

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Auflösung des Parlaments in Deutschland, Frankreich,
Vereinigtem Königreich, Russland und USA**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasserin: [REDACTED]

Auflösung des Parlaments in Deutschland, Frankreich, Vereinigtem Königreich,
Russland und USA

Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 013/09

Abschluss der Arbeit: 29.01.2009

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

[REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

- Zusammenfassung -

In **Deutschland** sieht das Grundgesetz **weder** ein **generelles Auflösungsrecht** des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung oder den Bundespräsidenten **noch** ein Selbstauflösungsrecht vor. Nur **in zwei Fällen** kann der Bundespräsident den Bundestag auflösen: die Wahl eines Bundeskanzlers findet nicht die erforderliche Mehrheit oder dem Bundeskanzler wird das Misstrauen ausgesprochen. In **Frankreich** steht das Recht zur Parlamentsauflösung **nur dem Staatspräsidenten** zu. Der Präsident verfügt damit über ein Instrument zur Bewältigung einer tatsächlichen oder möglichen Krise. Im **Vereinigten Königreich** erfolgt die Parlamentsauflösung **durch den Monarchen** entweder nach Ablauf der Legislaturperiode oder wenn die Regierung eine Vertrauensabstimmung im Parlament verliert. In **Russland** kann nur **der Präsident das Parlament** auflösen. **Lehnt** das Parlament den Kandidaten des Präsidenten für das Amt des Ministerpräsidenten **dreimal ab**, löst der Präsident das Parlament auf und schreibt Neuwahlen aus. Spricht das Parlament der Regierung das Misstrauen aus, muss der Präsident innerhalb von sieben Tagen entscheiden, ob er die Regierung entlässt oder **das Parlament auflöst**. In den **USA** hat der Präsident nach der Verfassung nur das Recht, den Kongress zu vertagen, **nicht** jedoch, ihn aufzulösen.

In diesen Ländern hat es in den letzten zehn Jahren **keine** Verfassungsänderung zur Parlamentsauflösung gegeben.

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Bundesrepublik Deutschland	4
2.1.	Auflösung nach Art. 63 Abs. 4 GG	4
2.2.	Auflösung nach Art. 68 Abs. 1 GG	5
2.3.	Prüfung der materiellen Auflösungslage durch das Bundesverfassungsgericht	5
3.	Frankreich	6
4.	Vereinigtes Königreich	7
5.	Russland	8
6.	USA	10

1. Einleitung

Die Ausarbeitung gibt einen Überblick über die Rechtslage zur Parlamentsauflösung in Deutschland, Frankreich, Vereinigtem Königreich, Russland und den USA. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

2. Bundesrepublik Deutschland

Das Grundgesetz kennt weder ein generelles Auflösungsrecht des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung oder den Bundespräsidenten noch ein Selbstauflösungsrecht¹. 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**). Nach erfolgter Auflösung müssen „innerhalb von sechzig Tagen“ (Art. 39 Abs. 1 Satz 4 GG) Neuwahlen stattfinden. Der „aufgelöste“ Bundestag bleibt bis zum Zusammentritt des neuen Bundestages bestehen, wie sich aus Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt; es gibt also keine parlamentslose Zeit.

2.1. Auflösung nach Art. 63 Abs. 4 GG

Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG betrifft die Situation, dass im Falle der Wahl eines neuen Kanzlers – der nicht nur beim Zusammentritt eines neuen Bundestages, sondern auch **bei einem Rücktritt des Kanzlers** eintreten kann –, die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages nicht dem Wahlvorschlag des Bundespräsidenten gefolgt ist und innerhalb von 14 Tagen einen anderen Bundeskanzler nicht gewählt hat. In einem daraufhin stattfindenden Wahlgang erzielt der neu zu Wahl Stehende nicht die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Dann „hat der Bundespräsident binnen sieben Tagen entweder ihn zu ernennen oder den Bundestag **aufzulösen**“, Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG. Die Möglichkeit der Auflösung nach Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG besteht nach herrschender Meinung darüber hinaus auch dann, wenn im Falle von Stimmgleichheit oder

1 Vgl. Rieß, Olaf, „Selbstauflösungsrecht des Parlaments“, Aktueller Begriff der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 18.07.2005; Raue, Frank, „Auflösung des Bundestages und vorzeitige Wahlen“, Aktueller Begriff der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 24.05.2005.

Nichtannahme der Wahl ein erneuter Wahlgang scheitert oder jeglicher Wahlgang unterbleibt.

2.2. Auflösung nach Art. 68 Abs. 1 GG

Nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG „kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag **auflösen**“, wenn „ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages“ findet. Darüber hinaus enthält Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts² jedoch noch ein **ungeschriebenes sachliches Tatbestandsmerkmal**: „Die politischen Kräfteverhältnisse im Bundestag müssen seine [d.h. des Bundeskanzlers] Handlungsfähigkeit so beeinträchtigen oder lähmen, dass er eine vom stetigen Vertrauen der Mehrheit getragene Politik nicht sinnvoll zu verfolgen vermag.“ Alle drei am Verfahren nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG beteiligten Verfassungsorgane – Bundeskanzler, Bundestag und Bundespräsident – seien an dieses materielle Erfordernis gebunden. Unter diesem Gesichtspunkt habe der Bundespräsident zunächst zu prüfen, ob insbesondere das Vorgehen des Bundeskanzlers verfassungsmäßig war, wobei er dessen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu respektieren habe. Unabhängig davon habe „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 zu beurteilen“. Nicht ausreichend für die Bejahung einer die Auflösung des Bundestages rechtfertigenden **„politische[n] Lage der Instabilität zwischen Bundeskanzler und Bundestag“** sei insbesondere der Umstand, „dass alle im Bundestag vertretenen politischen Parteien oder ihre Fraktionen sich in dem Willen zu Neuwahlen einig sind“, wengleich dem eine gewisse Indizwirkung beigemessen werden könne.

2.3. Prüfung der materiellen Auflösungslage durch das Bundesverfassungsgericht

Das Vorliegen einer solchen materiellen Auflösungslage – wie auch der in Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG ausdrücklich normierten Erfordernisse – kann vom **Bundesverfassungsgericht** im Wege des Organstreitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz nachgeprüft werden, wobei das Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, dass „die verfassungsgerichtlichen Überprüfungsmöglichkeiten [bei Art. 68 GG] weiter zurückgenommen [sind] als in den Bereichen von Rechtsetzung und Normvollzug.“ So prüfte - und bejahte – es im Jahre 1983 auf eine Klage von Abgeordneten die Verfassungsmäßigkeit der von Bundespräsident Carstens verfügte Auflösung des Bundestages. Vorgegangen war der Sturz von Bundeskanzler

2 BVerfGE 62, 1 ff.

Schmidt durch die Neuwahl von Bundeskanzler Kohl nach Art. 67 Abs. 1 Satz 1 GG und ein negativ beschiedener Antrag von Bundeskanzler Kohl, ihm das Vertrauen auszusprechen. Im Jahre 1972 hatte es bereits einen Fall der Auflösung nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG gegeben, nachdem eine Vertrauensfrage von Bundeskanzler Brandt gescheitert war. In der Entscheidung vom 25. August 2005 führt das Bundesverfassungsgericht³ zur Zulässigkeit der Anordnung des Bundespräsidenten, den Bundestag aufzulösen aus:

„die auf Auflösung des Bundestages gerichtete Vertrauensfrage ist nur dann verfassungsgemäß, wenn sie nicht nur den formellen Anforderungen, sondern auch dem Zweck des Art 68 GG entspricht, nämlich einer handlungsfähigen Regierung. Die auflösungsgerichtete Vertrauensfrage ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Handlungsfähigkeit einer parlamentarisch verankerten Bundesregierung verloren gegangen ist. Handlungsfähigkeit bedeutet, dass der Bundeskanzler mit politischem Gestaltungswillen die Richtung der Politik bestimmt und hierfür auch eine Mehrheit der Abgeordneten hinter sich weiß. Der Bundeskanzler ist nach der Verfassung in einer Situation der zweifelhaften Mehrheit im Bundestag weder zum Rücktritt verpflichtet noch zu Maßnahmen, mit denen der politische Dissens in der die Regierung tragenden Mehrheit im Parlament offenbar wird. Das Gericht prüft die zweckgerechte Anwendung des Art. 68 GG nur in dem von der Verfassung vorgesehenen eingeschränkten Umfang. Ob eine Regierung politisch noch handlungsfähig ist, hängt maßgeblich davon ab, welche Ziele sie verfolgt und mit welchen Widerständen sie aus dem parlamentarischen Raum zu rechnen hat. Die Einschätzung der Handlungsfähigkeit hat Prognosecharakter und ist an höchstpersönliche Wahrnehmungen und abwägende Lagebeurteilungen gebunden. Eine Erosion und der nicht offen gezeigte Entzug des Vertrauens lässt sich ihrer Natur nach nicht ohne weiteres in einem Gerichtsverfahren darstellen und feststellen. Was im politischen Prozess in legitimer Weise nicht offen ausgetragen wird, muss unter den Bedingungen des politischen Wettbewerbs auch gegenüber anderen Verfassungsorganen nicht vollständig offenbart werden. Drei Verfassungsorgane - der Bundeskanzler, der Deutsche Bundestag und der Bundespräsident – haben es jeweils in der Hand, die Auflösung nach ihrer freien politischen Einschätzung zu verhindern. Dies trägt dazu bei, die Verlässlichkeit der Annahme zu sichern, die Bundesregierung habe ihre parlamentarische Handlungsfähigkeit verloren.“

3. Frankreich

Das Recht zur Parlamentsauflösung steht in Frankreich nach Art. 12 der französischen Verfassung⁴ **allein** dem Präsidenten zu. Nach Art. 12 französische Verfassung kann der

3 BVerfGE 114, 121.

4 Verfassung der Republik Frankreich vom 4. Oktober 1958, in der Neufassung infolge der vom Kongress am 21. Juli 2008 angenommenen Verfassungsänderungen.

Präsident der Republik nach Beratung mit dem Premierminister und den Präsidenten der Kammern **die Auflösung** der Nationalversammlung **verfügen**. Die allgemeinen Wahlen finden frühestens 20, spätestens 40 Tage nach der Auflösung statt. Der Präsident **ist in seiner Entscheidung frei** und bedarf keinerlei Gegenzeichnung durch einen Minister. Formell muss der Präsident sich vor einer Auflösung mit dem Premierminister und den Präsidenten des Senats und des Parlaments beraten, er ist jedoch **nicht** an deren Meinung gebunden. In folgenden Fällen ist die Parlamentsauflösung **ausgeschlossen**:

Innerhalb eines Jahres nach den Parlamentswahlen, die aufgrund einer vorherigen Auflösung des Parlaments stattfanden.

Während der Präsident seine Rechte aus **Art. 16** der Verfassung ausübt. Dort ist für den Fall einer schweren und unmittelbaren Bedrohung der Institutionen vorgesehen, dass der Präsident die für diese Umstände erforderlichen Maßnahmen trifft und ihm **außerordentliche Vollmachten** zustehen.

Im Falle der Vakanz des Amtes des Präsidenten und das Amt durch den Senatspräsidenten in Vertretung ausgeübt wird.

Das Auflösungsrecht des Präsidenten zur Bewältigung einer tatsächlichen (10. Oktober 1962 und 30. Mai 1968) oder einer möglichen Krise, so in der Konstellation eines neu gewählten Präsidenten und einer parlamentarischen Oppositionsmehrheit (22. Mai 1981 und 14. Mai 1988) ist unumstritten. Strittig hingegen sind die Fälle, in denen das Auflösungsrecht, wie im Falle der Auflösung am 21. April 1997, lediglich dazu dient, die Wahlen ein Jahr vor Ablauf der Legislaturperiode vorzuziehen.

4. Vereinigtes Königreich

Die Verfassung des Vereinigten Königreichs ist nicht kodifiziert. Die Gesetze enthalten nur wenige Hinweise zum Verfahren der Parlamentsauflösung, es wird von Tradition und parlamentarischer Übung bestimmt. Die Parlamentsauflösung erfolgt entweder nach **Ablauf der Legislaturperiode** oder wenn die Regierung eine **Vertrauensfrage** im Unterhaus **verliert** und über keine Mehrheit mehr verfügt. So unterlag bei der letzten Vertrauensfrage am 28. März 1979 die Regierung mit nur einer Stimme, das Parlament wurde aufgelöst und die Konservative Partei gewann die Neuwahlen. Das Wahldatum ist **nicht** gesetzlich festgelegt, es wird vom Premierminister beschlossen. Allerdings darf die Legislaturperiode **nicht länger als fünf Jahre** dauern. Theoretisch endet nach Ablauf von fünf Jahren die Legislaturperiode des Parlaments, in der Praxis erbittet jedoch der Premierminister bereits vor diesem Zeitpunkt bei der Königin die Parlamentsauflösung. Die fünf Jahre beginnen im Zeitpunkt des ersten Zusammentretens des durch landesweite Wahlen gewählten Parlaments und enden nach Zeitablauf, falls die

Auflösung nicht vor Ablauf erbeten wird. Das gegenwärtige Parlament wurde am Mittwoch, dem 11. Mai 2005 einberufen, es endet daher am Montag, dem 10. Mai 2010 um Mitternacht.

Nach dem Gesetz "Meeting of Parliament Act 1694" muss der Monarch innerhalb von drei Jahren nach einer Parlamentsauflösung Erlasse für landesweite Wahlen und das Zusammentreten des Parlaments ausfertigen. In der Praxis ist es jedoch für den Monarchen nicht möglich, länger als ein Jahr bis zur Einberufung des Parlaments verstreichen zu lassen, da bestimmte gesetzliche Amtsbefugnisse nur für die Dauer eines Jahres übertragen werden können. Im Falle einer Parlamentsauflösung gibt es keine gesetzliche Vorschrift, gleich am folgenden Tag Neuwahlen anzukündigen, eine Verzögerung von mehreren Wochen erscheint zulässig. Die Parlamentsauflösung kann **jederzeit erfolgen**. Eine Parlamentsitzung oder eine Einberufung ist nicht erforderlich. Die Auflösung wird üblicherweise mit einer **königlichen Bekanntmachung** durchgeführt, das mit dem Großsiegel („Great Seal“) ausgefertigt wird und nicht nur die Auflösung verkündet, sondern auch die notwendigen Anordnungen für die Erlasse im Hinblick auf Neuwahlen enthält. Das Datum, an dem das neue Parlament zusammentreten soll, wird ebenfalls bekanntgegeben, nicht jedoch das Datum für die landesweiten Wahlen. Die Erlasse werden vom Leiter des Stabs des Monarchen mit der Post abgesendet und am nächsten Tag in jedem Wahlbezirk zugestellt.

5. Russland

Die politische Macht in Russland ist in der Hand des Präsidenten konzentriert. Er bestimmt die Richtlinien der Politik, vertritt Russland nach außen und ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Der Präsident ernennt - mit Zustimmung des Parlaments (Duma)- den Ministerpräsidenten. Lehnt die Duma Kandidaten des Präsidenten dreimal ab, **löst** dieser die Duma **auf** und schreibt Neuwahlen aus. Der Präsident ernennt und entlässt die Regierung, die ihm, nicht der Duma verantwortlich ist. Im Falle eines Misstrauensvotums der Duma muss der Präsident innerhalb von sieben Tagen entscheiden, ob er die Regierung entlässt oder die Duma **auflost**.

Nach Artikel 109 der Verfassung der Russländischen Föderation kann der Präsident die Duma auflösen, jedoch **nicht** innerhalb des ersten Jahres nach der Wahl der Duma mit den in Art. 117 der Verfassung genannten Gründen und nicht während des Verfahrens einer Präsidentenanklage durch die Duma. Ebenso darf der Präsident die Duma während des Kriegs- oder Ausnahmezustandes sowie während der letzten sechs Monate vor Ablauf der Amtsperiode des Präsidenten nicht auflösen.

Artikel 109 der russischen Verfassung lautet:

1. Die Staatsduma (erste Kammer des Parlaments/Volkskammer) kann in den Fällen, die in den Artikeln 111 und 117 der Verfassung der Russländischen Föderation vorgesehen sind, **vom Präsidenten** der Russländischen Föderation aufgelöst werden.
2. Im Fall der Auflösung der Staatsduma bestimmt der Präsident der Russländischen Föderation das Datum für Neuwahlen so, dass die neu gewählte Staatsduma spätestens vier Monate nach der Auflösung zusammentritt.
3. Die Staatsduma kann innerhalb des ersten Jahres nach ihrer Wahl **nicht** aus den in Artikel 117 der Verfassung der Russländischen Föderation vorgesehenen Gründen aufgelöst werden.
4. Die Staatsduma kann vom Zeitpunkt, in dem sie **Anklage gegen den Präsidenten** der Russländischen Föderation erhoben hat, bis zur Verabschiedung einer entsprechenden Entscheidung durch den Bundesrat nicht aufgelöst werden.
5. Während des Kriegs- oder Ausnahmezustandes auf dem gesamten Territorium der Russländischen Föderation sowie während der letzten sechs Monate vor Ablauf der Amtsperiode des Präsidenten der Russländischen Föderation kann die Staatsduma nicht aufgelöst werden.

Artikel 111

4. Nach dreimaliger Ablehnung der vorgeschlagenen Kandidaten für das Amt des Vorsitzenden der Regierung der Russländischen Föderation durch die Staatsduma, ernennt der Präsident der Russländischen Föderation den Vorsitzenden der Regierung der Russländischen Föderation, **löst die Staatsduma auf** und setzt Neuwahlen an.

Artikel 117:

3. Die Staatsduma kann der Regierung der Russländischen Föderation das Misstrauen aussprechen. Ein Misstrauensvotum gegenüber der Regierung der Russländischen Föderation wird mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Staatsduma angenommen. Hat die Staatsduma der Regierung der Russländischen Föderation das Misstrauen ausgesprochen, so ist der Präsident der Russländischen Föderation berechtigt, die Entlassung der Regierung der Russländischen Föderation zu erklären oder der Entscheidung der Staatsduma die Zustimmung zu verweigern. Spricht die Staatsduma der Regierung der Russländischen Föderation binnen drei Monaten erneut das Misstrauen aus, so erklärt der Präsident der Russländischen Föderation entweder die Entlassung der Regierung oder **die Auflösung** der Staatsduma.

4. Der Vorsitzende der Regierung der Russländischen Föderation kann vor der Staatsduma die Vertrauensfrage gegenüber der Regierung der Russländischen Föderation stellen. Spricht die Staatsduma das Vertrauen nicht aus, trifft der Präsident binnen sieben Tagen eine Entscheidung, die Regierung der Russländischen Föderation zu entlassen oder die **Staatsduma aufzulösen** und Neuwahlen anzusetzen.

6. USA

In den USA besitzt der Präsident nach Artikel II, Abschnitt 3 der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika das Recht, den Kongress zu vertagen, **nicht** jedoch, ihn aufzulösen.

Artikel II Abschnitt 3 lautet:

„Er hat von Zeit zu Zeit dem Kongress über die Lage der Union Bericht zu erstatten und Maßnahmen zur Beratung zu empfehlen, die er für notwendig und nützlich erachtet. Er kann bei außerordentlichen Anlässen beide oder eines der Häuser einberufen, und er kann sie, falls sie sich über die Zeit der Vertagung nicht einigen können, bis zu einem ihm geeignet erscheinenden Zeitpunkt **vertagen**.“

Das Recht des Präsidenten, eine oder beide Kammern zu vertagen, wurde jedoch noch **nie ausgeübt**. Der Präsident hat beide Häuser im Hinblick auf Gesetze häufig zu „zusätzlichen“ oder „besonderen“ Sitzungen einberufen. Der Senat wird vom Präsidenten einberufen, um über Ernennungen und völkerrechtliche Verträge zu beraten. Der Präsident verfügt nicht über das Recht, Kongresswahlen anzuordnen.

