

Prof. Dr. Sina Fontana, MLE.

Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Krisenresilienz an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143 h) (BT-Drs. 20/15096)

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses am 13. März 2025

I. Zusammenfassende Einschätzung

Es ist verfassungsrechtlich zulässig, dass der alte Bundestag nach einer durchgeführten Bundestagswahl noch gesetzgeberisch tätig wird (dazu II.). Gegen die vorgesehene Verfahrensdauer für die geplanten Grundgesetzänderungen bestehen – auch vor dem Hintergrund der „Heilmann-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts – keine verfassungsrechtlichen Bedenken (dazu III.).

II. Gesetzgeberisches Tätigwerden des alten Bundestags nach einer durchgeführten Bundestagswahl

Der alte Bundestag ist weiterhin handlungsfähig. Ausgehend vom Wortlaut des Art. 39 Abs. 1 S. 2 GG endet die Wahlperiode des Bundestages erst mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Im Unterschied zu Art. 39 Abs. 2 GG a.F. wurde mit dem 33. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23.08.1976¹ eine als unbefriedigend empfundene „parlamentslose Zeit“ vermieden.² In der Interimszeit verbleiben die Kompetenzen beim alten Bundestag, der noch existent und arbeitsfähig ist.³ Der neue Bundestag ist demgegenüber mangels Konstituierung noch nicht handlungsfähig. Mit Art. 39 Abs. 1 S. 2 GG nimmt das Grundgesetz bewusst in Kauf, dass der Alt-Bundestag in dieser Phase noch gesetzgeberisch tätig wird. Diese Phase wird zeitlich auf maximal 30 Tage begrenzt durch Art. 39 Abs. 2 GG. Von dieser Möglichkeit wurde in der Vergangenheit vereinzelt Gebrauch gemacht, ohne dass das Zusammentreten des Bundestages während dieser Interimsphase verfassungsrechtlich beanstandet worden ist.⁴

Die Neuwahlen als dazwischengetretener neuer Legitimationsakt schwächen die Legitimation des Bundestages nicht.⁵ Die unmittelbare demokratische Legitimationsvermittlung wirkt bis zur klar geregelten Beendigung der Wahlperiode.⁶ Der zwischenzeitlich erfolgte Legitimationsakt der

¹ BGBl. I, v. 27.08.1976, S. 2381; ausführlich zur Diskussion und den Hintergründen der Reform Zeh, ZParl 1976, S. 353.

² S.a. BT-Drs. 7/5932, S. 36; Schliesky, in: Huber/Voßkuhle, GG Art. 39 Rn. 31

³ Morklok, in: Dreier, GG, Art. 39 Rn. 16.

⁴ S. etwa Plenarprot. 13/248; in der Debatte um den Afghanistan Einsatz wurde die Situation kurz angesprochen, aber nicht weiter beanstandet, s. Plenarprot. 15/187, S. 17572.

⁵ Groh, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 39 Rn. 12.

⁶ Vgl. Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL, Art. 20 Rn. 111, 124; Morlok, in: Dreier, GG, Art. 39 Rn. 12.

Neuwahlen gilt erst mit Beginn der neuen Wahlperiode. Ein abgestuftes Legitimationsniveau für die Phase zwischen Alt-Bundestag und dem neuen Bundestag schließt Art. 39 Abs. 1 S. 2 GG bereits durch seinen klaren Wortlaut aus. Darüber hinaus widerspricht die Idee einer abgestuften Legitimation dem Sinn und Zweck der Grundgesetzänderung, die klare Zustände schaffen sollte. Auch systematisch ergibt sich nichts anderes. Im Falle der vorgezogenen Neuwahlen infolge der gescheiterten Vertrauensfrage, wurde dem Kanzler vom Parlament das Vertrauen entzogen, was sich jedoch nicht auf die Legitimation dieses Parlaments auswirkt.

Eine Beschränkung der Handlungsfähigkeit des Parlamentes könnte sich allenfalls aus einer Handlung ergeben, die für den neuen Bundestag unumkehrbare Zustände schafft.⁷ Dies ist durch eine einfache Gesetzesänderung oder eine Grundgesetzänderung jedoch nicht anzunehmen, da diese vom folgenden Bundestag mit entsprechenden Mehrheiten wieder umgekehrt werden können. Anhaltspunkte für ein missbräuchliches Handeln sind nicht ersichtlich. Die Entwicklung der weltpolitischen Lage gebietet vielmehr ein rasches Tätigwerden.

III. Zeitlicher Verfahrensverlauf

Die vorgesehene Verfahrensdauer für die geplanten Grundgesetzänderungen steht im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Für gesetzgeberische Tätigkeiten in der Interimsphase gelten die grundgesetzlich geregelten formellen Voraussetzungen. Dabei sind die Grenzen aufgrund des erheblichen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums weit.⁸ Sie werden in diesem Fall nicht überschritten. Das gilt auch vor dem Hintergrund der in der „Heilmann-Entscheidung“ vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßstäbe. Danach steht jedem Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG das (Status-)Recht auf einen angemessen langen Zeitraum zur Verarbeitung von Informationen über den Beratungsgegenstand zu.⁹ Soweit aus der Entscheidung Rückschlüsse auf die zeitliche Komprimierung von Gesetzgebungsverfahren gezogen werden können,¹⁰ bieten die Kriterien Umfang, Komplexität, Dringlichkeit und Entscheidungsreife Orientierung.¹¹ Die beabsichtigte Grundgesetzänderung unterscheidet sich insoweit grundlegend von der Sachverhaltskonstellation der „Heilmann-Entscheidung“.

Gemessen am Umfang des Gesetzentwurfs steht den Abgeordneten hier mit 5 Tagen zwischen den Lesungen (bzw. sogar 12 seit Bekanntwerden des Entwurfs) hinreichend Zeit zur Verfügung. Der Gesetzesentwurf zur Grundgesetzänderung als Formulierungshilfe des BMF hat lediglich einen 12-seitigen Begründungsteil. Er ist den Abgeordneten seit dem 06.03.2025 bekannt und wurde am 10.03.2025 in den Bundestag eingebracht. Die 1. Lesung soll am 13.03.2025 stattfinden und die 2. und

⁷ *Bella*, *Aus Alt mach Neu?*, Verfassungsblog, 27.02.2025, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/sondervermogen-bundestag-grundgesetzänderung/> (Abruf v. 12.02.2025).

⁸ BVerfGE 165, 206 Rn. 96; 166, 304, Rn. 91.

⁹ BVerfGE 166, 304, Rn. 88-91; dazu vorher schon BVerfGE, 165, 206, Rn. 93. Aus der Literatur *Butzer*, in: *Epping/Hillgruber*, BeckOK GG, 60. Ed., Art. 38 Rn. 141a; *Müller/Drossel*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, Art. 38 Rn. 176; *Zustimmend: Ortlieb*, EWeRK 2023, 230; *Krings/Rudolph*, ZRP 2023, 155; *Risse*, ZParl 2023, 694; *vermittelnd: Holterhus*, TLJ 2023, 77.

¹⁰ *Zurückhaltend Kahl*, EnWZ 2023, 321 (325).

¹¹ *Hecker*, NVwZ 2023, 1241 (1246).

3. Lesung am 18.03.2025. Von wesentlichen Änderungen ist derzeit nichts bekannt. In der „Heilmann-Entscheidung“ lag demgegenüber eine Formulierungshilfe des BMWK vor, die aus einer 94-seitigen Synopse der Änderungsvorschläge und einem 14-seitigen Begründungsteil bestand.¹² Zudem waren die zeitlichen Abläufe sehr verdichtet.¹³

Ferner kann von einem wenig komplexen Sachverhalt ausgegangen werden, der sich innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens adäquat erfassen lässt. In diesem Fall geht es um drei überschaubare Maßnahmen (Verteidigungsausgaben aus der Schuldenbremse ausklammern; Modernisierung der Infrastruktur über ein Sondervermögen finanzieren; Schuldenbremse für die Länder lockern). Für diese Maßnahmen sollen lediglich Ermächtigungen eingeführt werden, die die Möglichkeiten des 21. Bundestages ausweiten würden.¹⁴ In der „Heilmann-Entscheidung“ lag hingegen eine „nicht geringe Komplexität“ vor.¹⁵

Weiterhin besteht Dringlichkeit. Die Grundgesetzänderung soll noch vor der Konstituierung des 21. Bundestages am 25.03.2025 mit der erforderlichen 2/3 Mehrheit (vgl. Art. 79 Abs. 2 GG) beschlossen werden. Dafür sprechen aufgrund der fundamentalen Veränderung der Sicherheitsarchitektur seit dem Amtsantritt der Trump-Administration gewichtige Gründe.¹⁶ In der „Heilmann-Entscheidung“ wäre andererseits eine etwas spätere Verabschiedung des GEG noch in den Sommerferien möglich gewesen wäre. Dies hätte das geplante Inkrafttreten des Gesetzes zum 1.1.2024 in keiner Weise in Frage gestellt.¹⁷

Zuletzt ist von Entscheidungsreife auszugehen.

¹² BT-AusschussDrucks 20[25]426, Formulierungshilfe des BMWK für einen Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 30.06.2023, <https://www.bundestag.de/resource/blob/956254/3320714bc5fad9e22d6e5de31f28e9d7/A-Drs-20-25-426-FH-des-BMWK-fuer-einen-AeA-der-Koafaktionen.pdf> (Abruf v. 11.03.2025); s. auch BVerfG, BVerfGE 166, 304, Rn. 9.

¹³ BVerfGE 166, 304, Rn. 94.

¹⁴ Fraktionen der SPD und CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h), S. 5.

¹⁵ BVerfGE 166, 304, Rn. 94.

¹⁶ Fraktionen der SPD und CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h), S. 3.

¹⁷ BVerfGE 166, 304, Rn. 100.