

### Legalität und Legitimität – Verfassungsänderungen zwischen Wahl und Zusammentritt eines neuen Bundestags

Der neue (21.) Bundestag wurde am 23.2.2025 gewählt und ist am 25.3.2025 gem. Art. 39 I 2, II GG zu seiner konstituierenden Sitzung zusammengetreten. In dem Zeitraum „dazwischen“ ist viel passiert: Die Sondierungsgespräche zur Regierungsbildung haben unmittelbar nach der Bundestagswahl begonnen – das ist üblich. Weniger üblich ist hingegen, dass diese Gespräche von der Diskussion beherrscht wurden, wie noch mit dem *alten* (20.) Bundestag wesentliche Änderungen der Finanzverfassung herbeigeführt werden können. Dies wirft einige spannende rechtliche Fragen auf – idealer Stoff für mündliche Prüfungen! Prof. Dr. Till Patrik Holterhus, LL. M. (Yale), hat die komplexen verfassungsrechtlichen Probleme in knapper und verständlicher Form umfassend geordnet und aufgelöst (*JuS* 2025, 385). Wir haben mit ihm in diesem JuS-Kurzinterview einige Fragen besprochen, die in einer mündlichen Prüfung zu diesem Themenkomplex nun zu erwarten sein könnten.

Holterhus ist seit April 2023 Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Internationales Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung an der Leuphana Universität Lüneburg, zugleich für den dortigen Masterstudiengang Rechtswissenschaft inkl. Staatsexamen verantwortlich und seit einigen Jahren Mitglied im Beirat der JuS.

*Im März 2025 hat der alte, sich eigentlich in „Abwicklung“ befindende 20. Bundestag sehr kurzfristig und sehr kurz vor dem Zusammentritt des neuen, schon gewählten 21. Bundestags die Verfassung geändert. Ganz direkt gefragt: War das legal?*

**Holterhus:** Die kurze Antwort lautet: Ja, das war legal. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist an dem Vorgang tatsächlich nichts auszusetzen. Die lange Antwort ist allerdings wesentlich komplizierter...

*An welchen verfassungsrechtlichen Maßstäben ist eine solche Verfassungsänderung denn eigentlich ganz allgemein zu messen?*

**Holterhus:** Verfassungsänderungen erfolgen gem. Art. 79 I 1 GG durch ein (nach Art. 79 II GG qualifiziertes) formelles Bundesgesetz. Dieses muss seinerseits sowohl formell als auch materiell verfassungsgemäß sein. Im Rahmen der formellen Verfassungsmäßigkeit ist das verfassungsändernde Bundesgesetz dabei an der Gesamtheit der einfachen verfassungsrechtlichen Regelungen über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 76 ff. GG) zu messen. Hingegen ist im Rahmen der materiellen Verfassungsmäßigkeit nur das von Art. 79 III GG geschützte „Kernverfassungsrecht“ Maßstab der Prüfung. Zu diesem zählen die Menschenwürde in Art. 1 GG sowie die Staatsstrukturprinzipien aus Art. 20 GG. Dem Kernverfassungsrecht kommt wegen seiner Unabänderbarkeit quasi ein im Verhältnis zum übrigen „einfachen“ Verfassungsrecht übergeordneter Rang zu.

*Lesen Sie weiter im Beitrag (unter II 1, II 2).*

*Dann schauen wir uns die Geschehnisse rund um die Verfassungsänderung aus dem März 2025 doch einmal genauer an: Welche verfassungsrechtlichen Bedenken bestanden auf formeller Ebene?*

**Holterhus:** In formeller Hinsicht betrafen die Bedenken im Wesentlichen drei Aspekte des verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahrens: Zunächst war fraglich, ob der 20. Bundestag nach der bereits erfolgten Wahl des 21. Bundestags, aber noch vor dessen Konstituierung überhaupt zu Sondersitzungen einberufen werden durfte.

Darüber hinaus wurde angezweifelt, dass der 20. Bundestag in dieser Zeitspanne noch berechtigt war, verfassungsändernde Gesetze zu beschließen. Schließlich wurde – angelehnt an die Rechtsprechung des BVerfG im Fall Heilmann – diskutiert,



ob den Abgeordneten des 20. Bundestags im Verlauf des kurzen Gesetzgebungsverfahrens genügend Zeit zur Verfügung stand, den Gesetzentwurf ausreichend zu durchdringen.

Im Ergebnis konnte allerdings keiner dieser Aspekte durchdringen.

*Lesen Sie weiter im Beitrag (unter II 1).*

*Und wie sieht es mit der materiellen Verfassungsmäßigkeit aus? Welche Kritikpunkte gab es hier an der Verfassungsänderung?*

**Holterhus:** Die im Ergebnis ebenfalls nicht durchdringenden Kritikpunkte auf materieller Ebene richteten sich gegen verschiedene konkrete Inhalte der Verfassungsänderung:

So wurde etwa überlegt, ob die Lockerung der Schuldenbremse eine Verletzung des kernverfassungsrechtlich geschützten Demokratieprinzips iSd Verletzung eines Verbots der Überschuldung kommender Generationen darstellen könnte.

Auch wurde diskutiert, ob die Ermächtigung zur Errichtung eines Sondervermögens gegen das aus dem Demokratieprinzip abgeleitete und als Kernverfassungsrecht von Art. 79 III GG geschützte parlamentarische Budgetrecht verstößt.

Aufmerksamkeit in der Debatte kam außerdem dem Art. 109 III 9 GG nF zu, der alle landesverfassungsrechtlichen Regelungen, die hinter der neu vorgesehenen Kreditaufnahmeobergrenze für die Länder zurückbleiben, außer Kraft setzt. Hierin wurde vereinzelt ein Verstoß gegen die Verfassungsautonomie der Länder als Ausprägung des Bundesstaatsprinzips gesehen.

*Lesen Sie weiter im Beitrag (unter II 2).*

*Bei so vielen Bedenken und Kritikpunkten ist es natürlich nicht verwunderlich, dass das BVerfG von verschiedenen Seiten aus mit der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Vorgangs befasst worden ist. Welche Verfahren wurden eingeleitet und waren diese erfolgreich?*

**Holterhus:** Es kam zu einer ganzen Reihe verfassungsgerichtlicher Verfahren, die sich auf verschiedene der oben genannten Aspekte der formellen und materiellen Verfassungsmäßigkeit bezogen. Im Wesentlichen handelte es sich um Organstreitverfahren verbunden mit Anträgen auf einstweiligen Rechtsschutz der Vor-Fraktion

der Linken des 21. Bundestags, der Fraktion der AfD des 20. Bundestags sowie einer Reihe von Abgeordneten des 20. und 21. Bundestags. Drei Verfahren entschied das BVerfG bereits unmittelbar in der Hauptsache. Acht Verfahren zumindest im einstweiligen Rechtsschutz. Die Hauptsacheverfahren sind hier noch offen. Keines der Verfahren war (bisher) jedoch erfolgreich.

*Lesen Sie weiter im Beitrag (unter II 3) sowie bei Wischmeyer JuS 2025, 470.*

*Zum Abschluss verlassen wir den Bereich der verfassungsrechtlichen Legalitätsfragen: Ist dieser Vorgang denn nicht nur als legal, sondern auch als legitim zu beurteilen? Und, was ist überhaupt der Unterschied zwischen Legalität und Legitimität?*

**Holterhus:** In der Tat ist zwischen der verfassungsrechtlichen Legalität und der Legitimität der Verfassungsänderungen unbedingt zu unterscheiden. Im Rahmen der Legitimität geht es gerade nicht um eine verfassungsrechtliche Beurteilung, sondern um eine Frage aus dem Bereich der politischen Theorie. Entscheidend ist hierbei, ob die Änderungen des Grundgesetzes im Sinne eines außerrechtlichen Wertemaßstabs Anerkennung verdienen. Für eine solche Bewertung können unterschiedliche Maßstäbe herangezogen werden. So lässt sich etwa aus demokratietheoretischer Perspektive die Frage aufwerfen, ob die grundgesetzlichen Regelungen, die eine solche kurzfristige Verfassungsänderung durch ein scheidendes Parlament unmittelbar vor der Konstituierung des neuen Parlaments erlauben, tatsächlich ideal gestaltet sind.

*Lesen Sie weiter im Beitrag (unter III).*

*Das Interview haben wir am 21.5.2025 geführt.*

[www.JuS.de](http://www.JuS.de)

► **Weitere Informationen:** Holterhus, Legalität und Legitimität – Verfassungsänderungen zwischen Wahl und Konstituierung eines neuen Bundestags, JuS 2025, 385; Wischmeyer, Rechte des Alt-Bundestags, Anm. zu BVerfG, Beschl. v. 13.3.2025 – 2 BvE 3/25, JuS 2025, 470.