

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Stephan Brandner, Marc Bernhard, Jürgen Braun, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/8275 –**

Entwurf eines Dreiundsechzigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Gesetz zur Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers)

A. Problem

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland enthält keine Regelung zur Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers. Als Regierungschef ist der Bundeskanzler – ungeachtet des Staatsoberhauptes Bundespräsident – faktisch die mächtigste Person im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland. Seine Macht beruht nicht allein auf der unmittelbaren Richtlinienkompetenz und der Verantwortung für die Regierungsführung sowie auf der Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte im Verteidigungsfall. Sie erstreckt sich darüber hinaus durch das Initiativmonopol der Bundesregierung bei der Erstellung des Haushaltsgesetzes (vgl. Art. 110 Abs. 3 GG) auf das Ausgabengebahren von Bundesministerien, nachgelagerten Behörden, Ämtern und Stiftungen. Durch die Finanzzuweisungen des von der Bundesregierung erstellten Haushaltsgesetzes reicht die Regierungsmacht in weite gesellschaftliche, soziale und kulturelle Bereiche. Außerdem verfügt die Bundesregierung mit zahlreichen mittel- und unmittelbaren Bundesbeteiligungen über weitreichenden direkten und indirekten Einfluss auf Unternehmensentscheidungen. Schließlich kann der Bundeskanzler über seine parteipolitischen Verbindungen Einfluss auf Exekutiv- und Legislativentscheidungen der Länder sowie die Verwaltungsentscheidungen der Kommunen nehmen. Es wurde im Grundgesetz versäumt, diese Machtfülle mit einer Befristung zu versehen.

Die fehlende Befristung der Amtszeit hat sich längst als Mangel des Grundgesetzes erwiesen. Die funktionale Verschränkung der Gewalten im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, bei der Bundesregierung und Bundestag zusammen die Regierungsgewalt ausüben, trägt ihren Teil zur starken Position des Kanzlers bei: Obwohl die öffentliche Kontrolle der Regierungsmehrheit in parlamentarischen Systemen der Opposition obliegt, kann die reale Einhegung des exekutiven Machtanspruchs nur durch die den Kanzler stützenden Regierungsfaktionen erfolgen. Im System der Gewaltenverschränkung entstehen

mit zunehmender Amtsdauer Netzwerke und finanzielle Abhängigkeiten – es sei in diesem Zusammenhang bspw. auf die finanziell lukrativen Posten der Parlamentarischen Staatssekretäre verwiesen –, wodurch die Wirksamkeit der in diesem System der Gewaltenverschränkung angelegten innerfraktionellen Machtbegrenzung des Kanzlers schwindet. Darüber hinaus agiert die Parlamentsmehrheit aufgrund der funktionalen Verschränkung nur selten als Kontrolleurin der Regierung, sondern sie stärkt bevorzugt die Position des Kanzlers, dessen Erfolg maßgeblich für den Wahlerfolg der zugehörigen Parteien ist. Die fehlende Befristung der Amtsdauer des Bundeskanzlers begünstigt lange Amtszeiten des Regierungschefs und trägt so zu einer Monopolisierung der Macht bei. Es hat sich in der Vergangenheit wiederholt gezeigt, dass mit zunehmender Amtsdauer des Kanzlers die Fähigkeit demokratischer Institutionen schwindet, auf veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu reagieren. Die unbefristete Amtszeit des Kanzlers schwächt die demokratischen Institutionen, unterminiert die Gewaltenteilung, aber auch die demokratischen Verfahren und führt zu einer schwindenden Legitimation des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland.

Aufgrund dieser Gefahren für die demokratischen Verfahren und die Gewaltenteilung ist eine Amtszeitbegrenzung für den Regierungschef vorzuschreiben. Internationale Vorbilder weisen hierbei den Weg: Seitdem Franklin D. Roosevelt in den USA eine vierte Amtszeit angetreten hatte, befristet der im Jahr 1951 in Kraft getretene 22. Verfassungszusatz die Amtszeit des Präsidenten. Amtszeitbegrenzungen, die häufig in präsidentiellen Systemen anzutreffen sind, besitzen ihre Berechtigung und Notwendigkeit ebenso im parlamentarischen Regierungssystem. Sie sind im Vergleich zu Präsidentsystemen, in denen sich die Gewaltenteilung durch die faktische Trennung von Exekutive und Legislative eher am Idealtypus orientiert, durch die Zusammenarbeit von Parlamentsmehrheit und Regierung in parlamentarischen Systemen von noch größerer Bedeutung.

Eine Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers trägt dazu bei, eine zu starke Machtfülle des Bundeskanzlers zu verhindern. Zugleich wird einer Monopolisierung der Macht entgegengewirkt. Solch eine verfassungsrechtliche Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers steht nicht im Konflikt mit dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG, das durch die Ewigkeitsklausel des Art. 79 GG zum änderungsfesten Kern des Grundgesetzes gehört. Im Gegenteil: Aufgrund der schwindenden Legitimität staatlicher Institutionen bei zunehmender Amtsdauer wird eine Begrenzung der Amtszeit als notwendiges Element des Demokratieprinzips erachtet (vgl. Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 79 Abs. 3 Rn. 187). Eine Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers verstößt auch deswegen nicht gegen das Grundgesetz, weil sie mittelbar Einfluss auf die Wähler in ihrer Wahlentscheidung nimmt, welche Partei sie aufgrund des potentiellen Kanzlerkandidaten wählen, oder weil sie die Mitglieder des Bundestages unmittelbar in ihrer Entscheidungshoheit nach Art. 63 GG bindet. Trotz dieser Restriktionen wird das Demokratieprinzip nach Art. 20 GG nicht verletzt, da die Staatsgewalt weiter vom Volk ausgeht und durch Wahlen ausgeübt wird. Ebenso bleibt das System der Bundestags- und Bundeskanzlerwahl bestehen (vgl. Gutachten WD 3 – 3000 – 068/18, S. 5).

B. Lösung

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/8275 abzulehnen.

Berlin, den 17. Juni 2020

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Philipp Amthor
Berichterstatter

Mahmut Özdemir (Duisburg)
Berichterstatter

Jochen Haug
Berichterstatter

Konstantin Kuhle
Berichterstatter

Petra Pau
Berichterstatterin

Filiz Polat
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Philipp Amthor, Mahmut Özdemir (Duisburg), Jochen Haug, Konstantin Kuhle, Petra Pau und Filiz Polat

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/8275** wurde in der 86. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. März 2019 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 62. Sitzung am 16. Oktober 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Inneres und Heimat hat in seiner 68. Sitzung am 16. Oktober 2019 den Antrag der Fraktion der AfD auf Durchführung einer öffentlichen Anhörung zu der Vorlage mit den Stimmen der übrigen Fraktionen gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion abgelehnt. Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf in seiner 95. Sitzung am 17. Juni 2020 abschließend beraten und empfiehlt die Ablehnung der Vorlage auf Drucksache 19/8275 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

IV. Begründung

Die **Fraktion der AfD** erklärt, Amtszeitbegrenzungen von Regierungschefs würden seit vielen Jahren nicht nur für Präsidialsysteme, sondern auch für parlamentarische Regierungssysteme diskutiert. Da die Pro- und Contra-Argumente bekannt seien, verweise man nur auf jüngere Fürsprecher. So habe Markus Söder bereits vor seiner Wahl angekündigt, eine Amtszeitbegrenzung des bayerischen Ministerpräsidenten auf zehn Jahre zu verfolgen und zu Beginn seiner Amtszeit – leider erfolglos – eine entsprechende Initiative gestartet und erklärt: „Wir setzen damit ein fundamentales Signal für mehr Demokratie, für Begrenzung von Macht. Das soll auch ein Signal nach Deutschland hinein sein.“ Entsprechend habe die CSU im Januar 2019 auf ihrem Landesparteitag in München einen Beschluss für die Amtszeitbegrenzung des Bundeskanzlers auf drei Wahlperioden gefasst. Am 10. November 2019 und damit zu einem Zeitpunkt, zu dem der hiesige Gesetzentwurf bereits lange bekannt gewesen sei, habe der Vorsitzende der Fraktion der FDP, Christian Lindner, dem Bayerischen Rundfunk zufolge dafür plädiert, die Amtszeit der Bundeskanzler auf zwei Legislaturperioden zu begrenzen. Der Zeitung WELT AM SONNTAG habe er gesagt, künftig solle ein Kanzler nur einmal wiedergewählt werden können. Diese Forderung entspreche hundertprozentig dem vorliegenden Gesetzentwurf. Zahlreiche weitere, den Entwurf in der Sache unterstützende Stimmen könnten zitiert werden. Wenn jedenfalls diese Fraktionen den Entwurf ablehnten, verhielten sie sich widersprüchlich.

Die **Fraktion der CDU/CSU** zeigt sich überrascht vom Wunsch der AfD, ihren Entwurf in der Ausschussdebatte tatsächlich inhaltlich begründen zu wollen. In der Plenardebatte habe sie das Thema allein aufgesetzt, um grundsätzliche Kritik an der amtierenden Bundeskanzlerin Angela Merkel zu üben. Tatsächlich sprächen auch einige Argumente für eine Amtszeitbegrenzung. Das Mehr an Demokratie zähle jedoch nicht hierzu. Vielmehr sei eine Amtszeitbegrenzung eher eine Einschränkung der demokratischen Auswahl, da sie den gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages die Möglichkeit nehme, eine bestimmte Person nicht auch für eine dritte Amtszeit wählen zu dürfen. Formal betrachtet führe die Amtszeitbegrenzung aus einer demokratietheoretischen Perspektive jedenfalls erstmal zu einem Reduzieren an Demokratie und keineswegs einem Mehr. Die Auswahlfreiheit für die Frage, wer Bundeskanzler werde, solle bei den gewählten Abgeordneten liegen. Es sei auch demokratisch, den Menschen, die eine bestimmte Person auch ein drittes Mal im Amt sehen wollten, diese Möglichkeit einzuräumen.

Das Argument, zwei Perioden reichten für das Abarbeiten eines Regierungsprogramms völlig aus, greife nicht. Die Fraktion der CDU/CSU denke auch über zwei Wahlperioden hinaus.

Die **Fraktion der FDP** räumt ein, in der Sache könne man durchaus diskutieren, wie man Innovationen, neue Ideen oder auch ein anderes Maß politischer Rechenschaft in den politischen Prozess einbeziehen könne und hierzu natürlich auch darüber nachdenken, die für den Bundespräsidenten vorgesehene Regelung zweier Amtszeiten auch auf den Bundeskanzler zu übertragen. Die Ausführungen Christian Lindners seien daher völlig richtig. Bei der Vorlage der AfD gehe es jedoch um etwas ganz anders, nämlich darum, allgemeine Geringschätzung gegenüber demokratischen Institutionen zum Ausdruck zu bringen. So einer Initiative werde man selbstverständlich nicht zustimmen.

Die **Fraktion der SPD** verweist auf die Plenardebatte der Ersten Lesung zu diesem Entwurf, in der alles gesagt worden sei. Es gehe der AfD um ein politisches Instrument, um sich an einer bestimmten Person zu reiben. Es sei völlig systemwidrig, im Grundgesetz eine Amtszeitbegrenzung für das Kanzleramt einzuführen. Die demokratische Legitimation und die Macht wuchsen eben nicht durch die Anzahl von Amtsperioden. Die Macht werde allen Abgeordneten durch das Volk alle vier Jahre neu verliehen. Damit gebe es alle vier Jahre eine Amtszeitbeschränkung, da sich jeder Kanzler und jede Kanzlerin alle vier Jahre diesem Wählervotum stellen müsse. Entweder habe ein Regierungschef eine Mehrheit, oder er habe sie nicht. Mit der faktischen Begrenzung unabhängig von Wählerwillen würde versucht, eine urdemokratische Legitimation durch einen verfassungsändernden gesetzgeberischen Willen zu derogieren. Dies sei völlig systemwidrig, unangebracht und habe mit demokratietheoretischen Aspekten nichts zu tun. Der Entwurf könne nur abgelehnt werden.

Die **Fraktion DIE LINKE** sieht Amtszeitbegrenzungen unbestritten als wirksames Mittel zur Begrenzung politischer Machtausübung. Sie seien aus mehreren westlichen Demokratien bekannt, berechtigterweise vor allen Dingen dort, wo wie in den USA oder Frankreich einem Präsidenten oder Staats- und Regierungschef besondere, herausgehobene exekutive Stellung zukomme. Den Entwurf der AfD lehne man jedoch nicht aus diesen Gründen ab. Die AfD skizziere mit der Vorlage das Amt des Bundeskanzlers in einer bizarr überzeichneten Machtfülle, die nur durch eine Amtszeitbegrenzung eingeeht werden könne. Die Situationsbeschreibung komme nicht ohne eine apokalyptische Zustandsbeschreibung aus. Lese man die Problembeschreibung des Gesetzentwurfs, werde ein Bild von Ämterpatronage und fast totalitärem Zugriff der Bundeskanzlerin auf jeden Aspekt des Lebens gezeichnet. Die Triebfeder der AfD sei somit auch bei diesem Vorhaben schlicht, Angst zu schüren und die Kanzlerin für jedes Problem verantwortlich zu machen. Nehme man alle Äußerungen der AfD der vergangenen vier Jahre zusammen, gehe es immer nur um das Eine: „Merkel muss weg!“. Dies sei eher ein Fall für die Psychoanalyse und sicher nicht Anlass für eine ernsthafte Befassung mit der Thematik.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** schließt sich den Ausführungen der Fraktion DIE LINKE vollumfänglich an. Dass die AfD für ihren Entwurf, der allein dazu diene, die Kanzlerin in Bausch und Bogen als Hauptfeind zu diskreditieren, für inhaltliche Argumente Christian Lindner bemühe, sei erbärmlich. Eine eigene, inhaltliche, verfassungsrechtlich überzeugende Begründung werde nicht dargestellt.

Berlin, den 17. Juni 2020

Philipp Amthor
Berichtersteller

Mahmut Özdemir (Duisburg)
Berichtersteller

Jochen Haug
Berichtersteller

Konstantin Kuhle
Berichtersteller

Petra Pau
Berichterstellerin

Filiz Polat
Berichterstellerin

