen, kann ein maßgeblicher Informationsgewinn durch eine Ausschussanhörung nicht erfolgen. In solchen Fällen ist das Recht der Abgeordneten des Ausschusses beschränkt, Informationen zur Meinungsbildung über den Beratungsgegenstand zu erhalten.
  - dd) Die Regierungsfaktionen können im Streitfall mit Mehrheitsbeschluss über die Terminierung von Ausschusssitzungen bestimmen und darüber entscheiden, ob und wann Gesetzesberatungen abgeschlossen werden.
  - ee) Es bedarf stets einer Betrachtung des Einzelfalls, also des konkreten Gesetzentwurfs und seiner Umstände, um überprüfen zu können, wann die Grenzen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG überschritten sind. Je umfassender und komplexer der Beratungsgegenstand ist, desto auskömmlicher müssen im Grundsatz auch die den Interessenvertretungen eingeräumten Fristen sein, weil das Informationsbedürfnis der Abgeordneten entsprechend ansteigt, da sie auf ausführliche Informationen aus Stellungnahmen angewiesen sind.

- ff) Ein Indiz für eine Verletzung des Abgeordnetenrechts auf Informationsgewinnung könnte sein, wenn verschiedene Auskunftspersonen unabhängig voneinander in ihrer Stellungnahme geltend machen, sie seien in der zur Verfügung gestellten Zeit nicht in der Lage gewesen, eine valide Stellungnahme vorbereiten zu können. Das Bundesverfassungsgericht könnte solche Hinweise in den Stellungnahmen wie in dem Beschluss zum sogenannten Heizungsgesetz entsprechend verwerten.
- c) Auch der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit aus Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG zeigt hinsichtlich der für Interessenvertretungen geltenden kurzen Vorbereitungszeit für Anhörungen im Ausschuss mittelbar Grenzen auf.
- aa) Wenn aufgrund einer Beschleunigung des parlamentarischen Verfahrens keine hinreichend vorbereitete Stellungnahmen Eingang in das parlamentarische Beratungsverfahren finden können, ist das vom Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit intendierte Herausarbeiten von Argumenten und Gegenargumenten nicht im notwendigen Maße möglich. Da für die zweite und dritte Lesung des Entwurfs dann entsprechende Argumente fehlen, ist der vom Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit verfolgte Interessenausgleich gefährdet.
- bb) Können Abgeordnete sich nicht hinreichend informieren, weil etwa die Organisation der Anhörung durch die Ausschussmehrheit eine Vorbereitung der Stellungnahme nicht im ausreichenden Maße ermöglicht hat, wird nicht nur ihre Meinungsbildung, sondern auch die Argumentation für ihre eigene Position erschwert. Mit Parlamentsdebatten, in denen Argumente und Gegenargumente aus diesem Grunde gar nicht richtig vorgetragen werden können, lässt sich die notwendige Öffentlichkeit nicht hinreichend herstellen. Dies gefährdet wiederum die Kontrolle des Parlaments durch die Bürger.
- cc) Um Verletzungen des Rechts der Abgeordneten auf Informationsgewinnung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Verstößen gegen den Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit aus Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG vorzubeugen, sollte § 70 Abs. 6 GO-BT wie folgt geändert werden (*Änderungen in kursiv*):
- „Zur Vorbereitung einer öffentlichen Anhörung soll der Ausschuss den Auskunftspersonen die jeweilige Fragestellung übermitteln. Er kann sie um Einreichung einer schriftlichen

Stellungnahme bitten. *Den Auskunftspersonen soll eine angemessene Zeit zur Vorbereitung gewährt werden.* Auskunftspersonen haben im Vorfeld ihrer mündlichen oder schriftlichen Stellungnahme etwaige finanzielle Interessenverknüpfungen in Bezug auf den Gegenstand der Beratungen offenzulegen.“

- dd) Mit dieser Einfügung des § 70 Abs. 6 Satz 3 GO-BT würden Ausschüsse sensibilisiert, Auskunftspersonen eine angemessene Zeit zur Vorbereitung auf öffentliche und nichtöffentliche (vgl. § 70 Abs. 8 GO-BT) Anhörungen zu gewähren. In Fällen aber, in denen ohne einen hinreichenden Sachgrund von Auskunftspersonen eine Stellungnahme zu komplexen und umfangreichen Beratungsgegenständen mit einer Vorbereitungszeit von ganz wenigen Tagen oder gar Stunden erbeten wird, könnten Abgeordnete durch den eingefügten Satz 3 eine Missachtung einer Vorschrift der GO-BT rügen, welche zum Schutz ihres Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung und zur Einhaltung des Grundsatzes der Parlamentsöffentlichkeit eingefügt wäre.