

Dr. Halina Wawzyniak, 16.09.2022

Stellungnahme zu Fragen der Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten

Die Leitfragen werden nur in den Punkten beantwortet, wie eine juristische Expertise gefragt ist.

I. Begrenzung von Amtszeiten

1. Welche anderen Staaten haben eine Begrenzung der Amtszeiten für den Regierungschef/die Regierungschefin? Sind die Begründungen hierfür auf das politische System der Bunderepublik Deutschland übertragbar?

Für die juristische Betrachtung ist irrelevant, welche anderen Staaten ggf. Amtszeitbegrenzungen für Regierungschefinnen/Regierungschefs haben.

Entscheidender wäre die Frage, ob es in dem politischen System Deutschlands vergleichbaren politischen Systemen eine Amtszeitbeschränkung gibt. Die wesentlichen Unterscheidungskriterien dürften hierbei die Unterscheidung zwischen Direktwahl der Regierungen/Regierungschef*innen und Wahl durch das Parlament sowie die Frage, ob Regierungschef*in und Staatsoberhaupt dasselbe Amt sind, sein.

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

Eine Begrenzung der Amtszeit von Bundeskanzler*innen dürfte eine Änderung des Grundgesetzes voraussetzen. In den Art. 62 ff. Grundgesetz finden sich die Regelungen zur Bundesregierung, die gemäß Art. 62 GG aus dem/der Bundeskanzler*in und den Bundesminister*innen besteht.

Der Art. 63 GG, welcher die Wahl des/der Bundeskanzler*in regelt, sieht keine Amtszeitbeschränkung vor. Soweit ersichtlich, war eine Amtszeitbegrenzung kein Gegenstand der Beratungen des Parlamentarischen Rates.

Eine solche Beschränkung der Amtszeit würde in mehrfacher Hinsicht ein Eingriff in Wahlgrundsätze darstellen. Dies betrifft sowohl das Recht sich als Bundeskanzler*in zur Wahl zu stellen, als auch das Recht der Parteien eine*n Bundeskanzler*in vorzuschlagen. Ebenso ist ein Eingriff in das Demokratieprinzip des Art. 20 GG in Form der freien Willensausübung ausgeschlossen.

Für solche Einschränkungen und Eingriffe bedarf es einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Dabei muss zunächst geklärt werden, wie eine Amtszeitbegrenzung konkret aussehen soll. Für eine Amtszeitbegrenzung gibt es verschiedene denkbare Varianten:

- Beschränkung auf eine gewisse Anzahl von Amtsperioden
- Beschränkung auf eine gewisse Anzahl von aufeinanderfolgenden Amtsperioden
- Beschränkung auf eine gewisse Anzahl von Amtsjahren

Die jeweiligen Varianten weisen eine unterschiedliche Eingriffstiefe auf und müssten demnach unterschiedlich bewertet werden.

Eine Amtszeitbegrenzung müsste auch die Regelungen des sogenannten konstruktiven Misstrauens nach Art. 67 GG berücksichtigen. Dies hängt entscheidend von der konkreten Ausgestaltung der Amtszeitbegrenzung ab.

Hinsichtlich der Anforderungen an die Rechtfertigung für die mit einer Amtszeitbegrenzung verbundenen Eingriffe und Einschränkungen ist davon auszugehen, dass die Rechtfertigungsanforderungen an Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze analog anzuwenden sind, da es sich im Kern um eine Wahl handelt. Demnach müsste für die Rechtfertigung von Amtszeitbeschränkungen ein besonderer sachlich zwingender Grund vorliegen, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, der dem Grundsatz der Wahlgleichheit die Waage halten kann.¹

Selbst bei Sympathie für ein Anliegen einer Amtszeitbegrenzung fällt es schwer, einen besonders sachlich zwingenden Grund, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, der dem Grundsatz der gleichen Wahl die Waage halten kann, zu finden. Soweit die Belebung der Demokratie oder die Förderung von Nachwuchs als Argumente² herangezogen werden, sind diese rechtspolitisch nicht von der Hand zu weisen. Sie dürften aber die juristische Rechtfertigungsebene kaum erreichen.

Hinzu kommt, dass entsprechend Art. 54 Abs. 2 GG die Amtszeit des/der Bundespräsidenten/Bundespräsidentin beschränkt ist. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Juni 2014³ verdeutlicht in den Randnummer 94 ff. die besondere Stellung des/der Bundespräsidenten/Bundespräsidentin.

¹ vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, 2 BvC 46/19, Rdn. 57

² vgl. Thiele, ZRP 2017, S. 105/107

³ BVerfG, Urteil vom 10. Juni 2014, 2 BvE 2/09

Er/Sie soll demnach gegenüber anderen Organen möglichst unabhängig, „insbesondere nicht verantwortlich im parlamentarischen Sinne sein“ und er/sie „lässt sich nach der Ausgestaltung seines Amtes nicht einer der drei klassischen Gewalten zuordnen“. (Rdn. 94).

3. Welche Argumente sprechen für und gegen eine Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin?

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

Insoweit kann dem Grunde nach auf die Ausführungen unter I.2. verwiesen werden. Es ist allerdings dabei zu beachten, dass insoweit der Art. 64 GG ein Vorschlagsrecht des/der Bundeskanzlerin besteht und kein sog. konstruktives Misstrauen gegen Bundesminister*innen nach Art. 67 GG möglich ist. Bundesminister*innen stehen und fallen mit dem/der Bundeskanzlerin.

Eine Amtszeitbegrenzung würde demnach in die freie Personalauswahl des/der Bundeskanzlers/Bundeskanzlerin eingreifen und bedürfte einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

Es ist weiterhin davon auszugehen, dass eine solche Amtszeitbegrenzung eine Änderung des Art. 64 GG voraussetzt, in der die gewollte Amtszeitbegrenzung festgeschrieben werden müsste.

II. Begrenzung von Mandatszeiten

1. Wie hat sich die durchschnittliche Zugehörigkeitsdauer der Mitglieder des Bundestages entwickelt?

2. Gibt es Beobachtungen zu Auswirkungen langer Mandatszeiten? Können lange Mandatszeiten ein Problem darstellen?

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

Eine Begrenzung von Mandatszeiten würde in die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 GG im Hinblick auf das passive Wahlrecht eingreifen. Mit einer

Mandatszeitbegrenzung wird das passive Wahlrecht für Menschen, die bereits über den festgelegten Zeitraum X das passive Wahlrecht ausgeschlossen. Ein solcher Wahlrechtsausschluss müsste nicht nur vor dem Hintergrund der normierten Wahlrechtsvoraussetzungen in Art. 38 Abs. 2 GG, sondern auch auf Grund der Eingriffstiefe im GG selbst geregelt werden. Als Folgeänderungen müsste entsprechend auch das Bundeswahlgesetz und die Bundeswahlordnung geändert werden.

Eine Mandatszeitbegrenzung greift aber auch in die aktiven Wahlrechtsgrundsätze der aufstellenden Personen ein. Diese können nur solche Personen aufstellen, die nicht noch nicht die Mandatszeitgrenze erreicht haben. Auch für die Mandatszeitbegrenzung gibt es verschiedene Varianten:

- Begrenzung auf Wahlperioden
- Begrenzung auf Jahre

Für den Wahlrechtsausschluss auf Grund des Erreichens einer Mandatszeitbegrenzung bedarf es einer Rechtfertigung. Diese bedarf -siehe Antwort auf Frage I.2.- eines besonderen sachlich zwingenden Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, der dem Grundsatz der Wahlgleichheit die Waage halten kann.⁴ Ein solcher Grund ist nicht erkennbar. Hinzu kommt, dass eine Ausschluss der Kandidatur für den Bundestag auf Grund des Erreichens einer Mandatszeitbegrenzung auch in die Parteienfreiheit des Art. 21 GG in Form der Organisationsfreiheit eingreift. Es wäre nämlich denkbar, dass eine Partei eine Mandatszeitbegrenzung als „Wettbewerbsvorteil“ in ihrer Satzung im Rahmen einer „soll-Vorschrift“ mit appellativem Charakter verankert. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass ein Wahlrechtsausschluss auf Grund des Erreichens einer Mandatszeitbegrenzung einen suspendierenden Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze darstellt, während z.B. Vorschläge im Hinblick auf die Chancengleichheit im Wahlrecht durch Verankerung einer geschlechterquotierten Liste lediglich einschränkenden Charakter haben. Ein solcher Wahlrechtsausschluss ist insoweit deutlich eingriffsintensiver und lässt sich -zumindest bei Ablehnung einer Paritätsgesetzgebung- rechtsdogmatisch nicht begründen.

4. Welche Argumente sprechen für und gegen eine Begrenzung?

Je nach Ausgestaltung der Mandatszeitbegrenzung ist zu beachten, dass es zu Ungleichbehandlungen zwischen Abgeordneten kommen kann, die auf von ihnen nicht zu vertretenden Ursachen beruhen. Hier wäre die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode ebenso zu nennen, wie das Nachrücken im

⁴ vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, 2 BvC 46/19, Rdn. 57

Falle des Ausscheidens eines/einer anderen Abgeordneten. Würde beispielsweise eine Festlegung auf Wahlperioden erfolgen, könnte es passieren, dass wegen Neuwahlen oder Nachrücken Abgeordnete zwar formal X Wahlperioden Abgeordnete waren, in der Praxis dies aber einen deutlich geringeren Umfang umfasst.

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

Aus den Ausführungen in Ziffer II.3. ergibt sich, dass eine für alle Wahlwerbenden geltende Mandatszeitbegrenzung auf der Ebene des Grundgesetzes geregelt werden müsste.

Soweit die Parteien im Rahmen ihrer Organisationsfreiheit und als „Wettbewerbsvorteil“ für ihre Wahlwerbenden eine Mandatszeitbegrenzung vorsehen wollen, dürfte dies nur im Rahmen von „soll-Vorschriften“ möglich sein, die einen appellativen Charakter haben.