



Sachverhalt

– Bundesstaatsprinzip und Rückwirkungsverbot –

Mit Blick auf die in diesem Jahr anstehende Bundestagswahl möchte die Bundesregierung noch ein aus ihrer Sicht wichtiges Reformvorhaben realisieren. Bereits seit längerer Zeit wird eine Debatte darüber geführt, ob die Wahl zum Deutschen Bundestag und die Wahlen zu den gesetzgebenden Körperschaften der Länder nicht zeitlich koordiniert werden sollten. Durch die Vereinheitlichung des Wahltermins soll eine höhere Wahlbeteiligung auf Länderebene erzielt werden; darüber hinaus sollen die Kosten reduziert werden.

Deshalb bringt die Bundesregierung eine Gesetzesvorlage zu einem „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (GG-ÄndG)“ ein. Der derzeitige 18. Deutsche Bundestag besteht aus 630 Abgeordneten. Er beschließt nach ordnungsgemäßen Beratungen mit 433 Abgeordnetenstimmen das GG-ÄndG, welches folgenden Wortlaut enthält:

Art. 1

Art. 39 Abs. 1 GG erhält folgende Fassung:

- (1) Der Bundestag wird vorbehaltlich der nachfolgenden Bestimmungen auf sieben Jahre gewählt.
(...)*

Art. 2

Nach Art. 39 Abs. 3 GG wird folgender Abs. 4 eingefügt:

- (4) Die Wahl aller Landtage in der Bundesrepublik Deutschland wird auf den 30. September vereinheitlichend festgelegt.*

Art. 3

Dieses Gesetz tritt mit Ablauf von vierzehn Tagen nach seiner Verkündung in Kraft.



LEO Repetitorium Staatsrecht I

Juristenfakultät Universität Leipzig

Prof. Dr. Hubertus Gersdorf

Dem Bundesrat wird das GG-ÄndG ordnungsgemäß zugleitet und dieser stimmt dem Gesetz mit einer 2/3 Mehrheit zu. Anschließend wird das Gesetz ordnungsgemäß gegengezeichnet, ausgefertigt und am 8. Februar 2017 im Bundesgesetzblatt verkündet.

Noch an demselben Tag erhebt die Landesregierung des Bundeslandes S Klage beim BVerfG, da sie erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes hat.

Aufgabe: Wie wird das BVerfG entscheiden?

Bearbeitungsvermerk:

Gehen Sie auf alle aufgeworfenen Rechtsfragen – ggf. hilfsgutachtlich – ein. Die verfassungsrechtliche Problematik, die mit der Verkürzung laufender Legislaturperioden in einzelnen Bundesländern durch das GG-ÄndG entstehen, soll außer Betracht bleiben.



Gliederung

– Bundesstaatsprinzip und Rückwirkungsverbot –

A.	Zulässigkeit	1
I.	Antragsberechtigung	1
II.	Prüfungsgegenstand	1
III.	Antragsbefugnis	2
IV.	Ordnungsmäßigkeit des Antrags.....	3
V.	Zwischenergebnis	3
B.	Begründetheit.....	3
I.	Prüfungsmaßstab	3
II.	Formelle Verfassungsmäßigkeit des Änderungsgesetzes	3
1.	Gesetzgebungskompetenz.....	3
2.	Verfahren.....	4
3.	Form	4
4.	Zwischenergebnis	4
III.	Materielle Verfassungsmäßigkeit des Änderungsgesetzes	5
1.	Verlängerung der Legislaturperiode	5
a)	Verlängerung der zukünftigen Legislaturperioden.....	5
aa)	Pro.....	5
bb)	Contra.....	5
cc)	Entscheid	6
b)	Verlängerung der laufenden Legislaturperiode.....	6
2.	Zeitliche Zusammenlegung der Landtagswahlen	6
3.	Zwischenergebnis	7
IV.	Zwischenergebnis	7
C.	Entscheidung des BVerfG	7



Lösung

– Bundesstaatsprinzip und Rückwirkungsverbot –

Die Landesregierung kann im Wege des abstrakten Normenkontrollverfahrens gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i. V. m. §§ 13 Nr. 6, 23, 76 ff. BVerfGG eine Entscheidung des BVerfG über die Gültigkeit des GG-ÄndG herbeiführen. Das BVerfG wird dem Antrag der Landesregierung entsprechen und die Vorschrift des GG-ÄndG gemäß § 78 BVerfGG für nichtig erklären, wenn der Antrag zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

Der Normenkontrollantrag müsste zulässig sein.

I. Antragsberechtigung

Fraglich ist, ob die Landesregierung antragsberechtigt ist. Gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 Abs. 1 BVerfGG haben die Antragsberechtigung inne:

- die Bundesregierung,
- eine Landesregierung sowie
- ein Viertel der Mitglieder des Bundestages.

Die Landesregierung ist damit antragsberechtigt.

Anmerkung: *Einen Antragsgegner gibt es bei der abstrakten Normenkontrolle nicht.*

II. Prüfungsgegenstand

Das GG-ÄndG müsste einen tauglichen Prüfungsgegenstand darstellen. Gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 Abs. 1 BVerfGG kommen insofern Bundes- oder Landesrecht in Betracht. Zum Prüfungsgegenstand der abstrakten Normenkontrolle kann daher jede generelle Rechtsnorm jeder Stufe gemacht werden, d. h. Bundes- und Landesgesetze im formellen und materiellen Sinne. Beim GG-ÄndG handelt es sich um ein formelles Bundesgesetz und damit um einen tauglichen Prüfungsgegenstand.



III. Antragsbefugnis

Die Landesregierung müsste antragsbefugt sein. Die erforderliche Antragsbefugnis liegt nur vor, wenn ein objektives Klarstellungsinteresse besteht. Ein solches ist nach Art. 93 I Nr. 2 GG bei konkreten Meinungsverschiedenheiten oder konkreten Zweifeln über die Gültigkeit der Rechtsnorm gegeben. Im Gegensatz dazu fordert § 76 I Nr. 1 BVerfGG, dass der/die Antragsstellende die Norm „für nichtig hält“, setzt also strengere Anforderungen an die Antragsbefugnis.

Da die Landesregierung das GG-ÄndG nicht strikt für nichtig hält, sondern lediglich Zweifel äußert, stellt sich daher die Frage, welcher Maßstab für die Antragbefugnis entscheidend ist. Ob zwischen Art. 93 I Nr. 2 GG und § 76 I Nr. 1 BVerfGG insoweit tatsächlich eine Normenkollision vorliegt und ggf. wie diese aufzulösen ist, ist umstritten. Nach einer Entscheidung des BVerfG und einigen Stimmen in der Literatur stellt § 76 I Nr. 1 BVerfGG eine verfassungsrechtlich zulässige Konkretisierung des Art. 93 I Nr. 2 GG dar.¹ Hiergegen spricht jedoch, dass die Begriffe „Meinungsverschiedenheiten“ und „Zweifel“ (Art. 93 I Nr. 2 GG) keine offenen Verfassungsbegriffe sind, die eine Einschränkung i. S. d. des § 76 I Nr. 1 BVerfGG erlauben. § 76 I Nr. 1 BVerfGG ist daher von der Konkretisierungskompetenz des Art. 94 II 1 GG nicht gedeckt. Nach einer anderen Ansicht ließe sich § 76 I Nr. 1 BVerfGG jedenfalls dahingehend verfassungskonform auslegen, dass bereits bloße Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel i. S. d. Art. 93 I Nr. 2 GG ausreichen.² Selbst wenn man wie die dritte Ansicht § 76 I BVerfGG mangels Konkretisierungskompetenz als (teil-)nichtig ansieht, wäre jedoch auch in diesem Fall Art. 93 I Nr. 2 GG maßgeblich.³ Da die zuletzt genannten zwei Auffassungen zu demselben Ergebnis kommen, erübrigt sich eine Entscheidung des Streits.

Somit sind die vorliegend bestehenden Zweifel der Landesregierung an der Verfassungsmäßigkeit des Änderungsgesetzes ausreichend und stellen eine taugliche Antragsbefugnis dar.

¹ BVerfGE 96, 133 (137); *Hillgruber/Goos*, Verfassungsprozessrecht, 5. Auflage 2020, Rn. 666, 668 m.w.N.

² Siehe nur *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 8. Auflage 2019, § 76 Rn. 30.

³ Siehe nur *Rozek*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 61. EL Juli 2021, § 76 Rn. 47; *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Auflage 2018, Art. 93 Rn. 123.



IV. Ordnungsmäßigkeit des Antrags

Es müsste das Formerfordernis des § 23 Abs. 1 BVerfGG eingehalten werden. Der Antrag der Landesregierung müsste also schriftlich mit Begründung eingereicht werden.

Anmerkung: Der Antrag ist nicht fristgebunden.

V. Zwischenergebnis

Die abstrakte Normenkontrolle ist mithin zulässig.

B. Begründetheit

Der Normenkontrollantrag der Landesregierung des Bundeslandes S müsste begründet sein. Dies ist der Fall, wenn das GG-ÄndG formell oder materiell nicht mit dem GG vereinbar, also verfassungswidrig ist (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG).

I. Prüfungsmaßstab

Da es sich um ein verfassungsänderndes Gesetz handelt, kann Prüfungsmaßstab nicht das gesamte Grundgesetz sein, sondern nur Art. 79 GG.

II. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Änderungsgesetzes

Zu prüfen ist zunächst die formelle Verfassungsmäßigkeit des Änderungsgesetzes.

1. Gesetzgebungskompetenz

Gemäß Art. 70 Abs. 1, 30 GG sind grundsätzlich die Länder für die Gesetzgebung zuständig, es sei denn, das GG weist dem Bund Kompetenzen zu. Die Kompetenz zur Regelung des Wahlzeitpunkts könnte aus Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG folgen. Soweit der Bundesgesetzgeber die Angleichung der Wahlperioden der Landtage regelt, erscheint dies problematisch. Insofern wird einerseits vertreten, dem Bund fehle in gewissen Bereichen der Verfassungsänderung, etwa bei der Angleichung der Wahlperioden, bereits die Zuständigkeit, denn Wahlen seien als Akt der Staatsorganisation auf Landesebene von vornherein einer Regelung durch den Bund entzogen.⁴ Andererseits wird vertreten, aus Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG ergebe sich

⁴ Vgl. Degenhart, Staatsorganisationsrecht, 32. Aufl. 2016, Rn. 480, 485.



die „ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenz zu Änderungen des GG“.⁵ Der Bund als Verfassungsgesetzgeber ist grundsätzlich in allen Bereichen für GG-Änderungen zuständig. Die Frage, ob er damit in unzulässiger Weise in Landesangelegenheiten eingreife, sei keine Frage der Gesetzgebungskompetenz (denn diese kann für Änderungen der Bundesverfassung nur dem Bund zustehen), sondern müsse im Rahmen von Art. 79 Abs. 3 GG erörtert werden, d. h. bei der Prüfung, ob der Bund mit seiner Verfassungsänderung die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG überschritten habe. Die erstgenannte Ansicht beantwortet die Frage der Gesetzgebungskompetenz, d. h. eine Frage der formellen Verfassungsmäßigkeit, damit, dass sie auf eine Art fehlende „Sachkompetenz“ des Bundes abstellt. Da es sich dabei allerdings eher um eine Frage der materiellen Verfassungsmäßigkeit handeln dürfte, soll vorliegend der zuletzt dargestellten Auffassung gefolgt werden. Mithin liegt die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass des GG-ÄndG gemäß Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG insgesamt beim Bund.

Anmerkung: Ein anderes Ergebnis ist hier nur schwer vertretbar, insbesondere da die erste Ansicht nicht überzeugt.

2. Verfahren

Das Verfahrenserfordernis der Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat (Art. 79 Abs. 2 GG) ist laut Sachverhalt gegeben.

3. Form

Art. 1 des GG-ÄndG kann als Änderung und Ergänzung i. S. d. Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG gesehen werden. Das Gesetz wurde auch ordnungsgemäß ausgefertigt und verkündet, Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG. Die formellen Anforderungen des Art. 79 Abs. 1, Abs. 2 GG sind daher gewahrt.

4. Zwischenergebnis

Das Änderungsgesetz ist damit formell verfassungsgemäß.

⁵ Vgl. *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 79 Rn. 1.



III. Materielle Verfassungsmäßigkeit des Änderungsgesetzes

Weiterhin zu prüfen ist die materielle Verfassungsmäßigkeit des Änderungsgesetzes. Bei verfassungsändernden Gesetzen beschränkt sich die Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit auf die Kontrolle von Verstößen gegen Art. 79 Abs. 3 GG. Teil des Prüfungsmaßstabes sind daher auch die Staatsprinzipien gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 3 GG.

1. Verlängerung der Legislaturperiode

Durch die Verlängerung der Legislaturperiode könnte das Demokratieprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 GG unzulässig berührt sein.

a) Verlängerung der zukünftigen Legislaturperioden

Die Herrschaft auf Zeit ist einer der Kerninhalte demokratischer Strukturen. Es muss daher die Möglichkeit der Veränderung getroffener Entscheidungen bestehen. Die unterlegene Minderheit muss daher die Chance auf Mehrheitserlangung haben. Insofern ist zu fragen, ob mit der Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf sieben Jahre eine zeitliche Höchstgrenze überschritten ist. Eine solche Grenze ist nicht ausdrücklich im GG geregelt. Aus oben genannten Gründen ergibt sich aber, dass eine beliebige Verlängerung nicht möglich ist.

aa) Pro

Gegen die Überschreitung einer Höchstgrenze im vorliegenden Fall spricht das Erfordernis dauerhafter und kontinuierlicher Parlamentsarbeit. Sachentscheidungen, welche nicht nur populäre Wirkung erzielen sollen, können innerhalb von vier Jahren schwer getroffen werden. Die siebenjährige (lange) Dauer einer Legislaturperiode dient also letztlich der Stabilisierung und Erhöhung der Durchsetzungsfähigkeit der Regierung.

bb) Contra

Für die Überschreitung einer Höchstgrenze spricht ein Vergleich mit anderen parlamentarischen Demokratien. Ein solcher zeigt, dass sieben Jahre äußerst lang sind: Es besteht in diesem Falle nur eine stark eingeschränkte Möglichkeit der Kontrolle durch das Wahlvolk. Die Stabilität einer Regierung ist auch herstellbar, wenn Entscheidungen richtig vermittelt werden; gerade dies ist Aufgabe der Politik in einer Demokratie. Das Volk ist mithin unmittelbare Quelle der Legitimation des Parlaments, nicht nur „störender Faktor“ bei Wahlen.



cc) Entscheid

Im Ergebnis ist damit die Überschreitung einer Höchstgrenze zu bejahen. Daher verstößt das Gesetz insofern gegen das Demokratieprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 GG.

b) Verlängerung der laufenden Legislaturperiode

Bedenken in Bezug auf die Wahrung des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG) bestehen aber hinsichtlich der ebenfalls in Art. 1 GG-ÄndG geregelten Verlängerung der laufenden Wahlperiode. Mangels besonderer Regelung tritt die in Art. 1 GG-ÄndG enthaltene Änderung des Art. 39 Abs. 1 S. 1 GG nämlich gemäß Art. 3 GG-ÄndG sowie Art. 82 Abs. 2 S. 2 GG vierzehn Tage nach Verkündung des GG-ÄndG im Bundesgesetzblatt in Kraft. Damit stellt sich die Frage, ob der amtierende Bundestag durch Beschluss des GG-ÄndG seine eigene Wahlperiode verlängern kann. Obwohl eine Selbstverlängerung der Wahlperiode aus der Tradition der Verfassungsgeschichte bekannt ist (so etwa die Verlängerung der Wahlperiode des Reichstages durch Gesetz vom 13.03.1888), wird ein derartiges Vorgehen heute einhellig als Verstoß gegen den Kernbereich des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG) gewertet. Grund hierfür ist, dass die Abgeordneten bei einer Ausdehnung der Amtsperiode ihr verlängertes Mandat nicht mehr direkt vom Volk ableiten. Ihre Legitimation zur Repräsentation des Volkes, die sich allein auf die Dauer der laufenden Wahlperiode und nicht darüber hinaus erstreckt, wird überschritten. Sie sind nur noch Abgeordnete kraft Gesetzes. Folglich wird durch die Regelung des Art. 1 GG-ÄndG das repräsentative Prinzip des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG nicht nur berührt, sondern außer Kraft gesetzt und damit die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG verletzt.

Zudem wäre ein Verstoß gegen das in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip möglich. Unter den diesem innewohnenden Aspekten der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes darf das Volk davon ausgehen und darauf vertrauen, dass es ein Parlament mit einer vierjährigen Amtsperiode wählt und ihm nicht nachträglich eine Volksvertretung mit siebenjähriger Amtsdauer präsentiert wird. Folglich könnte Art. 1 GG-ÄndG auch aus diesem Grund gegen Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen.

2. Zeitliche Zusammenlegung der Landtagswahlen

Insoweit könnte ein Verstoß gegen das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Bundesstaatsprinzip vorliegen, welches einen der in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze darstellt und mithin



von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG umfasst wird. Durch die in Art. 2 GG-ÄndG enthaltene Regelung bestimmt der Bund den Zeitpunkt der Landtagswahlen auf Länderebene. Mit Ausnahme von Art. 28 Abs. 1 GG (sog. Homogenitätsklausel) ist der Bund aber nicht befugt, über die Verfassungsorganisation und das Verfassungsleben der Länder zu verfügen und in den ureigensten Bereich der Länderstaatlichkeit sowie der Eigenverantwortlichkeit der Länder einzugreifen. Die bedeutende Stellung der Länder in Bezug auf ihre Organisationshoheit findet insbesondere in Art. 79 Abs. 3 GG durch die Nennung einer dreifach Absicherung nochmals ihren Ausdruck: die föderale Struktur, die Mitwirkungsmöglichkeit der Länder bei der Bundesgesetzgebung sowie dem Bundesstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG. Insbesondere im Bereich von Wahlen, die als Akt der Staatsorganisation auf Landesebene von vornherein einer Regelung durch den Bund entzogen sind, ist der Bund nicht befugt einzugreifen. Mithin wird die aus dem Bundesstaatsprinzip folgende Organisationshoheit der Länder, die in ihrem Kernbereich einem Zugriff durch den Bund entzogen ist, durch Art. 1 GG-ÄndG verletzt. Demnach verletzt Art. 1 GG-ÄndG die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG.

3. Zwischenergebnis

Das Änderungsgesetz verletzt das Demokratieprinzip sowie das Bundesstaatsprinzip, also in Art. 20 GG niedergelegte Grundsätze. Gem. Art. 79 Abs. 3 GG ist es materiell verfassungswidrig.

IV. Zwischenergebnis

Die abstrakte Normenkontrolle ist begründet.

C. Entscheidung des BVerfG

Die abstrakte Normenkontrolle ist zulässig und begründet. Das BVerfG wird das Gesetz gem. § 78 S. 1 BVerfGG für nichtig erklären. Dieser Entscheidung kommt gem. § 31 Abs. 2 S. 1 BVerfGG Gesetzeskraft zu.