Übungsfall 3
„Als Bundeskanzlerin hat man es nicht leicht"

[*Anmerkung*: Aufgabe 1 behandelt das BVerfG Urteil zum Antrag der AfD-Fraktion gegen Merkels Flüchtlingspolitik vom 11. Dezember 2018 – Aktenzeichen 2 BvE 1/18. Dazu werden Standardprobleme wie die Beteiligtenfähigkeit der Fraktion und die Prozessstandschaft für den Bundestag mit einbezogen.
Aufgabe 2 behandelt das klassische Problem der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers und das Recht zur Auflösung des Bundestages]

Sachverhalt

Im Jahr 2015 kam es zu einem starken Anstieg von Personen, die in der Bundesrepublik Deutschland Schutz suchten; ein großer Teil gelangte über die sogenannte Balkanroute aus der Republik Österreich kommend nach Deutschland.

Mit Wirkung vom 13. September 2015 wurden an den deutschen Grenzen, schwerpunktmäßig an der deutsch-österreichischen Grenze, vorübergehend wieder Grenzkontrollen eingeführt. Im Zusammenhang damit wurde von der Bundesregierung B die Entscheidung getroffen, Drittstaatsangehörige, die in Deutschland um Schutz nachsuchen, nicht an der Grenze zurückzuweisen.

Die Antragstellerin, die A-Fraktion, gehört seit Beginn der 19. Legislaturperiode (infolge der Bundestagswahl im September 2017) erstmals dem Deutschen Bundestag an. Seitdem machte sie das Verhalten der Bundesregierung B im Zusammenhang mit der Zuwanderung von Schutzsuchenden bereits zum Gegenstand verschiedener (Kleiner) Anfragen im Bundestag.

Die A-Fraktion ist der Ansicht, dass die Bundesregierung durch die Duldung der Einreise von Asylbewerbern sowie die Eröffnung und Durchführung von Asylverfahren in bestimmten, näher bezeichneten Fällen die Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages und dadurch zugleich den Gewaltenteilungsgrundsatz verletzt habe. Außerdem habe die Bundesregierung auch den Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes verletzt. Die Duldung der Migration von Ausländern aus Staaten, die nicht dem sogenannten Schengen-Raum angehören, wäre allenfalls nur auf Grundlage eines vom parlamentarischen Gesetzgeber zu erlassenden „Migrationsverantwortungsgesetzes" zulässig. Ohne dieses seien Asylbewerber jedoch an den Grenzen zurückzuweisen. Zudem sei die Wesentlichkeitstheorie verletzt, nach der die wesentlichen Fragen vom Gesetzgeber selbst in Form eines formellen Gesetzes behandelt werden müssten. Die Frage der Grenzöffnung sei eine derart wesentliche Frage.

Es gehe im vorliegenden Verfahren nicht um eine abstrakte umfassende Rechtsaufsicht über die Bundesregierung, sondern um die Geltendmachung organschaftlicher Rechte des Deutschen Bundestages. Darüber hinaus ist die A-Fraktion der Ansicht, dass sie ein spezielles Rechtsschutzbedürfnis habe, da ihr keine politisch-parlamentarischen Möglichkeiten zur Verfügung stünden, um gegen die Ausschaltung des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung B vorzugehen.

Die A-Fraktion stellt deshalb einen Antrag vor dem BVerfG, festzustellen, dass das Verhalten der Bundesregierung den Bundestag in seinen verfassungsrechtlich garantierten Rechten verletzt habe.

Die Bundesregierung sieht das alles ganz anders. Der Antrag der A-Fraktion sei nicht nur unbegründet, sondern sogar bereits unzulässig. Zum Zeitpunkt der von ihr gerügten Handlungen sei die A-Fraktion noch nicht einmal Teil des Bundestages gewesen. Außerdem sei das Organstreitverfahren ein kontradiktorisches Verfahren, dessen Ziel die Abgrenzung von Kompetenzen der verschiedenen Verfassungsorgane ist. Eine Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns erfolge im Rahmen eines Organstreitverfahrens gerade nicht.

Aufgabe 1: Ist der Antrag der A-Fraktion vor dem BVerfG zulässig?

Abwandlung

Der Großteil der Bevölkerung in der Bundesrepublik ist infolge des Antrags der A-Fraktion erschüttert und spricht sich öffentlich für eine Unterstützung der Politik der Bundeskanzlerin aus. Infolge der Ereignisse geht es deshalb auch mit den Umfragewerten der Bundesregierung wieder steil bergauf. Die Bundeskanzlerin sieht sich zwar grundsätzlich in ihrer Tätigkeit bestätigt, dies genügt ihr jedoch nicht. Sie möchte die Gunst der Stunde nutzen und die für ihre Partei günstigen Umfragewerte zu ihrem Vorteil einsetzen. Aus diesem Grund stellt sie im Bundestag die Vertrauensfrage. Dies macht sie mit dem Hintergedanken, dass bei einer Neuwahl ihre eigene Partei erheblich mehr Sitze im Bundestag bekommen würde. Mit der Regierungs-Fraktion hat die Bundeskanzlerin zuvor abgesprochen, dass diese ihr bei der Abstimmung nicht ihr Vertrauen aussprechen wird, um die erforderliche Mehrheit für die Auflösung des Bundestages zu erhalten. Drei Tage später sprechen bei der Abstimmung sodann von 709 Abgeordneten nur 300 Abgeordnete der Bundeskanzlerin ihr Vertrauen aus. Infolgedessen bittet die Bundeskanzlerin den Bundespräsidenten P darum, den Bundestag aufzulösen.
Der Bundespräsident P ordnet nach Gegenzeichnung durch die Bundeskanzlerin gemäß Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG die Auflösung des Bundestages an.

Aufgabe 2: War die Anordnung der Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten P verfassungsgemäß?

Lösungsvorschlag

Aufgabe 1

A. Zulässigkeit

Der Antrag der A-Fraktion vor dem BVerfG ist zulässig, wenn die Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen.

I. Zuständigkeit des BVerfG

Die A-Fraktion und die Bundesregierung B streiten darüber, ob die B im Jahr 2015 die Entscheidung treffen durfte, Drittstaatsangehörige, die in Deutschland um Schutz suchen, nicht an der Grenze zurückzuweisen und ob die B hierfür ein vom Bundestag erlassenes Gesetz als Grundlage benötigt hätte.
Mithin liegt eine Streitigkeit über Rechte und Pflichten aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis vor, die im Rahmen des Organstreitverfahrens entschieden wird.
Das BVerfG ist zuständig für Organstreitverfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63ff. BVerfGG.

II. Beteiligtenfähigkeit

Weil es sich bei dem Organstreitverfahren um ein kontradiktorisches Verfahren handelt, müssten sowohl die A-Fraktion als auch B beteiligtenfähig sein. Beteiligtenfähig im Rahmen des Organstreitverfahrens sind gemäß § 63 BVerfGG alle dort aufgeführten obersten Bundesorgane oder die im Grundgesetz oder in der GO BT oder GO BRat mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe.

1. **Antragsgegner** – Bundesregierung B
   Die Bundesregierung ist oberstes Bundesorgan im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 HS 1 GG und ausdrücklich im Katalog des § 63 HS 1 BVerfGG aufgezählt, folglich ist sie beteiligtenfähig im Organstreitverfahren.

2. **Antragsteller** – A-Fraktion
   Problem: Beteiligtenfähigkeit der Fraktion im Organstreitverfahren
   Auch die A-Fraktion müsste beteiligtenfähig sein. Die Fraktion selbst ist keines der in § 63 BVerfGG aufgezählten obersten Bundesorgane. Sie könnte indes Teil des Bundestages im Sinne des § 63 BVerfGG sein.
   Nach der Legaldefinition in § 10 Abs. 1 S. 1 GO BT ist die Fraktion eine Vereinigung von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen. Fraktionen sind damit Zusammenschlüsse von Abgeordneten und Untergliederungen des Bundestages. Die Fraktion ist folglich Organteil des Bundestages im Sinne des § 63 BVerfGG und damit beteiligtenfähig.

III. Antragsgegenstand

Es müsste ein tauglicher Antragsgegenstand vorliegen. Antragsgegenstand im Rahmen des Organstreitverfahrens ist gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG jeder Streit über Rechte und Pflichten aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis, mithin jede rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung. Rechtserheblich sind solche Maßnahmen, die geeignet sind, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen.
Im vorliegenden Fall rügt die A-Fraktion, dass durch die Grenzöffnung ohne gesetzliche Grundlage durch die B Rechte des Bundestages verletzt wurden.
Folglich liegt ein Streit über Rechte und Pflichten der Bundesregierung und damit ein tauglicher Antragsgegenstand vor.

IV. Antragsbefugnis

Die A-Fraktion müsste antragsbefugt sein. Die Antragsbefugnis liegt gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG vor, wenn die Antragstellerin geltend macht, dass sie oder das Organ, dem sie angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in ihren ihr durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist.

1. Maßnahme oder Unterlassung

Es müsste eine Maßnahme oder Unterlassung vorliegen. Das infrage stehende rechtlich relevante Verhalten der B ist die Grenzöffnung für Drittstaatsangehörige, die in der Bundesrepublik Deutschland Schutz suchten ohne gesetzliche Grundlage. Eine rechtliche Maßnahme liegt vor.

2. Möglichkeit der Verletzung oder unmittelbaren Gefährdung eines Rechts oder einer Pflicht aus dem Grundgesetz

Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung ist gegeben, wenn jedenfalls nicht von vorneherein ausgeschlossen ist, dass die Antragstellerin selbst oder das Organ, dem sie angehört, in seinen bzw. ihren Rechten verletzt wurde.

a) **Eigene Rechte der Fraktion**

Die A-Fraktion rügt keine Verletzung ihrer eigenen Rechte.

b) **Prozessstandschaft für den Bundestag**

Demgegenüber rügt die A-Fraktion eine Verletzung der Rechte des Kollektivorgans Bundestag, dem sie angehört.

aa) **Möglichkeit der Prozessstandschaft**

Fraglich ist, ob eine derartige Prozessstandschaft überhaupt möglich ist.
Der Wortlaut des § 64 Abs. 1 BVerfGG sieht eine Prozessstandschaft ausdrücklich vor („[der Antragsteller] oder das Organ, dem er angehört (…) in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist"). Das Recht zur Geltendmachung der Rechte des Kollektivorgans muss vor allem den Minderheiten in der Opposition zustehen, weil vor allem diese etwaige Rechtsverletzungen grundsätzlich geltend machen werden. Eine Prozessstandschaft

der A-Fraktion für den Bundestag ist mithin möglich.

bb) **Recht des Bundestages**
Dem Bundestag müsste ein Recht zustehen, das möglicherweise verletzt wurde. Die A-Fraktion rügt einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung, gegen das Prinzip vom Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes und einen Verstoß gegen die Wesentlichkeitstheorie.

(1) **Grundsatz der Gewaltenteilung**
Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist ein zentrales Element des Rechtsstaatsprinzips. Nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG wird die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Damit verteilt das Grundgesetz die Staatsgewalt auf drei Träger: Die Legislative, die Exekutive und die Judikative. Die Staatsgewalt wird somit also nicht nur von einer Institution ausgeübt. Dies soll dafür sorgen, dass die staatliche Machtausübung begrenzt und gemäßigt wird und eine wechselseitige Kontrolle der drei Staatsgewalten erfolgt.
Indem die Bundesregierung B als exekutive Gewalt eine Maßnahme angeordnet hat, für die grundsätzlich ein Gesetz notwendig gewesen sein könnte, das der Bundestag als Legislativorgan erlässt, könnte diese grundsätzlich den Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt haben.

(2) **Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes**
Ein weiteres rechtsstaatliches Element ist der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der jedenfalls zum Teil in Art. 20 Abs. 3 GG normiert ist. Dieser Grundsatz wird weiter unterteilt in den Vorrang des Gesetzes und den Vorbehalt des Gesetzes.
Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die vollziehende Gewalt an die bestehenden Gesetze gebunden. Dabei statuiert dieser **Vorrang des Gesetzes** eine zweifache Bindung: Die Exekutive muss zum einen so handeln, wie es ihr die Gesetze vorschreiben (Handlungspflicht), sie darf zum anderen wenn sie handelt – auch wenn dieses Handeln nicht gesetzlich vorgeschrieben ist – nicht gegen Gesetze verstoßen (Unterlassungspflicht).
Die A-Fraktion rügt, dass für die Grenzöffnung kein formelles Gesetz als Ermächtigungsgrundlage bestand, die Grenzöffnung aber gegen Gesetze verstoßen haben und somit gegen das Prinzip vom Vorrang des Gesetzes verstoßen haben könnte. Die Duldung der Migration von Ausländern aus Staaten, die nicht dem sogenannten Schengen-Raum angehören, sei allenfalls nur auf Grundlage eines vom parlamentarischen Gesetzgeber zu erlassenden „Migrationsverantwortungsgesetzes“ zulässig. Ohne dieses seien Asylbewerber jedoch an den Grenzen zurückzuweisen.

Das Prinzip vom **Vorbehalt des Gesetzes** besagt, dass die Exekutive in bestimmten Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen nur handeln darf, wenn sie hierzu in einem formellen Gesetz ermächtigt ist. Dies gilt allgemein für den gesamten Bereich

der Eingriffsverwaltung, also sofern die Verwaltung in Rechte von Personen eingreift.

Die A-Fraktion ist der Ansicht, dass die Grenzöffnung in Rechte der Bürger eingegriffen haben könnte und deshalb ein formelles Gesetz jedenfalls erforderlich war. Mithin rügt die A-Fraktion auch eine Verletzung des Prinzips vom Vorbehalt des Gesetzes.

(3) **Wesentlichkeitstheorie**
Die Wesentlichkeitstheorie konkretisiert, welche Angelegenheiten in einem formellen Gesetz geregelt werden müssen. Die Wesentlichkeitstheorie wurde vom BVerfG geprägt und besagt, dass alle wesentlichen Fragen des Staat-Bürger-Verhältnisses in einem formellen Gesetz geregelt werden müssen. Damit ergänzt und verfeinert die Wesentlichkeitstheorie den Vorbehalt des Gesetzes, der zwar besagt, *dass* in bestimmten Fällen ein formelles Gesetz existieren muss, er schweigt jedoch zu dessen Inhalt und Regelungsdichte.
Die A-Fraktion ist der Ansicht, dass die Frage der Grenzöffnung eine wesentliche Frage im Staat-Bürger-Verhältnis darstellt.

(4) **Problem: Rechtsinhaberschaft**
Selbst wenn man davon ausgeht, dass eine Verletzung der eben genannten Verfassungsprinzipien jedenfalls möglich wäre, so stellt sich die wichtige Frage, wer Rechtsinhaber dieser Prinzipien ist. Denkbar wäre insofern, dass dem Bundestag als Legislativorgan eine Art „Verfassungsvollziehungsanspruch" zustehen könnte, der die anderen Staatsorgane dazu zwingt, den Gewaltenteilungsgrundsatz, die Prinzipien vom Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes und die Wesentlichkeitstheorie zu beachten.

Dies wurde vom BVerfG jedoch abgelehnt, dazu Rn. 18:
Bei dem Organstreit handelt es sich um eine kontradiktorische Parteistreitigkeit; er dient maßgeblich der gegenseitigen ***Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen*** *oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht hingegen der Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns. Kern des Organstreitverfahrens ist auf Seiten des Antragstellers die Durchsetzung von Rechten.* ***Der Organstreit eröffnet daher nicht die Möglichkeit einer objektiven Beanstandungsklage.*** *Für eine allgemeine oder umfassende, von eigenen Rechten des Antragstellers losgelöste, abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme ist im Organstreit kein Raum.* ***Das Grundgesetz kennt keinen allgemeinen Gesetzes- oder Verfassungsvollziehungsanspruch****, auf den die Organklage gestützt werden könnte. Auch eine Respektierung sonstigen (Verfassungs-) Rechts kann im Organstreit nicht erzwungen werden; er dient allein dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht aber einer allgemeinen Verfassungsaufsicht. Das Grundgesetz hat den Deutschen Bundestag als Gesetzgebungsorgan, nicht als umfassendes „Rechtsaufsichtsorgan" über die Bundesregierung eingesetzt.* ***Aus dem Grundgesetz lässt sich kein eigenes Recht des Deutschen Bundestages dahingehend ableiten, dass jegliches materiell oder formell***

verfassungswidrige Handeln der Bundesregierung unterbleibe.

V. Form und Frist

Dass die Schriftform des § 23 Abs. 1 S. 1 BVerfGG gewahrt wurde, ist irrelevant, weil der Antrag bereits aus anderen Gründen unzulässig ist.

Zudem könnte der Antrag bereits verfristet gewesen sein. Gemäß § 64 Abs, 3 BVerfGG muss der Antrag binnen sechs Monaten nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden. Die A-Fraktion war jedoch erst infolge der Bundestagswahl im September 2017 überhaupt im Bundestag vertreten. Die A-Fraktion argumentiert zwar damit, dass die Wirkungen des Rechtsverstoßes noch fortdauern würden, weil der Antrag jedoch bereits aus anderen Gründen unzulässig ist, kann vorliegend dahinstehen, ob er auch bereits verfristet ist.

VI. Rechtsschutzbedürfnis

Die A-Fraktion führt an, dass sie ein besonderes Rechtsschutzbedürfnis habe, weil ihr keine politisch-parlamentarischen Möglichkeiten zur Verfügung stünden, um gegen die Ausschaltung des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung B vorzugehen. Dazu lässt sich entgegegnen, dass der Katalog der in Art. 93 GG aufgezählten Verfahren und der in den weiteren Vorschriften des Grundgesetzes oder in einfachen Bundesgesetzen aufgezählten Verfahren vor dem BVerfG abschließend sind. Weitere verfassungsrechtliche Rechtsschutzmöglichkeiten sind nicht vorgesehen. Dabei entspricht es dem Prinzip des Grundgesetzes, dass nur amtierende Staatsorgane oder solche, die es jedenfalls zuvor zum Zeitpunkt der infragestehenden Maßnahme waren, den Rechtsschutz vor dem BVerfG im Rahmen eines Organstreits in Anspruch nehmen können. Ein besonderes Rechtsschutzbedürfnis der A-Fraktion liegt folglich nicht vor.

B. Ergebnis

Das Organstreitverfahren ist unzulässig.

Aufgabe 2: Vertrauensfrage und Auflösung des Bundestages

Die Anordnung der Auflösung des Bundestages wäre jedenfalls dann nicht mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn der Bundespräsident P unter den gegebenen Umständen nicht dazu berechtigt war, die Auflösung des Bundestages anzuordnen. Eine solche Berechtigung könnte sich aber aus Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG ergeben. Fraglich ist daher, ob dessen Voraussetzungen hier vorlagen. Hinter der Vertrauensfrage stehen die folgenden Erwägungen: Gemäß Art. 42 Abs. 2 GG benötigt die Bundesregierung die Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Bundestag, um ihre Gesetzgebungsvorhaben durchsetzen zu können. Die Bundesregierung wird sich also mit ihren Gesetzgebungsvorschlägen nur durchsetzen können, wenn ihr diese Mehrheit in der Regel sichergestellt ist. Verliert die Bundesregierung aber diese Mehrheit, so werden Gesetzgebungsvorhaben oftmals scheitern, weil die Opposition Gesetze mit ihrer Mehrheit verhindern kann. Aus diesem Grund kann der Bundeskanzler bzw. die Bundeskanzlerin gemäß Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG den Bundestag dazu auffordern, ihm bzw. ihr das Vertrauen auszusprechen.

A. Formelle Auflösungslage

Dem Bundespräsidenten steht bei der Entscheidung, ob er den Bundestag auflöst, ein Ermessen zu. Diese Rechtsfolge tritt jedoch überhaupt erst ein, wenn jedenfalls die formellen Anforderungen des Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG gewahrt sind.

I. Antrag der Bundeskanzlerin

Gemäß Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG müsste die Bundeskanzlerin zunächst im Bundestag den Antrag gestellt haben, ihr das Vertrauen auszusprechen. Dies ist vorliegend geschehen.

II. Negativer Ausgang der Vertrauensabstimmung

Ferner müsste die Abstimmung über die vom Bundeskanzler gestellte Vertrauensfrage einen negativen Ausgang genommen haben.

Nach dem **Wortlaut** des Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG ist das dann der Fall, wenn der Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages findet. Mit lediglich 300 von 709 Stimmen hat der Vertrauensantrag die gemäß Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG in Verbindung mit Art. 121 GG grundsätzlich erforderliche Mehrheit nicht erreicht. Art. 121 GG setzt die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl voraus. Deshalb ist von einem negativen Ausgang der Vertrauensfrage auszugehen.

III. Art. 68 Abs. 2 GG: 48 Stunden zwischen dem Antrag und der Abstimmung

Zwischen dem Antrag der Bundeskanzlerin und der Abstimmung müssten gemäß Art. 68 Abs. 2 GG mindestens 48 Stunden gelegen haben. Dies war der Fall.

IV. Vorschlag des Bundeskanzlers, dass der Bundestag aufgelöst werden soll

Der Bundeskanzler müsste dem Bundespräsidenten auch die Auflösung des Bundestages vorgeschlagen haben. Auch dies ist vorliegend geschehen.

V. Art. 68 Abs. 1 S. 2 GG: Keine Wahl eines anderen Bundeskanzlers

Gemäß Art. 68 Abs. 1 S. 2 GG erlischt das Recht zur Auflösung des Bundestages, sobald der Bundestag einen anderen Bundeskanzler wählt. Dies ist vorliegend nicht geschehen.

VI. Art. 58 S.1 GG: Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler

Gemäß Art. 58 S. 1 GG benötigt der Bundespräsident für seine Anordnungen und Verfügungen die Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler. Diese ist vorliegend erfolgt.

VII. Zwischenergebnis

Die formelle Auflösungslage war gegeben.

B. Materielle Auflösungslage

Über den Wortlaut des Art. 68 I S. 1 GG hinaus könnte auch eine materielle Auflösungslage zu fordern sein.

I. Herleitung der materiellen Voraussetzung der politisch instabilen Lage

Der Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG beschränkt sich dem **Wortlaut** nach auf die Regelung der oben geprüften formellen Voraussetzungen. Doch entspräche eine Auflösung bei bloßem Vorliegen dieser formellen Kriterien nicht dem **Sinn und Zweck** des Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG. Zweck des Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG ist es, eine handlungsfähige Regierung zu gewährleisten und in Fällen einer parlamentarischen Krise einen Ausweg bereitzustellen. Beschränkte man die Voraussetzung einer Auflösung des Bundestages nach Art. 68 GG auf die genannten formellen, so gestünde Art. 68 GG der Regierungsmehrheit faktisch ein Auflösungsrecht des Bundestages zu jeder Zeit – auch in Zeiten vollständiger Regierungsfähigkeit – zu. Aus dieser teleologischen Betrachtung ergibt sich das Erfordernis weiterer materieller Voraussetzungen, die das BVerfG in seiner Rechtsprechung näher konkretisiert hat. Danach ist über den Wortlaut des Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG hinaus zu fordern, dass eine **politisch instabile Lage** vorliegt, d.h. eine Situation, in der die Handlungsfähigkeit der parlamentarisch verankerten Bundesregierung verloren gegangen ist. Eine solche Situation ist insbesondere dann gegeben, wenn sich eine Mehrheit im Bundestag wiederholt und offen obstruktiv verhält, indem es sich Projekten der Regierung entgegenstellt und die Bundeskanzlerin deshalb zu der Einschätzung kommt, sie könne eine vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit getragene Politik künftig nicht mehr verfolgen. Diesbezüglich steht der Bundeskanzlerin eine weite Einschätzungsprärogative zu.

II. Politisch instabile Lage bei unechter Vertrauensfrage?

Zwar besteht grundsätzlich ein weiter Einschätzungsspielraum der Bundeskanzlerin, dennoch bestehen massive Zweifel an einem Vorliegen einer Handlungsunfähigkeit der Regierung. Vorliegend könnte an einer solchen instabilen Lage gerade deshalb zu zweifeln sein, weil die Bundesregierung und die Kanzlerin den nötigen Rückhalt in Parlament und in der Bevölkerung ja gerade bereits haben. Die Bundeskanzlerin stellte die Vertrauensfrage einzig zu dem Zweck, die Gunst der Stunde zu nutzen und bei Neuwahlen die für sie vorteilhaften Umfragewerte für eine Erhöhung der Sitze ihrer

Fraktion im Bundestag zu nutzen. Dies könnte jedoch einen Missbrauch des Instrumentariums der Vertrauensfrage darstellen.
Unterschieden wird zwischen der **echten** und der **unechten Vertrauensfrage**.

Die **echte** Vertrauensfrage liegt vor, wenn der Bundeskanzler tatsächlich keine Mehrheit mehr hinter sich hat und die Vertrauensfrage nicht primär stellt, um die Auflösung des Bundestages zu erreichen, sondern um das Vertrauen ausgesprochen zu bekommen. Dadurch kann bewirkt werden, dass der Regierungsfraktion bewusst wird, dass sie mit dem Bundeskanzler vertrauensvoll zusammenarbeiten muss.

Die **unechte** Vertrauensfrage liegt vor, wenn der Bundeskanzler die Vertrauensfrage primär mit dem Wunsch verbindet, die Auflösung des Bundestages und damit Neuwahlen herbeizuführen. Im Prinzip geht es ihm dabei gar nicht darum, tatsächlich das Vertrauen vom Bundestag ausgesprochen zu bekommen.

Die unechte Vertrauensfrage wurde vom BVerfG als rechtsmissbräuchlich angesehen. Dem Parlament soll grundsätzlich kein Selbstauflösungsrecht zustehen. Dies bedeutet nicht, dass die auflösungsgerichtete Vertrauensfrage immer sogleich rechtsmissbräuchlich ist. Das BVerfG führte dazu aus:
„Die Entstehungsgeschichte des Art. 68 GG bestätigt, dass die auflösungsgerichtete Vertrauensfrage nur dann gerechtfertigt sein soll, wenn die Handlungsfähigkeit einer parlamentarisch verankerten Bundesregierung verloren gegangen ist. (...) Handlungsfähigkeit bedeutet nicht nur, dass der Kanzler mit politischem Gestaltungswillen die Richtlinien der Politik bestimmt und dafür die Verantwortung trägt, sondern hierfür auch eine Mehrheit der Abgeordneten des Bundestags hinter sich weiß. (...) Gemessen am Sinn des Art. 68 GG ist es nicht zweckwidrig, wenn ein Kanzler (...) eine auflösungsgerichtete Vertrauensfrage stellt."

Die Vertrauensfrage ist aber für solche Fälle vorgesehen, in denen Regierungsinitiativen tatsächlich mehrfach am Widerstand der Opposition scheiterten und auch nicht ersichtlich ist, dass sich dies in der Zukunft anders verhalten wird. Ein solches Abstimmungsverhalten der Mehrheit des Bundestages ist ein klassisches auch vom BVerfG anerkanntes Indiz für eine Instabilitätslage. Derartiges Abstimmungsverhalten im Bundestag ist jedoch vorliegend nicht ersichtlich. Eine politisch instabile Lage lag gerade nicht vor.

C. Ergebnis

Die Voraussetzungen der materiellen Auflösungslage des Art. 68 Abs. 1 S. 1 GG liegen nicht vor. Die Anordnung der Auflösung des Bundestages war verfassungswidrig.