

Fall 3

Ich find' mich gut!

Bundeskanzler *Olaf Scholz* (S) findet sich selbst ziemlich gut und möchte daher keinesfalls früher als nötig abtreten. Da sein Führungsstil auch den allermeisten Kollegen und Kolleginnen, nämlich etwa 80 % der Abgeordneten des Bundestages und auch des Bundesrates gefällt, meint der Kanzler, die nächsten Bundestagswahlen könne man vorsorglich jetzt schon mal um ein Jahr nach hinten verschieben: Ob nun fünf oder, wie im Grundgesetz eigentlich vorgesehen, vier Jahre Regierungszeit, mache keinen wesentlichen Unterschied. Notfalls könne man das Grundgesetz eben entsprechend ändern, die dafür nötige Mehrheit der Abgeordneten sei ja vorhanden. Einige, dem Kanzler weniger zugeneigte Abgeordnete halten eine Verlängerung der laufenden Legislaturperiode hingegen für verfassungswidrig.

Ist sie das?

Schwerpunkte: Das Demokratieprinzip aus Art. 20 GG; die Periodizität der Wahlen; die Herrschaft auf Zeit; die Herrschaft der Mehrheit, der Schutz der parlamentarischen Minderheit; Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG; Art. 69 Abs. 2 GG, die Beendigung des Amtes des Bundeskanzlers; die Verfassungsänderung nach Art. 79 GG; die Ewigkeitsgarantie aus Art. 79 Abs. 3 GG.

Lösungsweg

Vorüberlegung: Der Kanzler möchte mit der Verschiebung der Bundestagswahlen die Verlängerung der bereits laufenden Wahlperiode erreichen. Da im Gesetz in **Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG** (aufschlagen!) allerdings steht, dass die Bundestagswahlen grundsätzlich alle **vier** Jahre stattfinden müssen, würde dies bei genauer Betrachtung eine erhebliche Abweichung von dieser grundgesetzlich vorgeschriebenen Regel bedeuten. Ob eine solche Abweichung rechtlich tatsächlich zulässig ist – zumindest sind die meisten Abgeordneten des Bundestages und des Bundesrates ja schon mal einverstanden – und inwieweit eine Änderung des Art. 39 Abs. 1 GG erfolgen kann, wird Gegenstand dieses Falles sein. Dass dieser Fall keinesfalls fiktiv ist, konnte man letztmalig bei der Bundestagswahl vom September 2013 beobachten: Im Anschluss an diese Wahl bildeten CDU/CSU und die SPD eine sogenannte »Große Koalition«, der damals stolze **79,9 %** der Bundestagsabgeordneten angehörten (die große Koalition

nach der Wahl aus dem Jahr 2017 verfügte übrigens nur noch über **56,3 %**). Das oben geschilderte Szenario wäre somit, jedenfalls was die Sitzverteilung und die Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag angeht, in der Legislaturperiode ab 2013 tatsächlich möglich gewesen.

Einstieg: Um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Verlängerung der Wahlperiode zu prüfen, müssen wir uns nun zunächst mal mit dem grundgesetzlich vorgesehenen Regelfall, nämlich der sogenannten **periodischen Wahl** des Bundestages, also einer stetig wiederkehrenden Wahlentscheidung durch die Bürger, vertraut machen. Haben wir das dahintersteckende Prinzip und vor allen Dingen auch den Sinn dessen verstanden, können wir im zweiten Schritt prüfen, ob eine ausnahmsweise Verlängerung der vierjährigen Wahlperiode möglich ist. Insbesondere stellen sich Fragen nach der Verletzung des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 1 GG durch eine eigenmächtig verlängerte Wahlperiode. **Aber:** Alles schön der Reihe nach, zunächst schauen wir uns also mal die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Wahlen zum Deutschen Bundestag an, und die gehen so:

I. Die Regel → Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG

Der Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG gibt vor, dass der Bundestag auf **vier** Jahre gewählt wird. Damit legt das GG die Dauer der Wahlperiode zunächst einmal verbindlich fest (lies auch: Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG). Im Klartext heißt das, dass die Zeitspanne, für welche die Abgeordneten vom Volk als Vertreter bzw. Repräsentanten bestimmt und legitimiert werden, nach Meinung des GG auf diesen Zeitraum begrenzt sein soll. Die Bundestagsabgeordneten werden auf Zeit, nämlich auf eben diese vier Jahre gewählt. Und das macht natürlich auch Sinn, denn:

Merke: Wahlen erfüllen ihre Funktion demokratischer Legitimation nur, wenn das den Repräsentanten erteilte Mandat, also der einem Abgeordneten durch die Wahl erteilte Auftrag, in regelmäßigen, von vornherein festgelegten Abständen erneuert wird. Die **Periodizität** der Wahlen ist unabdingbare Voraussetzung repräsentativer Demokratie (Degenhart StaatsR I Rz. 82).

Durchblick: Die gerade aufgestellte Regel leuchtet ein, wenn man sich das Ganze mal andersherum vorstellt. Würden Wahlen nicht in regelmäßigen Abständen wiederholt, verlören sie vollständig ihren Sinn: Denn wie könnte die Bevölkerung auf Politik und Politiker reagieren, die den Menschen nicht »gefallen« und die sie gerne geändert bzw. ausgetauscht sähen? Der einmal gewählte Bundestag und auch die Regierung wären unter diesen Umständen quasi auf Lebenszeit oder genau genommen für die Ewigkeit legitimiert und könnten ab dem Tag der Wahl machen, was sie wollten. Die »Herrschaft des Volkes« (= Demokratie) würde sich in dem einmaligen Wahlgang erschöpfen – und Schluss. **Logo:** Das kann natürlich nicht sein und ist vor allem auch nicht im Sinne der Erfinder des Grundgesetzes. Und weil das nicht sein kann, da es – wie gesehen – den demokratischen Gedanken der Volksherrschaft komplett untergraben würde, gibt es eben nach dem GG diese **periodisch** wiederkehrenden Wahlen,

damit das Volk auch schön regelmäßig seine Beurteilung über die Politik abgeben kann, und zwar: beim Gang zur Wahlurne. Kapiert!?

Prima. Dann können wir jetzt dann auch schon mal einen Blick auf die rein formalen Konsequenzen der Wahlen werfen und wollen uns insoweit bitte Folgendes merken: Die Wahlperiode des Deutschen Bundestages beginnt nicht mit der Wahl oder am Wahltag selbst, sondern erst mit dem ersten Zusammentritt – der sogenannten »**konstituierenden Sitzung**« – des neuen Bundestages (*Maurer StaatsR I § 13 Rz. 52*). Die jeweilige Wahlperiode endet interessanterweise erst mit dem Zusammentritt des neuen, nächsten Bundestages, also erst nach der zwischenzeitlich erfolgten neuen Bundestagswahl (*Jarass/Pieroth Art. 39 GG Rz. 3*). Dieser Ablauf ist nötig, denn nur dadurch wird ein sogenanntes »**Interim**«, also eine parlamentslose Zeit, vermieden (*Maurer StaatsR I § 13 Rz. 52*). Die Wahlperiode des neuen Bundestages schließt sich somit immer nahtlos an die des vorigen Bundestages an. Durch die in Art. 39 Abs. 1 Satz 3 GG verankerte, zeitliche Festlegung des Wahltermins – **46 bis 48 Monate** nach Beginn der Wahlperiode – und der in Art. 39 Abs. 2 GG festgelegten konstituierenden Sitzung – spätestens **30 Tage** nach der Wahl – werden zudem unnötige Verzögerungen vermieden.

Die Rechtsfolgen der Beendigung des Bundestages ergeben sich in personeller und gegenständlicher Hinsicht aus den sogenannten »Grundsätzen der persönlichen und sachlichen Diskontinuität«. Und die gehen so:

Definition Nr. 1: Personelle Diskontinuität bedeutet, dass mit einer Legislaturperiode grundsätzlich auch die Tätigkeit all seiner Organe endet. Die bisherigen Abgeordneten verlieren mit Ende der Wahlperiode ihr Mandat (*Kämmerer StaatsorganisationsR Rz. 40; Katz StaatsR I Rz. 352*).

Definition Nr. 2: Sachliche Diskontinuität bedeutet, dass mit der Beendigung des Bundestages alle eingebrachten (Gesetzes-)Vorlagen, Anträge und Anfragen, die bis zum Ende der Wahlperiode noch nicht abgeschlossen sind, als erledigt gelten, somit bedeutungslos geworden sind (*Stern StaatsR II § 26 III 4b; Degenhart StaatsR I Rz. 233; Maurer StaatsR I § 13 Rz. 54*). Ein z.B. im Zuge dessen abgebrochenes Gesetzesvorhaben könnte zwar vom neuen Bundestag wieder aufgegriffen werden, es müsste aber neu in den Bundestag eingebracht werden und das gesamte gesetzgebende Verfahren durchlaufen.

In der Praxis erklärt dies übrigens den häufig als sonderbar wahrgenommenen Umstand, dass Regierungsparteien kurz vor der nächsten Bundestagswahl noch mit aller Macht versuchen, ihre Gesetzesvorhaben möglichst rasch »durchzupeitschen«. Gelingt dies nicht mehr, droht nämlich die eben benannte Konsequenz: Die neue Regierung hat mit den alten Gesetzesvorhaben grundsätzlich nichts mehr zu tun = Sachli-

che Diskontinuität (siehe oben). Wie gesagt: Der politisch unter Umständen anders zusammengesetzte, neue Bundestag muss das angefangene Vorhaben seines Vorgängers nicht fortsetzen.

Beachte aber: Unberührt von dem Wechsel in der personellen Zusammensetzung aufgrund der Neuwahl, bleibt allerdings die **Identität des Bundestages** als abstrakt-institutionell ständig vorhandenes Staatsorgan (sogenannte »Organ-Kontinuität«). Dementsprechend bleiben Rechtshandlungen des Bundestages mit Außenwirkung, wie etwa Verträge mit Dritten oder Prozesshandlungen in Gerichtsverfahren, auch nach dem Ende der jeweiligen Wahlperiode wirksam und für den nächsten Bundestag bindend (BVerfGE 4, 144, 152; *Sachs/Magiera* Art. 39 GG Rz. 14). Merken.

ZE: So, das waren jetzt die Grundregeln. Wir haben weiter oben festgestellt, dass wegen **Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG** der Bundestag grundsätzlich auf **vier** Jahre gewählt wird und wir wissen jetzt auch, welche formalen Konsequenzen eine Wahl zum Deutschen Bundestag hat (siehe unsere Ausführungen soeben).

II. Ausnahmen zu Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG möglich?

Da der Kanzler die Wahlperiode eigenmächtig auf fünf Jahre verlängern will, müsste dieser Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG mit seiner Grundregel also in jedem Falle geändert werden, was uns dann gleich (wieder) zu **Art. 79 GG** führen wird.

Und: Erschwerend kommt dann auch noch hinzu, dass der Art. 69 Abs. 2 GG (aufschlagen!) ebenfalls die **Periodizität der Wahl** – das sogenannte »Periodizitätsprinzip« – zum Ausdruck bringt, indem sich nämlich die Begrenzung der Amtszeit des Parlaments, also des Bundestages, auch auf die Amtszeit der Bundesregierung (= Kanzler und die Minister) auswirkt. Daraus ergibt sich eine verfassungsrechtliche Kopplung des Amtes der Regierung an die Amtsperiode des Parlaments durch die Art. 69 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG. Das Ende der Wahlperiode und das Ende der Amtszeit des Bundeskanzlers sind damit gleichgeschaltet, sodass jeder Bundestag tatsächlich »seinen« Bundeskanzler wählt (*Maurer StaatsR I* § 14 Rz. 35). **Konsequenz:** Neben dem Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG müsste auch der **Art. 69 Abs. 2 GG** abgeändert werden, damit die Bundesregierung ihr Vorhaben zur Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre durchführen kann.

Ob eine solche Verfassungsänderung zulässig wäre und welche Voraussetzungen daran geknüpft sind, richtet sich – wie eben schon angedeutet – nach der immens wichtigen Vorschrift des **Art. 79 GG**, den wir ja bereits im ersten Fall kennengelernt haben.

Wiederholung: Gemäß Art. 79 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG ist es grundsätzlich möglich und auch zulässig, das GG zu ändern. Erforderlich dafür ist allerdings stets die Zustimmung von mindestens **2/3** der Mitglieder des Bundestages und auch des Bundesrates. Keinesfalls geändert werden dürfen allerdings – egal, mit welcher Mehrheit! – gemäß **Art. 79 Abs. 3 GG** die Gliederung des Bun-

des in Länder, die grundgesetzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze (bitte lies: Art. 79 Abs. 3 GG). Das Ganze nennt man »Ewigkeitsgarantie«, denn diese gerade genannten Regeln der Verfassung gelten, weil sie nicht geändert werden können, somit logischerweise für die »Ewigkeit«.

So, und mit diesem Wissen schauen wir uns jetzt mal an, ob die Verlängerung der Wahlperiode durch eine Änderung der Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG und 69 Abs. 2 GG tatsächlich realisiert werden kann. Das ist gar nicht so einfach, und deshalb machen wir das jetzt mal schön schulmäßig und halten uns an folgende Schritte:

1. Die Voraussetzungen des Art. 79 Abs. 1 und 2 GG

Der Kanzler möchte die Verlängerung der Wahlperiode. Damit müsste sowohl der Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG als auch der Art. 69 Abs. 2 GG dahingehend geändert werden, dass die laufende Wahlperiode um ein Jahr von vier auf **fünf** Jahre verlängert wird. Gemäß **Art. 79 Abs. 1 und 2 GG** wären dafür zunächst die **formellen** Voraussetzungen zu erbringen: Insbesondere müssen zwei Drittel (= 66,6 %) der Mitglieder des Bundestages und zwei Drittel der Mitglieder des Bundesrates der Änderung der einschlägigen Artikel zustimmen (BVerfG NVwZ **2016**, 922). Ausweislich des Sachverhalts bestehen dahingehend in unserem Fall schon mal keine Bedenken, da immerhin 80 % der Abgeordneten des Bundestages und des Bundesrates den Kanzler prima finden und sich mit der Verlängerung der Wahlperiode einverstanden erklären würden. Also ist damit zu rechnen, dass die erforderliche 2/3-Mehrheit für eine Grundgesetzänderung erreicht werden kann.

ZE.: Die formellen Voraussetzungen des Art. 79 Abs. 2 GG wären erfüllt, da mehr als 2/3 der Mitglieder des Bundestages als auch des Bundesrates ihre Zustimmung zu einer Verlängerung der Wahlperiode signalisiert haben.

2. Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG?

Einer Änderung des GG könnte jedoch die oben angesprochene »**Ewigkeitsgarantie**« des Art. 79 Abs. 3 GG entgegenstehen. Der Art. 79 Abs. 3 GG bestimmt, dass eine Änderung der »in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze« immer, also insbesondere völlig unabhängig von einer (auch hochprozentigen) Mehrheit der Zustimmung im Bundestag, unzulässig ist. So, und in dem in Art. 79 Abs. 3 GG genannten Art. 20 GG steht nun unter anderem das **Demokratieprinzip** drin, nämlich genau genommen wörtlich in Art. 20 Abs. 1 GG (prüfen, bitte!). Wir müssen uns somit die Frage stellen, ob durch die Änderung des Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG und des Art. 69 Abs. 2 GG möglicherweise elementare Grundsätze dieses Demokratieprinzips beschnitten werden. Sollte dies der Fall sein, wäre eine Änderung des GG – auch mit einer 80 %igen Zustimmung von Bundestag und Bundesrat – wegen der Ewigkeits-

garantie des Art. 79 Abs. 3 GG nicht möglich, denn die in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze dürfen ja nicht berührt werden (lies: Art. 79 Abs. 3 GG).

Die entscheidende Frage lautet also: Wären durch die vom Bundeskanzler angestrebte Verfassungsänderung wesentliche Kernelemente des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 1 GG verletzt?

Die Antwort: Wahlen müssen – das haben wir weiter oben schon mal kurz angesprochen – in einer Demokratie in regelmäßig wiederkehrenden Abständen stattfinden. Das dahinterstehende **Periodizitätsprinzip** ist Wesensmerkmal und Funktionsvoraussetzung der Demokratie als sogenannter »Herrschaft auf Zeit« (BVerfG WM 2016, 568; *Gröpl* StaatsR I Rz. 340). Wie gesagt: Was bleibt denn schon von einer Demokratie als »Herrschaft des Volkes« übrig, wenn das Volk nicht in regelmäßigen Abständen über die Arbeit der Repräsentanten urteilen (= wählen!) kann? Nur mithilfe regelmäßiger Wahlen kann das Volk in einer repräsentativen Demokratie die Arbeit der Volksvertreter bewerten und unter Umständen die alten Abgeordneten abwählen und neue Abgeordnete ins Amt befördern. Genau **das** ist der Sinn von Wahlen. Die repräsentative Demokratie verlangt daher logischerweise einen festgelegten Wahlzyklus, der dem Staatsvolk die Befugnis verleiht, seinem politischen Mehrheitswillen Geltung zu verschaffen, ihn vor allem **regelmäßig** neu zu betätigen und die Machtausübung der von ihm gewählten Mandatsträger effektiv zu kontrollieren (BVerfGE 62, 1, 33; BVerfGE 18, 151; *Stern* StaatsR I § 18 II 6; *Degenhart* StaatsR I Rz. 78; *Gröpl* StaatsR I Rz. 340/342). **Und:** Die Demokratie bezeichnet man auch als »Herrschaft der Mehrheit«. Es muss daher im Umkehrschluss natürlich immer und jederzeit die Chance bestehen, dass die Minderheit irgendwann zur Mehrheit werden kann (BVerfG NVwZ 2016, 922; *Sachs/Sachs* Art. 20 GG Rz. 21). Auch deshalb müssen Wahlen in einer Demokratie immer periodisch stattfinden.

Merke: Eine maßgebende politische Steuerungsfunktion haben Wahlen in einer Demokratie nur, wenn sie den Bürgern wirkliche, sachliche und personelle Alternativen zur Entscheidung anbieten. Das schließt insbesondere die Möglichkeit ein, die gegenwärtige Regierung samt ihrem politischen Programm durch eine andere abzulösen. Erst und nur dadurch entsteht eine wirksame Rückkopplung des Handelns der Staatsorgane an den Mehrheitswillen des Volkes (BVerfG WM 2016, 568; BVerfGE 62, 1, 33; BVerfGE 18, 151; BK/*Kretschmer* Art. 39 GG Rz. 22/40; *Zippelius/Würtenberger* StaatsR § 10 Rz. 23).

Zum Fall: Der Art. 79 Abs. 3 GG steht – wie gesehen – einer Verfassungsänderung entgegen, wenn die Verlängerung der aktuellen Wahlperiode einen Eingriff in den Kernbereich der Demokratie darstellt. Wir haben gerade festgestellt, dass regelmäßig wiederkehrende Wahlen zum Kernelement des Demokratieprinzips zählen. Wenn nunmehr die Bundesregierung – wie vom Kanzler angedacht – die Bundestagswahl-

len um ein Jahr aufschieben möchte, würde sie damit gegen das gerade geschilderte **Demokratieprinzip** aus Art. 20 Abs. 1 GG verstoßen. Mit der sofortigen eigenmächtigen Verlängerung der Wahlperiode nimmt die Regierungskoalition nämlich eine ihr tatsächlich nicht verliehene Repräsentationsbefugnis in Anspruch, da der »amtierende« Bundestag seine Legitimation vom Volk gemäß Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG ursprünglich nur für die Dauer von **vier** Jahren erhalten hat. In dem zusätzlichen Jahr würde der Bundestag seine Herrschaftsmacht – ohne Legitimation durch das Volk! – ausüben und sich damit auch dessen Einflussnahme entziehen (*Dreier/Morlock* Art. 39 GG Rz. 17). Die Begrenzung der Amtszeit der Abgeordneten ist ein unabdingbares, der Verfassungsänderung durch Art. 79 Abs. 3 GG entzogenes Kernelement des Demokratieprinzips (BVerfGE 62, 1, 33; BVerfGE 18, 151; *Maunz/Dürig/Klein* Art. 39 GG Rz. 10; *BK/Kretschmer* Art. 39 GG Rz. 48; *Dreier/Morlock* Art. 39 GG Rz. 17; *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Kluth* Art. 39 GG Rz. 12).

Ergebnis: Folglich ist die Verlängerung der bereits laufenden Wahlperiode mit Kernelementen des Demokratieprinzips **nicht** vereinbar. Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG steht mithin der Verfassungsänderung der Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 69 Abs. 2 GG entgegen. Sie wäre somit unzulässig. Die laufende Wahlperiode kann vom Bundestag bzw. dem Bundeskanzler nicht eigenmächtig verlängert werden (BVerfGE 62, 1, 33; BVerfGE 18, 151).

Ein kurzer Nachschlag noch

Wir haben jetzt gesehen, dass und warum eine bereits laufende Wahlperiode des Bundestages nicht einfach mal so um ein Jahr verlängert werden kann. Diese Verlängerung der Amtszeit der Abgeordneten und auch der Regierung wäre nicht vom Volk legitimiert und verstieße daher gegen das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG. **Konsequenz:** Der uns inzwischen bekannte **Art. 79 Abs. 3 GG** verhindert einen solchen Einschnitt in die Regeln des Art. 20 GG.

Aber, Frage: Wenn schon nicht die laufende Wahlperiode verlängert werden kann, geht das denn wenigstens für eine **zukünftige**, also aktuell noch nicht begonnene Wahlperiode?

Ansatz: Bei der vom GG in Art. 39 Abs. 1 Satz 1 vorgesehenen Dauer der Wahlperiode von **vier** Jahren handelt es sich tatsächlich nicht um einen starren Zeitraum, sondern lediglich um eine Regelzeitspanne (*Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Kluth* Art. 39 GG Rz. 11). Sie kann in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ausnahmsweise verlängert werden, so nämlich im **Verteidigungsfall**, wie sich aus Art. 115h Abs. 1 Satz 1 GG ergibt. Eine Verkürzung der Wahlperiode sieht das GG ebenfalls vor, und zwar bei der vorzeitigen Auflösung des Bundestages, wie sich aus Art. 39 Abs. 1 Satz 4 GG ergibt (bitte reinschauen). Für diese vorzeitige Auflösung des Bundestages und damit natürlich auch der Wahlperiode benennt das GG genau **zwei** Fälle: Zum einen den Art. 63 Abs. 4 GG, wenn nämlich die Wahl des Bundeskanzlers scheitert, weil kein Kandidat die absolute Mehrheit (= Mehrheit der Mitglieder des Bundestages) erreicht. Zum anderen, wenn gemäß Art. 68 Abs. 1 GG der Bundeskanzler die sogenannte »Vertrauensfrage« stellt, aber nicht die erforderliche absolute Mehrheit

der Stimmen der Bundestagsabgeordneten erhält (schauen wir uns in einem späteren Fall noch genauer an). **Beachte:** Die vorzeitige Auflösung des Bundestages ist nur in diesen beiden Fällen zulässig. Eine vorzeitige **Selbstauflösung** des Bundestages ist im GG demgegenüber nicht vorgesehen (*Maurer StaatsR I § 13 Rz. 59*). Eine vom Bundestag selbst eingeleitete Verkürzung der **laufenden** Wahlperiode durch Vorziehen von Wahlen wäre wegen Verstoßes gegen Art. 39 Abs. 1 GG und das Demokratieprinzip somit unzulässig. Der Deutsche Bundestag ist nicht befugt, über seine **laufende** Amtszeit selbst zu bestimmen. Es gelten vielmehr die Regeln des GG, und die besagen, dass vier Jahre regiert bzw. gearbeitet werden muss. Merken.

Und jetzt aufgepasst: Sehr wohl zulässig ist demgegenüber eine Verlängerung oder Verkürzung **künftiger** Wahlperioden im Wege der Verfassungsänderung nach Art. 79 Abs. 1 und Abs. 2 GG (*Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Kluth Art. 39 GG Rz. 11; Stern StaatsR I § 18 II 6*). Das Problem liegt dann allein in der Festlegung der angemessenen Dauer der Wahlperiode. Da muss dann zwischen den Erfordernissen der Arbeitsfähigkeit und der Verantwortlichkeit des Parlaments abgewogen werden, die unterschiedlich für eine eher längere bzw. kürzere Wahlperiode sprechen können (*BK/Kretschmer Art. 39 GG Rz. 48*). Insoweit sind verschiedene Varianten bzw. Jahreszahlen denkbar. Eine Verlängerung der Wahlperiode auf sieben oder mehr Jahre ist allerdings mit dem Demokratieprinzip und folglich mit Art. 79 Abs. 3 GG nach allgemeiner Meinung **nicht** vereinbar (*Maurer StaatsR I § 13 Rz. 51*), da mit einer solchen langen Wahlperiode die Kraft der Legitimation durch das Volk deutlich schwinden würde. Die Herrschaft würde zu einer Art »Wahlmonarchie« mutieren (*Gröpl StaatsR I Rz. 342*). Zweifelhaft ist, ob eine Verlängerung auf sechs Jahre noch vertretbar wäre. Eine Wahlperiode von **fünf** Jahren – wie in vielen Landesverfassungen vorgesehen (so z.B. in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und Hessen) – dürfte hingegen auch auf Bundesebene problemlos zulässig sein (vgl. dazu *Maurer in JuS 1983, 45*).

Merke zum Schluss: Für die Frage nach der zulässigen Verfassungsänderung im Hinblick auf die Dauer einer Wahlperiode muss unterschieden werden, ob es um eine **laufende** oder eine **zukünftige** Wahlperiode geht. Wird die in Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG geregelte Wahlperiode durch Grundgesetzänderung verlängert, gilt diese Verlängerung erst für die kommende Wahlperiode. Die Wahl vermittelt demokratische Herrschaft nur für jene Wahlperiode, die für den Bürger erkennbar am Wahltag festgelegt war. Verlängerungen der laufenden Wahlperiode sind mit dem Demokratieprinzip daher nicht vereinbar (*BVerfGE 62, 1, 33; BVerfGE 18, 151; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Kluth Art. 39 GG Rz. 12; Zippelius/Würtenberger StaatsR § 10 Rz. 24*).

Gutachten

Es ist zu prüfen, ob die laufende Legislaturperiode des Deutschen Bundestages von vier auf fünf Jahre verlängert werden kann.

Dies hängt zum einen davon ab, inwieweit die grundgesetzlichen Vorgaben eine vierjährige Amtszeit erzwingen und zum anderen, ob die aktuelle Verfassung diesbezüglich unter Umständen geändert werden könnte.

I. Gemäß Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG finden die Bundestagswahlen grundsätzlich alle vier Jahre statt. Damit legt das GG die Dauer der Wahlperiode verbindlich fest. Die Zeitspanne, für welche die Abgeordneten vom Volk als Vertreter bzw. Repräsentanten bestimmt und legitimiert werden, soll nach Meinung des GG auf diesen Zeitraum begrenzt sein. Wahlen erfüllen ihre Funktion demokratischer Legitimation nämlich nur dann, wenn das den Repräsentanten erteilte Mandat, also der einem Abgeordneten durch die Wahl erteilte Auftrag, in regelmäßigen, von vornherein festgelegten Abständen erneuert wird. Die Periodizität der Wahlen ist unabdingbare Voraussetzung repräsentativer Demokratie. Würden Wahlen nicht in regelmäßigen Abständen wiederholt, verlören sie vollständig ihren Sinn. Denn die Bevölkerung könnte dann auf Politik und Politiker, die den Menschen nicht gefallen und die sie gerne geändert bzw. ausgetauscht sähen, nicht reagieren. Der einmal gewählte Bundestag und auch die Regierung wären unter diesen Umständen quasi auf Lebenszeit legitimiert und könnten ab dem Tag der Wahl agieren, wie sie wollten. Die Herrschaft des Volkes (Demokratie) würde sich dann in dem einmaligen Wahlgang erschöpfen.

II. Die jeweilige Wahlperiode endet mit dem Zusammentritt des neuen, nächsten Bundestages, also erst nach der zwischenzeitlich erfolgten neuen Bundestagswahl. Dieser Ablauf ist nötig, denn nur dadurch wird ein sogenanntes Interim, also eine parlamentslose Zeit, vermieden. Die Wahlperiode des neuen Bundestages schließt sich somit immer nahtlos an die des vorigen Bundestages an. Durch die in Art. 39 Abs. 1 Satz 3 GG verankerte, zeitliche Festlegung des Wahltermins – 46 bis 48 Monate nach Beginn der Wahlperiode – und der in Art. 39 Abs. 2 GG festgelegten konstituierenden Sitzung – spätestens 30 Tage nach der Wahl – werden zudem unnötige Verzögerungen vermieden. Die Rechtsfolgen der Beendigung des Bundestages ergeben sich in personeller und gegenständlicher Hinsicht aus den sogenannten Grundsätzen der persönlichen und sachlichen Diskontinuität. Personelle Diskontinuität bedeutet, dass mit einer Legislaturperiode grundsätzlich auch die Tätigkeit all seiner Organe endet. Die bisherigen Abgeordneten verlieren mit Ende der Wahlperiode ihr Mandat. Sachliche Diskontinuität bedeutet, dass mit der Beendigung des Bundestages alle eingebrachten (Gesetzes-)Vorlagen, Anträge und Anfragen, die bis zum Ende der Wahlperiode noch nicht abgeschlossen sind, als erledigt gelten, somit bedeutungslos geworden sind. Ein z.B. im Zuge dessen abgebrochenes Gesetzesvorhaben könnte zwar vom neuen Bundestag wieder aufgegriffen werden, es müsste aber neu in den Bundestag eingebracht werden und das gesamte gesetzgebende Verfahren durchlaufen. In der Praxis erklärt dies den häufig als sonderbar wahrgenommenen Umstand, dass Regierungsparteien kurz vor der nächsten Bundestagswahl noch mit aller Macht versuchen, ihre Gesetzesvorhaben möglichst rasch »durchzupeitschen«. Gelingt dies nicht mehr, droht nämlich die eben benannte Konsequenz: Die neue Regierung ist an die alten Gesetzesvorhaben grundsätzlich nicht mehr gebunden. Der politisch unter Umständen anders zusammengesetzte,

neue Bundestag muss das angefangene Vorhaben seines Vorgängers nicht fortsetzen. Unberührt von dem Wechsel in der personellen Zusammensetzung aufgrund der Neuwahl bleibt allerdings die Identität des Bundestages als abstrakt-institutionell ständig vorhandenes Staatsorgan. Dementsprechend bleiben Rechtshandlungen des Bundestages mit Außenwirkung, wie etwa Verträge mit Dritten oder Prozesshandlungen in Gerichtsverfahren, auch nach dem Ende der jeweiligen Wahlperiode wirksam und für den nächsten Bundestag bindend.

III. Da der Kanzler im vorliegenden Fall die Wahlperiode auf fünf Jahre verlängern will, müsste der Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG mit seiner Grundregel und den soeben aufgezeigten Konsequenzen geändert werden. Die Zulässigkeit dessen richtet sich grundsätzlich nach Art. 79 GG. Hinzu kommt, dass der Art. 69 Abs. 2 GG ebenfalls die Periodizität der Wahl zum Ausdruck bringt, indem sich nämlich die Begrenzung der Amtszeit des Parlaments, also des Bundestages, auch auf die Amtszeit der Bundesregierung (Kanzler und die Minister) auswirkt. Daraus ergibt sich eine verfassungsrechtliche Kopplung des Amtes der Regierung an die Amtsperiode des Parlaments durch Art. 69 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG. Das Ende der Wahlperiode und das Ende der Amtszeit des Bundeskanzlers sind damit gleichgeschaltet, sodass jeder Bundestag tatsächlich »seinen« Bundeskanzler wählt. Neben dem Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG müsste also auch der Art. 69 Abs. 2 GG abgeändert werden, damit die Bundesregierung ihr Vorhaben zur Verlängerung der laufenden Wahlperiode auf fünf Jahre durchführen kann.

IV. Ob eine solche Verfassungsänderung zulässig wäre und welche Voraussetzungen daran geknüpft sind, richtet sich wie gerade bereits angesprochen nach Art. 79 GG. Gemäß Art. 79 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG ist es grundsätzlich möglich und auch zulässig, das GG zu ändern. Erforderlich dafür ist allerdings stets die Zustimmung von mindestens 2/3 der Mitglieder des Bundestages und auch des Bundesrates. Keinesfalls geändert werden dürfen allerdings gemäß der in Art. 79 Abs. 3 GG verankerten sogenannten Ewigkeitsgarantie die Gliederung des Bundes in Länder, die grundlegende Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze.

1. Der Kanzler möchte die Verlängerung der Wahlperiode. Damit müsste sowohl Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG als auch der Art. 69 Abs. 2 GG dahingehend geändert werden, dass die laufende Wahlperiode um ein Jahr von vier auf fünf Jahre verlängert wird. Gemäß Art. 79 Abs. 1 und 2 GG sind dafür zunächst die formellen Voraussetzungen zu erbringen, insbesondere müssen zwei Drittel (66,6 %) der Mitglieder des Bundestages und zwei Drittel der Mitglieder des Bundesrates der Änderung der einschlägigen Artikel zustimmen. Ausweislich des Sachverhalts bestehen dahingehend im vorliegenden Fall keine Bedenken, da 80 % der Abgeordneten des Bundestages und des Bundesrates den Kanzler unterstützen und sich mit der Verlängerung der Wahlperiode einverstanden erklären würden. Folglich ist damit zu rechnen, dass die erforderliche 2/3-Mehrheit für eine Grundgesetzänderung erreicht werden kann.

Zwischenergebnis: Die formellen Voraussetzungen des Art. 79 Abs. 2 GG wären erfüllt, da mehr als 2/3 der Mitglieder des Bundestages als auch des Bundesrates ihre Zustimmung zu einer Verlängerung der Wahlperiode signalisiert haben.