

IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
über den Antrag,
im Wege der einstweiligen Anordnung**

1. den Antragsgegner zu verpflichten, die Vorlagen auf
 - a) BTDrucks 18/6665,
 - b) BTDrucks 18/5098 und
 - c) BTDrucks 18/8auf seine Tagesordnung zu nehmen und über diese so zeitnah Beschluss zu fassen, dass dem 18. Deutschen Bundestag spätestens in seiner - planmäßigen - letzten Sitzung am 30. Juni 2017 eine Beschlussfassung über diese Vorlagen möglich ist, und

2. hilfsweise den Antragsgegner zu verpflichten, die Vorlage auf BTDrucks 18/5098 auf seine Tagesordnung zu nehmen und über diese so zeitnah Beschluss zu fassen, dass dem 18. Deutschen Bundestag spätestens in seiner - planmäßigen - letzten Sitzung am 30. Juni 2017 eine Beschlussfassung über diese Vorlage möglich ist,

3. vorsorglich und hilfsweise den Antragsgegner zu verpflichten, die Vorlagen auf
 - a) BTDrucks 18/6665,
 - b) BTDrucks 18/5098 und
 - c) BTDrucks 18/8auf seine Tagesordnung zu nehmen und über diese am 21. Juni 2017 Beschluss zu fassen, damit dem 18. Deutschen Bundestag spätestens in seiner - planmäßigen - letzten Sitzung am 30. Juni 2017 eine Beschlussfassung über diese Vorlagen möglich ist, und hilfsweise den Antragsgegner zu verpflichten, die Vorlage auf BTDrucks 18/5098 auf seine Tagesordnung zu nehmen und über diese am 21. Juni 2017 Beschluss zu fassen, damit dem 18. Deutschen Bundestag spätestens in seiner - planmäßigen - letzten Sitzung am 30. Juni 2017 eine Beschlussfassung über diese Vorlage möglich ist,

4. äußerst hilfsweise
den Antragsgegner zu verpflichten, die Vorlagen auf
a) BTDrucks 18/6665,
b) BTDrucks 18/5098 und
c) BTDrucks 18/8
auf seine Tagesordnung zu nehmen und über diese am 28. Juni 2017 Be-
schluss zu fassen, damit dem 18. Deutschen Bundestag spätestens in seiner
- planmäßigen - letzten Sitzung am 30. Juni 2017 eine Beschlussfassung über
diese Vorlagen möglich ist, und
hilfsweise den Antragsgegner zu verpflichten, die Vorlage auf BTDrucks 18/
5098 auf seine Tagesordnung zu nehmen und über diese am 28. Juni 2017
Beschluss zu fassen, damit dem 18. Deutschen Bundestag spätestens in sei-
ner - planmäßigen - letzten Sitzung am 30. Juni 2017 eine Beschlussfassung
über diese Vorlage möglich ist,

Antragstellerin: Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN,
vertreten durch die Vorsitzenden Katrin Göring-Eckardt
und Dr. Anton Hofreiter,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

Beigetretene: Bundestagsfraktion DIE LINKE,
vertreten durch die Vorsitzenden Dr. Sahra Wagenknecht
und Dr. Dietmar Bartsch,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

Antragsgegner: Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestages,
vertreten durch die Vorsitzende Renate Künast,
diese vertreten durch den Stellvertretenden Vorsitzenden
Dr. Hendrik Hoppenstedt,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

Bevollmächtigter: Prof. Dr. Martin Nettesheim,
Universität Tübingen,
Geschwister-Scholl-Platz 1, 72074 Tübingen

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,
König,
Maidowski,
Langenfeld

am 14. Juni 2017 gemäß § 24 Satz 1 BVerfGG einstimmig beschlossen:

Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung werden abgelehnt.

G r ü n d e :

I.

Gegenstand des Eilverfahrens ist die Behandlung von drei weitgehend inhaltsgleichen Gesetzentwürfen zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für gleichgeschlechtliche Paare durch den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages (Antragsgegner). Die Antragstellerin begehrt mit Antragschrift vom 17. Mai 2017, den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, so über diese Gesetzentwürfe zu beschließen, dass eine Beschlussfassung des 18. Deutschen Bundestages hierüber spätestens in seiner letzten planmäßigen Sitzung am 30. Juni 2017 ermöglicht wird. 1

1. Mit der Drucksache 18/8 vom 23. Oktober 2013 legten die Bundestagsfraktion DIE LINKE und weitere Abgeordnete einen Gesetzentwurf „zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen gleichen Geschlechts“ vor, der am 19. Dezember 2013 nach erster Beratung an den Antragsgegner als federführenden Ausschuss überwiesen wurde (vgl. Plenarprotokoll 18/6 vom 19. Dezember 2013, S. 299 ff.). Es folgte der „Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Eheverbots für gleichgeschlechtliche Paare“ der Antragstellerin und weiterer Abgeordneter (BT-Drucks 18/5098 vom 10. Juni 2015), der in der 112. Sitzung des Bundestages vom 18. Juni 2015 gleichfalls an den Antragsgegner als federführenden Ausschuss überwiesen wurde (vgl. Plenarprotokoll 18/112 vom 18. Juni 2015, S. 10745). Schließlich wurde der „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen gleichen Geschlechts“ durch den Bundesrat in den Deutschen Bundestag eingebracht (BTDrucks 18/6665 vom 11. November 2015). Auch dieser Entwurf wurde nach erster Beratung am 10. November 2016 an den Antragsgegner als federführenden Ausschuss überwiesen (vgl. Plenarprotokoll 18/199, S. 19893 ff.). 2

2. Zu den Gesetzentwürfen der Antragstellerin und der Fraktion DIE LINKE führte der Antragsgegner am 28. September 2015 eine öffentliche Anhörung durch. Danach wurde die Behandlung der Gesetzentwürfe in den Sitzungen des Antragsgegners regelmäßig vertagt. Die Vertagung der Gesetzentwürfe der Fraktion DIE LINKE und der Antragstellerin wurde seit September 2015 bis Ende März 2017 in fünfundzwanzig Fällen und die Vertagung des Gesetzentwurfs des Bundesrates seit November 2016 3

bis Ende März 2017 in acht Fällen streitig beschlossen. Gemäß § 62 Abs. 2 Satz 1 GO-BT verlangte die Antragstellerin wiederholt eine Berichterstattung des Antragsgegners über den Stand der Beratungen der Gesetzesvorlagen, wobei die Berichte (vgl. BTDrucks 18/7257, BTDrucks 18/7375, BTDrucks 18/9914, BTDrucks 18/10227, BTDrucks 18/12227) gemäß § 62 Abs. 2 Satz 2 GO-BT am 18. Februar 2016, am 10. November 2016 und zuletzt am 17. Mai 2017 auf die Tagesordnung des Bundestages gesetzt und im Plenum beraten wurden (vgl. Plenarprotokolle 18/155, S. 15273 ff.; 18/199, S. 19893 ff.; 18/233, S. 23549 ff.).

3. Darüber hinaus fand in der 220. Sitzung des Bundestages vom 8. März 2017 (vgl. Plenarprotokoll 18/220, S. 22031 ff.) auf Verlangen der Antragstellerin eine „Aktuelle Stunde“ betreffend die „Ehe für alle“ statt. Mit Pressemitteilung vom 28. März 2017 (Dokumentenummer 160) teilte die SPD-Fraktion mit, dass sie einen Gesetzentwurf zur Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare beschlossen habe und eine Entscheidung hierüber noch in der 18. Legislaturperiode beabsichtigt sei. In der vom 29. März bis 30. März 2017 stattfindenden Sitzung des Koalitionsausschusses der die Regierung tragenden Parteien wurde - ausweislich der vorgelegten Beschlussliste vom 29. März 2017 - kein Beschluss zu dieser Thematik gefasst. Eine Einbringung des genannten Gesetzentwurfs in den Deutschen Bundestag ist bislang - soweit ersichtlich - nicht erfolgt.

4. In den nachfolgenden Sitzungen des Antragsgegners vom 26. April 2017 und vom 17. Mai 2017 wurden die hier streitgegenständlichen Vorlagen erneut vertagt beziehungsweise nicht abschließend behandelt. In der jüngsten Beratung des Bundestages zum zuletzt erstatteten Bericht des Antragsgegners nach § 62 Abs. 2 Satz 1 GO-BT am 17. Mai 2017 (vgl. Plenarprotokoll 18/233, S. 23549 ff.) stellte die Antragstellerin überdies den Antrag, gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 GO-BT direkt in die zweite Beratung einzutreten oder - hilfsweise - dem Antragsgegner eine Frist zum Abschluss seiner Arbeiten zu setzen. Die Anträge erreichten nicht die erforderlichen Mehrheiten (vgl. Plenarprotokoll 18/233, S. 23561 f.).

II.

Die Antragstellerin sieht sich durch das Verhalten des Antragsgegners hinsichtlich ihres eigenen Gesetzentwurfs in ihren Rechten verletzt. Hinsichtlich der Gesetzentwürfe der Fraktion DIE LINKE und des Bundesrates macht sie eine Verletzung der Rechte des Bundestages im Wege der Prozessstandschaft geltend. Nach ihrer Auffassung sind die gestellten Anträge offensichtlich begründet. Jedenfalls gebiete eine Folgenabwägung den Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung.

1. Der Initiator einer Gesetzesvorlage nach Art. 76 Abs. 1 GG habe einen Anspruch darauf, dass über diese nicht nur beraten, sondern auch Beschluss gefasst werde. Andernfalls drohe eine Entleerung der Befugnis zur Gesetzesinitiative nach Art. 76 Abs. 1 GG. Dieser Anspruch auf Beschlussfassung richte sich auch gegen den Antragsgegner, da die Ausschüsse des Bundestages gemäß § 62 Abs. 1 Satz 1 GO-BT rechtlich zur baldigen Erledigung der ihnen überwiesenen Aufgaben verpflichtet sei-

en. Dass die parlamentarische Behandlung einer Gesetzesvorlage nicht grundlos über längere Zeit hinausgezögert werden dürfe, gelte nicht nur für den Bundestag selbst, sondern auch für seine Ausschüsse.

Aufgabe des Bundestages sei es, die Beratung und Beschlussfassung aller Gesetzesvorlagen gemäß Art. 76 Abs. 1 GG sicherzustellen. Mit dieser Pflicht korrespondiere ein sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebendes Recht, das vorliegend durch den Antragsgegner verletzt werde. Dieser habe trotz nachhaltiger Bemühungen nicht dazu bewegt werden können, dem Bundestag eine Beschlussfassung über die drei genannten Gesetzesanträge zu ermöglichen.

8

a) Die Rechtsposition eines Gesetzesinitianten auf Beratung und Beschlussfassung über eine eingebrachte Gesetzesvorlage habe zwar Grenzen, zumal nicht jede Vorlage im Deutschen Bundestag zu Ende beraten und zur Beschlussfassung gebracht werde. Ein Anspruch auf Beschlussfassung bestehe erst dann, wenn kein sachlicher Grund für ein weiteres Zuwarten mehr ersichtlich sei. Vorliegend sei jedoch jede denkbare Grenze überschritten. Auch das Bundesverfassungsgericht habe festgestellt, dass es ein „verfassungswidriges Gebaren“ darstelle, wenn ein Ausschuss einen Antrag aufgrund von „illoyaler oder unsachgemäßer Behandlung“ „begrabe“ (unter Hinweis auf BVerfGE 1, 144 <154 f.>).

9

b) Dies sei vorliegend der Fall. Ein sachlicher Grund für das Verhalten des Antragsgegners sei schon im Ansatz nicht mehr erkennbar.

10

Insbesondere bestehe kein fachlicher Beratungsbedarf mehr. Eine Anhörung beim Antragsgegner habe stattgefunden; der Inhalt der Gesetzentwürfe sei im Plenum wiederholt „bis zum Überdross aller Beteiligten“ beraten worden. Dabei hätten Redner der Oppositionsfraktionen darauf verwiesen, dass nur mit der „Ehe für alle“ die nötige vollständige Gleichstellung erreicht werden könne. Abgeordnete der Unionsfraktion hätten überwiegend moderate Ablehnung geäußert. Es sei jedoch deutlich geworden, dass es innerhalb der Union auch andere Positionen gebe. Die Abgeordneten der SPD hätten das Projekt einheitlich befürwortet. Noch im März habe die Antragstellerin daher nicht mit einer endgültigen Blockade ihres Vorhabens rechnen können.

11

Spätestens nach der Sitzung des Koalitionsausschusses vom 29./30. März 2017 und der Vertagung des Themas in der Sitzung des Antragsgegners vom 26. April 2017 stehe aber endgültig fest, dass der Antragsgegner die Gesetzesvorlagen im Ausschuss weiter zu blockieren und „zu begraben“ beabsichtige. Ein Antrag auf Beschlussfassung über die Gesetzesvorlagen im Hauptsacheverfahren sei daher nunmehr offensichtlich begründet. Demgegenüber könne der Antragsgegner sich weder auf eine (vermeintliche) Verfassungswidrigkeit der Gesetzesvorlagen noch auf den Schutz des Koalitionsfriedens berufen. Dass die Koalition befürchte, keine Mehrheit für eine Ablehnung mobilisieren zu können, sei kein Grund, der vor der Verfassung Bestand haben könne.

12

Demgemäß sei die beantragte einstweilige Anordnung zu erlassen. Dass damit die Hauptsache vorweggenommen werde, sei hinzunehmen, da der Antragstellerin in anderer Weise ausreichender Rechtsschutz nicht mehr gewährt werden könne. Insbesondere komme ein Antrag gegen den Bundestag als Ganzes nicht in Betracht. Da diesem die Gesetzentwürfe gegenwärtig nicht vorlägen, sei es sachgerecht, den sachnäheren Ausschuss zur Einhaltung seiner Verpflichtungen anzuhalten. 13

2. Zumindest aber führe eine Folgenabwägung zum begehrten Erlass der einstweiligen Anordnung. Es bestehe die Gefahr, dass das Recht aus Art. 76 Abs. 1 GG vollständig leerlaufe. Außerdem wäre das Demokratieprinzip in Gefahr, da eine Beschlussfassung des Bundestages vereitelt zu werden drohe und über eine wichtige Frage nicht vor den Augen der Öffentlichkeit Beschluss gefasst werde. Dem stünden keine verfassungsrechtlichen Nachteile im Fall des Ergehens der einstweiligen Anordnung gegenüber. 14

III.

Der Antragsgegner beantragt, die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzulehnen, da diese nicht den Zulässigkeitsanforderungen entsprächen und ein Antrag in der Hauptsache unzulässig beziehungsweise offensichtlich unbegründet wäre. Zudem stehe eine nach § 32 BVerfGG vorzunehmende Folgenabwägung einer Entscheidung zugunsten der Antragstellerin entgegen. 15

1. Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung seien bereits wegen fehlender Antragsbefugnis der Antragstellerin unzulässig. 16

a) Ein Anspruch auf Beratung und Entscheidung einer Gesetzesvorlage könne sich immer nur gegen den Deutschen Bundestag, nicht aber gegen seine vorbereitenden Beschlussgremien richten. Auch ergebe sich aus Art. 76 Abs. 1 GG allenfalls ein Anspruch auf Befassung mit eigenen Gesetzesvorlagen; für Drittschutzansprüche sei demgegenüber kein Raum. 17

b) Verfassungsrechtliche Ansprüche des Bundestages gegenüber dem Antragsgegner, die im Wege der Prozessstandschaft geltend gemacht werden könnten, bestünden nicht. Vielmehr stehe es dem Deutschen Bundestag frei, inwieweit er sich seiner Ausschüsse zur Vorbereitung von Gesetzesbeschlüssen bediene. 18

2. Ferner fehle es am erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis, das aufgrund der Möglichkeit eines auf Feststellung einer Verpflichtung des Deutschen Bundestages gerichteten Antrags nicht gegeben sei. 19

3. Ein Feststellungsantrag in der Hauptsache wäre außerdem offensichtlich unbegründet. Abgesehen von der fehlenden Passivlegitimation des Antragsgegners ergebe sich aus Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG, dass der Deutsche Bundestag über Gesetzesvorlagen „in angemessener Frist zu beraten und Beschluss zu fassen“ habe. Eine Pflicht zur Entscheidung komme erst nach Abschluss der Beratungen in Betracht. Die Bestimmung dieses Zeitpunkts der „Entscheidungsreife“ sei aber eine politisch zu 20

entscheidende und zu verantwortende Frage.

Verfassungsrechtlich unzulässig sei lediglich eine unsachgemäße Behandlung einer Vorlage. Dabei obliege es dem Deutschen Bundestag selbst, in seiner Geschäftsordnung festzulegen, wie das „sachgemäße Vorgehen“ bei der Behandlung einer Gesetzesvorlage auszusehen habe. Nur wenn in der Wahrnehmung dieser Freiheit verfassungsrechtliche Vorgaben nicht beachtet würden oder die Geschäftsordnung verletzt werde, könne ein verfassungsrechtliches Defizit konstatiert werden. Dies sei vorliegend nicht der Fall. 21

Soweit die Geschäftsordnung des Bundestages nicht vorsehe, dass eine Minderheit eine Beschlussfassung über einen Gesetzentwurf erzwingen könne, liege darin keine unzulässige Verkürzung der Rechte eines (Minderheits-)Initianten eines Gesetzentwurfs. Der Streit, ob eine Gesetzesvorlage angemessene Beachtung erfahren habe, sei ein politischer Streit und müsse in den Räumen demokratisch-politischer Auseinandersetzung ausgetragen werden. 22

Im Übrigen lägen hinreichende Sachgründe vor, über die vorgelegten Gesetzentwürfe nicht zu entscheiden. Es handele sich bei der Entscheidung über die Aufhebung des Eheverbots für Personen gleichen Geschlechts um eine wesentliche Frage des individuellen und gesellschaftlichen Selbstverständnisses. Daher sei es nicht unzulässig, wenn Rücksicht darauf genommen werde, dass der politische Meinungsbildungsprozess zu diesem Thema bei vielen Abgeordneten der Koalition noch nicht abgeschlossen sei. 23

4. Schließlich müsse eine Folgenabwägung zuungunsten der Antragstellerin ausfallen. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung würde zu einem bislang einmaligen und schwerwiegenden Eingriff in die Rechtsstellung des Deutschen Bundestages führen. Die damit verbundene Konstitutionalisierung des inneren Gesetzgebungsverfahrens in einem Eilverfahren erscheine fragwürdig. Stelle sich später heraus, dass der geltend gemachte Anspruch nicht bestehe, ließen sich die Eingriffe in die Rechtsstellung des Deutschen Bundestages nicht mehr rückgängig machen. Im Falle der Ablehnung würde der Antragstellerin die Möglichkeit genommen festzustellen, ob die von ihr eingebrachte Vorlage mehrheitsfähig ist, und diese voraussichtlich der Diskontinuität anheimfallen. Der (vorübergehende) Verzicht auf die Durchsetzung eines Anspruchs auf Entscheidung wiege aber deutlich geringer als die Vermeidung eines zu Unrecht ausgeübten Entscheidungszwangs. 24

IV.

1. Mit Telefax vom 18. Mai 2017 hat die Bundestagsfraktion DIE LINKE gemäß § 65 Abs. 1 BVerfGG ihren Beitritt auf Seiten der Antragstellerin erklärt. 25

2. Der Beigetretenen, dem Bundespräsidenten, dem Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. 26

V.

- Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung haben keinen Erfolg. 27
1. a) Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht - auch schon vor Anhängigkeit eines Verfahrens zur Hauptsache (vgl. BVerfGE 11, 339 <342>; 27, 152 <156>; 92, 130 <133>; stRspr) - einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dabei müssen die Gründe, welche für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme sprechen, außer Betracht bleiben, es sei denn, die Hauptsache erweise sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 89, 344 <345>; 92, 130 <133>; 118, 111 <122>; BVerfGK 20, 293 <298>; stRspr). 28
- b) Im Organstreitverfahren bedeutet der Erlass einer einstweiligen Anordnung einen Eingriff des Bundesverfassungsgerichts in die Autonomie eines anderen Verfassungsorgans. Bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG ist deshalb grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 104, 23 <27>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>). Der Erlass kann allein der vorläufigen Sicherung des streitigen organschaftlichen Rechts der Antragsteller dienen, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung der Hauptsache durch Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt wird (vgl. BVerfGE 89, 38 <44>; 96, 223 <229>; 98, 139 <144>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>). 29
2. Nach diesen Grundsätzen sind der Hauptantrag und die Hilfsanträge abzulehnen. Dabei kann dahinstehen, ob ein auf der Grundlage des Vortrags der Antragstellerin noch einzuleitendes Hauptsacheverfahren überhaupt zulässig wäre (a)). Die Anträge wären jedenfalls offensichtlich unbegründet (b)). 30
- a) Gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG ist ein Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Der Organstreit dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, hingegen nicht der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (vgl. BVerfGE 73, 1 <29 f.>; 80, 188 <212>; 104, 151 <193 f.>; 118, 244 <257>; 126, 55 <67 f.>; 138, 256 <258 f. Rn. 4>; stRspr). Erforderlich ist, dass Antragsteller und Antragsgegner in einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zueinander stehen, aus dem sich Rechte und Pflichten ergeben, die zwischen ihnen streitig sind (vgl. BVerfGE 20, 18 <23 f.>; 27, 152 <157>). Der Antragsteller muss durch die angegriffene Maßnahme in seinem durch die Verfassung geschützten Rechtskreis konkret betroffen sein (vgl. BVerfGE 1, 208 <228 f.>; 13, 123 <125>; 124, 161 <185>; 138, 45 <60 Rn. 27>). Handlungen, die nur vorbereitenden oder vollziehenden Charakter haben, scheiden als Angriffsgegenstand im Organstreit aus (vgl. BVerfGE 68, 1 <74 f.>; 97, 408 <414>; 120, 82 31

<96>; 138, 45 <60 Rn. 27>; 140, 115 <142 Rn. 66>).

Vorliegend ist insbesondere fraglich, ob die erforderliche Antragsbefugnis gegeben ist. Zwar hat der Initiant eines Gesetzgebungsverfahrens Anspruch auf Beratung und Beschlussfassung seiner Vorlage (vgl. BVerfGE 1, 144 <153>; 2, 143 <173>; 84, 304 <329>; 112, 363 <366>). Dieser Anspruch ergibt sich aus dem Wesen des Gesetzesinitiativrechts und gilt für alle gemäß Art. 76 Abs. 1 GG Initiativberechtigten gleichermaßen (vgl. BVerfGE 1, 144 <153 f., 161>; Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 76 Rn. 49; Brüning, in: Bonner Kommentar, Art. 76 Rn. 114, 156 <August 2016>; Mann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 76 Rn. 31; Masing, in: v. Mangoldt/Klein, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 76 Rn. 76; a.A.: Hartmann, ZG 2008, S. 42 <48>). Der Befassungsanspruch des Gesetzesinitianten richtet sich aber gegen das Plenum des Bundestages, das als Organ der Gesetzgebung die Gesetze gemäß Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG beschließt (vgl. BVerfGE 1, 144 <153 f.>; Brüning, in: Bonner Kommentar, Art. 76 Rn. 166 f. <August 2016>; Dietlein, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 76 Rn. 40; Mann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 76 Rn. 33; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 76 Rn. 24). Demgegenüber ist die Beratung eines Gesetzentwurfs durch die Ausschüsse des Bundestages als bloß vorbereitende Handlung des parlamentarischen Innenbereichs zu qualifizieren.

Einer Verletzung der aus Art. 76 Abs. 1 GG folgenden - prozessstandschaftlich geltend gemachten - Befassungsrechte des Bundestages könnte entgegenstehen, dass die Ausschüsse die Wahrnehmung der dem Plenum obliegenden Rechte und Pflichten zur Beratung und Beschlussfassung von Gesetzentwürfen nicht blockieren können. Das wird nicht nur durch die Rechtspflicht zur baldigen Erledigung überwiesener Vorlagen (§ 62 Abs. 1 Satz 1 GO-BT) verhindert, der die Ausschüsse sich nicht entziehen dürfen (vgl. BVerfGE 1, 144 <154>). Hinzu kommt, dass gemäß § 62 Abs. 2 GO-BT zehn Sitzungswochen nach Überweisung auf Antrag einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages ein Bericht über den Stand der Beratungen im Ausschuss gegenüber dem Bundestag zu erfolgen hat, der auf deren Verlangen auf die Tagesordnung des Bundestages zu setzen ist. Dabei ist der Bundestag nicht gehindert, dem Ausschuss Fristen für die weitere Beratung einer Gesetzesvorlage vorzugeben. Vor allem aber eröffnet § 80 Abs. 2 GO-BT dem Bundestag die Möglichkeit, auf Antrag einer Fraktion oder von fünf vom Hundert seiner Mitglieder mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder den Eintritt in die zweite Lesung einer Gesetzesvorlage ohne Ausschussüberweisung zu beschließen (vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 62 GO-BT, Anm. II.2. <Dezember 2008>). Damit kann das Plenum des Bundestages seinen verfassungsrechtlichen Befassungspflichten Rechnung tragen, ohne das Ergebnis der Ausschussberatungen abwarten zu müssen. Dies spricht dafür, dass es sich bei den Regelungen der Geschäftsordnung des Bundestages zur Beteiligung der Ausschüsse am Gesetzgebungsverfahren um bloßes parlamentarisches Binnenrecht handelt.

b) Dem Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung steht jedenfalls entgegen, dass ein auf Beratung und Beschlussfassung über die vorgelegten Gesetzentwürfe gerichteter Verpflichtungsantrag im Hauptsacheverfahren offensichtlich unbegründet wäre. Unabhängig davon, welche Folgerungen für die verfassungsrechtliche Pflichtenstellung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages aus Art. 76 Abs. 1 GG abzuleiten sind, ist dem Vorbringen der Antragstellerin eine zu ihren Lasten missbräuchliche Handhabung des Gesetzesinitiativrechts und damit eine Verletzung des Befassungsanspruchs des Gesetzesinitianten nicht zu entnehmen. 34

aa) (1) Aus dem Gesetzesinitiativrecht und dem systematischen Zusammenhang des Art. 76 Abs. 1 zu Art. 77 Abs. 1 und Art. 78 GG folgt das Recht des Initianten, „dass das Gesetzgebungsorgan sich mit seinem Vorschlag beschäftigt. Es muss darüber beraten und Beschluss fassen“ (BVerfGE 1, 144 <153>; vgl. Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 76 Rn. 4; Kersten, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 76 Rn. 62 <September 2016>). Dabei kommt der öffentlichen Beratung eines Gesetzentwurfs als Teil der politischen Willensbildung ein Eigenwert auch dann zu, wenn der Initiant mit seinem Gesetzesvorschlag scheitert. Von einer Verletzung des Befassungsanspruchs ist auszugehen, wenn die Beratung und Beschlussfassung eines Gesetzentwurfs ohne sachlichen Grund gänzlich oder auf unbestimmte Zeit verweigert wird (vgl. BVerfGE 1, 144 <153 f.>). 35

(2) In zeitlicher Hinsicht beinhaltet das Befassungsrecht des Gesetzesinitianten die Pflicht der Gesetzgebungsorgane, über Vorlagen „in angemessener Frist“ zu beraten und Beschluss zu fassen. Soweit Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG diese Pflicht ausdrücklich nur auf Gesetzesvorlagen des Bundesrates bezieht, handelt es sich um die deklaratorische Feststellung einer gegenüber allen Initiativberechtigten gleichermaßen bestehenden Pflicht (vgl. Brüning, in: Bonner Kommentar, Art. 76 Rn. 162 <August 2016>; Mann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 76 Rn. 31; Masing, in: v. Mangoldt/Klein, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 76 Rn. 77; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 76 Rn. 24, 86). Durch die mit der Verfassungsreform von 1994 in das Grundgesetz aufgenommene Regelung des Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG sollte lediglich der „Gefahr einer verzögerlichen Behandlung von Vorlagen“ des Bundesrates durch den Bundestag entgegengewirkt und „aus Gründen der Rechtsklarheit die ohnehin bestehende verfassungsrechtliche Pflicht, dass der Bundestag in angemessener Zeit zu beraten und zu beschließen hat“, im Grundgesetz hervorgehoben werden (vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5. November 1993, BTDrucks 12/6000, S. 37). 36

Allerdings enthält das Grundgesetz keine konkreten Vorgaben zur Bestimmung der Angemessenheit der Dauer einer Gesetzesberatung. Ebenso wenig lassen sich der Geschäftsordnung des Bundestages Anhaltspunkte zur Konkretisierung der Frist entnehmen, die hinsichtlich der Beratung einer konkreten Gesetzesvorlage als angemessen angesehen werden kann. Dies ist Konsequenz des Umstandes, dass letztlich eine abstrakte Bestimmung der Angemessenheit der Dauer einer konkreten 37

Gesetzesberatung nicht möglich ist (vgl. Auslegungsentscheidung des Geschäftsordnungsausschusses des Deutschen Bundestages vom 11. Dezember 2003, abgedruckt bei Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 62 GO-BT, dort unter Anm. I.1.a <Dezember 2008>). Stattdessen bedarf es einer Berücksichtigung sämtlicher Umstände des jeweiligen Einzelfalles sowohl hinsichtlich des konkreten Gesetzentwurfs (Umfang, Komplexität, Dringlichkeit, Entscheidungsreife) als auch hinsichtlich weiterer die Arbeitsabläufe des Parlaments beeinflussender Faktoren (Bearbeitung sonstiger Gesetzesvorlagen oder anderer Parlamentsangelegenheiten). Dabei ist es grundsätzlich dem Parlament vorbehalten, die Prioritäten bei der Bearbeitung der ihm vorliegenden Angelegenheiten selbst zu bestimmen (vgl. zum Ganzen Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 76 Rn. 98; Brüning, in: Bonner Kommentar, Art. 76 Rn. 162 <August 2016>; Kersten, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 76 Rn. 65 <September 2016>; Mann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 76 Rn. 35; Masing, in: v. Mangoldt/Klein, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 76 Rn. 83; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 76 Rn. 87). Insbesondere folgt aus dem Befassungsanspruch des Gesetzesinitianten keine Pflicht des Ausschusses oder des Bundestages, über sämtliche vorliegenden Gesetzesvorhaben innerhalb einer Legislaturperiode abschließend zu entscheiden. Vielmehr ist hinzunehmen, dass vorliegende Gesetzentwürfe mit dem Ende der Legislaturperiode der Diskontinuität anheimfallen können (vgl. § 125 Satz 1 GO-BT).

(3) Daher wird eine Verletzung des Anspruchs des Initianten auf Beratung und Beschlussfassung über seinen Gesetzentwurf allenfalls in Ausnahmefällen in Betracht kommen. Denkbar ist dies, wenn die Behandlung eines Gesetzentwurfs erkennbar ohne jeden sachlichen Grund verschleppt und auf diese Weise versucht wird, das Gesetzesinitiativrecht zu entleeren. Dies kann der Fall sein, wenn eine Gesetzesvorlage in einen Ausschuss „begraben“ und auf dieser Grundlage deren Behandlung im Plenum verhindert wird (vgl. BVerfGE 1, 144 <154 f.>). Wann über ein Gesetzesvorhaben abzustimmen ist, bestimmt sich allerdings - wie der vorliegende Fall zeigt - gerade in politisch und gesellschaftlich umstrittenen Zusammenhängen auch nach Gesichtspunkten, die in stärkerem Maße das Ergebnis einer politischen Mehrheitsbildung als dasjenige einer rechtlich strukturierten und gerichtlich überprüf- baren Entscheidung sind. An eine Grenze stößt dieser politische Gestaltungsspielraum erst dort, wo ein Missbrauch zu Lasten parlamentarischer Minderheiten vorliegt.

bb) Davon ausgehend kann vorliegend eine Verletzung des Gesetzesinitiativrechts nicht festgestellt werden. Zwar fehlt es bisher an einer Beschlussfassung über die streitgegenständlichen Gesetzesvorlagen zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für gleichgeschlechtliche Paare. Auch wurde die Behandlung dieser Gesetzentwürfe durch den Antragsgegner seit der öffentlichen Anhörung am 28. September 2015 in einer Vielzahl von Fällen streitig vertagt. Daher muss nunmehr damit gerechnet werden, dass die Gesetzesvorlagen der Diskontinuität (vgl. § 125 Satz 1 GO-BT)

38

39

unterfallen werden. Gleichwohl kann nach dem derzeitigen Verfahrensstand weder eine willkürliche Verschleppung der Beschlussfassung über die streitgegenständlichen Gesetzesvorlagen (1) noch eine Entleerung des Gesetzesinitiativrechts der Antragstellerin festgestellt werden (2).

(1) Gegen die Annahme einer Verschleppung der Beschlussfassung über die streitgegenständlichen Gesetzentwürfe ohne jeden sachlichen Grund spricht, dass - auch nach der Darstellung der Antragstellerin - die regelmäßige Vertagung der Beratung und Beschlussfassung der vorgelegten Gesetzentwürfe durch den Antragsgegner Teil eines nicht abgeschlossenen politischen Meinungsbildungs- und Abstimmungsprozesses gewesen sein könnte. So trägt die Antragstellerin selbst vor, sie habe bis März 2017 nicht von einer Blockade ihrer Gesetzesvorlage ausgehen können, zumal auch in der mehrheitlich ablehnenden Unionsfraktion unterschiedliche Positionen erkennbar gewesen seien. Dem entspricht, dass in den Plenardebatten des Bundestages Vertreter der Regierungskoalition mehrfach zusätzlichen Zeit- und Beratungsbedarf reklamierten. Beispielsweise erklärte der Abgeordnete Kaufmann (CDU/CSU) in der 155. Sitzung des Bundestages am 18. Februar 2016 bei der Beratung eines der Berichte des Antragsgegners gemäß § 62 Abs. 2 GO-BT: „Wir brauchen Zeit [...]. Geben Sie uns Zeit, die noch Zögernden mitzunehmen und zu überzeugen, und setzen Sie uns nicht monatlich mit Schaufensteranträgen unter Druck [...]“ (vgl. Plenarprotokoll 18/155 vom 18. Februar 2016, S. 15274 f.). In der Aktuellen Stunde zum Thema „Ehe für alle“ vom 8. März 2017 führte der Abgeordnete Brunner (SPD) aus: „Deshalb verhandeln wir mit unserem Koalitionspartner [...]. Wir verhandeln, um das, was wir im Koalitionsvertrag vereinbart haben, [...] auch umzusetzen, also hier in diesem Hause gemeinsam zu beschließen, dass die Ehe für alle Wirklichkeit wird“ (vgl. Plenarprotokoll 18/220 vom 8. März 2017, S. 22040 f.). Vor diesem Hintergrund erscheint es denkbar, dass der Verzicht auf die Beschlussfassung über die streitgegenständlichen Gesetzentwürfe mit dem Ziel der Herstellung oder Verbreiterung einer mehrheitlichen Unterstützung für das Projekt der gleichgeschlechtlichen Ehe und damit nicht ohne sachlichen Grund erfolgte. Dass angesichts des Fehlens einer Verständigung auf den von der SPD angekündigten Gesetzentwurf zu diesem Thema in der Sitzung des Koalitionsausschusses der die Regierung tragenden Fraktionen vom 29./30. März 2017 wohl nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass diese Bemühungen innerhalb der laufenden Legislaturperiode zu einem Erfolg führen, ändert hieran nichts. Die erneuten Vertagungen der streitgegenständlichen Gesetzentwürfe in den Sitzungen des Antragsgegners vom 26. April 2017 und vom 17. Mai 2017 sind ersichtlich Konsequenz des (bisherigen) Scheiterns der Einigungsbemühungen innerhalb der Regierungskoalition und vermögen für sich genommen den Vorwurf willkürlicher Verschleppung der Beschlussfassung nicht zu begründen.

40

(2) Einer Verletzung des Gesetzesinitiativrechts aus Art. 76 Abs. 1 GG steht ferner entgegen, dass die streitgegenständlichen Gesetzentwürfe Gegenstand mehrfacher und ausführlicher Beratungen im Plenum des Deutschen Bundestages waren. Die Gesetzentwürfe der Beigetretene(n) (BTDrucks 18/8) und der Antragstellerin (BT-

41

Drucks 18/5098) wurden zunächst bei deren Einbringung am 19. Dezember 2013 (vgl. Plenarprotokoll 18/6, S. 299 ff.) und am 18. Juni 2015 (vgl. Plenarprotokoll 18/112, S. 10730 ff.) diskutiert. Der Gesetzentwurf des Bundesrates (BTDrucks 18/6665) wurde am 10. November 2016 im Plenum des Bundestages gemeinsam mit dem Bericht des Antragsgegners gemäß § 62 Abs. 2 GO-BT zu den Gesetzentwürfen der Antragstellerin und der Beigetretenen beraten (vgl. Plenarprotokoll 18/199, S. 19893 ff.). Darüber hinaus wurden die Gesetzentwürfe im Rahmen weiterer Beratungen über die Berichte des Antragsgegners gemäß § 62 Abs. 2 GO-BT am 18. Februar 2016 (vgl. Plenarprotokoll 18/155, S. 15273 ff.) und am 17. Mai 2017 (vgl. Plenarprotokoll 18/233, S. 23549 ff.) behandelt. Außerdem führte der Antragsgegner am 28. September 2015 eine öffentliche Anhörung zu den Gesetzentwürfen der Antragstellerin und der Beigetretenen durch. Schließlich fand am 8. März 2017 zum Regelungsgegenstand der Gesetzentwürfe eine Aktuelle Stunde „Ehe für alle“ im Plenum des Deutschen Bundestages statt (vgl. Plenarprotokoll 18/220, S. 22031 ff.). Selbst nach Einschätzung der Antragstellerin ist der Inhalt der Gesetzentwürfe damit „bis zum Überdruß aller Beteiligten“ erörtert worden.

Angesichts dieser Abläufe ist aber für die Annahme eines „Leerlaufens“ des Gesetzesinitiativrechts im vorliegenden Fall kein Raum. Der Bundestag hat sich mit den Gesetzentwürfen mehrfach intensiv befasst; die Gesetzesinitianten hatten die Möglichkeit, öffentlich die Inhalte der von ihnen vorgelegten Gesetzentwürfe vorzutragen und zu begründen und dadurch auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen. Zugleich waren die übrigen im Bundestag vertretenen Parteien gezwungen, sich zu den vorgelegten Gesetzentwürfen zu positionieren. Vor diesem Hintergrund vermag allein der Umstand, dass es bisher nicht zu einer abschließenden Beschlussfassung über die Gesetzentwürfe gekommen ist, die Annahme einer Entleerung des Gesetzesinitiativrechts nicht zu rechtfertigen.

42

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Juni 2017 -
2 BvQ 29/17**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Juni 2017 - 2 BvQ 29/
17 - Rn. (1 - 42), http://www.bverfg.de/e/qs20170614_2bvq002917.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2017:qs20170614.2bvq002917