



Selbstauflösungsrecht des Parlaments

Das Grundgesetz kennt weder ein generelles Auflösungsrecht des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung oder den Bundespräsidenten noch ein Selbstauflösungsrecht. Die **Auflösungsmöglichkeit** und damit verbunden ein früherer Zeitpunkt für die Bundestagswahl ist nur in zwei genau umgrenzten Ausnahmefällen vorgesehen. Im ersten Fall wählt der Bundestag auch im letzten Wahlgang nach **Art. 63 Abs. 4 GG** keinen Bundeskanzler, der die Stimmen der Mehrheit seiner Mitglieder auf sich vereinigt. Im zweiten Fall wird ein vom Bundeskanzler gestellter Antrag, ihm das Vertrauen auszusprechen, durch den Bundestag abgelehnt und der Bundestag wählt seinerseits keinen anderen Bundeskanzler mit der Mehrheit seiner Mitglieder (**Art. 68 GG**).

Der Grundgesetzgeber hat die Möglichkeiten der Auflösung bewusst auf diese beiden Fälle beschränkt - insbesondere im Hinblick auf die Erfahrungen in der Weimarer Republik, in der alle sieben zwischen 1920 und 1931 gewählten Reichstage vorzeitig aufgelöst worden waren. Die **Weimarer Reichsverfassung** (WRV) kannte zwar ebenfalls kein Selbstauflösungsrecht des Parlaments, wohl aber das Misstrauensvotum nach Art. 54 S. 2 WRV und die Vertrauensfrage der Regierung. Letztere war nicht ausdrücklich vorgesehen, wurde aber entsprechend der Vertrauensabhängigkeit laut Art. 54 S. 1 WRV als zulässig erachtet. Im Falle ihrer Verneinung hatte sie keine Rücktrittsverpflichtung zur Folge und unterschied sich dadurch von einem Misstrauensvotum. Von noch größerer Bedeutung war die Möglichkeit des Reichspräsidenten, den Reichstag nach Art. 25 Abs. 1 WRV aufzulösen, jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlass. Ihm stand damit im Prinzip ein unbeschränktes Auflösungsrecht zu, denn auch die Gegenzeichnung des Reichskanzlers bewirkte keine wirksame Einschränkung.

Mit der Frage einer Grundgesetzänderung zur Einführung eines Selbstauflösungsrechts des Bundestages haben sich bereits die **Enquete-Kommission Verfassungsreform** (1972 und 1976) sowie die **Gemeinsame Verfassungskommission** (1993) auseinandergesetzt. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform schlug in ihrem Schlussbericht aus dem Jahre 1976 vor, einen Art. 39 Abs. 2 in das Grundgesetz aufzunehmen, der einem Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages das Antragsrecht und einer Zweidrittelmehrheit die Entscheidung zugunsten einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode einräumte. Dieser Vorschlag fand jedoch nicht die nötige Mehrheit. Im Februar 1993 stellten die Mitglieder in der Gemeinsamen Verfassungskommission dann den Antrag, Art. 39 GG durch einen neuen Absatz 1a wie folgt zu ergänzen: „Auf Antrag eines Drittels seiner Mitglieder kann der Bundestag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen, die Wahlperiode vorzeitig zu beenden. Zwischen dem Antrag und der Abstimmung müssen zweiundsiebzig Stunden liegen.“ Die Frist von sechzig Tagen, in der im Falle einer Auflösung des Bundestages die Neuwahl gemäß Art. 39 Abs. 1 S. 4 GG stattzufinden hat, sollte entsprechend gelten. Der zunächst bestehende Konsens über die Einführung eines Selbstauflösungsrechts des Bundestages konnte bis zur Abstimmung am 17. Juni 1993 nicht aufrecht gehalten werden, so dass auch diesmal der Antrag nicht die nötige Zweidrittelmehrheit erhielt.

Nach Auffassung der **Kritiker** eines parlamentarischen Selbstauflösungsrechts hat sich die restriktive Regelung der Auflösungsmöglichkeiten im Grundgesetz als ein Stabilitätsfaktor erwiesen, anders als die Auflösungspraxis der Weimarer Zeit auf der Grundlage insbesondere des generellen präsidentialen Auflösungsrechts nach Art. 25 WRV. Mit einem generellen Selbstauflösungsrecht werde dem Parlament der Weg eröffnet, sich bei politischen Schwierigkeiten und in anderen kritischen Lagen der Verantwortung zu entziehen und in vorgezogene Wahlen zu flüchten, statt sich um eine Verständigung und sachliche Lösung zu bemühen. Der Bundespräsident wäre in einem solchen Verfahren auch nicht in gleichem Maße involviert wie nach geltendem Recht. Außerdem stelle sich die Frage der korrekten Behandlung der kleineren Fraktionen. Darüber hinaus entwerte ein Selbstauflösungsrecht die Funktion sowohl des konstruktiven Misstrauensvotums nach Art. 67 GG als auch der Vertrauensfrage nach Art. 68 GG. Sie untergrabe die starke Stellung des Bundeskanzlers, der bislang nur durch einen Nachfolger mit Kanzlermehrheit gestürzt werden könne. Ermächtige man hingegen nur den Bundeskanzler dazu, einen Antrag auf Selbstauflösung im Bundestag zu stellen, dann dränge sich die Frage auf, welche Notwendigkeit eine klassische Vertrauensfrage überhaupt noch habe, die wiederum nach geltendem Recht ein notwendiges Gegenstück zum konstruktiven Misstrauensvotum darstelle.

Befürworter eines Selbstauflösungsrechts argumentierten hingegen, dass in einer parlamentarischen Situation, die nur durch Neuwahlen sinnvoll gelöst werden könne, dieser Weg ermöglicht werden sollte. Die politische und gesellschaftliche Situation in der Weimarer Republik sei mit der heutigen Situation nicht vergleichbar. Außerdem gehe ein solcher Vergleich schon deshalb fehl, weil sich nach der Weimarer Reichsverfassung das Parlament nicht selbst auflösen konnte. Wenn man die Befugnis zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode als Recht des Parlaments ausgestalte, dann entspreche dies auch der durch das Grundgesetz vorgenommenen politischen Gewichtsverteilung zwischen Bundestag, Bundeskanzler und Bundespräsidenten. Manipulationsversuche könnten durch ein ausreichendes Mehrheitserfordernis – etwa einer Zweidrittel-, Dreiviertel- oder sogar Vierfünftelmehrheit - vermieden werden. Im Übrigen sei darauf hinzuweisen, dass alle Landesverfassungen ein solches Recht vorsähen.

Die Verfassungen aller Bundesländer enthalten eine Regelung zur **Selbstauflösung der Landesparlamente**. Dies ist in der Mehrzahl der Landesverfassungen an einen Antrag eines Drittels bzw. eines Viertels der Mitglieder auf Selbstauflösung gebunden, welchem zwei Drittel der Mitglieder zustimmen müssen. In einzelnen Ländern genügt für diesen Schritt sogar die absolute Mehrheit der Abgeordneten. Dennoch ist eine Selbstauflösung in der Vergangenheit nur vereinzelt geschehen. Die erste Selbstauflösung erfolgte 1970 in Niedersachsen, als die damalige Große Koalition beendet werden sollte und eine andere Mehrheit nur noch mit Unterstützung der NPD möglich war. In Berlin kam es 2001 und in Hamburg 2003/2004 zur Selbstauflösung des Landesparlaments und zu vorgezogenen Wahlen.

Im **internationalen Vergleich** finden sich dagegen nur selten parlamentarische Selbstauflösungsrechte in anderen Verfassungen. Ein solches kennt etwa Art. 29 Abs. 2 der österreichischen Bundesverfassung. Dies könnte daran liegen, dass in anderen Staaten das Staatsoberhaupt unter relativ leichten Voraussetzungen das Parlament auflösen kann und ein zusätzliches Selbstauflösungsrecht deshalb überflüssig ist. Vor diesem Hintergrund lassen internationale Vergleiche nur bedingt Rückschlüsse auf die Situation in Deutschland zu, wo die Kompetenzen des Bundespräsidenten hinsichtlich einer vorzeitigen Parlamentsauflösung sehr eingeschränkt sind.

Quellen / Weiterführende Hinweise:

- BT-Drs. 6/3829 vom 21.9.1972 und 7/5924 vom 9.12.1976 (Zwischenbericht und Schlussbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform)
- BT-Drs. 12/6000 vom 5.11.1993 (Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission)