

SACHVERHALT

Der Bundeskanzler K, dessen Regierung von einer knappen Koalitionsmehrheit im Bundestag getragen wird, gewinnt in der Mitte der Legislaturperiode den Eindruck, daß die Koalitionsparteien bei Neuwahlen erhebliche Gewinne erzielen würden.

Er stellt daraufhin im Bundestag den Antrag, ihm das Vertrauen auszusprechen. Von 500 anwesenden Abgeordneten sprechen ihm 300 Mitglieder seiner eigenen Fraktion das Vertrauen aus, 170 Abgeordnete der Oppositionsfraktion votieren gegen ihn, und 30 Abgeordnete des Koalitionspartners enthalten sich verabredungsgemäß der Stimme. Der Bundeskanzler schlägt noch am selben Tag dem Bundespräsidenten die Auflösung des Bundestages vor.

Den 30 Abgeordneten des Koalitionspartners sind unterdessen Bedenken wegen des Verfahrens gekommen. Einen Tag nach der Abstimmung fechten sie gegenüber dem Bundestagspräsidenten ihre Stimmabgabe an und erklären, sie würden nun dem Bundeskanzler das Vertrauen aussprechen. Am Vortage sei ihnen die verfassungsrechtliche Problematik ihres Verhaltens nicht voll bewußt gewesen.

Ungeachtet dessen erklärt der Bundespräsident eine Woche später den Bundestag für aufgelöst. Der Bundeskanzler, der den aus einer Auflösung des Bundestages entstehenden politischen Streit mit dem Koalitionspartner fürchtet, verweigert die Gegenzeichnung der Auflösungsverfügung des Bundespräsidenten. Letzterer meint gleichwohl, die Auflösung des Bundestages sei rechtswirksam erfolgt.

Wie ist die Rechtslage?

GLIEDERUNG

A. Bundestagsauflösung gemäß Art. 68 GG	1
I. Vertrauensfrage ohne Mehrheitsfindung	1
1. Vertrauensantrag	1
2. Abstimmung ohne Mehrheitsfindung	1
a) Mehrheit durch Anfechtung der Stimmabgaben	2
b) Meinungsstreit	2
aa) Anfechtung möglich	2
bb) Anfechtung unmöglich	3
cc) Stellungnahme	4
c) Zwischenergebnis	5
II. Auflösungsvorschlag des Bundeskanzlers	5
III. Bundestagsauflösung durch den Bundespräsidenten	5
1. Rechtmäßigkeit der Auflösungsentscheidung	5
a) Ermessen des Bundespräsidenten	5
b) Ermessenseinschränkung	6
aa) Meinungsstreit	6
(1) "weite" Auffassung der Vertrauensfrage	6
(2) "enge" Auffassung der Vertrauensfrage	8
(3) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	9
(4) Stellungnahme	10
bb) Zwischenergebnis	12
2. Unwirksamkeit der Auflösungsverfügung durch fehlende Gegenzeichnung	12
a) Meinungsstreit	12
aa) Gegenzeichnung abdingbar	12
bb) Gegenzeichnung unabdingbar	13
cc) Stellungnahme	14
b) Zwischenergebnis	15
3. Meinungsstreit	15
a) Gegenzeichnung als Vollziehbarkeitsvoraussetzung	15
b) Gegenzeichnung als Wirksamkeitsvoraussetzung	15
c) Stellungnahme	16
IV. Zwischenergebnis	16
B. Endergebnis	16

LITERATURVERZEICHNIS

- Achterberg, Norbert** Beiträge zum Parlamentsrecht
Die parlamentarische Verhandlung
Band I, 1979
(zitiert als: Achterberg, Parlamentsrecht)
- Achterberg, Norbert** Vertrauensfrage und Auflösungsanordnung
in: DVBl., 1983, S. 477-486
(zitiert als: Achterberg DVBl., 1983)
- Bonner Kommentar zum Grundgesetz** Stand: Dezember 1998
(zitiert als: BoKo/Bearbeiter)
- Degenhart, Christoph** Staatsrecht I (Staatsorganisationsrecht)
14. Auflage, 1998
(zitiert als: Degenhart)
- Delbrück, Jost / Wolfrum, Rüdiger** Die Auflösung des 9. Deutschen Bundestages
vor dem BVerfG-BVerfG 62,1
in: Jus 1983, S. 758-764
(zitiert als: Delbrück, JuS 1983)
- Dreier, Horst (Hrsg.)** Grundgesetz, Kommentar
Band II, Art. 20-82, 1998
(zitiert als: Dreier/Bearbeiter)
- Geiger, Willi** Die Auflösung des Bundestages nach
Art. 68 GG
in: JöR Band 33, 1984, S. 41-61
(zitiert als: Geiger)

- Gusseck, Lutz** Bundestagsauflösung kraft Richterspruchs?
in: NJW 1983, S. 721-724
(zitiert als: Gusseck, NJW 1983)
- Hesse, Konrad** Grundzüge des Verfassungsrechts der
Bundesrepublik Deutschland
20. Auflage, 1995
(zitiert als: Hesse)
- Hochrathner, Uwe J.** Anwendungsbereich und Grenzen des
Parlamentsauflösungsrecht nach dem Bonner
Grundgesetz
1985
(zitiert als: Hochrathner)
- Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo** Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland, Kommentar
4. Auflage, 1997
(zitiert als: Jarass/Bearbeiter)
- Katz, Alfred** Staatsrecht
13. Auflage, 1996
(zitiert als: Katz)
- Klein, Hans Hugo** Die Auflösung des Bundestages nach Art. 68
in: Zparl 14, 1973, S.402-421
(zitiert als: Klein)
- Kunig, Philip** Der Bundespräsident
in: Jura 1994, S. 217-221
(zitiert als: Kunig, Jura 1994)

- Liesegang, Helmuth** Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Bundestagsauflösung
in: NJW 1983, S. 147-153
(zitiert als: Liesegang, NJW 1983)
- Luchterhand Reihe Alternativkommentare** Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Band II, Art. 38-146
2. Auflage, 1989
(zitiert als: Altko/Bearbeiter)
- von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich** Das Bonner Grundgesetz
Band II, 2. Auflage, 1966
(zitiert als: v. Mangoldt/Klein)
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter** Grundgesetz, Kommentar
Band III, Art. 20-69
34. Lieferung, 1998
(zitiert als: Maunz/Bearbeiter)
- Maurer, Hartmut** Einigkeit und Recht und Freiheit
Festschrift für Karl Carstens
Band II, Staatsrecht, 1984
Die Gegenzeichnung nach dem Grundgesetz
S. 701-719
(zitiert als: Maurer Festschrift)
- von Münch, Ingo / Kunig, Philip (Hrsg.)** Grundgesetzkommentar
Band II, Art. 21-69
3. Auflage, 1995
(zitiert als: v. Münch/Bearbeiter)
- von Münch, Ingo** Staatsrecht

- Band I, 5. Auflage, 1993
(zitiert als: v. Münch Staatsrecht)
- Nierhaus, Michael** Entscheidung , Präsidentialakt und
Gegenzeichnung
in: Studien zum öffentlichen Recht und zur
Verwaltungslehre Band 11, 1973
(zitiert als: Nierhaus, Gegenzeichnung)
- Püttner, Günter** Vorzeitige Neuwahlen - ein ungelöstes
Reformproblem
in: NJW 1983, S. 15-16
(zitiert als: Püttner, NJW 1983)
- Sachs, Michael (Hrsg.)** Grundgesetz, Kommentar
2. Auflage, 1998
(zitiert als: Sachs/Bearbeiter)
- Schenke, Wolf-Rüdiger** Die verfassungswidrige Bundestagsauflösung
in: NJW 1982, S. 2521-2576
(zitiert als: Schenke, NJW 1982)
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz** Kommentar zum Grundgesetz
9. Auflage, 1999
(zitiert als: Schmidt/Bearbeiter)
- Schneider, Hans-Peter** Die vereinbarte Parlamentsauflösung
in: JZ 1973, S. 652-655
(zitiert als: Schneider, JZ 1973)
- Schröder, Meinhard** Parlamentsauflösung bei gesicherten
Mehrheitsverhältnissen?
in: JZ, 1982, S. 786-788

(zitiert als: Schröder, JZ 1982)

Stern, Klaus

Das Staatsrecht der Bundesrepublik

Deutschland

Band I, 2. Auflage, 1984

(zitiert als: Stern Bd. I)

Stern, Klaus

Das Staatsrecht der Bundesrepublik

Deutschland

Band II, 1980

(zitiert als: Stern Bd. II)

Trossmann, Hans

Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages

Kommentar, 1977

(zitiert als: Trossmann)

A. Bundestagsauflösung gemäß Art. 68 GG

Der Bundespräsident könnte den Bundestag verfassungsgemäß aufgelöst haben, wenn die rechtlichen Voraussetzungen des Art. 68 vorliegen.

I. Vertrauensfrage ohne Mehrheitsfindung

Dann müßte der Bundeskanzler zunächst gemäß Art. 68 I 1 im Bundestag die Vertrauensfrage gestellt haben und dieser Antrag darf nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gefunden haben.

1. Vertrauensantrag

Der Bundeskanzler besitzt nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut des Art. 68 I 1 die ausschließliche Antragsbefugnis. Er kann eigenständig entscheiden, ob und wann er die Vertrauensfrage stellt. Vorliegend hatte K ein Vertrauensvotum i. S. des Art. 68 I 1 gestellt.

2. Abstimmung ohne Mehrheitsfindung

An den Antrag schließt sich die Vertrauensabstimmung im Bundestag an, wobei zwischen dem Antrag und der Abstimmung gemäß Art 68 II ein Zeitraum von mindestens 48 Stunden liegen muß. Es ist davon auszugehen, daß diese Frist hier gewahrt wurde. Der Bundestag war ferner beschlußfähig gemäß § 45 GOBT. Weiterhin darf der Vertrauensantrag nicht die Zustimmung der Mitglieder Mehrheit des Bundestages finden. Gemäß Art. 121 ist unter der Mitglieder Mehrheit die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl zu verstehen, also die absolute Mehrheit. Die gesetzliche Mitgliederzahl ist die Zahl der Abgeordneten, die nach Maßgabe des Wahlgesetzes im konkreten Zeitpunkt sitz- und stimmberechtigt sind. Es ist daher nicht auf die zum Zeitpunkt der Abstimmung anwesenden Abgeordneten, sondern auf den jeweiligen "Sollbestand" abzustellen. Auszugehen ist bei der Bestimmung von der in § 1 I 1 BWahlG genannten allgemeinen Sollzahl von 656 Abgeordneten. Es wird unterstellt, daß hier keine Überhangmandate bestehen und die gesetzliche Mitgliederzahl daher 656 beträgt. Wegen des Erfordernisses der absoluten

Mehrheit wirken sich Stimmenthaltungen wie Gegenstimmen aus. Für die Annahme des Vertrauensantrages sind im vorliegenden Fall mindestens 329 Ja-Stimmen erforderlich. Insgesamt verweigerten jedoch 356 Parlamentarier dem Bundeskanzler das Vertrauen, wobei sich 30 Abgeordnete der Opposition der Stimme enthielten. Der Vertrauensantrag erhielt demnach nicht die Zustimmung der Mitglieder Mehrheit des Bundestages.

a) Mehrheit durch Anfechtung der Stimmabgaben

Die Vertrauensfrage könnte gleichwohl die absolute Mehrheit gefunden haben, da 30 Abgeordnete der Koalitionspartei ihre Stimmabgabe gegenüber dem Bundestagspräsidenten angefochten haben. Sie behaupteten, sich am Vortage nicht über die verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten im klaren gewesen zu sein und dem Kanzler nun doch das Vertrauen auszusprechen. Wäre dieses möglich, hätten 330 Abgeordnete dem Bundeskanzler das Vertrauen entgegengebracht und lediglich 326 gegen ihn gewählt. Die Vertrauensfrage hätte dann die absolute Mehrheit im Parlament gefunden.

b) Meinungsstreit

Es ist jedoch strittig, ob den Abgeordneten überhaupt ein Anfechtungsrecht zusteht.

aa) Anfechtung möglich

Eine Meinung erachtet die Abstimmung grundsätzlich für zulässig und verlangt folglich eine Wiederholung der Abstimmung. Eine Anfechtung soll zulässig sein, wenn es sich um einen Irrtum in der Sache oder über die Auswirkung der Abstimmung handelt. Hier irrten sich die Parlamentarier eben gerade darüber, daß ihr Vorgehen nicht im Einklang mit der Verfassung stehen könnte, weil sie eine Neinstimme abgaben, obwohl das Vertrauen zum Bundeskanzler eigentlich bestand. Ihr Ziel war es, durch die Bundestagsauflösung vorgezogene Neuwahlen herbeizuführen. Darüber hinaus könne eine negative Abstimmung äußerst weitreichende Konsequenzen haben, letztlich sogar bis zur Parlamentsauflösung führen. Das Grundgesetz sei diesbezüglich

allerdings erheblich zurückhaltend. Im gegebenen Fall könnte ein Anfechtungsrecht eine Auflösung verhindern, dieses würde der auflösungsfeindlichen Tendenz der Verfassung entgegenkommen. Weiterhin sprächen historische Aspekte für eine Anfechtungsmöglichkeit. Bereits in der Weimarer Reichsverfassung wurden Wiederholungen von Abstimmungen zugelassen, wenn sich Parlamentarier über den Abstimmungsgegenstand irrten. Ebenso werde im allgemeinen auch dann verfahren, wenn ein Irrtum von einer Fraktion geltend gemacht werde.

ab) Anfechtung unmöglich

Eine andere Meinung stellt hingegen fest, daß sich allein aufgrund der erforderlichen Rechtsklarheit die Berichtigung einer Stimmabgabe als besonders heikel erweist. Fraglich sei in diesem Zusammenhang auch, wie lange dieses Anfechtungsrecht zeitlich bestehen solle. Eine bereits erfolgte Auflösung müßte gegebenenfalls revidiert werden, womit jedoch in unzulässiger Weise sowohl in die Kompetenzen des Bundeskanzlers als auch des Bundespräsidenten eingegriffen werde. Weiterhin widerspräche es dem Grundsatz der Unverrückbarkeit der Beschlüsse, welcher ein ungeschriebenes, allgemeingültiges Prinzip des Parlamentsrechtes darstellt und vom Bundestag grundsätzlich anerkannt wird. Demnach sei ein zweifellos vorschriftsmäßig gefaßter Beschluß endgültig und unabänderlich. Das gelte insbesondere für die Ablehnung des Vertrauens gemäß Art. 68. Eine Wiederholung sei vielmehr nur unter besonderen Umständen möglich. Dies wäre der Fall, wenn verfassungsrechtliche Vorschriften außer acht geblieben sind. Der Grund hierfür liege darin, daß ein entsprechender Beschluß nichtig sei und demzufolge wiederholt werden müsse. Um ein Irrtumsproblem gehe es dabei aber nicht. Doch auch hierfür sind im vorliegenden Fall keine Anhaltspunkte gegeben. Das formelle Verfahren wurde ordnungsgemäß durchgeführt. Die Wiederholung der Abstimmung wird ferner nur dann für möglich erachtet, wenn

sich Abgeordnete aufgrund einer fehlerhaften Fragestellung im Irrtum befänden. Die Abstimmungsfrage sei hier jedoch klar gestellt worden, einen Irrtum könne es von daher nicht geben oder er müsse zu Lasten der Abstimmenden ausfallen.

ac) Stellungnahme

Auf Abstimmungswiederholungen wegen Irrtums können die bürgerlich-rechtlichen Vorschriften gemäß §§ 119 ff BGB nicht anwendbar sein, weil sie auf den Abschluß zivilrechtlicher Rechtsgeschäfte zugeschnitten sind und schon auf das Verwaltungsrecht nicht übertragen werden können. Außerdem ist eine effektive und produktive Arbeit im Parlament nicht gewährleistet, wenn Beschlüsse wieder aufgehoben und Abstimmungswiederholungen durchgeführt werden müßten. Im vorliegenden Fall wurde den 30 Abgeordneten mit der 48-Stunden-Frist zwischen dem Vertrauensantrag und der Abstimmung über den Antrag ausreichend Zeit eingeräumt, um etwaige Irrtümer aufzuklären. Folglich erscheint es nicht erforderlich, den Abgeordneten durch die Möglichkeit einer Anfechtung ihrer Stimmabgabe ein Reuerecht einzuräumen. Der zweiten Meinung ist sich demnach anzuschließen. Die Unverrückbarkeit des Abstimmungsbeschlusses tritt infolgedessen mit der Bekanntmachung des Abstimmungsergebnisses ein.

c) Zwischenergebnis

Der Vertrauensantrag des K hat nicht die absolute Mehrheit im Parlament erhalten und ist folglich gescheitert.

II. Auflösungsantrag des Bundeskanzlers

Aufgrund der Ablehnung der Vertrauensfrage kann der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten gemäß Art. 68 I 1 die Auflösung des Bundestages vorschlagen, wobei er zu beachten hat, daß die das Auflösungsrecht begrenzende 21-Tage-Frist gemäß Art. 68 I 1 mit dem Ende der Abstimmung im Bundestag zu laufen beginnt. K hat dem Bundespräsidenten hier fristgemäß die Auflösung des Bundestages vorgeschlagen. Die formellen

Voraussetzungen einer Bundestagsauflösung nach gescheiterter Vertrauensfrage liegen somit vor.

III. Bundestagsauflösung durch den Bundespräsidenten

Gemäß Art. 68 I 1 kann der Bundespräsident daraufhin grundsätzlich die Auflösung des Bundestages vornehmen.

1. Rechtmäßigkeit der Auflösungsentscheidung

Fraglich ist, ob die Auflösungsverfügung des Bundespräsidenten im folgenden Fall auch verfassungsgemäß und rechtswirksam ist. Es ist daher zunächst auf das Ermessen des Bundespräsidenten abzustellen.

a) Ermessen des Bundespräsidenten

Bei der Entscheidung des Bundespräsidenten, den Bundestag gemäß Art. 68 I 1 aufzulösen, ist ihm grundsätzlich ein Ermessen eröffnet. Dieses ergibt sich schon aus dem Sinngefüge des Art. 68 insgesamt, denn eine Parlamentsauflösung ist nur möglich, wenn drei oberste Verfassungsorgane - Bundeskanzler, Bundestag und eben der Bundespräsident - in einem gestuften Verfahren jeweils selbständige politische Beurteilungen gefällt haben. Eine Auflösung soll daher nur unter der gegenseitigen Kontrolle aller Beteiligten möglich sein. Dies legt einen selbständigen politischen Beurteilungs- und Handlungsspielraum des Bundespräsidenten nahe, wobei er jedoch die Einschätzungs- und Beurteilungskompetenz des Bundeskanzlers prinzipiell zu beachten hat.

b) Ermessenseinschränkung

Da Art. 68 jedoch einen zeitlich gestreckten Tatbestand normiert, ist das Ermessen nur eröffnet, wenn im Entscheidungszeitpunkt die verfassungsrechtlichen Erfordernisse hierfür vorliegen.

Fraglich ist daher, ob im vorliegenden Fall eine Verfassungswidrigkeit auf einer vorherigen Verfahrensstufe vorliegt, die sich auf die Entscheidung des Bundespräsidenten auswirkt und ihm ein Ermessen untersagt. Dieses könnte hier die Unzulässigkeit der unechten Vertrauensfrage sein.

aa) Meinungsstreit

Darüber, ob die unechte Vertrauensfrage möglich ist, oder ob über den Wortlaut des Art. 68 I hinaus eine materielle Auflösungslage vorliegen muß, herrscht ein Meinungsstreit.

(1) "weite" Auffassung der Vertrauensfrage

Die Vertreter der weiten Auffassung erklären die negative Vertrauensfrage grundsätzlich für zulässig. Weder aus dem Wortlaut noch aus der Entstehungsgeschichte des Art. 68 lasse sich entnehmen, daß es dem Kanzler bei der Vertrauensfrage darum gehen muß, ein positives Votum zu erlangen. Diese Entmythologisierung des Vertrauensbegriffs wird zugleich mit dem von der Verfassung geforderten Respekt vor einem ungeschmälert freien Abgeordnetenmandat gemäß Art. 38 I 1 begründet. Der Kanzler dürfe den Antrag daher auch mit der Absicht stellen, lediglich zu Neuwahlen zu gelangen. Die Vertreter dieser Auffassung verdeutlichen, daß es im übrigen beinahe nicht realisierbar sei, dem Bundeskanzler das Fehlen einer für unerlässlich gehaltenen Motivationslage nachzuweisen. Er sei daher bei seiner Entscheidung an festgelegte und überprüfbare Voraussetzungen nicht gebunden. Um die Gefahr einer Manipulation und der verdeckten Einführung eines Selbstaufhebungsrechtes des Bundestages zu verhindern, wird hervorgebracht, daß durch Art. 68 letztlich nur der Bundeskanzler eine Auflösung initiieren könne und dessen zurückhaltende Anwendung zum einen durch die im Zusammenwirken von drei obersten Verfassungsorganen liegende Verfahrenssicherung, zum anderen durch das hohe politische Risiko - denn es muß stets ein hohes Maß an politischem Einverständnis gegeben sein - hinreichend reglementiert werde. Überdies wird auch die oftmals geforderte Einführung eines Selbstaufhebungsrechtes für überflüssig erachtet, da sich die Auflösung nach einer unechten Vertrauensfrage im Rahmen der vom Grundgesetz ermöglichten politischen Wirklichkeit befände. Die Vertreter dieser Ansicht sehen zudem ein Verfassungswandel des Art. 68. Einerseits

hinsichtlich des Anwendungsbereichs aufgrund einer Entwicklung der Bundestagswahl hin zur Kanzlerwahl, andererseits durch das einverständliche Zusammenwirken der Parteien, die sich über Neuwahlen einigen.

(2) "enge" Auffassung der Vertrauensfrage

Die Vertreter des engen Verständnisses fordern hingegen, die Auflösung auf die Fälle zu beschränken, in denen der Kanzler seine Mehrheit im Parlament tatsächlich verloren hat, ansonsten würde der Begriff des Vertrauens sinnentleert. Dieses begründen sie damit, daß nur der Kanzler selbst den Impuls für die Parlamentsauflösung geben könne und Art. 68 somit als eine Waffe des Bundeskanzlers gegenüber einer destruktiven, die Regierungsarbeit hindernden Parlamentsmehrheit zu verstehen sei. Ferner ergebe sich aus Art. 68 mit hinreichender Deutlichkeit, daß die Vertrauensfrage als "Bitte um Zustimmung" aufzufassen sei. Sie könne daher nur das Ziel verfolgen, die Parlamentsmehrheit zu erhalten oder wiederherzustellen. Es wird befürchtet, daß eine Parlamentsauflösung bei einer Zulassung der negativen Vertrauensfrage schon dann möglich sei, wenn es gelingen würde, eine politische Instabilität zu arrangieren. Dann aber sei die Einführung eines Selbstauflösungsrechtes besser und ehrlicher als eine derartig fingierte Auflösung über Art. 68. Verwiesen wird ferner auf den Willen der Verfassungsväter, die nach den leidvollen Erfahrungen in der Weimarer Republik das Parlament so lange wie möglich in Funktion halten wollten, so daß die Möglichkeit zu einer Parlamentsauflösung nur als ultima ratio in Betracht komme. Ansonsten würde Art. 68 ein Selbstauflösungsrecht eröffnen, welches unter anderem auch im Widerspruch zu Art. 79 stehe. Überdies würde der Schutz parlamentarischer Minderheiten untergraben, wenn die Regierung und die sie tragende Bundestagsmehrheit die Vertrauensfrage mißbraucht, um für sich geeignete Wahltermine durchzusetzen. Kritisiert wird weiterhin, daß sich bei einer Zulassung der unechten Vertrauensfrage Veränderungen des parlamentarischen

Systems ergäben, wie etwa ein plebiszitäres Gefälle, durch eine erweiterte Möglichkeit des Appells an den Wähler, sowie ein Machtzuwachs des Bundeskanzlers. Einige Vertreter meinen ergänzend, daß nicht schon der Antrag des Kanzlers verfassungswidrig sei, sondern vielmehr das Abstimmungsverhalten derjenigen Abgeordneten, die dem Kanzler ihr Vertrauen nicht bekunden, obwohl sie es ihm schenken.

(3) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Das BVerfG hat zur vorliegenden Problematik in seiner Entscheidung vom 16.02.1983 Stellung bezogen. Dabei sind Erkenntnisse beider bereits erläuterten Ansichten in das Urteil eingeflossen. Das BVerfG verlangt, daß der Bundeskanzler das vorab vereinbarte Auflösungsverfahren nur dann anstreben dürfe, wenn es für ihn politisch nicht mehr gewährleistet sei, mit den im Bundestag bestehenden Kräfteverhältnissen weiterzuregieren. Er müsse in seinem Tun so eingeschränkt sein, daß er eine vom stetigen Vertrauen der Mehrheit getragene Politik nicht zweckmäßig zu verfolgen möge. Diese "politisch instabile Lage" sei demnach ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des Art. 68 I 1. Weiterhin wird darauf hingewiesen, daß dem Bundeskanzler die primäre Einschätzungs- und Beurteilungskompetenz hinsichtlich des Vorliegens einer instabilen Situation zukomme. Soweit seine Einschätzung vertretbar sei, haben sowohl die anderen am Verfahren beteiligten oberen Staatsorgane, als auch das BVerfG selbst dieses zu respektieren. Art. 68 wird zu einer offenen Verfassungsnorm erklärt, die der Konkretisierung zugänglich und bedürftig sei. Daher wird das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal aus der in Art. 68 selbst angelegten Systematik und aus seiner Stellung im gesamten Verfassungsgefüge sowie aus dem verfassungsrechtlichen Hintergrund hergeleitet. Das Grundgesetz habe sich nämlich für ein parlamentarisches Regierungssystem entschieden, in dem der Stabilität der Regierung ein weit höherer Rang zukomme, als

unter der Weimarer Reichsverfassung. Das Grundgesetz schließe ein Selbstauflösungsrecht des Bundestages im Gegensatz zum Auflösungsrecht des Reichspräsidenten nach Art. 25 Weimarer Reichsverfassung aus. Vielmehr werden deutliche und hohe Hemmschwellen für eine Auflösung aufgestellt.

(4) Stellungnahme

Die Position der Rechtsprechung ist grundsätzlich überzeugend. Dem BVerfG, wie auch den Vertretern der „weiten Ansicht“ ist darin zuzustimmen, daß die unechte Vertrauensfrage nicht schlechthin für verboten erachtet werden darf. Das Wort "Vertrauen" wurde bereits in Art. 5 der Weimarer Reichsverfassung gebraucht und meine lediglich die förmliche Erklärung der Bereitschaft, Person und Sachprogramm des Reichskanzlers zu befürworten. Diesen Sinn habe der Ausdruck Vertrauen auch in Art. 68 I 1 beibehalten. Dem BVerfG muß weiterhin beigespflichtet werden, daß jegliche Überprüfung der Motive der abstimmenden Abgeordneten ausscheiden muß. Das Grundgesetz sieht durch das freie Entscheidungsrecht des Bundespräsidenten eine politische Überprüfung der parlamentarischen Mehrheitsentscheidung vor. Dieses politisch ausgewogene System der "checks and balances" darf nicht aufgehoben werden. Darüber hinaus werden durch das vom BVerfG herausgearbeitete ungeschriebene Tatbestandsmerkmal sachgerechte und wirksame Barrieren gegen eine Zweckentfremdung des Art. 68 errichtet. Der Auffassung der Rechtsprechung ist demnach zu folgen. K hätte im vorliegenden Fall die Vertrauensfrage nur dann stellen dürfen, wenn eine politisch instabile Situation zwischen ihm und dem Parlament im Zeitpunkt der Abstimmung bestünde. Die Beurteilung dieses Tatbestandsmerkmals wird hier somit zur entscheidenden Schlüsselfrage. Ein Indiz für die Annahme eines politisch unbeständigen Zustandes könnte sein, daß sich die Regierung nur auf eine sehr knappe Mehrheit stützen kann. Mit 330 Abgeordneten bei einem Bundestag mit 656 gesetzlichen

Mitgliedern, haben sie lediglich ein Mandat mehr, als für die absolute Mehrheit zwingend erforderlich ist. Art. 68 darf zwar gewiß nicht dazu ausgebeutet werden, sich mit dem Instrument der Parlamentsauflösung sichere Mehrheiten zu beschaffen, wenn davon ausgegangen werden kann, daß im Wahlvolk entsprechende politische Strömungen bestehen. Allerdings kann es aufgrund der knappen Mehrheitsverhältnisse schlagartig zu Pattsituationen kommen, falls Abgeordnete der eigenen Richtung bei Beschlüssen abweichend abstimmen. Das aber würde eine Lähmung der Regierungsarbeit bedeuten. Hierdurch könnte der Kanzler letztlich so unter Druck gesetzt werden, daß eine wirkungsvolle Arbeit im Parlament nicht mehr gewährleistet wäre. Dieses könnte zur Folge haben, daß die Bundesregierung relativ einfach zu erpressen ist. Auch die Tatsache, daß im vorliegenden Fall der überwiegende Teil der im Bundestag vertretenen Parteien in dem Wunsch nach Neuwahlen übereinstimmt begründet nicht allein die Verfassungsmäßigkeit der Parlamentsauflösung. Es ist lediglich als relativ gewichtiges Indiz dafür anzusehen, daß kein Mißbrauch vorliegt. Vielmehr wird die Regierung des K hier immer noch von der Mehrheit getragen. Aus dem Umstand, daß K die Vertrauensfrage erst in der Mitte der Legislaturperiode stellt ergibt sich außerdem, daß es ihm immerhin möglich war, bereits zwei Jahre zu regieren. Von einer Lähmung oder sogar Erstarrung der parlamentarischen Regierungsarbeit kann daher keine Rede sein. Vielmehr verfolgt K hier einzig und allein wahltaktische und machtpolitische Ziele, nämlich seine im Grunde bestehende Mehrheit zu stärken. Das BVerfG stellt jedoch klar, daß nicht einmal besondere Schwierigkeiten der sich in der laufenden Wahlperiode stellenden Aufgaben eine instabile Lage rechtfertigen sollen. Folglich liegt eine politisch instabile Lage hier nicht vor.

ab) Zwischenergebnis

Die Vertrauensfrage des K war unzulässig und verfassungswidrig. Dieser Verfassungsverstoß wirkt sich im Verfahren bis zur

Auflösungsentscheidung des Bundespräsidenten aus. Ihm war demnach kein Ermessensspielraum eröffnet und er hätte den Bundestag nicht für aufgelöst erklären dürfen. Dieses hat er aber trotzdem getan. Fraglich ist, welche Rechtsfolgen sich aus dieser Auflösungsverfügung ergeben.

2. Unwirksamkeit der Auflösungsverfügung durch fehlende Gegenzeichnung

Diese könnte aufgrund der fehlenden Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler unwirksam sein. Grundsätzlich ist der Bundeskanzler für die Gegenzeichnung zuständig, was sich bei der Auflösungsanordnung daraus ergibt, daß es eine Frage von grundlegender politischer Bedeutung ist. K verweigerte die Gegenzeichnung endgültig, weil er aufgrund der folgenden Parlamentsauflösung Streitigkeiten mit dem Koalitionspartner vermutete.

a) Meinungsstreit

Fraglich ist, ob K verpflichtet war gegenzuzeichnen. Dieses ist umstritten.

aa) Gegenzeichnung abdingbar

Das die Auflösungsanordnung nach Art. 68 I 1 noch der Gegenzeichnung bedürfe, und der Bundeskanzler diese noch verweigern kann, erscheint nach einer Ansicht zweifelhaft und dürfe zumindest nicht selbstverständlich sein. Immerhin sei eine solche Auflösung nur auf Vorschlag des Bundeskanzlers und insoweit nicht ohne dessen Einverständnis möglich. Es könne daher auch nicht ausschlaggebend sein, daß sich in der bis zu 21 Tagen dauernden Bedenkzeit des Bundespräsidenten die Gegebenheiten verändern könnten, denn dann wäre der Auflösungsvorschlag des Bundeskanzlers für ihn schließlich ohne jegliche Bindung. Auch im Hinblick auf Sinn und Zweck der Gegenzeichnung, nämlich die Einheitlichkeit der Staatsführung zu gewährleisten und die politische Verantwortlichkeit des Gegenzeichnenden gegenüber dem parlamentarisch nicht verantwortlichen Bundespräsidenten zu begründen, erscheint diese

hier sinnwidrig. Geht man von einem weiten Ermessen des Staatsoberhauptes aus, so könne man dieses nicht durch eine spätere Gegenzeichnungspflicht weitestgehend beseitigen. Wird das Ermessen hingegen als eingeschränkt angesehen, erscheine gerade bei einer manipulierten Vorgehensweise des Bundeskanzlers und der ihn im Grunde tragenden Parlamentsmehrheit eine Gegenzeichnungspflicht sinnlos, denn die Bundesregierung und der Kanzler schaffen doch erst die Voraussetzungen für eine Bundestagsauflösung und vorzeitige Neuwahlen, die politisch auch ohne Gegenzeichnung ihnen zugerechnet würden. Weiterhin besteht die Ansicht, daß es sich bei Art. 68 um eine Ausnahme i.S. des Art. 58 handelt, die keiner Gegenzeichnung bedarf.

ab) Gegenzeichnung unabdingbar

Eine andere Meinung beharrt hingegen auf eine Gegenzeichnungspflicht, die unentbehrlich sein soll. Die Auflösungsentscheidung des Bundespräsidenten bringe weitreichende Rechtswirkungen mit sich, so entfallen unter anderem alle Abgeordnetenmandate ersatzlos. Vor diesem Hintergrund sei die Maßnahme des Staatsoberhauptes als eine Anordnung und Verfügung i. S. des Art. 58 zu qualifizieren und unterliege daher grundsätzlich der Gegenzeichnungspflicht durch den Bundeskanzler. Verstärkt werde dieses durch den Umstand, daß erst der Auflösungsvorschlag des Kanzlers die Voraussetzung für die Verfügung des Bundespräsidenten schaffe. Anhand des eindeutigen Wortlautes des Art. 58 S. 2 liegt hier auch keine Ausnahme vor, nach der auf eine Gegenzeichnung verzichtet werden kann. Von den beiden einzigen Fällen, in denen das Grundgesetz eine Bundestagsauflösung vorsieht, schließt Art. 58 S. 2 lediglich den des Art. 63 IV 3 von der Gegenzeichnungsbedürftigkeit aus. Grund dafür ist, daß ein gegenzeichnungsfähiger Kanzler in diesem Fall gerade nicht vorhanden sei. Der Sinn der Gegenzeichnung dauere auch weiter fort, als sich in der Zeitspanne vom Auflösungsvorschlag bis zur

Auflösungsentscheidung durch den Bundespräsidenten gewichtige politische Veränderungen für den Bundeskanzler ergeben könnten und es daher sinnvoll erscheine, den Bundeskanzler an der Auflösung nicht völlig auszuschließen.

ac) Stellungnahme

Es muß prinzipiell im Ermessen des Bundeskanzlers liegen, ob er die Auflösungsanordnung gegenzeichnet, da er letztlich auch die parlamentarische Verantwortung zu tragen hat. Es kann dem K daher nicht zugemutet werden die Gegenzeichnung vorzunehmen, wenn er sie für politisch nicht opportun hält. Weiterhin wird durch die Gegenzeichnungsverweigerung des K die Zurückhaltung der Verfassung hinsichtlich von Parlamentsauflösungen berücksichtigt, die das Grundgesetz als absolute Ausnahme betrachtet. Überdies ist die Gegenzeichnungsbedürftigkeit auch nur dann zweckmäßig, wenn davon ausgegangen werden kann, daß dem Bundeskanzler trotz seines Vorschlags die Möglichkeit eingeräumt wird, die Gegenzeichnung nach seinem Ermessen auch noch zu verweigern. Dieses betont ebenfalls die Gewichte Verteilung zwischen dem Regierungschef und dem Staatsoberhaupt. Der zweiten Meinung ist demnach zuzustimmen.

b) Zwischenergebnis

Art 58 S. 1 sieht die Gegenzeichnung, welche im gegebenen Fall endgültig unterblieb, als Gültigkeitsvoraussetzung für die Amtshandlung des Bundespräsidenten vor.

3. Meinungsstreit

Umstritten ist jedoch, was unter dem Begriff Gültigkeit i. S. des Art. 58 S. 1 zu verstehen ist und welche Rechtsfolgen sich an eine fehlende Gegenzeichnung knüpfen.

a) Gegenzeichnung als Vollziehbarkeitsvoraussetzung

Eine Meinung geht davon aus, daß Gültigkeit mit Vollziehbarkeit gleichzusetzen ist. Folglich seien Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten, bei denen eine Gegenzeichnung abgelehnt wurde, unvollziehbar. Die Vertreter dieser Ansicht stellen auf die Entstehungsumstände der Gegenzeichnung ab. Im damaligen

monarchischen Staat sei es undenkbar gewesen, daß eine ohne Gegenzeichnung erlassene Anordnung rechtswirksam ist. Als Konsequenz müsse Gültigkeit daher mit Vollziehbarkeit gleichgesetzt werden.

b) Gegenzeichnung als Wirksamkeitsvoraussetzung

Eine andere Ansicht legt dar, daß eine endgültige Ablehnung der Gegenzeichnung nicht lediglich zur Unvollziehbarkeit, sondern zur Unwirksamkeit und somit Nichtigkeit führe. Begründet wird dieses mit dem eindeutigen Verfassungstext des Art. 58 S. 1, denn demnach meine Gültigkeit soviel wie Geltung. Es wird angeführt, daß die Geltung zwar die Vollziehbarkeit beinhalte, aber weit über sie hinausreiche. Dieses zeige sich gleichermaßen bei fundamentalen Akten des Bundespräsidenten, wie etwa die Ernennung eines Beamten, wo eine Vollziehung im ursprünglichen Verständnis gar nicht möglich sei.

c) Stellungnahme

Aufgrund des unmißverständlichen Wortlaut des Art. 58 S. 1 ist ein Gleichstellen von Gültigkeit mit Unvollziehbarkeit heute nicht mehr haltbar. Lediglich in der konstitutionellen Staatsform und auch noch im Weimarer System konnte es bezüglich der Rechtsfolgen nach einer unterbliebenen Gegenzeichnung Zweifel geben. Der zweiten Meinung wird somit gefolgt.

IV. Zwischenergebnis

Die Auflösungsanordnung des Bundespräsidenten ist demnach nicht nur unvollziehbar, sondern unwirksam.

B. Endergebnis

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 68 liegen somit nicht vor. Die Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten war daher verfassungswidrig. Folglich wurde der Bundestag nicht aufgelöst.