

Florian Meinel
florian.meinel@jura.uni-goettingen.de

Göttingen, den 19. September 2022

Zur Frage der Verlängerung der Wahlperiode des Bundestages und der Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten

Vorlage zur Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit am 22. September 2022

Bei der Verlängerung der Wahlperiode des Bundestages einerseits und der Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten andererseits handelt es sich nur scheinbar um gegenläufige Zielsetzungen: hier das Bestreben nach der Ermöglichung politischer Arbeit in längeren Zyklen, ohne allzu häufige Unterordnung von Entscheidungen unter kurzfristige elektorale Gesichtspunkte, dort der Wunsch nach einer regelmäßigen oder doch absehbaren Erneuerung des führenden politischen Personals. In Wirklichkeit geht es aber um ein gemeinsames Problem, nämlich um die Bedeutung und die verfassungsrechtlichen Grenzen der Herrschaft auf Zeit in der parlamentarischen Demokratie. Die damit aufgeworfenen Fragen lassen sich nicht für alle Verfassungssysteme abstrakt bestimmen. Das Personalverfassungsrecht (Begriff bei Roßbach 2021) hängt vielmehr eng mit der politischen Verfassung im Ganzen zusammen (Baturó 2014).

I. Verlängerung der Wahlperiode?

Die Dauer der Wahlperiode variiert im deutschen Parlamentarismus zwischen vier und fünf Jahren. Auch international ist beides ausgesprochen verbreitet. Vier- und fünfjährige Wahlperioden bewegen sich damit gleichermaßen in der demokratischen Verfassungstradition. Eine Verlängerung der Wahlperiode des Bundestages auf fünf Jahre wäre durch verfassungsänderndes Gesetz (Art. 79 Abs. 1 GG) möglich, allerdings nur auf die auf die Verfassungsänderung folgende Wahlperiode. Die Selbstlegitimation des Parlaments durch die Verlängerung der *laufenden* Wahlperiode würde mit erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifeln behaftet sein: Als das britische Parlament mit dem *Septennial Act* 1715 die Dauer seiner eigenen Wahlperiode auf bis zu sieben Jahre ausdehnte, war dies sichtbarer Ausdruck der *Sovereignty of Parliament*, die dem deutschen Verfassungsrecht fremd ist.

Gegen die Verlängerung spricht, dass sie möglicherweise gegenläufig ist, jedenfalls aber voraussichtlich als gegenläufig wahrgenommen wird zu anderen Zielsetzungen für mehr „Partizipation“ u.a., die in der Öffentlichkeit vielfach als vordringliche Reformanliegen gelten. Dass eine Verlängerung der Wahlperiode in vergleichbarer Weise wie eine Verkleinerung des Bundestages als Zeichen der inneren

Reformfähigkeit des politischen Prozesses angesehen werden würde, erscheint sehr fraglich; eher im Gegenteil. Auch erscheinen die üblicherweise für die Verlängerung der Wahlperiode vorgebrachten Argumente als wenig stichhaltig. Das – abgesehen von einer unbedeutenden Geldersparnis – zentrale Argument lautet in der Regel, durch die längere Wahlperiode entstünde mehr Zeit für „Sacharbeit“ ohne „Wahlkampf“, d.h. für politische Vorhaben, deren Realisierung gefährdet ist, wenn Akteure Rücksicht auf elektorale Belange nehmen. Dieses Ziel lässt sich schon deswegen schwer erreichen, weil sich die Wahltermine im Bund und in den Ländern nicht, jedenfalls nicht auf Dauer synchronisieren lassen, ohne im Bund und in den Ländern die parlamentarische Regierungsform abzuschaffen. Schließlich gehört die Möglichkeit der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode mit Neuwahlen im Falle grundsätzlicher Störungen im Verhältnis von parlamentarischer Mehrheit und Regierung zu den unverzichtbaren Merkmalen dieser Regierungsform. Die Synchronisierung aller Wahlperioden würde demgegenüber unauflösbare Bundes- und Landtage mit fester Dauer nötig machen, damit mittelbar direkt gewählte Bundeskanzler und Ministerpräsidenten.

Wie groß der mit der Verlängerung zu erzielende Effekt wäre, lässt sich schwer prognostizieren. Sicherlich ist es ein – vielfach beschriebenes – Problem, dass in Bundestagswahljahren die fachliche Arbeit der Ministerien für einen längeren Zeitraum aus Gründen des Wahlkampfes leidet oder gar blockiert ist. Rechnet man grob mit neun Monaten, die auf Vor- und Nachbereitung von Wahlkämpfen entfallen, hieße das bei einer Wahlperiode von vier Jahren einen „Ausfall“ von knapp 19 Prozent, bei einer Wahlperiode von fünf Jahren einen Ausfall von nur 15 Prozent. Doch solche Rechnungen sind mit Vorsicht zu genießen. Ihnen liegt nämlich möglicherweise eine zu schematische Vorstellung von demokratischer Öffentlichkeit zugrunde. Wie groß die Sonderrolle von Wahlkämpfen für politisches Handeln in der Demokratie unter den Bedingungen massenmedialer Dauerbeobachtung wirklich ist, ist kaum empirisch zu ermitteln. Die Annahme, Politik operiere außerhalb von Wahlkämpfen im diskursiven Modus sachlicher Problemlösung, in Wahlkampfzeiten aber nur aus elektoralem Kalkül, gehört zwar zum Standardhaushalt der Demokratiekritik, ist aber vielleicht gar nicht richtig. Öffentlich unbeobachtete Sacharbeit ist ohnehin nie möglich, ob sie „sachlich“ ist, hängt neben dem Wahltermin unter anderem auch von wechselnden politischen Lagen und der Kommunikation des handelnden Personals ab. Testfrage: Ließe sich die Corona- und Energiepolitik im September 2022 anders diskutieren, wenn keine niedersächsische Landtagswahl ins Haus stünde? Wäre sie unsachlicher, wenn in zwei Monaten Bundestagswahl wäre?

Eine Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre erscheint daher durchaus sinnvoll, würde aber sicher keine weitreichende Veränderung bedeuten. Unter anderem deswegen würde sie auch keinen Ausbau anderer Mitwirkungsrechte erfordern. Es wäre schon verfehlt, die Verlängerung als eine Minderung politischer Aktivrechte zu begreifen – schließlich hätte die einzelne Wahl in zeitlicher Hinsicht größeres Gewicht. Das unterstellte „Mehr“ an Handlungsfähigkeit der politischen Organe wäre eben auch ein Mehr an politischer Entscheidungsgewalt des Wahlvolkes. Die Form der demokratischen Repräsentation durch Wahlen ist *die* Form der Autorisierung und Kontrolle von Macht im Verfassungsstaat überhaupt.

Sie ist etwas anderes als andere Formen von politischer Partizipation und lässt sich nicht mit ihnen verrechnen.

II. Begrenzung von Mandatszeiten im Bundestagswahlrecht

Für eine Begrenzung der Mandatszeiten für Mitglieder des Bundestages gibt es weder im Landesverfassungsrecht noch im Verfassungsrecht anderer europäischer Staaten ein Vorbild. Regelungen dieser Art kennen insbesondere einige Bundesstaaten der USA. Ob es im Bundestagswahlrecht einen akuten Anlass für eine solche Regelung gibt, scheint zweifelhaft. Die greifbaren Zahlen des Datenhandbuchs¹ deuten eher darauf hin, dass die durchschnittliche Verweildauer im Parlament abgesehen von Einmaleffekten wie dem Ausscheiden und Wiedereinzug der FDP oder der Neuetablierung der AfD-Fraktion konstant ist.

Was die möglichen Effekte einer solchen Regelung angeht, wird man zu unterscheiden haben:

- Sehr lange *term limits* (beispielsweise höchstens sieben oder höchstens acht Wahlperioden) hätten eine eher symbolische Bedeutung.
- Bei restriktiveren Beschränkungen käme es wesentlich darauf an, ob nur die ununterbrochene Zugehörigkeit begrenzt oder eine maximale Gesamtdauer der Zugehörigkeit festgesetzt wird.
- Unterschiedlich wären mögliche Regelungen auch je nachdem, ob nur volle Wahlperioden „gezählt“ werden oder beispielsweise auch eine nach sechs Monaten nach Art. 68 GG beendete Wahlperiode.
- Weiter käme es darauf an, ob die Grenze nur den Bundestag oder auch die kumulative Zugehörigkeit zu Bundes- oder Landtag beträfe, wobei es wiederum eine schwierige Kompetenzfrage ist, ob der Bund eine solche das Landtagswahlrecht einschließende Regelung überhaupt treffen dürfte (zum umgekehrten Fall im US-amerikanischen Kontext Gorsuch und Guzman 1991). Es ist schließlich eine typische Eigenart des deutschen Regierungssystems, dass politische Karrieren auf einem häufigen Wechsel zwischen der Landes- und der Bundesebene beruhen (zu den Gründen Manow 2005, 256 ff.). Anders gesagt: Nicht alle Bundestagsabgeordneten sind in ihrer ersten Wahlperiode am Beginn ihrer politischen Karriere. Im aktuellen Bundestag sitzen zwei ehemalige Landesministerpräsidenten.

Verfassungsrechtlich und politisch würden Mandatszeitbegrenzungen eine massive Veränderung der Personalstruktur der parlamentarischen Demokratie bewirken, indem sie Politik als Beruf – oder auch:

¹ https://www.bundestag.de/resource/blob/272478/4c9294a9fbc3672a770ab071ae07d3fd/Kapitel_03_04_Dauer_der_Mitgliedschaft_im_Bundestag-pdf-data.pdf

professionelle Politik – tendenziell unattraktiv machen würden. Ein leistungsfähiges politisches System entwickelt sich nach einer berühmtem Bemerkung Max Webers dann, wenn es politisch ehrgeizigen Personen Chancen bietet, nicht nur für die Politik, sondern auch von der Politik zu leben. Das setzt aber voraus, dass es keine rechtlichen Grenzen gibt, im politischen Betrieb ein Auskommen zu finden, solange der politische Erfolg anhält, d.h. die Wiederwahl gesichert ist. Wo es legislative *term limits* gibt – namentlich in einigen Bundesstaaten der USA – besteht ihr Sinn eben darin, die Professionalisierung der Politik aufzuhalten oder zu bremsen, etwa, weil man stattdessen die ideale Ämterordnung in einem republikanischen *cursus honorum* erfolgreicher Bürgerinnen und Bürger sieht, die für eine gewisse Zeit von ihrem eigentlichen Beruf in die Politik wechseln. Dass solche Begrenzungen dazu führen, dass die Abgeordneten weniger stark partikulare Interessen vertreten, ist empirisch nicht zu belegen – eher im Gegenteil (Carey, 1996, 198).

Die Frage der Einführung einer Mandatszeitbegrenzung für den Bundestag ist daher identisch mit der Frage, ob die Professionalisierung von Politik begrenzt werden sollte, weil Mandatsgrenzen den Bundestag als Betätigungsfeld von Berufspolitikern unattraktiver machen würde und umgekehrt offener für Quereinsteiger aus anderen Karrieren. Der Bundestag lässt sich aber nicht in einen großen alimentierten Gemeinderat verwandeln. Die Alternative zur Berufspolitik ist – anders als vielleicht im 19. Jahrhundert – nicht eine „bürgerschaftlichere“ Politik durch die stärkere Einbeziehung von Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern (so aber in der Tendenz Kousser 2005). Die Alternative ist vielmehr die *Oligarchisierung* der Politik. Kann man nämlich nicht erwarten, von der Politik zu leben, so übernehmen nicht etwa diejenigen die Politik, die es sich leisten können, interesselos für das Gemeinwohl zu arbeiten, sondern diejenigen, die von anderen Interessierten finanziert werden. Die Kritik an einem professionellen Karrieresystem von Berufspolitikerinnen und Berufspolitikern gehört daher zum Standardrepertoire autoritärer Parteien und populistischer Strömungen. Die bedeutendste Partei, die in Europa eine Begrenzung der Mandatszeiten in ihrem Ethikkodex vorsieht, ist die italienische Fünf-Sterne-Bewegung. Umgekehrt ist auch empirisch gezeigt worden, dass legislative *term limits* exekutiven Machtmissbrauch und autoritäre Maßnahmen wahrscheinlicher machen (Dixon und Landau 2022, 347 am Beispiel Mexiko).

Im Übrigen würde die Einführung von Mandatsgrenzen auch schwierige verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen. Eine gesetzliche Regelung würde schon wegen Art. 21 und 38 GG sicher nicht genügen, weil es sich um einen unmittelbaren Eingriff in die passive Wahlrechtsgleichheit handelt. Es wäre sogar zu überlegen, ob nicht selbst einer Einführung von Mandatsgrenzen durch verfassungsänderndes Gesetz Bedenken entgegenstünden. Schließlich beruht die repräsentative Demokratie (Art. 20 Abs. 2 GG) auf der Existenz von Repräsentanten. Mit welcher Rechtfertigung gerade jene Repräsentanten ausgeschlossen werden sollen, die nicht nur einen Teil, sondern ihr überwiegendes oder sogar gesamtes berufliches Leben der Politik widmen, erscheint nicht ohne weiteres ersichtlich.

Es bliebe den Parteien wohlgernekt unbenommen, für sich selbst durch Satzungen, Programme oder Listenaufstellungsverfahren Mandatszeitbegrenzungen zu definieren oder zu praktizieren, wenn sie sich davon politische Vorteile versprechen („unverbrauchtes Personal“, „frischer Wind“, „neue Köpfe“ usw.). Erfahrungsgemäß setzen aber alle Parteien in der Regel höchst verlässlich auf die Zugkraft von solchen Personen, die die Öffentlichkeit seit möglichst langer Zeit kennt.

III. Begrenzung von Amtszeiten für Mitglieder der Bundesregierung

Ebenso grundsätzliche Fragen wirft die Begrenzung der Amtszeit von Regierungsmitgliedern (Bundeskanzler, Bundesminister) auf. Diese Forderung wird am Ende langer Kanzlerschaften mit einer gewissen Regelmäßigkeit aufgestellt. Allerdings sind lange Amtszeiten allein noch kein Argument dafür sie zu begrenzen. Wiederwahl, auch häufige, ist zunächst einmal kein Problem, sondern – sofern man die Chancengleichheit der Wahl unterstellt – Ausdruck der Zufriedenheit mit dem politischen Handeln einer Regierung.

Weshalb also Amtszeitbegrenzungen? Derartige Regelungen sind – soweit ersichtlich mit einer einzigen Ausnahme (Thailand seit 2017) – eine ausschließliche Eigenart von Präsidialsystemen (Decker 2021, 50). Bekanntlich begrenzt die US-amerikanische Verfassung die Wiederwahl in das Amt des Präsidenten auf eine weitere Amtszeit; ebenso die französische Verfassung nach der Verfassungsänderung von 2008 für den Präsidenten der Republik, nicht aber für den Premierminister. Die traditionelle Begründung für solche Regelungen liegt in der Herrschaft auf Zeit. Ein charismatischer Inhaber kann die Machtkonzentration in einem monokratischen Spitzenamt schließlich im Laufe der Zeit dazu nutzen, das gesamte politische System auf sich auszurichten und den Machtübergang zu verhindern.

Ob diese Argumente eigentlich zutreffen, ist eine hier nicht weiter interessierende Frage. Jedenfalls aber sind sie aus einer Reihe von Gründen auf parlamentarische Systeme und speziell auf das Regierungssystem des Grundgesetzes nicht oder nur schlecht übertragbar:

- Parlamentarische Regierungschefs wie der Bundeskanzler haben nicht in vergleichbarer Weise eine feste Amtszeit (*tenure protection*). Vielmehr kann ihr Amt aus politischen Gründen jederzeit enden. Sie müssen permanent das Vertrauen der politischen Mehrheit im Parlament sichern, sonst kann diese Mehrheit sich mit sehr geringen verfahrensmäßigen Kautelen (siehe Art. 67, 68 GG) einen neuen Bundeskanzler ins Amt wählen.
- Parlamentarische Regierungschefs wie der Bundeskanzler können sich auf keine unmittelbare plebiszitäre Legitimation durch Volkswahl berufen. Die Gefahren einer cäsaristischen (heute sagt man: populistischen) Revolte aus dem Zentrum der Macht ist deswegen geringer.

- Das zentrale Argument für Amtszeitbegrenzungen in Präsidialsystemen lautet: Machtkonzentration mit zunehmender Amtsdauer. In parlamentarischen Demokratien, in denen die Regierung auf die ständige Unterstützung legislativer Mehrheiten angewiesen ist, besteht vielleicht schon der zugrundeliegende Mechanismus gar nicht, sondern es kommt mit zunehmender Amtszeit eher zu einem schleichenden Machtverfall der Regierungschefs. Das wiederum könnte daran liegen, dass wegen der Kollegialität des Kabinetts und – gerade im deutschen Regierungssystem – sehr substanziellen Autonomie der Ressorts (Meinel 2019, 350 ff.) die Möglichkeiten des Bundeskanzlers, die gesamte Politik auf sich selbst auszurichten, sehr viel geringer sind. Charakteristisch dafür ist die Tatsache, dass vielen Bundeskanzlern gegen Ende ihrer Amtszeit die Kontrolle über ihre Partei abhandengekommen ist und damit das zentrale programmatische und personelle Machtmittel.

Das konventionelle Argument der Prävention von Machtmissbrauch bei zu langer Amtsdauer kann nach alledem nicht für die Einführung einer Amtszeitbegrenzung des Bundeskanzlers angeführt werden.

Als ein weiteres Argument kommt allein die Ermöglichung häufigerer politischer Wechsel in Betracht. Lange Kanzlerschaften werden – nicht nur im anderen politischen Spektrum – in ihrer Spätphase als drückend, reformunfähig, in sich festgefahren usw. wahrgenommen. Lange Zeiten ohne Machtwechsel, so wird dann gesagt, fördern die „Politikverdrossenheit“ usw. – Doch könnten Begründungen dieser Art eine so weitgehende Veränderung des Spitzenamts in der Demokratie tragen? Schwerlich. Amtszeitbegrenzungen sind nicht dazu da, durch häufigeren Wechsel für bessere Unterhaltung und weniger Politikverdrossenheit zu sorgen. Im Übrigen: Lange Kanzlerschaften waren ausnahmslos CDU-Kanzlerschaften. Die Gründe für die lange Amtsdauer dürften weniger in der Ämterverfassung des Grundgesetzes als (a) in den innerparteilichen Mechanismen der Unionsparteien zu suchen sein, nach denen es Herausforderer der Macht eines amtierenden Bundeskanzlers ausgesprochen schwer haben und (b) in den Wählerinnen und Wählern selbst, die es in der Hand gehabt hätten, für den Wechsel zu stimmen, wenn sie ihn denn gewollt hätten.

Wenn schon für die Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers keine plausiblen Gründe angeführt werden können, dann erst recht nicht für die von Bundesministerinnen und Bundesministern. Sie sind gerade nicht unabhängig, sondern abhängig vom Bundeskanzler, auf dessen Vorschlag sie jederzeit entlassen werden können, und unterliegen stets parlamentarischer Verantwortlichkeit für ihr Ressort-handeln (Art. 65 S. 1 GG).

Eine Amtszeitbegrenzung würde zudem die Begrenzungen konterkarieren, die der Bundesgesetzgeber in §§ 6a, 6b BminG Bundesministerinnen und Bundesministern jüngstens bei der Aufnahme einer Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes auferlegt hat („Karenzzeit“). Ein *term limit* im Kabinett würde nämlich für Mitglieder der Bundesregierung die Frage nach einer Anschluss-tätigkeit noch früher und vor allem: zu einem absehbaren Zeitpunkt relevant machen.

Zitierte Literatur

- Baturo, Alexander. 2014. *Democracy, dictatorship, and term limits*. New comparative politics. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Carey, John M. 1996. *Term limits and legislative representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Decker, Frank. 2021. „Brauchen wir eine Amtszeitbegrenzung für Bundeskanzler?“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 71 (47–49): 49–54.
- Dixon, Rosalind, und David Landau. 2022. „Designing and Protecting Presidential Term Limits“. In *Comparative Election Law*, herausgegeben von James Gardner, 344–67. Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781788119016/9781788119016.00030.xml>.
- Gorsuch, Neil, und Michael Guzman. 1991. „Will the Gentleman please yield? A Defense of the constitutionality of state-imposed term limitations“. *Hofstra Law Review* 20 (2): 341–86.
- Kousser, Thad. 2005. *Term limits and the dismantling of state legislative professionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manow, Philip. 2005. „Die politische Kontrolle der Ministerialbürokratie des Bundes“. Herausgegeben von Philip Manow und Steffen Ganghof. *Mechanismen der Politik*. Die Bedeutung der Landesebene. Frankfurt am Main: Campus.
- Meinel, Florian. 2019. „Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems“. Vergleichende Studien zu einem Verfassungsproblem der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Roßbach, Matthias. 2021. „Das Personal der Republik“. Entstehung und Entwicklung eines demokratischen Personalverfassungsrechts der Exekutive am Beispiel der Vereinigten Staaten von Amerika. Tübingen: Mohr Siebeck.