

KÜRZERE ABHANDLUNGEN SHORT ARTICLES AND COMMENTS

Die Auflösung des Parlaments nach deutschem und japanischem Recht

Melanie Ries *

- I. Einleitung
- II. Rechtslage in Deutschland
 - 1. Auflösung des Bundestages in zwei Ausnahmefällen
 - 2. Gesetzeslage in den Länderverfassungen
 - 3. Kompetenzen des Bundespräsidenten
- III. Rechtslage in Japan
 - 1. Das japanische Parlament
 - 2. Möglichkeit der Auflösung des Unterhauses
 - 3. Kompetenzen des Tenno
- IV. Zusammenfassung

I. EINLEITUNG

In diesem Sommer wurden in Deutschland der Bundestag und in Japan das Unterhaus (Teil des Parlaments) aufgelöst.

Am 27. Juni 2005 hatte der deutsche Bundeskanzler *Gerhard Schröder* gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG im Deutschen Bundestag den Antrag gestellt, ihm das Vertrauen auszusprechen. Dieser Antrag fand in der Abstimmung vom 1. Juli 2005 nicht die erforderliche Mehrheit des Bundestages. Daraufhin schlug der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten *Horst Köhler* vor, den Bundestag aufzulösen.¹ Der Bundespräsident löste anschließend am 21. Juli 2005 den 15. Deutschen Bundestag auf und setzte Neuwahlen für den 18. September an.

* Für die zahlreichen Anmerkungen und wertvollen Hinweise beim Verfassen dieses Artikels möchte ich mich ganz herzlich bei meinen Kollegen *Madoka Ando*, *Hiroyuki Yamato* und *Takashi Tanazawa* bedanken.

1 In der Bundesrepublik Deutschland wurde bislang dreimal die Vertrauensfrage nach Art. 68 GG mit dem Ziel der Auflösung des Bundestages gestellt: – neben der Vertrauensfrage von Bundeskanzler *Gerhard Schröder* im Jahr 2005 – im Jahr 1972 durch den damaligen Bundeskanzler *Willy Brandt* und 1982 durch den damaligen Bundeskanzler *Helmut Kohl*. In Japan wurde, seitdem die Verfassung am 3. Mai 1947 in Kraft getreten ist, das Parlament 19 Mal, inzwischen seit dem 8. August zum 20. Mal, aufgelöst.

Gegen diese Anordnung des Bundespräsidenten haben sich zwei Bundestagsabgeordnete im Wege einer Organklage an das Bundesverfassungsgericht gewandt. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat in seinem Urteil vom 25. August 2005² diese Organklagen als unbegründet zurückgewiesen.³

Japans Ministerpräsident *Jun'ichirô Koizumi* hat am 8. August 2005 mit Billigung des Kabinetts das japanische Unterhaus aufgelöst. Neuwahlen sind für den 11. September 2005 vorgesehen. Der Auflösung des Unterhauses ging voraus, dass das Unterhaus einen Gesetzesentwurf der Regierung zur Privatisierung der Post mit hauchdünner Mehrheit abgesegnet hatte, das Oberhaus hingegen mit 125 zu 108 Stimmen gegen den Gesetzesentwurf gestimmt hatte. Der Ministerpräsident hatte bereits vor den Abstimmungen deutlich gemacht, dass er im Falle einer Abstimmungsniederlage das Unterhaus auflösen werde, um den Weg für Neuwahlen freizumachen.

II. RECHTSLAGE IN DEUTSCHLAND

Das Grundgesetz kennt kein generelles Selbstaufhebungsrecht des Parlaments. Es ist auch kein generelles Auflösungsrecht des Bundestages durch die Bundesregierung oder den Bundespräsidenten vorgesehen.

1. *Auflösung des Bundestages in zwei Ausnahmefällen*

Die Auflösung des Bundestages ist in den folgenden zwei Ausnahmefällen unter engen verfahrens- und materielrechtlichen Voraussetzungen vorgesehen:

Nach Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG kann der Bundespräsident den Bundestag auflösen, wenn der Bundestag auch im letzten Wahlgang mit der Mehrheit der Stimmen keinen Bundeskanzler wählt.

Zum anderen kann der Bundespräsident gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG den Bundestag dann auflösen, wenn ein vom Bundeskanzler gestellter Antrag, ihm das Vertrauen auszusprechen, durch den Bundestag abgelehnt wird und der Bundestag keinen anderen Bundeskanzler mit der Mehrheit seiner Mitglieder wählt. Die Auflösungsanordnung des Bundespräsidenten bedarf nach Art. 58 Satz 1 GG zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler.

Das Grundgesetz hat also deutliche und hohe Hemmschwellen für eine Auflösung des Bundestages errichtet.⁴

2 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05.

3 Das Bundesverfassungsgericht konnte einen zweckwidrigen Gebrauch der Vertrauensfrage durch den Bundeskanzler nicht feststellen, vgl. III. Nr. 1 der Pressemitteilung der Pressestelle des Bundesverfassungsgerichts Nr. 78/2005 vom 25. August 2005.

4 BVerfG 2. Senat, Urteil vom 16. Februar 1983, Rn. 115

a) *Geschichtlicher Hintergrund*

Die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben die Möglichkeit der Auflösung des Bundestages bewusst auf die oben dargestellten Fälle beschränkt. Hintergrund hierzu waren die Erfahrungen aus der Weimarer Republik, in der alle zwischen 1920 und 1931 gewählten Reichstage vorzeitig aufgelöst wurden.⁵

Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) sah ebenfalls kein Selbstaufhebungsrecht des Parlaments vor. Die WRV kannte aber die Stellung eines Misstrauensvotums und der Vertrauensfrage durch die Regierung.⁶

Bedeutsam in diesem Zusammenhang war Art. 25 Abs. 1 WRV. Nach dieser Vorschrift besaß der Reichspräsident die Befugnis, den Reichstag aufzulösen. Dies durfte immer nur einmal aus dem gleichen Anlass geschehen, vgl. Art. 25 Abs. 1 WRV. Da die Auflösung des Reichstages der Gegenzeichnung nach Art. 50 WRV bedurfte, der Reichspräsident den Reichskanzler aber jederzeit entlassen konnte, war das Auflösungsrecht des Reichspräsidenten an sich unbeschränkt.

b) *Bestrebungen zur Änderung des Grundgesetzes*

Ob ins Grundgesetz ein Selbstaufhebungsrecht des Bundestages eingeführt werden sollte, wurde in der Vergangenheit im Bundestag erörtert. Zuletzt hat sich die Gemeinsame Verfassungskommission aus dem Jahr 1993 mit dieser Frage auseinandergesetzt.⁷ Der Vorschlag, das Grundgesetz dahingehend zu ändern, dass der Bundestag auf Antrag eines Drittels seiner Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen kann, die Wahlperiode vorzeitig zu beenden, fand im Bundestag nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit.

2. *Gesetzeslage in den Länderverfassungen*

Die deutschen Landesverfassungen enthalten alle eine Regelung zur Selbstaufhebung der Parlamente.⁸ Die erste Selbstaufhebung eines deutschen Länderparlaments erfolgte 1970 in Niedersachsen.⁹ Zuletzt geschah sie am 30. Dezember 2003 in Hamburg.¹⁰

5 Vgl. dazu auch "Der aktuelle Begriff vom 18.07.2005 Das Selbstaufhebungsrecht des Parlaments", zuletzt am 16.11.2005 abgerufen unter www.bundestag.de/bic/analysen/2005/2005_07_18b.pdf.

6 Die Vertrauensfrage war zwar nicht ausdrücklich in der WRV vorgesehen, wurde aber entsprechend Art. 54 S. 1 WRV als zulässig erachtet.

7 Zuvor wurde die Frage bereits im Jahr 1972 durch die Enquête-Kommission Verfassungsreform erörtert. Ob die aktuelle Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts den Weg zu einer Verfassungsänderung im Hinblick auf die Aufnahme eines Selbstaufhebungsrechts des Bundestages geebnet hat, kann noch nicht beurteilt werden. Vgl. dazu auch „Der aktuelle Begriff...“, oben Fn. 5.

8 Vgl. zum Beispiel die Regelungen der Bayerischen Verfassung in Art. 18 Abs. 1 (Selbstaufhebungsrecht des Landtags), Abs. 2 (Auflösung durch den Landtagspräsident im Falle von Art. 44 Abs. 5, wenn nach Tod oder Rücktritt des Ministerpräsidenten die Wahl eines neuen Ministerpräsidenten scheitert) und Abs. 3 (Auflösung des Landtags durch Volksentscheid).

3. *Kompetenzen des Bundespräsidenten*

Die Kompetenzen des Bundespräsidenten sind in Bezug auf die vorzeitige Parlamentsauflösung eingeschränkt. Gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG kann der Bundespräsident 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. In der aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. August 2005 hob das Gericht jedoch hervor, dass die Frage, ob der Bundeskanzler über eine verlässliche parlamentarische Mehrheit verfüge, von außen nur teilweise beurteilt werden könne.¹¹ Dieser Gesichtspunkt ist bei der Ermessensentscheidung des Bundespräsidenten nunmehr verstärkt zu berücksichtigen.

In seiner Entscheidung vom 16. Februar 1982¹² hatte das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass über den Wortlaut des Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG hinaus die Auflösung des Bundestages über den Weg des Art. 68 GG stets eine politische Lage der Instabilität zwischen Bundeskanzler und Bundestag voraussetze und als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal erfordere, dass der Bundeskanzler der stetigen parlamentarischen Unterstützung durch die Mehrheit des Bundestages nicht sicher sein kann.¹³ Nur wenn eine solche materielle Auflösungslage vorliege und zum Zeitpunkt der Entscheidung des Bundespräsidenten noch gegeben sei, stehe es im Ermessen des Bundespräsidenten, den Bundestag aufzulösen.

Damals betonte das Bundesverfassungsgericht, der Bundespräsident habe dabei selbständig und insoweit ohne Bindung an die Einschätzungen und Beurteilungen des Bundeskanzlers und ohne Bindung an die Abstimmung des Bundestages den Auflösungsvorschlag des Bundeskanzlers zu beurteilen. Sollte also der Bundespräsident zu dem Ergebnis kommen, dass eine materielle Auflösungslage nicht gegeben ist bzw. war, so darf er den Bundestag nicht auflösen.

9 B. POLLMANN, *Niedersachsen in Geschichte und Gegenwart*, S. 41, zuletzt am 10.8.2005 abgerufen unter www.politische-bildung.de/niedersachsen/niedersachsen/_geschichte_gegenwart.pdf; „Der aktuelle Begriff...“, oben Fn. 5.

10 Siehe dazu http://www.hamburgische-buergerschaft.de/cms_de.php?templ=presse_detail.tpl&sub1=97&sub2=175&cont=498 (zuletzt aufgerufen am 10.8.2005); vgl. dazu auch „Der aktuelle Begriff...“, oben Fn. 5.

11 Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05, vgl. II. Nr. 1 der Pressemitteilung der Pressestelle des Bundesverfassungsgerichts Nr. 78/2005 vom 25. August 2005.

12 Az: 2 BvE 1/83, 2 BvE 2/83, 2 BvE 3/83, 2 BvE 4/83.

13 BVerfG 2. Senat, Urteil vom 16. Februar 1983, Rn. 104, 117

III. RECHTSLAGE IN JAPAN

1. *Das japanische Parlament*

Das japanische Parlament besteht nach Art. 42 der japanischen Verfassung aus zwei Häusern: dem Abgeordnetenhaus bzw. Unterhaus (衆議院 *shûgi-in*) und dem Oberhaus (参議院 *sangi-in*). Das Oberhaus und das Unterhaus sind voneinander unabhängig. Die meisten Gesetze müssen von beiden Häusern verabschiedet werden, vgl. Art. 59 Abs. 1 der japanischen Verfassung.

Der Wille des Parlaments besteht aus der gegenseitigen Übereinkunft der beiden Häuser. Bei Angelegenheiten, die den Staatshaushalt betreffen, Verträgen und der Wahl des Premierministers hat jedoch das Unterhaus die Vorherrschaft.

Wenn das Oberhaus und das Unterhaus sich bei Gesetzesvorlagen in diesen Angelegenheiten nicht einigen können, dann ist die Entscheidung des Unterhauses maßgeblich. Außerdem sieht die Verfassung vor, dass Beratungen über Angelegenheiten, die den Staatshaushalt betreffen, zunächst im Unterhaus stattfinden.

2. *Möglichkeit der Auflösung des Unterhauses*

Der japanische Verfassung sieht eine Auflösung des Oberhauses nicht vor.

Auch eine Selbstauflösung des Unterhauses wäre nicht verfassungsgemäß, da sie ebenfalls nicht von der Verfassung vorgesehen wurde.

Problematisch ist, ob das Unterhaus durch das Kabinett aufgelöst werden kann und, wenn man diese Möglichkeit für zulässig erachtet, unter welchen Voraussetzung eine solche Auflösung verfassungsgemäß ist.

a) *Ansicht des japanischen obersten Gerichtshofs*

Das japanische OGH, der auch für Verfassungsfragen zuständig ist, hatte im Jahr 1960 darüber zu entscheiden, ob er überhaupt zuständig für die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Auflösung des Unterhauses war.¹⁴ Das Gericht lehnte im Ergebnis seine Entscheidungsbefugnis ab,¹⁵ nahm aber auch Stellung zu der Frage der Rechtmäßigkeit einer Parlamentsauflösung gemäß Art. 7 der Verfassung.¹⁶

Nach Auffassung der Richter *Kotani*, *Okuno* und *Kawamura* ist Art. 69 der japanischen Verfassung nicht so zu verstehen, dass er ausschließlich die Auflösung des Unterhauses regelt. Die Richter führten aus, dass im System einer parlamentarischen Regierungsform die Stabilität des Kabinetts abhängig von dem Vertrauen des Unterhauses sei. Daher müsse auch ein Kabinett, das das Vertrauen des Unterhauses verliert, grundsätz-

14 *Supreme Court*, Entscheidung vom 8. Juni 1960, Fallnummer 1955 (O) Nr. 96.

15 Da die Auflösung des Unterhauses durch das Kabinett ein Akt der Regierung ist und eine solche Handlung die Grundlagen der Souveränität des Staates berührt, ist die Überprüfung der Rechtmäßigkeit dieser Handlung durch das Verfassungsgericht nicht möglich.

16 Insbesondere die Verfassungsrichter *Kotani*, *Okuno* und *Kawamura*.

lich zurücktreten. Allerdings sehe die japanische Verfassung eine Gegenmaßnahme dergestalt vor, dass sie ausnahmsweise in der Verfassung die Auflösung des Unterhauses zulasse. Die Vertrauensfrage werde damit auf das Volk verlagert. In diesen Fällen müsse das Kabinett zwischen dem Rücktritt und der Auflösung wählen.

Der Richter *Kawamura* stellte in seiner abweichenden Meinung Folgendes heraus: Die japanische Verfassung erlaube keine freiwillige Auflösung des Unterhauses, zudem sei auch offensichtlich, dass das Befugnis zur Auflösung weder der Legislative noch der Judikative zustehe. Daher liege die alleinige Befugnis der Auflösung des Unterhauses beim Kabinett. Da bei einer Auflösung des Unterhauses und einer anschließenden Neuwahl das Kabinett auch neu geordnet werden müsse, sei das Gleichgewicht zwischen Kabinett und Unterhaus gewahrt.

b) Auffassung der Literatur

Nach einer Mindermeinung in der Literatur ist die Auflösung des Unterhauses nur unter den Voraussetzungen des Art. 69 der Verfassung möglich. Nach dieser Vorschrift kann das Unterhaus innerhalb von zehn Tagen von dem Premierminister aufgelöst werden, wenn das Unterhaus zuvor ein Misstrauensvotum verabschiedet oder eine Vertrauensfrage zurückgewiesen hat.

Nach Ansicht der herrschenden Auffassung kann eine Auflösung des Unterhauses auch auf die Art. 7 Abs. 3 und 65 der Verfassung gestützt werden.¹⁷ Nach Art. 7 Abs. 3 der Verfassung vollzieht der Tenno auf Empfehlung und mit Zustimmung des Kabinetts im Interesse des Volkes die Auflösung des Unterhauses. Art. 65 legt fest, dass die vollziehende Gewalt beim Kabinett liegt.

Eine wirksame Auflösung des Unterhauses erfordert jedoch noch weitere (ungeschriebene) Zulässigkeitsvoraussetzungen. Nach *Ashibe*¹⁸ müssen folgende zusätzlichen Voraussetzungen erfüllt sein, um das Parlament aufzulösen:

- Es handelt sich um eine wichtige Angelegenheit, die das Kabinett betrifft; eingeschlossen sind Gesetzesvorlagen, die neue wichtige Gesetze oder den Etat betreffen und durch das Unterhaus verschoben oder abgelehnt werden.
- Die Struktur des Kabinetts ändert sich fundamental, zum Beispiel durch eine Neuordnung der politischen Parteien.
- Das Parlament ändert im Wesentlichen seine grundlegende Politik.
- Das Kabinett muss mit neuen, wichtigen politischen Themen, die zum Zeitpunkt der Wahlen nicht zur Debatte standen, umgehen, wie zum Beispiel dem Abschluss eines Vertrages.
- Der Ablauf der Legislaturperiode steht kurz bevor.

17 Seitdem die Verfassung am 3. Mai 1947 in Kraft getreten ist, wurde das Unterhaus 19 Mal, seit dem 8. August zum 20. Mal, aufgelöst. Vier der Auflösungen wurden auf Art. 69 gestützt.

18 N. ASHIBE, *Kenpô* [Die Verfassung] 3. Aufl. (Tokyo, 1997) 299.

3. *Kompetenzen des Tenno*

Nach Art. 7 Abs. 3 der Verfassung vollzieht der Kaiser auf Empfehlung und mit Zustimmung des Kabinetts die Auflösung des Unterhauses. Es handelt sich dabei um einen rein formellen Akt. Der Tenno selbst besitzt nicht die Befugnis, selbst das Unterhaus aufzulösen.¹⁹

IV. ZUSAMMENFASSUNG

Sowohl in Japan als auch in Deutschland sehen die Verfassungen ein Selbstauflösungsrecht des Parlaments nicht vor.

In Deutschland ist die Auflösung des Bundestages nur in Ausnahmefällen unter engen verfahrens- und materiellrechtlichen Voraussetzungen möglich. In der Praxis relevant war bislang die Auflösung des Parlaments nach Art. 68 I GG, nachdem der Bundeskanzler dem Bundestag die Vertrauensfrage gestellt hatte. Dem Bundespräsidenten stehen im Hinblick auf die vorzeitige Parlamentsauflösung nur eingeschränkt Kompetenzen zu (Ermessensentscheidung). Durch die neue Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts dürfte die Einschätzung des Bundeskanzlers, das Vertrauen der Parlamentsmehrheit zu besitzen, gestärkt worden sein. Das Gericht hat herausgestellt, dass sich die Frage, ob der Kanzler noch über eine verlässliche parlamentarische Mehrheit verfügt, von außen nur teilweise beurteilen lasse. Was im politischen Prozess in legitimer Weise nicht offen ausgetragen werde, müsse unter anderen Bedingungen des politischen Wettbewerbs auch gegenüber anderen Verfassungsorganen nicht vollständig offenbart werden.²⁰ Ob der Bundeskanzler eine auf eine Auflösung gerichtete Vertrauensfrage zweckgerecht gestellt hat, wird vom Bundesverfassungsgericht nur in eingeschränktem Umfang überprüft. Durch die aktuelle Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde die Stellung des Kanzlers gegenüber dem Parlament gestärkt.²¹ Im Hinblick auf die Beurteilung einer Auflösungslage gesteht das Bundesverfassungsgericht dem Bundeskanzler eine hohe Einschätzungsprärogative zu. Dadurch wird dem Bundespräsidenten und dem Bundesverfassungsgericht weitestgehend die Beurteilungsgrundlage im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit der Maßnahme entzogen.²²

Die japanische Verfassung sieht ebenfalls eine Auflösung des Unterhauses nach einem Misstrauensvotum vor. Von politischer und praktischer Relevanz ist aber eher die Frage, wann eine Auflösung des Unterhauses außerhalb eines Misstrauensvotums ge-

19 Vgl. dazu auch Art. 4 der japanischen Verfassung.

20 II. Nr. 3 a der Pressemitteilung der Pressestelle des Bundesverfassungsgerichts Nr. 78/2005 vom 25. August 2005.

21 So auch der Bundesverfassungsrichter Jentsch in seinem Sondervotum, vgl. Pressemitteilung der Pressestelle des Bundesverfassungsgerichts Nr. 78/2005 vom 25. August 2005.

22 Nach Jentsch in seinem Sondervotum, vgl. Pressemitteilung der Pressestelle des Bundesverfassungsgerichts Nr. 78/2005 vom 25. August 2005 wird die Grundlage vollständig entzogen.

schehen kann. Eine solche Auflösung wird als politischer Akt des Ministerpräsidenten aufgefasst, der durch das Verfassungsgericht nicht überprüfbar und an vage Voraussetzungen²³ geknüpft ist. Aufgrund seiner verfassungsrechtlich eingeräumten eingeschränkten Befugnisse hat der Tenno nur die Kompetenz, die Auflösung zu vollziehen. Weitere Kompetenzen stehen ihm diesbezüglich nicht zu.

SUMMARY

Both the German Bundestag (Federal Parliament) and the Japanese shugiin (衆議院, House of Representatives) were dissolved during this past summer. The Parliament of neither country has the right of self-dissolution, but in both cases dissolution is possible under the Constitution.

Under the German Constitution, the dissolution of the German Bundestag is only possible in two exceptional cases and only by following strict procedural and substantive law requirements. The most relevant case is when a motion of the Chancellor for a vote of confidence is not supported by the majority of the members of the Bundestag; when this happens the Federal President, upon the proposal of the Federal Chancellor, may dissolve the Bundestag. In 1983, when former Chancellor Helmut Kohl used a vote of confidence to pave the way for new federal elections, the Federal Constitutional Court demanded as an unwritten requirement a situation of political instability.

In its August 2005 decision, the Federal Constitutional Court held that the question as to whether a situation of political instability exists rests within the broad administrative discretion of the Chancellor. The Court argued that the nature of this erosion and withdrawal of confidence cannot be easily presented and determined in legal proceedings.

This new decision of the Federal Constitutional Court therefore strengthens the position of the Chancellor with regard to the dissolution of the German Parliament. A (judicial) review by the Federal Constitutional Court of such a dissolution by the Federal President would be virtually impossible under this new interpretation.

The Japanese Constitution also allows for the dissolution of the House of Representatives when a vote of confidence fails. In Japan the relevant constitutional question is whether and when the Cabinet can dissolve the Lower House outside of a vote of confidence. The Constitution neither specifies that the Cabinet has the right to dissolve the House of Representatives nor does it mention any requirements under which such a dissolution is allowed. Nevertheless, the majority opinion is that dissolution based on Articles 7 and 65 of the Constitution is possible.

The validity of a dissolution of the House of Representatives is seen as outside the scope of judicial review in Japan because it is viewed as a political act which cannot be judged by the courts. The Emperor technically performs the dissolution, but has no discretion over the decision or the process.

23 Zumindest aus Sicht eines deutschen Juristen.