

Prof. Dr. Silke R. Laskowski, Universität Kassel

21.9.2022

Stellungnahme zur Begrenzung von Amtszeiten, Mandatszeiten und Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode

Sitzung der Kommission am 22.9.2022

I. Begrenzung von Amtszeiten

1. Welcher verfassungsrechtliche Rahmen wäre bei der Begrenzung von Amtszeiten für den Bundeskanzler/die Bundeskanzlerin zu beachten?

Die Frage betrifft die *Wählbarkeitsvoraussetzungen* des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin i.S.v. Art. 63 GG. Ausdrücklich enthält das GG dazu keine Vorgaben. In entsprechender Anwendung von Art. 38 Abs. 2 GG, § 15 BWahlG (Bundestagsabgeordnete) und Art. 54 Abs. 1 S. 2 GG (Bundespräsident) wird aber die deutsche Staatsangehörigkeit i.S.v. Art. 116 GG und das passive Wahlrecht zum Bundestag vorausgesetzt; daraus ergibt sich ein Mindestalter der Wählbarkeit von 18 Jahren.¹ Gerechtfertigt werden diese (einschränkenden) Wählbarkeitsvoraussetzungen mit dem Amtsstatus der Bundeskanzlerin/ des Bundeskanzlers, einer systemwidrigen und deshalb zu schließenden Lücke in Art. 63 GG oder einer stillschweigenden Verweisung auf die für Abgeordnete geltende Regelung (Art. 38 Abs. 2, Abs. 3 GG i.V.m. § 15 BWahlG).²

Für die *Wiederwahl* der Bundeskanzlerin /des Bundeskanzlers finden sich keine Vorgaben im GG. Daher kann nach geltendem Verfassungsrecht dieselbe Person unbegrenzt zum Bundeskanzler oder zur Bundeskanzlerin gewählt werden. Anders die Regelungen zur Wiederwahl des Bundespräsidenten/der Bundespräsidentin: Gem. Art. 54 Abs. 2 S. 2 GG ist die anschließende Wiederwahl nur einmal zulässig; dies schließt aber eine spätere Wiederwahl nicht aus, wenn in der Zwischenzeit eine andere Person das Amt des Bundespräsidenten/ der Bundespräsidentin innehatte.³

Vorschläge zur *Amtszeitbegrenzung* des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin knüpfen an diese Regelungen an. Als Grund wird neben der „Belebung der Demokratie“⁴ vor allem die „asymmetrische Konstruktion“ der Wiederwählbarkeit von Bundespräsident/Bundespräsidentin und Bundeskanzler/Bundeskanzlerin genannt: gefordert wird, die mit dem jeweiligen Amt verbundene Macht in gleicher Weise zu

¹ Vgl. Dreier-Hermes, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 63 Rn. 13; nach verbreiteter Meinung, der zuzustimmen ist, gehört zu den Wählbarkeitsvoraussetzungen auch, dass die Kanzlerkandidatin/der Kanzlerkandidat keine verfassungsfeindlichen Ziele verfolgt, v. Mangoldt/Klein/Starck-Schröder, GG, 7. Aufl. 2018, GG Art. 63 Rn. 21; Sachs-Brinktrine, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 63 Rn. 18 jeweils m.w.N.

² v. Mangoldt/Klein/Starck-Schröder, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 63 Rn. 20.

³ Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 54 Rn. 4.

⁴ Thiele, ZRP 2017, 105, 107.

begrenzen, um einer „politischen Verkrustung“ und der Etablierung von „Erbhöfen“ entgegenzuwirken.⁵

Ob eine Amtszeitbegrenzung *verfassungsrechtlich gerechtfertigt* werden kann, ist *unklar*. Zwar erscheint eine Beschränkung der Wählbarkeit des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin durch eine zeitlich begrenzte Amtszeit (zB eine bestimmte Anzahl an Legislaturperioden oder eine bestimmte Anzahl an Jahren) nicht ausgeschlossen. Denn das Demokratieprinzip, das die Herrschaft auf Zeit und Wahlen in regelmäßigen Abständen voraussetzt, fordert insoweit nur, dass auch der Bundeskanzler/die Bundeskanzlerin in regelmäßigen Abständen von der Mehrheit des Deutschen Bundestag gem. Art. 63 Abs. 2 GG gewählt wird – abhängig von der Legislaturperiode des Bundestages, Art. 69 Abs. 2 GG.

Allerdings führt die Amtszeitbegrenzung auch zu einer Beschränkung der Entscheidungsfreiheit der Parteien bei der Nominierung ihres Spitzenpersonals für die Bundestagswahl, Art. 21 Abs. 1 GG, zudem zu einer Beschränkung der Entscheidungsfreiheit des Parlaments, Art. 63 Abs. 2 GG.⁶

Zur Rechtfertigung der Amtszeitbegrenzung bedarf es – in Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerfG zur Zulässigkeit von Differenzierungen im Wahlrecht⁷ – eines verfassungsrechtlich legitimierten Grundes von Gewicht. Zudem ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Jedoch ist bereits der verfassungsrechtlich legitimierte Grund hier nicht erkennbar:

Die o.g. Gründe reichen nicht aus. Der Vergleich mit dem Amt des Bundespräsidenten/der Bundespräsidentin hinkt. Denn von diesem unterscheidet sich das Amt des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin konzeptionell, nicht nur hinsichtlich der Machtbefugnisse – über die der Bundespräsident/die Bundespräsidentin kaum verfügt –, sondern auch hinsichtlich ihrer Verantwortlichkeit „im parlamentarischen Sinn“⁸. Der Bundeskanzler/die Bundeskanzlerin ist die zentrale verfassungsrechtliche Person des parlamentarischen Regierungssystems („Kanzlerdemokratie“); anders der Bundespräsident/die Bundespräsidentin, der/die nur in wenigen Krisensituationen (Art. 63 Abs.4 S. 3, Art. 68 Abs.1 S.1, Art.81 Abs.1 S.1) eine sachlich relevante Funktion einnimmt.⁹ Eine Asymmetrie ist daher nicht zu erkennen.

Auch der pauschale Hinweis auf die „Belebung der Demokratie“ reicht nicht aus, zumal die lange Amtszeit einer Person (mehrere Legislaturperioden) auch für eine gewisse Beständigkeit und Stabilität der Politik steht, für die sich die Wählerinnen und Wähler zuvor im Rahmen einer Bundestagswahl entschieden haben. Sollte diese Stabilität

⁵ Zum Stand der Diskussion v. Mangoldt/Klein/Starck/Schröder, 7. Aufl. 2018, GG Art. 63 Rn. 22a; Sachs/Nierhaus/Brinktrine, 9. Aufl. 2021, GG Art. 54 Rn. 21. Siehe auch Petition Pet 1–17-06–1105-052135, Deutscher Bundestag, Beschluss des Petitionsausschusses v. 20.3.2014; Kloepfer, Herrschaft auf Zeit – Das Amt des Bundeskanzlers, FAZ v. 18.2.2016, S. 6. In Bayern scheiterte 2018 die verfassungsrechtliche Regelung einer Amtszeitbeschränkung für das Amt des Ministerpräsidenten /der Ministerpräsidentin auf 10 Jahre, vgl. Gorskiy, DÖV 2019, 21.

⁶ v. Mangoldt/Klein/Starck/Schröder, 7. Aufl. 2018, GG Art. 63 Rn. 22a.

⁷ Differenzierungen im Wahlrecht können durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann, vgl. BVerfGE 1, 208, 248; 6, 84, 92; 95, 408, 418; 129, 300, 320; 130, 212, 227f.; 135, 259, 286; 146, 327 Rn. 61.

⁸ BVerfGE 136, 277 Rn. 94.

⁹ BeckOK GG-Epping, GG, 52. Ed. 15.8.2022, Art. 64 Rn. 2.

vom Volk nicht mehr gewünscht sein, wird es dies bei der anschließenden Bundestagswahl zum Ausdruck bringen: die Partei, die den Amtsinhaber/die Amtsinhaberin als Spitzenkandidat/Spitzenkandidatin nominiert, wird die Wahl verlieren. Infolgedessen wird die Mehrheit des Bundestages gem. Art. 63 Abs. 2 GG eine andere Person zum Bundeskanzler/zur Bundeskanzlerin wählen.

Etwas anderes würde gelten, wenn lange Amtszeiten von Bundeskanzlern oder Bundeskanzlerinnen nachweisbar zu einer „Funktionsstörung ihrer Amtstätigkeit“ oder zu einer „Funktionsstörung der Regierung“ führten. Dafür aber bestehen keine Anzeichen. Betrachtet man beispielhaft die 16-jährige Amtszeit der ehemaligen Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, so spricht nichts dafür.

Für eine Beschränkung der Wiederwahl des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin durch eine Amtszeitbegrenzung wäre jedenfalls eine *Änderung des GG* (Art. 79 Abs. 1 GG) erforderlich.¹⁰ Dafür sprechen die Regelungen in Art. 63 GG (Anforderungen an die Wahl), Art. 68 Abs. 1 und Art. 69 Abs. 2 GG (Regelungen zur Amtszeitbeendigung). Im Normalfall endet die Amtszeit gem. Art. 69 Abs. 2 GG nach einer Bundestagswahl mit dem Zusammentritt des neuen Bundestags. Die Systematik spricht dafür, dass sich die Anforderungen an die Wahl des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin und die Anforderungen an die Beendigung des Amtes gerade aus dem Grundgesetz ergeben. Neue Anforderungen zur Amtszeitbegrenzung wären daher ebenfalls im GG zu regeln.

2. Welcher verfassungsrechtliche Rahmen besteht für die Begrenzung der Amtszeiten von Bundesministerinnen und Bundesministern?

Auch für die Amtszeitbegrenzung von Bundesministerinnen und Bundesministern bestehen keine besonderen verfassungsrechtlichen Vorgaben. Ihre Ernennung und Entlassung fällt in die *Organisationsgewalt* des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin, dem/der das *Personalbestimmungsrecht* zusteht, Art. 64 Abs. 1 GG. Ministerinnen und Minister können nur auf Vorschlag des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin vom Bundespräsidenten/von der Bundespräsidentin ernannt werden, sofern die Wählbarkeitsvoraussetzungen der vorgeschlagenen Ministerinnen und Minister vorliegen. Ihre parlamentarische Wahl ist nicht vorgesehen, sie beziehen ihre Legitimation vom Bundeskanzler/von der Bundeskanzlerin und können von ihm/ihr jederzeit ohne Begründung entlassen werden.¹¹ Mit Beendigung der Amtszeit des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin endet auch die Amtszeit der Ministerinnen und Minister – im Regelfall gem. Art. 69 Abs. 2 GG nach der Wahl mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages.

Änderungen der Organisationsgewalt in Form von Amtszeitbegrenzungen sind zwar im Wege einer GG-Änderung möglich (Art. 79 Abs. 1 GG).¹²

¹⁰ Sachs-Brinktrine, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 63 Rn. 18; v. Mangoldt/Klein/Starck-Schröder, GG, 7. Aufl. 2018, GG Art. 63 Rn. 22a; Ising, JuS 2022, 640, 642.

¹¹ Hömig/Wolff-Küster, GG, 13. Aufl. 2022, Art. 64 Rn.3; Voßkuhle/Schemmel, JuS 2020, 736, 738.

¹² BeckOK GG-Epping, GG, 52. Ed. 15.8.2022, Art. 64 Rn. 4.

Amtszeitbegrenzungen von Bundesministerinnen und Bundesministern führen jedoch zu einer Einschränkung der Entscheidungsfreiheit des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin im Rahmen des Personalbestimmungsrechts (materielles Kabinettsbildungsrecht), Art. 64 Abs. 1 GG. Insofern bedarf es einer *Rechtfertigung*. Ob diese gelingt, ist *unklar*. Für die Rechtfertigung ist auch hier ein verfassungsrechtlich legitimer Grund von Gewicht erforderlich, zudem die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.¹³ Allerdings fehlt es bereits an einem verfassungsrechtlich legitimeren Grund für die Amtszeitbegrenzung.

An dieser Stelle kann auf die Ausführungen oben zu I. 1. verwiesen werden.

II. Begrenzung von Mandatszeiten

1. Welcher verfassungsrechtliche Rahmen wäre bei der Begrenzung von Mandatszeiten zu beachten?

Die Begrenzung der Mandatszeiten betrifft das passive Wahlrecht von Kandidatinnen und Kandidaten, Art. 38 Abs. 1 GG. Ist ihre Mandatszeit „verbraucht“, ist eine Kandidatur nicht mehr möglich. Sie werden von einer Kandidatur ausgeschlossen. Es handelt sich um einen erheblichen Eingriff in das passive Wahlrecht. Für dessen Rechtfertigung ist ein Grund erforderlich, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann.¹⁴ Auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist zu beachten („geeignet“ und „erforderlich“)¹⁵.

Die Begrenzung der Mandatszeiten führt zudem zu einer Beschränkung der Parteienrechte in Form der Nominierungsfreiheit, Art. 21 Abs. 1 GG. Der verfassungsrechtliche Maßstab zur *Rechtfertigung* eines solchen Eingriffs unterscheidet sich nicht von dem oben dargelegten.

Allerdings sind hier bereits gewichtige, verfassungsrechtlich legitimierte Gründe nicht zu erkennen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG zählen dazu insbesondere die mit der Wahl verfolgten Ziele: die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes¹⁶ sowie - in Zusammenhang damit - die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung.¹⁷ Inwieweit eine Begrenzung der Mandatszeiten zur Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes oder gar zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments beitragen soll, erschließt sich nicht.

¹³ Vgl. BVerfGE 129, 300, 321; 120, 82, 107.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 1, 208, 248; 6, 84, 92; 95, 408, 418; 129, 300, 320; 130, 212, 227f.; 135, 259, 286; 146, 327 Rn. 61.

¹⁵ Vgl. BVerfGE 129, 300, 321; 120, 82, 107.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 95, 408, 418.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 1, 208, 247 f.; 4, 31, 40; 6, 84, 92 ff.; 51, 222, 236; 82, 322, 338; 95, 408, 418; 120, 82, 111; 129, 300, 321.

Eine Regelung zur Begrenzung der Mandatszeiten würde die Wählbarkeitsvoraussetzungen von Abgeordneten betreffen, so dass im Hinblick auf Art. 38 Abs. 2 GG jedenfalls eine Ergänzung/Änderung des GG erforderlich wäre.

2. Sollte die Frage der Begrenzung von Mandatszeiten gesetzlich vorgegeben oder der Satzungsautonomie der Parteien überlassen werden?

Zur gesetzlichen Regelung bereits oben II. 1. Es bedarf einer verfassungsrechtlichen Regelung der Mandatszeitbegrenzung im GG.

Sofern Parteien satzungsrechtlich eine Mandatszeitbegrenzung vorgeben wollen, weil sie sich davon möglicherweise positive Effekte für ihre Parteistrukturen erhoffen, ist zu bedenken:

Die Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gelten auch für die innerparteiliche Wahlvorbereitung.¹⁸ Daher ist zu fragen, ob der satzungsrechtliche Ausschluss solcher Personen von einer parteiinternen Kandidatur, die ihre Mandatszeit bereits „verbraucht“ haben, zulässig ist. Dies könnte als Ausdruck der durch Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG gewährleisteten Organisationsfreiheit der Parteien betrachtet werden. Darunter wird die Freiheit einer Partei verstanden, sich eine angemessene parteitypische Organisationsstruktur zu geben.¹⁹

Angesichts des mit der Mandatszeitbegrenzung verbundenen erheblichen Eingriffs in die passive Wahlgleichheit derjenigen, die von der Kandidatenaufstellung ausgeschlossen werden, Art. 38 Abs. 1 GG, bedarf es einer verhältnismäßigen Satzungsregelung.²⁰

Insoweit dürfte lediglich eine Regelung in Betracht kommen, die den Wunsch einer Partei zum Ausdruck bringt, Personen mit „verbrauchter“ Mandatszeit mögen von einer Kandidatur absehen.

III. Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode

1. Welcher verfassungsrechtliche Rahmen wäre bei einer Änderung der Dauer der Legislaturperiode in Artikel 39 Absatz 1 Satz 1 GG zu beachten?

Die Legislaturperiode beträgt gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 GG seit der Änderung 1998 grundsätzlich 4 Jahre. Die Dauer der Wahlperiode bringt zunächst zum Ausdruck, in welchen Abständen die demokratische Legitimation der Volksvertretung durch die Wählerinnen und Wähler, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, erneuert werden muss. Darüber hinaus soll die festgelegte Wahlperiode von Verfassungen wegen dem Bundestag als

¹⁸ v. Mangoldt/Klein/Starck-Müller, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 127, 160.

¹⁹ v. Mangoldt/Klein/Starck-Müller, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 160.

²⁰ Vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck-Müller, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 160.

zentralem demokratischen Verfassungsorgan die wirksame und kontinuierliche Erfüllung seiner Aufgabe ermöglichen.²¹

Eine Änderung der Dauer der Legislaturperiode muss daher in jedem Fall die effektive Aufgabenerfüllung des Bundestages gewährleisten. Insoweit kommt nur eine Verlängerung der aktuellen Legislaturperiode in Betracht.

Allerdings darf die laufende Wahlperiode außerhalb des in der Verfassung vorgesehenen Verfahrens nicht verlängert werden,²² sie darf entgegen den Bestimmungen des GG auch nicht verkürzt werden. Eine Verkürzung würde zudem in den vom GG gewährleisteten Status der Abgeordneten eingreifen.²³

Daher dürfte eine Änderung bzw. Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode frühestens für die folgende Wahlperiode erfolgen.²⁴

2. Würde eine Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode auf 5 Jahre den Ausbau anderer politischer Mitwirkungsmöglichkeiten erfordern?

Eine Verlängerung der Legislaturperiode auf 5 Jahre wird durch Änderung des Art. 39 Abs. 1 S. 1 GG möglich (Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG).

Die geänderte Legislaturperiode würde den Zeitraum für die parlamentarische Sacharbeit des Bundestages verlängern, die durch die Phase des Wahlkampfes am Ende der Legislaturperiode erschwert wird. Die Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode auf 5 Jahre stärkt somit die Effektivität der Aufgabenerfüllung des Bundestages.

Die um ein Jahr verlängerte Wahlperiode führt zwar gleichzeitig dazu, dass die Wahlberechtigten erst nach 5 Jahren von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen könnten. Daraus folgen aber keine erkennbaren Nachteile, die durch andere politische Mitwirkungsmöglichkeiten kompensiert werden müssten.

Allerdings spricht auch nichts gegen einen Ausbau der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, um ihnen eine stärkere politische Partizipation zu ermöglichen.

²¹ BVerfGE 62, 1, 32.

²² Vgl. BVerfGE 1, 14, 33; 18, 151, 154; 62, 1, 32.

²³ BVerfGE 62, 1, 32.

²⁴ Vgl. Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 39 Rn. 2.