

**Verfassungsrecht I (Staatsorganisationsrecht)**  
Wintersemester 2012/2013  
**Vorlesung 05.02.2013**

**Lösung: Die Vertrauensfrage**

Das Vorgehen des A hat Aussicht auf Erfolg, wenn es zulässig und begründet ist.

**A. Zulässigkeit**

Das Vorgehen müsste zunächst zulässig sein. Dies ist dann der Fall, wenn alle Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen.

In Betracht kommt ein Organstreitverfahren gegen die Auflösung des Deutschen Bundestages nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG.

**I. Zuständigkeit**

Das Bundesverfassungsgericht müsste zuständig sein. Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG ist das Bundesverfassungsgericht zuständig für die Durchführung eines Organstreitverfahrens.

**II. Beteiligtenfähigkeit**

Sowohl Antragssteller als auch Antragsgegner müssten beteiligtenfähig sein. Beteiligtenfähig sind nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG oberste Bundesorgane (nach § 63 BVerfGG auch Teile dieser Organe) sowie „andere Beteiligte“, soweit sie durch das Grundgesetz selbst oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Problematisch ist, dass Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht mit § 63 BVerfGG übereinstimmt. § 63 BVerfGG nennt nicht „andere Beteiligte“, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Allerdings kann § 63 BVerfGG den Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als Verfassungsnorm nicht einschränken. Folglich kann § 63 BVerfGG in verfassungskonformer Auslegung Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG nur erweitern, nicht jedoch einschränken. Damit sind auch „andere Beteiligte“ im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG erfasst.

## 1. Antragssteller

A als Antragssteller müsste beteiligtenfähig sein. A könnte ein „anderer Beteiligter“ i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sein. Dazu müsste A durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundsorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sein. A ist Bundestagsabgeordneter, der gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG Vertreter des ganzen Volkes ist. Er ist an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Folglich hat A gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG einen verfassungsrechtlichen Status, der ihm Rechte verleiht. Damit ist A beteiligtenfähig.

## 2. Antragsgegner

Der Bundespräsident müsste als Antragsgegner beteiligtenfähig sein. Der Bundespräsident ist sowohl ein oberstes Bundesorgan (Art. 54 ff. GG) als auch in § 63 BVerfGG ausdrücklich genannt. Damit ist der Bundespräsident als Antragsgegner beteiligtenfähig.

## III. Antragsgegenstand

Es müsste ein tauglicher Antragsgegenstand vorliegen. Tauglicher Antragsgegenstand im Organstreit ist nach § 64 Abs. 1 BVerfGG jede rechtserhebliche Maßnahme des Antragsgegners. Darunter fällt jedes rechtserhebliche Verhalten, das in den Rechtskreis des Antragstellers einzugreifen geeignet ist. Sofern der Bundespräsident den Bundestag auflöst und Neuwahlen ansetzt, verliert der A möglicherweise sein Mandat als Abgeordneter, wenn er es bei der Neuwahl des Bundestages nicht zurückerhält. Daher liegt in Bezug auf eine Auflösungsverfügung des Bundespräsidenten ein rechtserhebliches Verhalten, das in den Rechtskreis des Antragstellers einzugreifen geeignet ist, vor. Insbesondere ist diese mit der Gegenzeichnung durch B auch rechtswirksam (Art. 58 S. 1 GG). Damit liegt ein tauglicher Antragsgegenstand vor.

**Methodischer Hinweis:** A geht hier lediglich gegen die Auflösungsverfügung des Bundespräsidenten vor, nicht gegen die Festsetzung der (Neu-)Wahl. Gegenstand des Gutachtens ist daher auch nur dieser Rechtsbehelf und die Verfassungskonformität der Auflösung. Die Entscheidung über die Festsetzung der (Neu-)Wahl stellt einen Annex der Auflösungsentscheidung dar und teilt daher im Ergebnis deren rechtliches Schicksal.

## IV. Antragsbefugnis

A müsste antragsbefugt sein. Der Antrag ist nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend machen kann, durch die Maßnahme des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten möglicherweise verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein (§ 64 Abs. 1 BVerfGG).

Der einzelne Abgeordnete verfügt mit Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG über eine wehrfähige Rechtsposition, die ihn nicht nur zur Verteidigung seiner statusmäßigen Rechte befähigt, sondern weitergehend zur Verteidigung des Status als Abgeordneter selbst.

Insoweit kommt der in Art. 39 Abs. 1 S. 1 GG festgelegten Wahlperiode nicht nur Bedeutung für die periodisch herbeizuführende demokratische Legitimation des Bundestages zu, sondern auch für Status und Amt des einzelnen Abgeordneten, denn *an der Gewährleistung der in Art. 39 Abs. 1 S. 1 GG festgelegten Dauer der Wahlperiode hat der Status des Abgeordneten Anteil : Die Wahlperiode darf nicht außerhalb der im Grundgesetz vorgesehenen Modalitäten verkürzt werden.*<sup>1</sup> Mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages endet die Wahlperiode des vorhergehenden (Art. 39 Abs. 1 S. 2 GG), somit wird durch die Festsetzung von Neuwahlen, die nach Art. 39 Abs. 1 S. 4 GG binnen 60 Tagen nach der Auflösungsverfügung zu erfolgen haben, die Wahlperiode des 15. Deutschen Bundestages und daher das *Mandat des A verkürzt*, so dass es nicht nur um Rechte aus dem Abgeordnetenstatus geht, sondern um den Status des A selbst. Eine Verkürzung der laufenden Wahlperiode entgegen den Voraussetzungen des Grundgesetzes würde daher zugleich in den vom Grundgesetz gewährleisteten Status des Abgeordneten A eingreifen.<sup>2</sup> Folglich ist A durch die Auflösungsverfügung möglicherweise in seinen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 39 Abs. 1 S. 1 GG verletzt. Er ist damit antragsbefugt.

#### **V. Form und Frist**

Form und Frist müssten gewahrt sein. Mit Einlegung eines schriftlichen, begründeten (§ 23 Abs. 1 BVerfGG), die potentiell verletzte Norm des Grundgesetzes benennenden (§ 64 Abs. 2 BVerfGG) und somit formgerechten Antrags am 1. August 2005 gegen eine Maßnahme vom 21. Juli 2005 wurde die Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG (sechs Monate) gewahrt. Damit sind die Anforderungen an Form und Frist eingehalten.

#### **VI. Rechtsschutzbedürfnis**

Das Rechtsschutzbedürfnis des A ist durch die vorliegende Antragsbefugnis indiziert.

#### **VII. Zwischenergebnis**

Das von A eingeleitete Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ist zulässig.

#### **B. Begründetheit**

Der Antrag des A müsste begründet sein. Dies ist dann der Fall, wenn die Auflösung gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt (vgl. § 67 S. 1 BVerfGG). Nicht erforderlich ist, dass der Antragssteller in seinen eigenen Rechten verletzt ist.<sup>3</sup> Es genügt für die Begründetheit eines Organstreitverfahrens mithin ein objektiver Verstoß gegen das Grundgesetz.

In Betracht kommt ein Verstoß gegen Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG. Ein solcher Verstoß liegt vor, wenn auf Tatbestandsebene die formellen oder materiellen Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 68

---

<sup>1</sup> *BVerfG*, Urt. v. 16.2.1983, NJW 1983, 735

<sup>2</sup> vgl. BVerfGE 62, 1, 32.

<sup>3</sup> Ehlers, JURA 2003, 315 (320).

Abs. 1 S. 1 GG bei der Auflösung durch den Bundespräsidenten nicht vorlagen (I. und II.) oder auf Rechtsfolgenseite die Auflösung des Bundestages nicht die verfassungskonforme Rechtsfolge darstellte (III.).

## **I. Formelle Auflösungsvoraussetzungen des Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG**

Die formellen Auflösungsvoraussetzungen des Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG könnten vorgelegen haben.

### **1. Zuständigkeit**

Es müsste das zuständige Organ gehandelt haben. Der Bundespräsident ist gem. Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG für die Auflösung des Bundestages zuständig. Damit hat der Zuständige gehandelt.

### **2. Verfahren**

Das ordnungsgemäße Verfahren nach Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG müsste eingehalten worden sein.

#### **a) Antrag des Bundeskanzlers an den Bundestag**

Zunächst müsste der Bundeskanzler einen Antrag an den Bundestag gestellt haben, ihm das Vertrauen auszusprechen. Dem einleitenden Verfahrenserfordernis ist Genüge getan.

**Hinweis:** Der Vertrauensantrag unterliegt weder der Zustimmung des Kabinetts noch einem materiellen Prüfungsrechts des Bundestagspräsidenten. Er kann form- und fristlos vom Bundeskanzler gestellt werden. Für das formelle Antragserfordernis ist ebenfalls unerheblich, mit welcher Absicht B die Vertrauensfrage gestellt hat. Dies ist erst im Rahmen der materiellen Anforderungen zu problematisieren.

#### **b) Die Frist des Art. 68 Abs. 2 GG**

Die Frist der Art. 68 Abs. 2 GG müsste eingehalten worden sein. Zwischen dem Antrag des Bundeskanzlers (27.6.2005) und der Abstimmung im Bundestag (1.7.2005) sind über 48 Stunden vergangen. Folglich ist die Frist des Art. 68 Abs. 2 GG gewahrt.

#### **c) Keine Mehrheit der Mitglieder des Bundestages**

Die Vertrauensfrage dürfte nicht von der „Mehrheit der Mitglieder des Bundestages“ (Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG) positiv beantwortet worden sein. Der Rechtsbegriff der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages ist in Art. 121 GG als die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl legaldefiniert (sog. absolute Mehrheit). Ausreichend ist die einfache Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, eine besondere zusätzliche Qualität der Mehrheit („Quorum“, z. B.  $\frac{2}{3}$ ,  $\frac{3}{4}$ ) ist jedoch nicht erforderlich.

**Exkurs:** Zu unterscheiden ist zwischen dem Begriffspaar der absoluten und relativen Mehrheit sowie dem Begriffspaar der einfachen / qualifizierten Mehrheit. Diese Begriffe werden allerdings nicht immer einheitlich verwendet.

Das Begriffspaar *absolut / relativ* bezieht sich auf die **Bemessungsgrundlage**:

**relative Mehrheit** = Mehrheit der (gültig abgegebenen) *Stimmen*, Enthaltungen zählen als nicht abgegebene Stimmen, Bsp.: Art. 41 Abs. 2, Art. 63 Abs. 4 S. 1, Art. 80a Abs. 1 S. 2 GG.

**absolute Mehrheit** = Mehrheit einer zuvor festgelegten Grundzahl der Abstimmenden („Es muss eine **bestimmte Zahl** an Ja-Stimmen erreicht sein“); dies kann die Mehrheit der Anwesenden sein oder z. B. die Mehrheit der gesetzlich vorgesehenen *Mitglieder* (= „Kanzlermehrheit“)

Bsp.: Art. 63 Abs. 2 S. 1 i.V.m. Abs. 1, Art. 63 Abs. 3, Art. 68 Abs. 1 S. 1, Art. 79 Abs. 2 GG (vgl. Art. 121 GG) sowie Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG.

Das Begriffspaar *qualifiziert / einfach* bezieht sich auf die **Qualität der Mehrheit**:

**einfache Mehrheit** = Mehrheit der abgegebenen Stimmen (ohne Enthaltungen), Bsp.: Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG.

**qualifizierte Mehrheit** = Mehrheit der abgegebenen Stimmen bedarf einer bestimmten Qualität, z.B.  $\frac{2}{3}$ ,  $\frac{3}{4}$ , Bsp.: Art. 79 Abs. 2, Art. 80a Abs. 1 S. 2 GG.

Nach den Angaben des Sachverhalts besteht der 15. Deutsche Bundestag aus 601 Abgeordneten. Die Mehrheit dieser Mitgliederzahl (absolute Mehrheit) beträgt somit 301 Abgeordnete. Bei der Abstimmung haben nur 151 Abgeordnete dem Bundeskanzler das Vertrauen ausgesprochen. Damit ist die Vertrauensfrage nicht von der Mehrheit i. S. d. Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG positiv beantwortet worden.

#### **d) Vorschlag des Bundeskanzlers an den Bundespräsidenten**

Ferner liegt der erforderliche Vorschlag des Bundeskanzlers an den Bundespräsidenten vor, den Bundestag aufzulösen.

#### **e) Auflösungsfrist**

Die Auflösungsfrist von einundzwanzig Tagen (Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG) müsste eingehalten worden sein. Die Abstimmung erfolgte am 1.7.2005 und die Auflösung des Bundestags am 21.7.2005, so dass die Auflösungsfrist von 21 Tagen gewahrt ist.

#### **f) Zwischenergebnis**

Das in Art. 68 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 GG vorgesehene Verfahren wurde eingehalten.

### **3. Zwischenergebnis**

Die formellen Auflösungs Voraussetzungen liegen mithin vor.

## II. Materielle Auflösungs Voraussetzungen des Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG

Die materiellen Auflösungs Voraussetzungen des Art. 68 Abs.1 S.1 GG könnten vorliegen.

### 1. Erfordernis und Inhalt einer materiellen Auflösungslage

Fraglich ist, ob B die Vertrauensfrage stellen kann, um zu einem ihm opportun erscheinenden Zeitpunkt Neuwahlen zu ermöglichen.

Man könnte annehmen, dass der Bundeskanzler nur dann die Vertrauensfrage stellen kann, wenn er sich tatsächlich in einer politisch instabilen Situation sieht. Diese nennt man auch *materielle Auflösungslage*.

Problematisch ist zunächst, was die materielle Auflösungslage beinhalten muss. Zur Bestimmung des sachlichen Gehalts der erforderlichen materiellen Auflösungslage ist auf den **Zweck des Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG** zurückzugreifen: Die Vertrauensfrage bietet dem Bundeskanzler (neben der Drohung mit seinem Rücktritt) eine Möglichkeit, sich des weiteren Vertrauens des Bundestages und damit der fortbestehenden parlamentarischen Mehrheit zu versichern. Daraus folgt, dass eine materielle Auflösungslage nur dann besteht, wenn eine *Situation politischer Instabilität* gegeben ist, und zwar in einem solchen Maße, dass die *Handlungsfähigkeit* der parlamentarisch verankerten Bundesregierung *verloren* gegangen ist. "*Handlungsfähigkeit bedeutet hierbei, dass der Bundeskanzler bei seiner Bestimmung der Richtung der Politik eine Mehrheit der Abgeordneten hinter sich weiß.*"<sup>4</sup> Maßgeblich sind also die bestehenden Kräfteverhältnisse im *Bundestag*. "*Die politischen Kräfteverhältnisse im Bundestag müssen die Handlungsfähigkeit des Bundeskanzlers so beeinträchtigen oder lähmen, dass er eine vom stetigen Vertrauen der Mehrheit getragene Politik nicht sinnvoll zu verfolgen vermag.*"<sup>5</sup>

Fraglich ist nunmehr, ob Art. 68 GG ein *tatsächlich* fehlendes Vertrauen der Abgeordneten in den Bundeskanzler verlangt.

Bei Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG geht es dem Wortlaut nach um einen Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen. Der Wortlaut des Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG ist offen. Somit ist auf die anderen Auslegungsmethoden zurückzugreifen; dazu ist Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG systematisch und teleologisch im gesamten Verfassungsgefüge zu untersuchen.

Das Grundgesetz normiert ein parlamentarisches Regierungssystem, das in besonderer Weise auf die *Stabilität der Bundesregierung* und ihre parlamentarische Verankerung angelegt ist: Zur Wahl des Bundeskanzlers ist grundsätzlich die absolute Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erforderlich, ebenso kann während der laufenden Legislaturperiode der Bundeskanzler nur dann ersetzt werden, wenn der Bundestag – wiederum mit absoluter Mehrheit – einen anderen Bundeskanzler wählt (Art. 63 Abs. 1, Abs. 2 S. 1, Art. 67 GG). Selbst für den Fall, dass die

---

<sup>4</sup> BVerfG, Urt. v. 25.8.2005, JZ 2005, 1049.

<sup>5</sup> BVerfG, Urt. v. 16.2.1983, NJW 1983, 735.

Bundesregierung in eine parlamentarische Minderheitssituation gerät, geht das Grundgesetz zumindest von der Möglichkeit ihres weiteren Amtierens aus: Sowohl ein Minderheitskanzler (Art. 63 Abs. 4 S. 3 GG) als auch ein bei der Vertrauensfrage gescheiterter Bundeskanzler (Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG) können – bei einer entsprechenden Entscheidung des Bundespräsidenten – weiterhin die Regierung führen. Im letzteren Fall sieht das Grundgesetz mit dem Gesetzgebungsnotstand (Art. 81 GG) sogar ein Institut vor, das einen wesentlichen Grundsatz der parlamentarischen Demokratie (Beschluss der Bundesgesetze durch den Bundestag) partiell dem Gesichtspunkt einer stabilen Regierung unterordnet.

Weiter ist von Bedeutung, dass das Grundgesetz nur in (zwei) *Ausnahmefällen* Möglichkeiten vorsieht, den Bundestag vor Ablauf der Legislaturperiode (Art. 39 Abs. 1 S. 1 GG) aufzulösen. Beide Male – Art. 63 Abs. 4 S. 3 GG und Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG – sind zusätzliche Verfahrenserfordernisse normiert, zudem liegt die Entscheidung über die Auflösung im Ermessen des Bundespräsidenten. Ein unbeschränktes Auflösungsrecht kommt ihm hingegen ebenso wenig zu wie dem Bundestag selbst das Recht der Selbstauflösung. Einem derartigen Selbstauflösungsrecht käme es aber nahe, wenn es die Parlamentsmehrheit durch eine – unter Umständen nur konstruierte – Verweigerung des Vertrauens in der Hand hätte, zu einem ihr bzw. der Bundesregierung genehmen Zeitpunkt Neuwahlen herbeizuführen. Würde man also eine nur formelle Auflösungslage ausreichen lassen, könnten die von der Verfassung gewollten Restriktionen per Mehrheitsbeschluss unterlaufen werden.

Aus der historischen Perspektive meint *Vertrauen* iSd. Art. 68 GG gemäß der deutschen verfassungsgeschichtlichen Tradition die im Akt der Stimmabgabe förmlich bekundete gegenwärtige Zustimmung der Abgeordneten zu Person und Sachprogramm des Bundeskanzlers.

Auch die Entstehungsgeschichte des Art. 68 GG und die Erfahrungen der Weimarer Zeit, in denen kein einziges Parlament die jeweilige Legislaturperiode "überstanden" hat, sprechen dafür, dass die auflösungsgerichtete Vertrauensfrage nur dann gerechtfertigt sein soll, wenn die Handlungsfähigkeit einer parlamentarisch verankerten Bundesregierung verloren gegangen ist.<sup>6</sup>

Nach alledem erfordert Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG über die normierten Voraussetzungen hinaus das Bestehen einer materiellen Auflösungslage und damit ein fehlendes Vertrauen der Abgeordneten in den Bundeskanzler. B kann die Vertrauensfrage nicht zu dem Zweck stellen, das fehlende Selbstauflösungsrecht des Bundestages zu umgehen und zu einem ihm opportun erscheinenden Zeitpunkt Neuwahlen zu ermöglichen.

**Hinweis:** Die hier dargestellte Auslegung entspricht der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung aus dem Jahr 1983 sowie in der aktuellen Entscheidung zur Vertrauensfrage (*BVerfGE* 62, 1 [36 ff.]; *BVerfG*, NJW 2005, 2669 [2671 f.]). Diese Auffassung ist jedoch nicht

<sup>6</sup> *BVerfG*, Urt. v. 25.8.2005, JZ 2005, 1049, 1051.

unbestritten. So kommt z. B. die Richterin *Lübbe-Wolff* in ihrer abweichenden Meinung (NJW 2005, 2679 ff.) zum gegenteiligen Ergebnis.

## **2. Prüfungsbefugnis des Bundesverfassungsgerichts**

### **a) Tatbestandsebene: Vorliegen der materiellen Auflösungsfrage**

Fraglich ist, inwieweit das Bundesverfassungsgericht prüfen kann, ob die Handlungsfähigkeit der Regierung für den Rest der Legislaturperiode nicht (mehr) gewährleistet ist, oder ob dem Bundeskanzler in diesem Punkt ein Beurteilungsspielraum zusteht.

Für die Beantwortung dieser Frage ist entscheidend, dass die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung von außen nur bedingt beurteilt werden kann. Angesichts der parlamentarischen und politischen Arbeitsbedingungen kann der Öffentlichkeit teilweise verborgen bleiben, wie sich das Verhältnis des Bundeskanzlers zu den seine Politik tragenden Fraktionen entwickelt. Es muss nicht offen und nicht eindeutig zu Tage treten, ob der Kanzler und seine Regierung noch über eine verlässliche parlamentarische Mehrheit verfügen. Daher ist das Bundesverfassungsgericht nicht in der Lage, die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung eindeutig und vollständig zu überprüfen. Somit ist dem Bundeskanzler ein weiterer Beurteilungsspielraum zuzugestehen.

### **b) Rechtsfolge: Stellung der Vertrauensfrage**

Fraglich ist, ob das Bundesverfassungsgericht über die Entscheidung des Bundeskanzlers, die Vertrauensfrage zu stellen, urteilen kann oder ob dem Bundeskanzler auch auf dieser Rechtsfolgenseite ein weites Ermessen eingeräumt ist.

Es ist zu vergegenwärtigen, dass die zurückgenommene Kontrolldichte des Bundesverfassungsgerichts bereits durch den in Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG vorgesehenen dreistufigen Entscheidungsprozess als gegenseitige politische Kontrolle kompensiert wird.

Das Grundgesetz hat die Entscheidung über die Auflösung des Bundestages nicht einem Verfassungsorgan allein in die Hand gegeben, sondern sie auf drei Verfassungsorgane verteilt und diesen dabei jeweils eigene Verantwortungsbereiche zugewiesen. (1) Die Verantwortungskette beginnt mit dem Bundeskanzler. (2) Sodann entscheidet der Deutsche Bundestag, ob er mittels einer Verweigerung der Vertrauensbekundung den Weg zur Auflösung eröffnet. Es ist keine Lage denkbar, in der ein Bundeskanzler das Parlament gegen dessen Willen rechtlich zwingen könnte, an seiner eigenen Auflösung mitzuwirken. Auch bei knapper Mehrheit der Regierungskoalitionen könnte der Bundeskanzler allein mit der Opposition nicht die Auflösung herbeiführen. Der Bundeskanzler könnte noch nicht einmal in rechtlich verbindlicher Weise Minister, die zugleich Abgeordnete des Deutschen Bundestages sind, als Mitglieder der Regierung anweisen, in der gewünschten Weise abzustimmen; das freie Abgeordnetenmandat geht insoweit vor. Das Parlament kann nicht nur die Vertrauensfrage positiv beantworten, sondern es hat auch die

Möglichkeit, einen neuen Bundeskanzler zu wählen. (3) Als drittes Verfassungsorgan hat schließlich der Bundespräsident in eigener Verantwortung auch eine rechtliche Beurteilung der Voraussetzungen des Art. 68 GG vorzunehmen.

Gerade das Prinzip der Gewaltenteilung vermag sich nur dann sinnvoll zu entfalten, wenn das Bundesverfassungsgericht die politische Einschätzung der Lage durch die zuvor tätigen Verfassungsorgane respektiert.<sup>7</sup> Somit ist allein zu prüfen, ob der Bundeskanzler die Grenzen seines Ermessensspielraums eingehalten hat.

**Hinweis:** Der hier dargestellte Prüfungsmaßstab ist nach Ansicht des BVerfG in der aktuellen Entscheidung zur Vertrauensfrage der Prüfung der materiellen Auflösungslage zugrundezulegen (*BVerfG*, NJW 2005, 2669 [2672 ff.]). Das Spannungsverhältnis zwischen der bundesverfassungsgerichtlichen Forderung nach einer materiellen Auflösungslage einerseits und einem restriktiven Verständnis des eigenen Prüfungsmaßstabs andererseits wird mit der Zielrichtung der Entscheidungsbegründung erklärt: Dem BVerfG komme es im Wesentlichen auf die Verhinderung eines Missbrauchs des Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG an (*Ipsen*, NJW 2005, 2201 [2203]).

Diese Auffassung ist jedoch nicht unbestritten. So forderte z. B. der Richter *Jentsch* in seiner abweichenden Meinung (NJW 2005, 2676 ff.), dass sichtbar gewordene und nachprüfbare Anhaltspunkte für die Instabilität zwischen Bundeskanzler und Bundestag bestehen müssen. Auch das Vertrauen des BVerfG in die Verantwortungskette von Bundeskanzler, Bundestag und Bundespräsident stößt nicht auf einhellige Zustimmung im Schrifttum. Kritisch wird insbesondere gesehen, dass es keiner qualifizierten Mehrheit zur Auflösung bedarf (*Pestalozza*, NJW 2005, 2817 [2818 f.]).

Die Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 1983 war in dieser Frage nicht eindeutig. Zwar hielt das BVerfG zunächst fest, dass nur zu prüfen sei, ob der Einschätzung des Bundeskanzlers verfassungsrechtlich entgegengetreten werden kann (*BVerfGE* 62, 1 [52]), prüft dann aber doch selbst, ob eine materielle Auflösungslage bestand (*BVerfGE* 62, 1 [52 ff.]) Die Überlegung, dass die Verantwortungsverteilung zwischen den obersten Bundesorganen zu einer Absenkung der Prüfungsdichte führt, findet sich bereits im Urteil aus dem Jahr 1983 – allerdings in Bezug auf die Prüfungsbefugnis des Bundespräsidenten (*BVerfGE* 62, 1 [50 f.]).

Angesichts der Zweckentfremdung des Art. 68 GG zur Parlamentsauflösung böte sich *de lege ferenda* die Einführung (durch GG-Änderung) eines Selbstaufhebungsrechts des Bundestags (ggf. mit qualifizierter Mehrheit) an, wie es auf Länderebene inzwischen allgemein üblich ist (vgl. nur Art. 43 I LV-BW; pro und contra Argumente aufführend: Wiefelspütz/Oldiges, ZRP 2005, 207; kritisch zur Selbstaufhebung: Pieper, ZRP 2006, 131 f.).

<sup>7</sup> *BVerfG*, Urt. v. 28.5.2005, JZ 2005, 149, 1053.

### **3. Verfassungskonforme Ausübung des Ermessens des B**

B müsste das Ermessen, das ihm laut Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG zusteht, in verfassungskonformer Weise ausgeübt haben. Der Bundeskanzler bringt vor, nicht (mehr) das stetige Vertrauen des Bundestags zu genießen. Laut Sachverhalt hat er zur Stützung seiner Einschätzung der politischen Kräfteverhältnisse im Deutschen Bundestag auch Tatsachen benannt, so zum Beispiel die Unbeliebtheit in der Bevölkerung, schwere Verluste in Landtagswahlen und damit einhergehend auch den Stimmverlust im Bundesrat. Von dieser Einschätzung ist angesichts des Ermessensspielraums des Bundeskanzlers nur abzuweichen, wenn ihr eine andere Einschätzung **eindeutig** vorzuziehen ist.

Hierfür könnte sprechen, dass B trotz seiner angeblich mangelnden Handlungsfähigkeit bisher noch keine einzige Abstimmung im Bundestag verloren hat. Jedoch kann die Handlungsfähigkeit auch dann verloren gehen, wenn der Kanzler zur Vermeidung offenen Zustimmungsverlusts im Bundestag gezwungen ist, von wesentlichen Inhalten seines politischen Konzepts abzurücken und eine andere Politik zu verfolgen. Somit widerspricht dies allein der Einschätzung des B nicht.

Auch der Bundesrat ist ein Bundesorgan, über das die Länder an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken (Art. 50 GG). Darin liegt ein Moment der – vom GG ausdrücklich so gewollten – föderativen Gewaltenteilung. Die praktische Arbeit mag es erleichtern, wenn in Bundestag und Bundesrat die gleichen politischen Mehrheiten bestehen. Der Bundeskanzler bedarf indes nicht des Vertrauens des Bundesrates. Art. 68 GG stützt sich allein auf das Vertrauen und das Kräfteverhältnis im Bundestag.

Abgesehen davon sieht das Grundgesetz keine Volksabstimmungen auf Bundesebene vor, so dass die Unzufriedenheit in der Bevölkerung ebenfalls als Argument dem Sinn und Zweck des Art. 68 Abs.1 S.1 GG widerspricht, der nicht eine Reaktionsmöglichkeit auf Stimmungen innerhalb der Bevölkerung einräumen soll. Dies kann jedoch nicht die Einschätzung des Kanzlers eindeutig widerlegen, denn eine solche Formulierung kann als Referenz an das Demokratieprinzip dienen und somit als legitim betrachtet werden. Es lässt sich auch nicht feststellen, dass der Kanzler ein dem Zweck des Art. 68 GG widersprechendes Plebiszit anstrebt. Im Übrigen kommt es nicht darauf an, ob die Entscheidung des Bundeskanzlers von weiteren Motiven begleitet wurde. Daher spricht die (zusätzliche) Begründung des Antrags des B, das Volk solle die Möglichkeit erhalten, seiner Politik ein neues Mandat zu geben, nicht eindeutig gegen seine politische Einschätzung einer materiellen Auflösungslage.

Ebenso wenig widerlegt das Argument, im Bundesrat liege keine Mehrheit mehr vor, die Einschätzung des Bundeskanzlers eindeutig. Schließlich kann auch hier von einem weiteren

Motiv ausgegangen werden, das zulässig ist, solange der Bundeskanzler von einem mangelnden Vertrauen im Bundestag ausgeht.

Damit ist keine andere Meinung der des Bundeskanzlers eindeutig vorzuziehen. Folglich hat er seinen Ermessensspielraum auch in verfassungskonformer Weise ausgeübt.

#### **4. Verfassungskonforme Ausübung des Ermessens des Bundespräsidenten**

Der Bundespräsident müsste sein Ermessen in verfassungskonformer Weise ausgeübt haben.

Die Anordnung der Auflösung des Bundestags gem. Art. 68 GG ist eine politische Leitentscheidung, die dem pflichtgemäßen Ermessen des Bundespräsidenten obliegt. Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG räumt ihm ausdrücklich Ermessen über diese Frage ein („kann“). Allerdings hat er bei der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen des Art. 68 GG *„die Einschätzungs- und Beurteilungskompetenz des Bundeskanzlers zu beachten, wenn nicht ein andere, die Auflösung verwehrende Einschätzung der politischen Lage [...] eindeutig vorzuziehen ist.“*<sup>8</sup> Unberührt hiervon bleibt, dass der Bundespräsident, nachdem er die Verfassungsmäßigkeit der vorangehenden Akte von Bundeskanzler und Bundestag bejaht hat, im Rahmen seines Ermessens die Lage selbständig und insoweit ohne Bindung an die Einschätzungen und Beurteilungen des Bundeskanzlers und ohne inhaltliche Bindung an die Abstimmung des Bundestags und den Auflösungsantrag des Bundeskanzlers zu beurteilen hat.

Der Bundespräsident hat den ihm vom B unterbreiteten Vorschlag, den Deutschen Bundestag aufzulösen, überprüft. Es kann nicht festgestellt werden, dass dem Bundespräsidenten bei der Ausübung des ihm eingeräumten weiten politischen Ermessens ein Verstoß gegen das Grundgesetz unterlaufen wäre. Damit hat der Bundespräsident sein Ermessen verfassungskonform ausgeübt.

### **III. Zwischenergebnis**

Die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages verstößt nicht gegen Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG. Der Antrag ist folglich unbegründet.

### **C. Ergebnis**

Der Antrag des A ist zwar zulässig, aber unbegründet und hat somit keine Aussicht auf Erfolg.

---

<sup>8</sup> BVerfG, Urt. v. 16.2.1983, NJW 1983, 735, 740.