

Dieter C. Umbach  
Parlamentsauflösung in Deutschland



Dieter C. Umbach

Parlamentsauflösung  
in Deutschland

Verfassungsgeschichte  
und Verfassungsprozeß



1989

Walter de Gruyter · Berlin · New York

Dr. jur. D. C. Umbach, Privatdozent  
an der Universität Erlangen-Nürnberg,  
Richter am Landessozialgericht Rheinland-Pfalz

Dr. jur. D. C. Umbach, Privatdozent  
an der Universität Erlangen-Nürnberg,  
Richter am Landessozialgericht Rheinland-Pfalz

*CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek*

**Umbach, Dieter C.:**  
Parlamentsauflösung in Deutschland: Verfassungsgeschichte  
und Verfassungsprozess / Dieter C. Umbach. – Berlin ; New  
York : de Gruyter, 1990  
ISBN 3-11-011796-7

©

Copyright 1989 by Walter de Gruyter & Co., 1000 Berlin 30.  
Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany

Druck: Grafik & Druck GmbH, 8000 München 21  
Buchbinderei: Lüderitz & Bauer, Buchgewerbe GmbH, 1000 Berlin 61

"Das Staatsrecht hört hier auf ..."

(Meyer/Anschütz, Lehrbuch des deutschen  
Staatsrechts, 7. Aufl. 1919, S. 906)

#### VORWORT

Diese Arbeit lag der Juristischen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg im Sommersemester 1987 als Habilitationsschrift vor. Der Fakultät danke ich für ihr Entgegenkommen und die zügige Durchführung des Habilitationsverfahrens. Mein besonderer Dank gilt meinem akademischen Mentor Richard Bartlsperger, der - zuerst in Mannheim, dann in Erlangen - das Thema mittrug und die Untersuchung mit Geduld und in wissenschaftlich fordernder und zugleich herzlicher Atmosphäre begleitete.

Die Untersuchung ist außerhalb der Universität entstanden. Dies kann Vorteile und Nachteile haben. Ein deutlicher Vorteil lag in der Möglichkeit, die Bibliothek des Bundesverfassungsgerichts zu benutzen; ihrem jetzigen Leiter und seinen Mitarbeitern danke ich für ihre Hilfsbereitschaft. Weiterhin verdanke ich wertvolle Unterstützung und fruchtbare Auseinandersetzungen den Freunden und Kollegen des sogenannten "Dritten" Senats, die - obwohl sie selbst eigentlich keine Zeit hatten - Vorentwürfe lasen und kritisch kommentierten: Jochen von Barga (Freiburg), 'Horst-Eberhard' Böttcher (Bremen), Michael Gerhardt (München) und Harald Klein (Kassel). Besonders intensiv waren zwei Gesprächspartner beteiligt, deren detaillierte Kritik unverzichtbar war: im verfassungshistorischen Teil Dietmar Preißler (Bonn) und im verfassungsprozessualen Teil Thomas Clemens (Hamburg/Karlsruhe). Nach langen Diskussionen wurde manches modifiziert und präzisiert; für die Irrtümer, auf denen der Autor aus Uneinsichtigkeit oder aus Liebe zu einmal gefundenen Ergebnissen beharrte, bleibt er selbst verantwortlich. Zu danken habe ich ferner Frau Ingeborg Reister, die das Schreiben dieser

Arbeit mit Engagement und Überblick bewältigte und die nicht endenden Änderungswünsche gelassen realisierte.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft unterstützte das Entstehen dieser Arbeit unbürokratisch durch ein großzügiges Stipendium, ohne das ein Abschluß in vernünftiger Zeit - neben einer vollen Berufstätigkeit - nicht möglich gewesen wäre.

Das Erscheinen dieser Arbeit hat sich etwas verzögert; die Mitherausgabe zweier Festschriften (F.G. Nagelmann und W. Zeidler) sowie der Wechsel zu einem verlässlichen Verlag gehörten zu den Ursachen. Zwischenzeitlich erschienenenes Schrifttum und veröffentlichte Rechtsprechung sind berücksichtigt worden, soweit dies noch möglich war.

Dieses Vorwort hätte eigentlich anders aussehen sollen: Wolfgang Zeidler hat als Präsident des Bundesverfassungsgerichts das Entstehen der Arbeit kritisch verfolgt und das Manuskript durchgesehen. Auf seine Anregung hin ist ihr verfassungsprozessualer Teil weiter ausgearbeitet worden; es erschien sinnvoll, neben den historisch-theoretischen Ausführungen auch konkrete prozessuale Handlungsanweisungen für die Zukunft zu bieten. Trotz oder gerade wegen seines Widerspruchs in verschiedenen Punkten hat W. Zeidler sich spontan angeboten, das Vorwort zu schreiben. Sein handschriftlicher Entwurf vom Dezember 1987 beginnt mit einem Zitat von Luther aus dem Grimm'schen Deutschen Wörterbuch von 1854 (Band I Sp. 688): "schwer ists, wie mans treffen sol, dasz mans recht auflöse". Auch dieses Vorhaben hat er leider nicht mehr verwirklichen können.

Dieses Buch widme ich meiner Mutter und dem Andenken meines Vaters.

Karlsruhe/Kirchberg/Essen, im Februar 1989

D.C. Umbach

## GLIEDERUNGSÜBERSICHT

	Seite
Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXVII
Erster Teil: Einleitung	1
A. Gegenstand und Gang der Untersuchung	1
B. Die Auflösungsentscheidung BVerfGE 62, 1	9
C. Die Krisendiskussion	11
D. Die plebiszitäre Komponente	15
E. Verfassungs- oder Bedeutungswandel	18
Zweiter Teil: Die historische Entwicklung der Auflösungsregelungen und die Auflö- sungspraxis vom Frühkonstitution- alismus bis zur Entstehung des Grundgesetzes	21
A. Einführung	21
B. Die Parlamentsauflösung im Frühkonstitutionalis- mus	26
C. Das Auflösungsrecht als Teil des frühkonstitu- tionellen Staatsrechts	109
D. Die Parlamentsauflösung im Königreich Preußen	122
E. Aspekte einer Auflösungstheorie in der konstitu- tionellen Staatsrechtslehre	193
F. Die Parlamentsauflösung im Kaiserreich	210
G. Die Parlamentsauflösung in der Zeit der Weimarer Republik	260
H. Die Verfassungsdiskussion von 1946 bis zum Her- renchiemseer Verfassungskonvent und die Länder- verfassungen	361
J. Der Herrenchiemseer Verfassungskonvent vom 10. bis 23. August 1948	439
K. Der Parlamentarische Rat	465
L. Zusammenfassung und Schlußbemerkung	499

Dritter Teil: Die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit: Rechtswahrung gegenüber Parlamentsauflösungen unter Berücksichtigung der Krise 1982/83	512
A. Gerichtsbarkeit und Verfahrensart sowie ihr Zusammenhang	512
B. Antragsteller und Verfahrensarten	516
C. Verhältnis von Organstreit und Verfassungsbeschwerde	520
D. Anwendung am Beispiel der Krise 1982/83: Rechtsschutz des Abgeordneten durch Organklage, Verfassungsbeschwerde und/oder Präsidentenanklage	575
E. Fraktionen: Organstreit	654
F. Politische Parteien und Wählervereinigungen: Organstreit oder Verfassungsbeschwerde	667
G. Bundesrat und Landesregierungen	688
H. Sonstige Institutionen	691
J. Wahlberechtigte Bürger: Organstreit oder Verfassungsbeschwerde	692
K. Ergebnis des verfahrensrechtlichen Teils	701
L. Einschätzungsprärogativen der Verfahrensbeteiligten und Kontrollrechte der verfassungsgerichtlichen Überprüfung	703
M. Schluß	709
<b>Anhang</b>	
Literaturverzeichnis	711
Personenregister	765
Sachregister	769

## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Erster Teil: Einleitung	1
A. Gegenstand und Gang der Untersuchung	1
B. Die Auflösungsentscheidung BVerfGE 62, 1	9
C. Die Krisendiskussion	11
D. Die plebiszitäre Komponente	15
E. Verfassungs- oder Bedeutungswandel	18
 Zweiter Teil: Die historische Entwicklung der Auflösungsregelungen und die Lösungspraxis vom Frühkonstitutionalismus bis zur Entstehung des Grundgesetzes	 21
A. Einführung	21
I. Altständische und frühkonstitutionelle Verfassungen	21
II. Vertagung - Schließung - Auflösung	22
B. Die Parlamentsauflösung im Frühkonstitutionalismus	26
I. Die Parlamentsauflösung im Königreich Württemberg	26
1. Die Entstehung des § 186 der württembergischen Verfassungsurkunde	26
2. Verfassungsrechtliche Aspekte der Parlamentsauflösung im Königreich Württemberg	31
a) Das monarchische Lösungsrecht	31
b) Zeitpunkt der Landtagsauflösung	32
c) Sinn der Auflösung	33
d) Schutz des Landtags	33
e) Rechtliche Folgen und Form der Auflösung	35
3. Die Lösungspraxis im Königreich Württemberg	36
a) Überblick über die Landtagsauflösungen im Königreich Württemberg	36

- b) Die Auflösung vom 2. Juli 1817
  - c) Die Landtagsauflösung vom 22. März 1833
  - d) Die Landtagsauflösung vom 22. Oktober 1838
  - e) Die durch das Märzministerium veranlaßte Auflösung vom 28. März 1848
  - f) Die Auflösung des "langen Landtags" vom 11. August 1849
  - g) Die drei Auflösungen der verfassungsgebenden Landesversammlungen
  - h) Die Auflösung vom 17. August 1855
  - i) Die Auflösung vom 22. Oktober 1870
4. Die Auflösungsverordnungen
- II. Die Parlamentsauflösung im Großherzogtum Baden
- 1. Die Entstehungsgeschichte der §§ 42, 43 und 44 der badischen Verfassung
    - a) Die Verfassungsdiskussion des Jahres 1808
    - b) Die vier Verfassungsentwürfe von 1815 und 1816
    - c) Die Entwicklung bis zur Verfassungsurkunde von 1818
  - 2. Verfassungsrechtliche Aspekte der Parlamentsauflösung im Großherzogtum Baden
    - a) Der Monarch als Auflösungsorgan
    - b) Gegenzeichnung
    - c) Rechtsfolgen
    - d) Schutz des Landtags
    - e) Zeitpunkt der Auflösung
    - f) Zur Begründung des Auflösungsrechts aus liberaler Sicht (Rotteck/Welcker) in der Zeit des Vormärzes
  - 3. Die Lösungspraxis im Großherzogtum Baden
    - a) Überblick über die Landtagsauflösungen im Großherzogtum Baden
    - b) Die Landtagsauflösung vom 11. Dezember 1824
    - c) Die Kammerauflösung vom 19. Februar 1842

d) Die Auseinandersetzung Zweite Kammer - Regierung bis zur Auflösung am 8. Februar 1846	79
III. Die Parlamentsauflösung im Königreich Bayern	84
1. Die Entstehungsgeschichte des Tit. VII § 23 der Verfassung von 1818	84
a) Die Konstitution von 1808	85
b) Die Verfassungsdiskussion von 1814 bis 1818	86
2. Verfassungsrechtliche Aspekte der Parla- mentsauflösung im Königreich Bayern	90
a) Der Monarch als Auflösungsorgan	90
b) Gegenzeichnung	90
c) Rechtsfolgen	91
d) Schutz des Landtags	92
3. Die Auflösungspraxis im Königreich Bayern	93
a) Überblick über die Landtagsauflösungen im Königreich Bayern	93
b) Die Landtagsauflösung vom 12. November 1848	94
c) Die Landtagsauflösung vom 10. Juni 1849	95
d) Die Landtagsauflösung vom 25. März 1855	98
e) Die Landtagsauflösung vom 6. Oktober 1869	101
f) Die Landtagsauflösung vom 14. November 1911	104
C. Das Auflösungsrecht als Teil des frühkonstitutionellen Staatsrechts	109
D. Die Parlamentsauflösung im Königreich Preußen	122
I. Die Entstehungsgeschichte des Art. 49 der oktroierten Verfassung und des Art. 51 der revidierten Verfassung	122
1. Einleitung	122
2. Das Auflösungsrecht vom Urentwurf bis zum Regierungsentwurf vom Mai 1848	123
3. Die Verfassungsdiskussion in der National- versammlung und deren Verfassungskommission bis zur Auflösung vom 5. Dezember 1848 - die "Charte Waldeck" -	124

	<b>Seite</b>
4. Die oktroyierte Verfassung	132
5. Die Verhandlungen in den preußischen Kammern bis zu den 15 Propositionen Friedrich Wilhelms IV. vom Januar 1850	135
II. Verfassungsrechtliche Aspekte der Kammerauflösung im Königreich Preußen	140
1. Vorüberlegungen	140
2. Zeitpunkt der Auflösung	142
3. Grund, Zweck und politische Folgen der Auflösung	144
4. Rechtliche Folgen der Auflösung für das Herrenhaus	146
5. Notverordnungen	148
6. Auflösungsorgan	149
7. Gegenzeichnung und Form	149
8. Rechtsfolgen	149
9. Schutz der Kammern	150
III. Die Auflösungspraxis im Königreich Preußen	151
1. Überblick über die Parlamentsauflösungen in Preußen	151
2. Die Auflösung der Nationalversammlung vom 5. Dezember 1848	152
3. Die Auflösung der Zweiten Kammer vom 27. April 1849	162
4. Die drei Auflösungen während der Konfliktzeit (11. März 1862, 2. September 1863 und 9. Mai 1866)	166
a) Vorüberlegungen	166
b) Die Auflösung vom 11. März 1862	169
c) Die Auflösung vom 2. September 1863	173
d) Die Auflösung vom 9. Mai 1866	179
e) Bismarcks Staatsstreichgedanken und die Ereignisse bis zur Auflösung	181
f) Das liberale Auflösungsverständnis in der Zeit des Verfassungskonflikts	184
g) Zur Funktion der Auflösung im Staatsstreichdenken der Ultrakonservativen	185
h) Das Ende des Konflikts	186
i) Die Auflösungen in der Zeit des Verfassungskonflikts unter dem Gesichtspunkt der Krisentheorie	187

5. Die Auflösungen von 1867, 1873, 1876 und 1879	191
E. Aspekte einer Auflösungstheorie in der konstitutionellen Staatsrechtslehre	193
F. Die Parlamentsauflösung im Kaiserreich	210
I. Die Entstehungsgeschichte der Art. 24 und 25 der norddeutschen Bundesverfassung	210
1. Der Dunckersche Vorentwurf und Bismarcks Putbusser Denkschrift	210
2. Von Buchers Vorentwurf bis zum verfassungsvereinbarenden norddeutschen Reichstag	211
3. Die Diskussion um die mögliche Auflösung des verfassungsvereinbarenden Reichstags	212
II. Verfassungsrechtliche Aspekte der Parlamentsauflösung im Kaiserreich	214
1. Vorüberlegungen	214
2. Der Bundesrat als Ort der Souveränität und damit als Organ mit Auflösungskompetenz	215
3. Schutz des Reichstags	217
4. Die verfassungsrechtliche Funktion des Kaisers bei der Auflösung	219
III. Die Auflösungspraxis im Kaiserreich	220
1. Die Auflösung des Reichstags vom 11. Juni 1878 im Zusammenhang mit dem Sozialistengesetz	221
a) Vorgeschichte der Auflösung und Bismarcks Absichten	221
b) Das Auflösungsverfahren	223
c) Die Folgen der Auflösung	225
2. Die Reichstagsauflösung vom 14. Januar 1887	227
a) Heer und Verfassung - eine im System angelegte Krise	227
b) Der parlamentarische Kontext der Auflösung von 1887	229
c) Die Ereignisse	231

	Seite
3. Die Reichstagsauflösung vom 6. Mai 1893	234
a) Die parlamentarische Situation 1890 bis 1893 und Bismarcks Staatsstreichpläne	234
b) Die Ereignisse	237
4. Die Reichstagsauflösung vom 13. Dezember 1906	239
a) Die parlamentarische Situation nach der Wahl von 1903	239
b) Der kolonial- und finanzpolitische Kontext und seine Auswirkung auf die Parlamentarisierung	241
c) Die Ereignisse	243
5. Zusammenfassung	248
a) Der Wandel der verfassungspolitischen Funktion des Bundesrats	248
b) Der Verfassungswandel im Kaiserreich in seiner Bedeutung für das Verhältnis von Bundesrat, Reichstag und Reichsleitung sowie die Konstitutionalismusdiskussion	256
c) Die Funktion des Kaisers bei der Auflösung	258
d) Strukturelle Krise und Reichstagsauflösung	258
G. Die Parlamentsauflösung in der Zeit der Weimarer Republik	260
I. Die Entstehungsgeschichte des Art. 25 WRV	260
1. Einleitung	260
2. Die Entwürfe bis zum Entstehen des Art. 25 WRV	262
II. Verfassungsrechtliche Aspekte der Parlamentsauflösung in der Weimarer Reichsverfassung	267
1. Die Auflösung als gemeinsamer Regierungsakt	267
2. Die Verfassungstheorie zur "Gegenzeichnung"	268
3. Anlaß der Auflösung	280
4. Zeitpunkt der Zulässigkeit	283
5. Form und Zeitpunkt des Wirksamwerdens	284
6. Die Parlamentsauflösung nach Art. 43 WRV	284

III. Die Auflösungspraxis in der Weimarer Republik	285
1. Die Auflösung des Reichstags durch Verordnung des Reichspräsidenten vom 13. März 1924	285
2. Die Auflösung des Reichstags durch die Verordnung des Reichspräsidenten vom 20. Oktober 1924	290
3. Der historisch-politische Kontext des Jahres 1924 in seiner Bedeutung für das Staatsrecht	293
4. Die Reichstagsauflösung vom 31. März 1928 und das Verhältnis Regierung - Parlament von 1925 bis 1928	297
a) Vorüberlegungen	297
b) Das erste Kabinett Luther	298
c) Das zweite Kabinett Luther	299
d) Das dritte Kabinett Marx	300
e) Das vierte Kabinett Marx	302
f) Zusammenfassung unter staatsrechtlichen Aspekten	304
5. Die Auflösung des Reichstags durch die Verordnung des Reichspräsidenten vom 18. Juli 1930	307
a) Vorüberlegungen	307
b) Die Zeit der großen Koalition	307
c) Die Regierung Brüning	309
d) Zusammenfassende Aspekte der Auflösung von 1930	311
6. Die Auflösung des Reichstags durch die Verordnung des Reichspräsidenten vom 4. Juni 1932	315
7. Die Auflösung des Reichstags durch die Verordnung des Reichspräsidenten vom 12. September 1932	319
8. Zusammenfassung der staatsrechtlichen Aspekte der beiden Auflösungen von 1932	321
9. Die Auflösung des Reichstags durch die Verordnung des Reichspräsidenten vom 1. Februar 1933	324
IV. Zusammenfassung: Die Parlamentsauflösung in der Weimarer Republik	328

V. Art. 25 WRV als Hintergrund der Parlamentsauflösungen unter der Herrschaft des Nationalsozialismus	330
1. Die Auflösung des Reichstags durch Verordnung des Reichspräsidenten vom 14. Oktober 1933	330
2. Die Reichstagsauflösung vom 7. März 1936	334
3. Die Reichstagsauflösung vom 18. März 1938	336
VI. Parlamentsauflösung in den Ländern der Weimarer Republik	338
1. Überblick über die Auflösungsbestimmungen in den Ländern der Weimarer Republik	338
2. Auflösungsrecht und Auflösungspraxis in den Länderverfassungen	339
a) Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920	339
b) Die Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern vom 14. August 1919	341
c) Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919	342
d) Gesetz, die badische Verfassung betreffend, vom 21. März 1919	342
e) Die Hessische Verfassung vom 12. Dezember 1919	343
f) Die Verfassung des Freistaats Sachsen vom 4. November 1920	344
g) Die Verfassung des Landes Thüringen vom 11. März 1921	345
h) Die Verfassung für Anhalt vom 18. Juli 1919	346
i) Die Verfassung des Freistaats Mecklenburg-Schwerin vom 17. Mai 1920	347
k) Das Landesgrundgesetz von Mecklenburg und Strelitz vom 24. Mai 1923	348
l) Die Verfassung für den Freistaat Oldenburg vom 17. Juni 1919	348
m) Die Verfassung des Freistaats Braunschweig vom 6. Januar 1922	350
n) Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 7. Januar 1921	351
o) Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 18. Mai 1920	352

p)	Die lübeckische Landesverfassung vom 23. Mai 1920/4. April 1925	352
q)	Die Verfassung des Landes Lippe vom 21. Dezember 1920	353
r)	Die Verfassung des Freistaats Schaumburg-Lippe vom 24. Februar 1922	353
s)	Die Verfassungslage des Staates Waldeck	353
3.	Zusammenfassung: Das Auflösungsrecht in den Länderverfassungen der Weimarer Republik	354
VII.	Die Pläne zur Verfassungsreform in der Endphase der Weimarer Republik	354
1.	Die konservativen Pläne eines "Neuen Staates"	354
2.	Die Reformpläne des demokratischen Sozialismus	357
H.	Die Verfassungsdiskussion von 1946 bis zum Herrenchiemseer Verfassungskonvent und die Länderverfassungen	361
I.	Gründe für den historischen Ansatz im Jahre 1946 und die Bedeutung der Parteien	361
II.	Verfassungsvorentwürfe - Entstehen und Inhalt	364
1.	Der bayerische Entwurf	364
2.	Entwürfe der SPD	365
3.	Entwürfe der Union	368
4.	Die Verfassungsdiskussion im "Deutschen Büro für Friedensfragen"	372
5.	Inhalt der Entwürfe im Hinblick auf das Verhältnis Regierung - Parlament und das Parlamentsauflösungsrecht	375
a)	Art. 51 in Verbindung mit Art. 49 des bayerischen Entwurfs eines Grundgesetzes	375
b)	Inhalt der Entwürfe der SPD zum Verhältnis Bundesregierung - Parlament und zum Parlamentsauflösungsrecht	382
c)	Inhalt der Entwürfe der Union	385
d)	Die Staatsorganisationsproblematik im "Deutschen Büro für Friedensfragen"	400

	<b>Seite</b>
6. Zusammenfassung	403
a) Verzicht auf Parlamentsauflösung	403
b) Plebiszitäres Auflösungsrecht	404
c) Selbstauflösung	404
d) Eingeschränktes Auflösungsrecht des Präsidenten	404
III. Die Länderverfassungen in Westdeutschland	405
1. Überblick: Die Auflösungsregelungen in den vor dem Grundgesetz entstandenen Länderver- fassungen	406
2. Die Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947	407
3. Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946	413
4. Die Verfassung für Württemberg-Baden vom 28. November 1946	418
5. Die Verfassung des Landes Baden vom 29. Mai 1947	423
6. Die Verfassung von Württemberg-Hohenzollern vom 31. Mai 1947	425
7. Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946	429
8. Zusammenfassung	434
a) Die vor dem Grundgesetz entstandenen Auflösungsregelungen	434
b) Die Auflösungsregelungen in den übrigen Länderverfassungen	437
J. Der Herrenchiemseer Verfassungskonvent vom 10. bis 23. August 1948	439
I. Allgemeines	439
1. Vorgeschichte	439
2. Absichten der Ministerpräsidenten	440
3. Zusammensetzung	440
4. Aufgabe des Konvents	442
5. Zur Form des Arbeitsberichts	442
6. Zur Bedeutung des Bayerischen Verfassungs- entwurfs	443
7. Der Unterausschuß III	445
8. Zusammenfassende Übersicht über die Ver- handlungen zu den Staatsorganisationsfragen im Verfassungskonvent	446

	Seite
II. Inhalt der Verhandlungen und Entwürfe	446
1. Die Plenarsitzung vom 12. August 1948	446
2. Der Bericht des Unterausschusses III	451
a) Das Auflösungsrecht in der ersten Hauptfassung	451
b) Das Auflösungsrecht in der Generalvariante "Senat" statt "Bundesrat"	455
c) Das Auflösungsrecht in der Variante "Bundespräsidium" statt "Bundespräsident"	456
d) Zusammenfassung	457
3. Die Plenarsitzungen vom 22./23. August 1948	457
4. Der Endbericht des Herrenchiemseer Verfassungskonvents	461
 K. Der Parlamentarische Rat	 465
I. Allgemeines	465
II. Die Entstehungsgeschichte der Art. 63 und 68 GG bis zum Ende der ersten Lesung des Hauptausschusses	466
1. Die zweite und dritte Sitzung des Parlamentarischen Rats am 8./9. September 1948	467
2. Die fünfte Sitzung des Ausschusses für Organisationsfragen am 23. September 1948	467
3. Die siebte Sitzung des Ausschusses für Organisationsfragen am 29. September 1948	468
4. Die achte Sitzung des Organisationsausschusses am 30. September 1948	469
5. Die elfte Sitzung des Organisationsausschusses am 7. Oktober 1948	470
6. Die Arbeit des Allgemeinen Redaktionsausschusses bis zum 16. November 1948 - die Geburtsstunde des Art. 90 a (später Art. 68 GG)	471
7. Die dritte und vierte Sitzung des Hauptausschusses am 16./17. November 1948 (erste Lesung)	474
8. Die Art. 87 und 90 a nach der ersten Lesung des Hauptausschusses (Stand: 10.12.1948)	487
III. Vom Ende der ersten bis zum Ende der zweiten Lesung des Hauptausschusses	488

	Seite
1. Die Sitzung des Organisationsausschusses am 16. Dezember 1948	488
2. Die Anträge der Fraktion der DP zu Art. 87 und 90 a	490
3. Die zweite Lesung der Art. 86 bis 90 a in der 33. Sitzung des Hauptausschusses am 8. Januar 1949	492
4. Die Art. 87 und 90 a nach der zweiten Lesung des Hauptausschusses vom 8. Januar 1949 (Stand: 20. Januar 1949)	495
IV. Vom Ende der zweiten Lesung bis zum Ende der dritten Lesung des Hauptausschusses	496
V. Vom Ende der dritten Lesung bis zum Ende der vierten Lesung des Hauptausschusses	496
VI. Die Art. 63 und 68 im Plenum	498
 L. Zusammenfassung und Schlußbemerkung	 499
I. Überblick	499
II. Der plebiszitäre Aspekt	499
III. Das Auflösungsorgan	502
IV. Verfassungsrechtliche Einschränkungen und Bedingungen des Auflösungsrechts	505
V. Die Funktion der Auflösung	507
 Dritter Teil: Die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit: Rechtswahrung gegenüber Parlamentsauflösungen unter Berücksichtigung der Krise 1982/83	 512
A. Gerichtsbarkeit und Verfahrensart sowie ihr Zusammenhang	512
 B. Antragsteller und Verfahrensarten	 516
I. Potentielle Antragsteller	516
II. Verfahrensarten	517
 C. Verhältnis von Organstreit und Verfassungsbeschwerde	 520
I. Die unterschiedlichen Kreise der Antragsteller	520
1. Verfassungsbeschwerde	520

2. Organstreit; Verhältnis von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zu § 63 BVerfGG	522
a) Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und seine Auslegung	522
b) Abweichungen der Fassung des § 63 BVerfGG	522
c) Ergebnis	524
II. Zulässigkeit von Organstreit oder Verfassungsbeschwerde	524
1. Unproblematische und eindeutige Fallkonstellationen	524
2. Problematische Fälle (Überschneidungsfälle: Abgeordnete und politische Parteien)	525
a) Verfassungsrechtlicher Status nicht betroffen (Verfassungsbeschwerde)	526
b) Verfassungsrechtlicher Status betroffen (Vorrang für Organstreit)	526
3. Definition und Abgrenzung des Organstreits	529
a) Aussagegehalt der Regelungen des Grundgesetzes und des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes	529
b) Historischer Rückblick auf Art. 19 Abs. 1 WRV und die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich	530
c) Einfluß auf die Entstehungsgeschichte des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG	535
d) Schlußfolgerung; Möglichkeit einer Neuinterpretation	537
III. Abgrenzung von Organstreit und Verfassungsbeschwerde speziell beim Abgeordneten	538
1. Vorgehen gegen Mandatsentzug und Verfolgung von Rechten aus Mandatsstatus (Organstreit)	542
2. Kommunalmandatare (Verfassungsbeschwerde)	545
3. Geltendmachen von Rechten, die nur den Mandatserwerb betreffen (Verfassungsbeschwerde)	549
4. Problematische Fälle:	552
a) BVerfGE 32, 157; 40, 296	553
b) BVerfGE 64, 301	555
c) Kritische Stellungnahme	557

IV. Vorschlag einer Neuinterpretation des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG mit "harmonischer" Falllösung	561
1. Nicht Regelung der Parteifähigkeit, sondern Umgrenzung des Kreises der organstreitfähigen Rechtspositionen	561
2. Folgerungen für die problematischen Fälle der Statusänderung	563
3. Rechtsprechungsänderung durch Novellierung der §§ 63, 64 BVerfGG	566
V. Weitere Verfahrensvoraussetzung für Organstreit: "Verfassungsrechtliches (Rechts-)Verhältnis" zwischen Antragsteller und Antragsgegner	567
1. Dogmatischer Stellenwert dieser Verfahrensvoraussetzung	569
2. Rechtsgrund und Inhalt des Kriteriums. - Die Unerheblichkeit des "Politischen"	570
3. Bezeichnungserfordernis des § 64 Abs. 2 BVerfGG	573
D. Anwendung am Beispiel der Krise 1982/83: Rechtsschutz des Abgeordneten durch Organklage, Verfassungsbeschwerde und/oder Präsidentenanklage	575
I. Stufenfolge der Verfahrensschritte bis zum Zusammentritt des neuen Bundestages	576
II. Die einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen für den Organstreit	578
1. Verfassungsrechtliches Verhältnis zwischen Antragsteller und Antragsgegner	579
a) Anwendung auf die einzelnen Verfahrensschritte	579
b) Bezeichnungserfordernis des § 64 Abs. 2 BVerfGG	581
c) Zwischenergebnis	582
2. "Maßnahme oder Unterlassung" im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG	583
a) Begriffsbestimmung	583
b) Anwendung auf die einzelnen Verfahrensschritte	585
c) Zwischenergebnis	586
3. Rechte "verletzt oder unmittelbar gefährdet"	586
a) Begriffsbestimmung	587

b)	Anwendung auf die einzelnen Verfahrensschritte	592
c)	Zwischenergebnis	598
4.	Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	599
a)	Die Regelung durch § 64 Abs. 1 BVerfGG	599
b)	Rechtsschutzbedürfnis nur für Rechtsverfolgungen, die zum begehrten Ziel führen können	600
c)	Die Frage der Streitgenossenschaft zwischen Bundespräsident (Auflösungsanordnung) und Bundeskanzler (Gegenzeichnung)	603
d)	Keine Organklage nur gegen Anordnung des Wahltages	607
e)	Zwischenergebnis	610
f)	Kein Rechtsschutzbedürfnis mehr nach Durchführung der Neuwahlen	611
g)	Das Abstimungsverhalten des Antragstellers	618
5.	Ergebnis	620
III.	Entscheidungsausspruch und -wirkungen	621
1.	Verfassungsmäßigkeit des § 67 Satz 1 BVerfGG	622
a)	Entscheidung auch über beanstandete Maßnahme	622
b)	Nicht-vollstreckbarer Feststellungsausspruch	623
2.	Beachtlichkeit des lediglich feststellenden Entscheidungsausspruchs	625
3.	Befolgung der Organstreit-Entscheidungen	627
4.	Rücknehmbarkeit des als verfassungswidrig erkannten Staatsaktes	628
5.	Schlußbetrachtung zur Sonderstellung des Organstreits	631
IV.	Das Instrument der einstweiligen Anordnung	633
1.	Die Funktion der einstweiligen Anordnung; Vergleich mit ZPO/VwGO; die Voraussetzungen und die möglichen Adressaten	634
a)	Die Funktion der einstweiligen Anordnung	634
b)	§ 32 Abs. 1 BVerfGG: Nur Sicherungsanordnung und strengere Voraussetzungen	636

c) BVerfG-Rechtsprechung: Einstweilige Anordnung auch von Amts wegen und gegen Nichtverfahrensbeteiligte	638
2. Statthaftigkeit einstweiliger Anordnungen im Organstreitverfahren	642
3. Einstweilige Anordnung im Organstreitverfahren um die Bundestagsauflösung	644
a) Zulässigkeit	645
b) Begründetheit	647
c) Fazit	650
V. Präsidentenanlage	650
E. Fraktionen: Organstreit	654
I. Die zwei Typen von Fraktions-Organklagen	656
1. Fraktionen in Prozeßstandschaft für das Gesamtparlament	656
a) Streitverfahren gegen die Regierung	656
b) Streitverfahren gegen andere Organe	658
c) Abgrenzung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte subjektiver Art von andersartigen (z.B. grundrechtlichen) Gesetzesvorbehalten	659
2. Fraktionen in Wahrnehmung eigener Rechte	662
II. Anwendung am Beispiel der Krise 1982/83	664
1. Organklage der Fraktionen in Prozeßstandschaft für das Gesamtparlament	665
2. Organklage der Fraktionen in Wahrnehmung eigener Rechte	665
F. Politische Parteien und Wählervereinigungen: Organstreit oder Verfassungsbeschwerde	667
I. Verhältnis von Organstreit und Verfassungsbeschwerde	667
1. Fälle, in denen der Organstreit statthaft ist	669
a) Einseitig-parteiliche Öffentlichkeitsarbeit der Regierung	669
b) Herabsetzende Äußerungen der Regierung	669
c) Direkte Finanzzuwendungen des Staates	670
d) Steuervergünstigungen für Parteispenden	672

e) Ausgestaltung der (Listen-)Wahlen: Unterschriftenquoten; Sperrklauseln; Neuwahltermin	673
f) Weitere Fallgruppen denkbar	677
2. Fälle, in denen der Organstreit nicht statthaft ist	677
a) Einbettung in verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis (Sendezeiten der Rundfunkanstalten; Abwicklung der Wahlkampfkostenerstattung durch Parlamentspräsidenten)	678
b) Keine Berührung eigener verfassungsrechtlicher Positionen	681
c) Bloße Kommunalparteien	682
3. Politische Gruppierungen ohne Status und Funktionen gemäß Art. 21 GG	683
II. Anwendung am Beispiel der Krise 1982/83	684
1. Organstreit oder Verfassungsbeschwerde	684
2. Voraussetzungen des § 64 BVerfGG	685
3. Ergebnis	687
G. Bundesrat und Landesregierungen	688
I. Organstreitverfahren	688
II. Präsidentenanklage	689
III. Ergebnis	690
H. Sonstige Institutionen	691
J. Wahlberechtigte Bürger: Organstreit oder Verfassungsbeschwerde	692
I. Organstreitverfahren	692
II. Verfassungsbeschwerde	695
1. Gestützt auf Art. 38 GG	695
2. Gestützt auf Art. 2 Abs. 1 GG	697
III. "Vorgezogenes" Wahlprüfungsverfahren	698
IV. Ergebnis	699
K. Ergebnis des verfahrensrechtlichen Teils	701

L. Einschätzungsprärogativen der Verfahrensbeteiligten und Kontrollrechte der verfassungsgerichtlichen Überprüfung	703
a) Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts	704
b) Kritische Stellungnahme	705
M. Schluß	709
Literaturverzeichnis	711
Personenregister	765
Sachregister	769

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

abgedr.	abgedruckt
Abgh.	Abgeordnetenhaus
ALR	Allgemeines Landesrecht für die preußischen Staaten (1794)
Anm.	Anmerkung
AS	Amtliche Sammlung
AcR	Archiv des öffentlichen Rechts (Tübingen)
Art.	Artikel
BA	Bundesarchiv (Koblenz)
Bad.	Badisch, badische(r)
BayVerf	Bayerische Verfassung
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVBl./BayVerwBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (München)
BCSV	Badische Christliche Soziale Vereinigung
BdL/BBd	Bund der Landwirte/Bauernbund
Bearb./bearb.	Bearbeiter/bearbeitet
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BVE	Bayerischer Verfassungsentwurf
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVP	Bayerische Volkspartei
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
ChE	Chiemsee-Entwurf (Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948)
CSU	Christlich-Soziale Union
DDP	Deutsche Demokratische Partei
d.Verf.	der Verfasser

DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung (Berlin)
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Stuttgart)
DP	Deutsche Partei
Drucks./Drs./Ds.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Köln, Berlin)
DVP	Deutsche Volkspartei
EHCh	Endbericht des Herrenchiemseer Verfassungskonvents
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift (Kehl)
FEBG	Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung (Bonn)
F.G.	Friedrich Gottlob
Fl	Florin = Gulden
Fn./Fußn.	Fußnote(n)
GBvBB	Grundsätze für eine Deutsche Bundesverfassung, erarbeitet in Bad Brückenau 1948 durch den Ellwanger Freundeskreis
GBvSt	Grundsätze für eine Deutsche Bundesverfassung von W. Strauß 1947
GeschO	Geschäftsordnung
GdV	Gesellschaft der Verfassungsfreunde
GG	Grundgesetz
GS	s. PrGS
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hans. R.Z.	Hanseatische Rechtszeitschrift (Mannheim)
HChE	Herrenchiemsee-Entwurf (s. ChE)
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts (hrsg. von Anschütz und Thoma, 1930/32)
HE	Heppenheimer Entwurf (der Union vom April 1947)
Hrsg./hrsg.	Herausgeber/herausgegeben
HWG	Hessisches Wahlgesetz
HZ	Historische Zeitschrift (München)
IfZ	Institut für Zeitgeschichte (München)
JA	Juristische Arbeitsblätter (Frankfurt a.M.)

JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Tübingen)
JuS	Juristische Schulung (München und Frankfurt)
JZ	Juristen-Zeitung (Tübingen)
Kap.	Kapitel
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung (Bonn)
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KRV	Kaiserliche Reichsverfassung (Verfassung des Deutschen Reiches von 1871)
LT	Landtag
masch.schr.	maschinenschriftlich(es)
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Köln)
MinBl.	Ministerialblatt (für die Innere Verwaltung Preußens)
ND	Nachdruck/Neudruck
N.F.	Neue Folge
NL	Nachlaß
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (München, Frankfurt)
OMGUS	Office of Military Government for US-Zone
FR-DS	Parlamentarischer Rat - Drucksachen (aus den Materialien zu den GG-Artikeln, BVerfG-Bibliothek)
PrGS	Preußische Gesetzsammlung
PrOVG/PreussOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
Reg.Bl.	Regierungsblatt
Rdnr(n)	Randnummer(n)
RG	Reichsgericht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RiA	Das Recht im Amt (Neuwied)
RStGH	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
RuP	Recht und Politik (Berlin)
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Sten.Ber.	Stenografische(r) Bericht(e)

StGH	Staatsgerichtshof
T.	Teil; Tome
UA	Unterausschuß
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VA	Verfassungsausschuß
VB	Verfassung von Berlin
VBa	Verfassung von Baden
VBW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
VE	Verfassungsentwurf
Verf.	Verfassung/Verfasser
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VFB	Verfassung des Freistaats Bayern
VfZG	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (Stuttgart)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VH	Verfassung des Landes Hessen
VHH	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
VNS	Vorläufige niedersächsische Verfassung
VNW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
Vol.	Volume(s)
VRP	Verfassung für Rheinland-Pfalz
VS	Verfassung des Saarlandes
VSH	Landessatzung für Schleswig-Holstein
VsSK	Vorschläge der süddeutschen Sachverständigen-Kommission für eine deutsche Verfassung (1948)
VU	Verfassungsurkunde
VWB	Verfassung für Württemberg-Baden
VWH/VWü-Ho	Verfassung für Württemberg-Hohenzollern
WDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung (Verfassung des Deutschen Reiches von 1919)
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
zit.	zitiert
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen (Opladen)

In übrigen gelten die Abkürzungen nach H. Kirchner/F. Kastner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Aufl., Berlin 1983

"Wir sind überhaupt viel zu ängstlich in bezug auf die Auflösung."  
(Bismarck, siehe unten S. 233 f. und Fn. 75)

## Erster Teil: Einleitung

### A. Gegenstand und Gang der Untersuchung

1. Als nicht nur seltener, sondern auch seltsamer verfassungsrechtlicher Vorgang ist die vorzeitige Auflösung des Bundestages bezeichnet worden<sup>1</sup>. Selten ist die Parlamentsauflösung in der nun vier Jahrzehnte währenden Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland in der Tat - ganz im Gegensatz zu früheren Epochen. Die Vermutung, daß sie "in der Staatspraxis kaum jemals realisiert werden"<sup>2</sup> würde, hat sich jedoch als unrichtig erwiesen<sup>3</sup>: Bislang ist sie immerhin zweimal seit der Geltung des Grundgesetzes verwirklicht worden, nämlich 1972 und ein Jahrzehnt später. Sie als "verfassungshistorisches Relikt" zu bezeichnen<sup>4</sup>, dürfte unangemessen sein; eher ist die Parlamentsauflösung - insbesondere die nach

<sup>1</sup> K. Kremer, Bundestagsauflösung, 1974, S. 141. Der Topos des "Parlaments" wird im folgenden für alle institutionalisierten Versammlungen verwendet, die in weitesten Sinn des Wortes seit der Zeit des Wiener Kongresses repräsentative Organe waren. Zum Wandel und zur Bedeutung des Begriffs vgl. zusammenfassend H. Boldt, Parlament, parlamentarische Regierung, Parlamentarismus, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, hrsg. von O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck, 1978, S. 649-676. Das Dilemma eines fehlenden Metabegriffs durchzieht die relevante Literatur; vgl. z. B. das von G. A. Ritter herausgegebene "Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus" oder die "Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien", diese erfassen unter dem Begriff "Parlament" und unter "Parlamentarismus" die Geschichte der "institutionalisierten Versammlungen" (Boldt, a.a.O., S. 649) vor dem Kaiserreich. Siehe insbesondere G. Grünthal, Parlamentarismus in Preußen 1848/49 bis 1857/58. Preußischer Konstitutionalismus - Parlament und Regierung in der Reaktionsära, 1982.

<sup>2</sup> Vgl. N. Pokorni, Die Auflösung des Parlaments, Diss. Bonn 1967, S. 8.

<sup>3</sup> Insofern war die Prognose von Hans Peters, Entwicklungstendenzen in der Demokratie in Deutschland seit 1949, in: Festgabe für Zaccaria Giacometti, 1953, S. 242, eher zutreffend, wonach "eine Auflösung des Bundestages höchst selten praktisch werden kann".

<sup>4</sup> K. Kremer, Bundestagsauflösung, S. 141.

Art. 68 GG<sup>5</sup> - als ein sozusagen "ruhendes" Institut des Verfassungsrechts zu bezeichnen, das - einmal aus gegebenem Anlaß geweckt und mit Leben erfüllt - eine plötzliche Woge von staats- und verfassungsrechtlichen Anteil- und Stellungnahmen verursachen kann. Dabei wird dann deutlich, daß eine derart zurückgetretene und fast vergessene, jedenfalls selten gebrauchte Norm plötzlich einen weißen Fleck auf dem Terrain der zeitgenössischen Verfassungslehre sichtbar macht. Zugleich steht der Verfassungsrechtler vor der Erkenntnis, daß das Institut der Parlamentsauflösung zu Unrecht in der "Requisitenkammer unergiebigere Verfassungstheorien abgelegt schien"<sup>6</sup>, und vor der Notwendigkeit, eine solche, lange Jahre schlummernde Verfassungsnorm des Grundgesetzes mit Leben zu erfüllen.

Dies führt zu der Überlegung, wie eine solche Verfassungsnorm nach langer Zeit der scheinbaren Irrelevanz in zulässiger Weise angewendet werden kann und muß: Soll eine Verfassungsnorm nach drei bis vier Jahrzehnten einer eigenen Geltungsgeschichte der Gesamtverfassung noch an den Überlegungen und dem schöpferischen Willen der Verfassungsväter und -mütter ausgerichtet und interpretiert werden oder darf und muß berücksichtigt werden, daß alle Rückgriffe auf den Willen der Verfassungsschöpfer und die ihm zugrunde liegenden 14 Jahre Weimarer Erfahrungen zwischenzeitlich angesichts der mehr als dreimal so langen eigenen Verfassungsgeschichte des Grundgesetzes relati-

<sup>5</sup> Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG (sowie Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG) sprechen zwar von "Auflösung"; nach Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG a.F. war die Wahlperiode tatsächlich mit der Auflösung des Bundestags beendet, seit der Neufassung des Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG von 23. August 1976 (BGBl. I S. 2381) endet die Wahlperiode nunmehr mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG führt damit eigentlich nicht zu einer Auflösung, sondern zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode durch Neuwahlen. Dies wird verkannt von K. Stern, Staatsrecht, Bd. 2, München 1980, S. 73; zutreffend bei U. Hochrathner, Parlamentsauflösungsrecht, S. 9, Fn. 2. Bei den sonstigen Auflösungsbestimmungen blieb es bei der alten Terminologie. Auflösung ist in folgenden die vorzeitige Beendigung der Amtsperiode einer aus Wahlen hervorgegangenen Volksvertretung.

<sup>6</sup> K. Kremer, Bundestagsauflösung, S. VII.

viert bzw. verdrängt werden?

Diese Fragestellung gewinnt im Falle des Instituts der Parlamentsauflösung dadurch zusätzlich an Bedeutung, daß der "Rahmen", in den es eingefügt ist, sich verändert hat: Es steht heute in einer veränderten Verfassungswirklichkeit; bei der Parlamentsauflösung müssen über das Wesen dieses Instituts und seine verfassungsrechtliche Auslegung und verfassungstheoretische Durchdringung hinaus dessen Einbettung in die rechtlichen Beziehungen von Staats- und Verfassungsorganen bedacht und beachtet werden. Daß dabei behutsam auch die Möglichkeit eines Bedeutungswandels des Parlamentsauflösungsrechts, vielleicht sogar die Möglichkeit eines Verfassungswandels in Betracht zu ziehen sind, liegt auf der Hand.

Ob es sich bei alledem - wie eingangs bemerkt - nicht nur um einen seltenen, sondern auch um einen seltsamen verfassungsrechtlichen Vorgang handelt, ist erheblich schwieriger zu beurteilen. Zutreffend ist es sicherlich, die Parlamentsauflösung als einen regelmäßig problematischen Vorgang zu bezeichnen:

Problematisch ist dabei vor diesem interessen geprägten Hintergrund sowohl die materielle Bewertung der Auflösungs Voraussetzungen als auch die prozessuale Abwicklung bzw. gerichtliche Kontrolle und Überprüfung des gesamten Vorgangs. Diese Problematik ergibt sich nicht zuletzt daraus, daß die Parlamentsauflösung sich im Spannungsfeld grundsätzlich gegensätzlicher politischer Kräfte bewegt, die ihre unterschiedlichen Zielvorstellungen zu verwirklichen suchen.

2. Die Parlamentsauflösung ist verschiedentlich als "Angelpunkt des 'echten' parlamentarischen Systems"<sup>6</sup> be-

<sup>7</sup> Vgl. in diesem Sinne Sondervotum N. Zeidler, BVerfGE 62, 64 ff. (68 f.).

<sup>6</sup> So z. B. K. Loewenstein, Verfassungsrecht und Verfassungsrealität, in: NÖR 77 (1951/52), S. 410 unter Hinweis auf Redlob; vgl. auch N. Hauriou, Précis de

zeichnet worden. Dieser "Angelpunkt" ist ein Verfassungsinstitut, das zahlreiche und erhebliche Wandlungen erfahren hat und dessen Bedeutung heute eher zurückgetreten ist. Eine Untersuchung dieses Bedeutungswandels erfordert, das Institut nicht nur rein verfassungsrechtlich zu betrachten, sondern auch andere Aspekte wie z. B. den historisch-politischen zu berücksichtigen.

Hierüber hinaus auch rechtsvergleichende Studien zu unternehmen, wie sie für die Nachbarländer Frankreich, Belgien und Italien vorliegen<sup>9</sup>, liegt nahe, hätte jedoch eine weitere Untersuchung notwendig gemacht und den Rahmen der vorliegenden gesprengt. Auch war es nicht möglich, die Auflösungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern<sup>10</sup> seit 1949 bis heute zu untersuchen. Das müßte Gegenstand einer gesonderten politikwissenschaftlich-verfassungsrechtlichen Studie sein. Ebenso wenig werden die Fragen der Parlamentsorganisation bzw. der Geschäftsordnung behandelt, die mit einer Auflösung zusammenhängen.

Für die Behandlung der Thematik wäre es auch durchaus sinn- und reizvoll gewesen, den Einzelaspekten des Ver-

---

droit constitutionnel, 2. éd., Paris 1929, S. 459: "un élément essentiel de l'équilibre du régime parlementaire".

<sup>9</sup> Vgl. etwa: *H. A. Forsey*, The royal power of dissolution of parliament, in: The British Commonwealth, Toronto 1943; *C. K. Wang*, Dissolution of British Parliament, New York 1934; *B. S. Markesinis*, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, Cambridge 1972; *W. G. Andrews*, Some thoughts on the power of dissolution, Parliamentary Affairs, 1959/60, S. 286-296; *H. A. Forsey*, Dissolution of Parliament in Canada, in: The Parliamentarian, 1974, S. 229; ders. 1977, S. 5 ff.; *J. F. Northey*, The Dissolution of the Parliament of Australia and New Zealand, in: University of Toronto Law Journal 1952, S. 294-297; *H. Cadot*, Le droit de dissolution en France depuis 1945, Thèse Lyon 1953; *P. Albertini*, Le Droit de Dissolution et les systèmes constitutionnels français, Paris 1977; *J. Velu*, La dissolution du parlement, Bruxelles 1966; *R. Voinesco*, De la dissolution des assemblées législatives en France, en Angleterre et en Belgique, Thèse, Paris 1896; *F. Mohrhoff*, La Dissolution des Assemblées législatives dans les constitutions modernes, Rom 1953; *P. Constanzo*, Lo scioglimento delle assemblee parlamentari, Milano 1984; *W. Widder*, Parlamentsauflösung und Regierungsbildung in Österreich, ZfParl 1972, S. 86-102; *H. Beekman*, Ongescreven staatsrecht en ontbinding, Den Haag 1973.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu *F. K. Fromme*, Parlamentsauflösungen seit 1970, FAZ Nr. 178 von 4.8.1983, S. 8.

fassungswandels (vgl. unten E), der Krisengebundenheit und des Krisenbegriffs (vgl. unten C) oder des plebisziären Elements (vgl. unten D) größere Aufmerksamkeit zu widmen. Allein, der Rahmen der Untersuchung wäre gesprengt und ihr Schwerpunkt verschoben worden. Diese Themen werden bewußt nur gestreift.

Nach dieser notwendigen Exkulpation wegen Unvollständigkeit gilt für die folgenden Teile II (Verfassungsgeschichte) und III (Verfassungsprozeß) folgendes:

Bei der Diskussion um die Zulässigkeit des Auflösungsverfahrens 1982/83 und um den Umfang und die Intensität der verfassungsgerichtlichen Kontrolle wurde ein wesentlicher Teil der Argumentation mit historischen Auslegungsversuchen geführt, überwiegend - und ausschnittartig - beschränkt auf die Verhandlungen im Parlamentarischen Rat und auf die staatsrechtliche Situation in der Weimarer Republik. Dies legte es nahe, zunächst die ursprüngliche Bedeutung und den möglichen späteren Wandel dieses Verfassungsinstituts in einem größeren zeitlichen Rahmen aufzuzeigen, die besondere verfassungspolitische und historische Situation des Art. 68 GG nachzuweisen und sodann Überlegungen zu den heutigen Rechtsschutzmöglichkeiten anzuschließen: dies wird zum einen im verfassungsgeschichtlichen Teil (II) der Arbeit unternommen, beginnend mit der Zeit des Frühkonstitutionalismus vom Anfang des 19. Jahrhunderts bis zum Parlamentarischen Rat und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes in der Mitte dieses Jahrhunderts, und zum anderen im verfassungsprozessualen Teil (III).

Daß die Parlamentsauflösung nach dem hier in erster Linie relevanten Art. 68 GG Ausnahmecharakter hat und für sie ein komplizierter Mechanismus vorgesehen wurde, ist bekanntlich auf die Erfahrungen der Republik von Weimar mit Art. 25 WRV zurückzuführen, in der sämtliche sieben

Reichstage vorzeitig aufgelöst wurden<sup>11</sup>. Die Regelung des Art. 25 WRV ist auch ihrerseits wiederum Resultat einer staatsrechtlichen Entwicklung, die sich zurück über den preußischen Verfassungskonflikt von 1862-1866 als eine eigenständige deutsche Linie bis hin zu den landständischen Verfassungen am Beginn des vorigen Jahrhunderts verfolgen läßt. Insofern wird in dem historischen Teil der Arbeit ein Längsschnitt entlang der Zeitachse 1805-1949 vorgenommen, der die Entwicklung eines staatsrechtlichen Instituts offenlegen und Antworten ermöglichen soll auf folgende Fragen:

- (1) Welchem Verfassungsorgan stand jeweils die Kompetenz zu, das Parlament aufzulösen?
- (2) An welche verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Voraussetzungen war das Verfassungsorgan dabei gebunden?
- (3) Welche demokratischen (z.B. plebiszitären) Komponenten wiesen die jeweiligen Auflösungsregelungen bzw. die Auflösungspraxis auf?
- (4) Welche Funktion hat die Parlamentsauflösung vor dem jeweiligen Hintergrund der historisch-politischen Kräfte und welchen Funktions- bzw. Bedeutungswandel hat sie im Wechsel der Staatsformen erfahren?

Das Verhältnis von Verfassungsidee und Verfassungswirklichkeit hat Huber einmal als das "Kernproblem der Staatstheorie, des Staatsrechts und der Verfassungsge-

<sup>11</sup> Die erhebliche Zahl der thematisch hierauf bezogenen Dissertationen zeigt die Bedeutung des Parlamentsauflösungsrechts während der Weimarer Republik: z. B. V. Heine, Die Gegenzeichnung bei Auflösung des Reichstages, Diss. Kiel 1925; R. Huber, Die Parlamentsauflösung in Deutschland und in der Schweiz, Diss. Leipzig 1923 (MS); L. Krallmann, Das Recht zur Auflösung der Parlamente nach deutschem Reichs- und preußischem Landesstaatsrecht unter Berücksichtigung der historischen Grundlagen, Diss. Göttingen 1926; M. Lalla, Die Auflösung des deutschen Reichstages, Diss. Königsberg 1931; A. Lorch, Die Parlamentsauflösung nach deutschem Landesstaatsrecht, Diss. Frankfurt/M. 1922 (MS); O. Meyer, Die Parlamentsauflösung, Diss. Göttingen 1927; F. W. Otto, Die rechtlichen Voraussetzungen und Wirkungen der Auflösung des Reichstages nach Art. 25 RV, insbesondere durch Blankoverfügung des Reichspräsidenten, Diss. Köln 1928; Diss. Köln 1928; W. Petruschke, Die Auflösung des Reichstages durch den Reichspräsidenten, Diss. Harburg 1926; W. Tornow, Die Auflösung des Reichstages durch den Reichspräsidenten, Diss. Göttingen 1930.

schichte ..." bezeichnet<sup>12</sup>. Vor diesem Hintergrund wird im Teil II der Arbeit zuerst das Entstehen der jeweiligen Auflösungsregelungen untersucht und weiter dargestellt, was zeitgenössische Politiker und Theoretiker - beides im 19. Jahrhundert überwiegend Juristen - an objektivierbaren Zielen bzw. Vorstellungen in die entsprechenden Regelungen einbrachten. Daran schließt sich zu jeweils größeren Zusammenhängen eine verfassungstheoretische Würdigung der zeitgenössischen Verfassungslage an. Und in einem dritten Schritt wird schließlich anhand der Verfassungsrealität überprüft, ob die Auflösungsregelungen gegriffen haben oder ob in der Realität die Handhabung des Auflösungsrechts am Normgehalt vorbeiging, mit anderen Worten, es wird die Funktion der Auflösung in der Verfassungswirklichkeit untersucht.

Die letzte Frage wird dabei in der Gesamtwürdigung des Zeitraumes von 1805-1949 einen Funktionswandel erkennen lassen: vom Auflösungs- und Repressionsinstrument des konstitutionellen Monarchen gegenüber einer unbequemen Volksvertretung hin zum parlamentarischen Mechanismus für eine stabile Regierung bzw. für die Wiedergewinnung tragfähiger Regierungsmehrheiten. Eine als solche zu qualifizierende "Auflösungstheorie" ist dabei allerdings in keiner der behandelten Epochen beider Jahrhunderte festzustellen, allenfalls in Ansätzen in liberalen Überlegungen des 19. Jahrhunderts entwickelt worden. Soweit vereinzelte Autoren den "Versuch einer Theorie des Auflösungsrechts im modernen parlamentarischen System"<sup>13</sup> unternehmen, bleibt dies ohne Erfolg. Zu Recht wird nicht nur für die Bundesrepublik Deutschland verneint: "qu'on puisse construire valablement une théorie du droit de dissolution"<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> E. R. Haber, *Bewahrung und Wandlung*, 1975, S. 8

<sup>13</sup> Vgl. B. Starke, *Recht und Sinn der Parlamentsauflösung*, Diss. Hamburg 1972, S. 27, 53.

<sup>14</sup> Vgl. A. Mathiot, in: *Lauvaux, Dissolution*, S. V.

Bei dieser Untersuchung wird sich eine charakteristische "Auflösungskultur" der jeweiligen Epoche feststellen lassen, die für die zeitgenössische Verfassungs- und Gesellschaftsstruktur kennzeichnend ist. Bezeichnend in diesem Sinne ist eine Auflösung wie die vom Mai 1893, als der soeben durch kaiserliche Auflösungsverordnung seines Amtes und seiner parlamentarischen Wirkung beraubte Reichstagspräsident von Levetzow gleichwohl bekundet: "... und nun meine Herren, nach der Gewohnheit (des Reichstages), die hoffentlich immer bleiben wird: Der Kaiser, der uns rief und der uns entläßt, der Kaiser ..., er lebe hoch!"<sup>15</sup>.

Heute ist - und dies ist die entscheidende Neuerung - die mögliche verfassungsgerichtliche Kontrolle neben der Beteiligung mehrerer Organe und neben der genaueren Umschreibung der Auflösungssituation und -voraussetzungen ein grundsätzlicher Schutz vor einseitiger Durchsetzung einer Auflösung: Parlamentsauflösungen sind erstmals in der deutschen Verfassungsgeschichte gerichtlich überprüfbar. Dabei zeigt sich, daß verfassungsgerichtliches Verfahren und materielle Auslegung eng miteinander verschränkt sind, was z. B. die Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens oder eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung einerseits und die parlamentarischen Mitwirkungsrechte oder das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen den Beteiligten andererseits betrifft. Deshalb erscheint es sinnvoll, die verfassungshistorische Darstellung (Teil II) bis in die heutige Verfassungswirklichkeit hinein zu führen, die am deutlichsten in den Differenzierungen der verfassungsprozessualen Möglichkeiten im Zusammenhang mit dem gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber Parlamentsauflösungen (Teil III) die Zäsur gegenüber der vor-grundgesetzlichen Zeit zeigt. Im Rahmen des Verfassungsgerichtsverfahrens und vor allem des Organstreits werden - im wesentlichen auf

<sup>15</sup> Vgl. unten Teil II, Kap. F., S. 234 ff. (238), Fn. 90.

der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - die körperschaftsrechtlichen, organisationsrechtlichen und institutionellen Funktionen und Kompetenzen der am "Auflösungsprozeß" Beteiligten genauer eingegrenzt und hieran Überlegungen geknüpft werden zur Funktion und Effektivität des Rechtsschutzes gegen eine (unzulässige) Auflösung als Spiegel der Verfassungswirklichkeit. Insofern stellt sich, wie Häberle zutreffend bemerkt hat, das verfassungsgerichtliche Verfahren auch in diesem Zusammenhang als ein Stück materielles Verfassungsrecht dar: "Verfassungsprozeßrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht"<sup>16</sup>. Allerdings kann bisweilen auch der verfassungsgerichtliche Rechtsschutz ineffektiv werden, z. B. dann, wenn der Beginn einer "neuen Staatspraxis", die "einem neuen, besonderen politischen Sachverhalt gerecht zu werden versuche"<sup>17</sup>, festgestellt wird. Insofern ist die Auflösungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1983 nur Anlaß, nicht aber Gegenstand dieser Arbeit.

#### B. Die Auflösungsentscheidung BVerfGE 62, 1

Diese Arbeit ist - wie die meisten anderen zu diesem Thema - im Zusammenhang mit einem konkreten Ereignis entstanden, nämlich der Bundestagsauflösung von 1983<sup>17a</sup> und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Februar 1983 (BVerfGE 62, 1).

Das Urteil ist verfassungspolitisch kontrövers als Musterwerk diplomatischer Rechtsprechung<sup>18</sup>, als Zurückweichen vor politischem Druck<sup>19</sup> und vermittelnd als salomo-

<sup>16</sup> P. Häberle, NöR 98 (1973), S. 119 ff. (128, Fn. 43); ders., Kommentierte Verfassungsrechtsprechung, 1979, S. 405.

<sup>17</sup> BVerfGE 62, 1 ff. <49>.

<sup>17a</sup> Zur Sicht des Bundespräsidenten siehe K. Carstens, Die Auflösung des Deutschen Bundestages in Januar 1983, in: Festschrift der Rechtswissenschaftlichen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Universität Köln, 1988, S. 661 ff (669).

<sup>18</sup> G. Schultz, Das Aschermittwoch-Urteil, MDR 1983, S. 365.

<sup>19</sup> H. Meyer, Urteilsanmerkung DÖV 1983, S. 243 ff. <245>.

nischer Beitrag zu längerfristiger Regierungsstabilität<sup>20</sup>, sogar als unredlich<sup>21</sup> charakterisiert worden. Die Entscheidung des Zweiten Senats hat mannigfaches Lob<sup>22</sup>, aber noch mehr Schelte<sup>23</sup> erfahren. Die vorliegende Arbeit hat weder eine weitere Entscheidungsanalyse noch eine monographische Kommentierung des Art. 68 GG zum Ziel. Begründung und Ergebnis des Urteils werden lediglich am Rande berührt, wobei sich allerdings aus den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung unschwer entnehmen läßt, daß der Verfasser der Auflösungsentscheidung von 1983, insbesondere ihren Ausführungen zum materiellen Kriterium der Auflösungslage, kritisch gegenübersteht.

Die Entscheidung betraf im Kern die Auslegung des Art. 68 GG<sup>24</sup> und die verfassungsprozessualen Probleme des Auflösungsvorgangs. Die Frage, ob und inwieweit in diesem Zusammenhang grundgesetzkonforme verfassungsstrukturelle

- <sup>20</sup> H.-P. Schneider, Sybillinisch oder salomonisch?, NJW 1983, S. 1530 f.
- <sup>21</sup> G. Schlichting, Zur Auslegung des Art. 68 GG durch das Bundesverfassungsgericht, JZ 1984, S. 120 ff. <121>. Vgl. hierzu R. Herzog, in: Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 68 Rdnr. 84, Fn. 45.
- <sup>22</sup> Vgl. z. B. H. Meyer, Urteilsanmerkung DÖV 1983, S. 243 ff.; L. Gusseck, Bundestagsauflösung kraft Richterspruchs?, NJW 1983, S. 721 ff.; J. Delbrück/R. Wolfrum, Die Auflösung des 9. Deutschen Bundestages vor dem BVerfG, JuS 1983, S. 758 ff.; H.-J. Wiegand, Die manipulierte Verfassung, VwRdsch. 1983, S. 333 ff.; G. Schlichting, Zur Auslegung des Art. 68 GG durch das BVerfG - Kritische Überlegungen zum Urteil vom 16. Februar 1983 -, JZ 1984, S. 120 ff.; Kritik nur an der Begründung z. B. bei: W. Achterberg, Vertrauensfrage und Auflösungsanordnung, DVBl. 1983, S. 477 ff.; R. W. Strohmeier, Die verfassungsgemäße Bundestagsauflösung, ZfParl 1983, S. 422 ff.; W. Thiele, Auflösung des Bundestages über den Weg des Art. 68 GG, DVP 1983, S. 77 ff.; K.-W. Ladeur, Das Bundesverfassungsgericht zur Bundestagsauflösung: Welche Sprachenregelung bietet das Grundgesetz?, RuP 1983, S. 68 ff.; G. Schultz, Das Aschermittwoch-Urteil, MDR 1983, S. 365 ff.; C. Arndt, Mißtrauensvotum und Parlamentsauflösung, RuP 1983, S. 65 ff.; S. Broß, Anordnung des Bundespräsidenten über die Auflösung des 9. Deutschen Bundestages vom 6. Januar 1983, RiA 1983, S. 101 ff.; W. Seuffert, Freiheit und Politik und Grenzen des Rechts, AöR Bd. 108 (1983), S. 403 ff.
- <sup>23</sup> Vgl. z. B. H.-P. Schneider, Sibyllinisch oder salomonisch?, NJW 1983, S. 1529 f.; H.N. Klein, Die Auflösung des Deutschen Bundestages nach Art. 68 GG, ZfParl 1983, S. 402 ff.; H.C.F. Liesegang, in: I. v. Nünch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl., Bd. 2, 1983, Art. 68 Rdnrn. 8a ff.
- <sup>24</sup> BVerfGE 62, 1 ff. <34 ff.>.

Wandlungen<sup>25</sup> vorliegen, kann in dieser Arbeit nicht untersucht werden. Auch dies wäre eine eigene Untersuchung wert. Gusseck<sup>26</sup> und Schlichting<sup>27</sup> haben herausgestellt, daß das Bundesverfassungsgericht durch seine Auslegung den Tatbestand des Art. 68 GG "geöffnet" und eine neue Verfassungsrechtlage, die sich von der 33 Jahre lang als gültig vorausgesetzten unterscheidet, geschaffen hat. Der erweiterte Anwendungsbereich liegt seit der Auflösungsentscheidung vor allem in dem Umstand, daß zwar weiterhin eine als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal zu Art. 68 GG gehörende "politische Lage der Instabilität zwischen Bundeskanzler und Bundestag"<sup>28</sup> gefordert wird, daß aber bei diesem Tatbestandsmerkmal, das dem besonderen Regelungsgehalt des Art. 68 GG gerecht werden soll, nämlich "Bewältigung außergewöhnlicher politischer Krisensituationen"<sup>29</sup>, dem Bundeskanzler ein Prognosespielraum bei der Einschätzung der parlamentarischen Verhältnisse eingeräumt ist<sup>30</sup>. Mit anderen Worten, es wird für die materielle Auflösungslage nicht die präzise Feststellung des Verlusts der Regierungsfähigkeit gefordert, sondern es reicht die - nur eingeschränkt nachprüfbare - Prognose des Bundeskanzlers aus, daß er "eine vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit getragene Politik künftig nicht mehr sinnvoll" verfolgen könne<sup>31</sup>.

### C. Die Krisendiskussion

Im Rahmen sowohl des verfassungsgeschichtlichen als auch des verfassungsprozessualen Teils dieser Arbeit wird in zahlreichen Zusammenhängen der Begriff der Krise, die

<sup>25</sup> W.-R. Schenke, Die verfassungswidrige Bundestagsauflösung, NJW 1982, S. 2521 ff. (2524).

<sup>26</sup> NJW 1983, S. 721 ff. (724).

<sup>27</sup> JZ 1984, S. 120 ff.

<sup>28</sup> BVerfGE 62, 1 ff. <42>.

<sup>29</sup> BVerfGE, a.a.O. <49>.

<sup>30</sup> Vgl. L. Gusseck, a.a.O., S. 722.

<sup>31</sup> BVerfGE 62, 1 ff. <60>.

"Möglichkeit der Krisis"<sup>32</sup>, die Krisensituation etc. benutzt oder erwähnt. Auch Art. 68 GG wird häufig als eine Krisenregelung charakterisiert, die ihren Platz in der "Krisenquadrige" der Art. 63, 67, 68 und 81 GG hat<sup>33</sup>. Es würde daher gutem wissenschaftlichem Brauch entsprechen, am Beginn der Arbeit einen rechtlichen Krisenbegriff zu entwickeln. Um das Ergebnis bereits vorwegzunehmen: Dies gelingt nicht. Weder ein überzeugender politologisch-sozialwissenschaftlicher noch gar ein juristischer Krisenbegriff, der verwendbar wäre, sind sichtbar geworden.

Sicher ist allenfalls, daß die Erforschung von Verfassungskrisen den Blick für die Verfassungswirklichkeit schärft<sup>34</sup>. Echte Verfassungskrisen - bisweilen unterschieden von, bisweilen gleichbedeutend mit Staatskrisen - sind dabei aber deutlich zu unterscheiden von üblichen politischen Konflikten, die Teil des normalen parlamentarisch-demokratischen Lebens sind. Nicht jede politische, nicht jede Regierungskrise ist eine Staats-, eine Verfassungskrise<sup>35</sup>, sie ist häufig noch nicht einmal eine Krise überhaupt. Parlamentsauflösungen werden allerdings fast automatisch in einen Krisenzusammenhang gestellt. Es mag sein, daß dies mit den "sehr komplizierten Situationen"<sup>36</sup> zusammenhängt, die für eine Auflösung nach dem Grundgesetz vorausgesetzt werden.

Insgesamt gesehen ist ein inflationärer Gebrauch des Krisenbegriffs festzustellen. Die Jahrzehnte der sechziger, siebziger und wohl auch achtziger Jahre werden von Autoren unterschiedlicher politischer und wissenschafts-

<sup>32</sup> Vgl. unten Teil II, S. 476 f., Fn. 29: Debattenbeitrag T. Dehler.

<sup>33</sup> Vgl. dazu schon 1950 grundsätzlich F. Glun, Kritische Bemerkungen zu Art. 63, 67, 68, 81 des Bonner Grundgesetzes, in: *Um Recht und Gerechtigkeit, Festgabe für Erich Kaufmann*, 1950, S. 47 ff.

<sup>34</sup> E. R. Huber, *Verfassungskrisen*, S. 4.

<sup>35</sup> F. Glun, a.a.O., S. 49, sieht eine Entwicklung im Weimarer System von der Regierungskrise über die Verfassungskrise zur Staatskrise, die letztlich ein Scheitern bedeutete.

<sup>36</sup> O. Koellreutter, *Deutsches Staatsrecht*, 1953, S. 168.

theoretischer Herkunft als eine Periode der (Dauer-)Krise bezeichnet. Krisen der Wirtschaft, der Umwelt, der Arbeitsgesellschaft, der Regierbarkeit, der Parteien, der industriell-technischen Gesellschaft und viele andere mehr werden diagnostiziert<sup>37</sup>. Der Blick auf die Krise als analytische Kategorie wird zum einen verstellt durch ihren ausufernden Gebrauch in der Alltagssprache und zum anderen durch eine unterschiedliche Verwendung in den verschiedenen Forschungsansätzen, in denen unterschiedliche Wertprämissen und Bewertungen anzutreffen sind<sup>38</sup>.

Im sozialwissenschaftlichen Bereich wird zwischen einem verhaltenstheoretischen (situationalen) und einem systemischen Krisenbegriff unterschieden. Während der erstere im Rahmen internationaler Konflikte als ein Entscheidungsprozeß unter Zeitdruck aufgefaßt wird, geht der systemische Krisenbegriff davon aus, daß Krisen tief in der Struktur des Systems und zudem chronisch angelegt sind<sup>39</sup>. Dabei ist im übrigen zu unterscheiden zwischen den Beteiligten als Krisenmanager und Krisenintensivierern, es sind regelmäßig verschiedene Krisenstadien

<sup>37</sup> Vgl. das Krisenspektrum bei *E. R. Huber*, *Verfassungskrisen*, S. 7 ff.: (1) konfessionelle, (2), soziale, (3) wirtschaftliche, (4) militärische, (5) Führungskrisen. Hinzufragen wäre noch eine Krise der Grundrechte und der Verfassungsgerichtsbarkeit überhaupt. Einerseits wird der Begriff "Krise" benutzt, um verhältnismäßig begrenzte, spezifische Phänomene zu kennzeichnen, andererseits wird damit eine generelle Struktur- bzw. Systemkrise der westlich-demokratischen Industriegesellschaften thematisiert. Mit anderen Worten, der Krisenbegriff ist bisweilen lediglich ein Schlagwort, zum anderen charakterisiert er aber auch dramatische historische Prozesse: Es scheint kaum noch einen Gegenstand politikwissenschaftlichen, sozialwissenschaftlichen, historischen oder juristischen Forschungsinteresses zu geben, dem nicht irgendwelche Krisenaspekte anhaften.

<sup>38</sup> Vgl. *R. Sturm*, Stichwort Krisentheorie, in: *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd. 1, herausgegeben von *D. Wohlen* und *R.-O. Schulze*, 1985, S. 482; sowie *W.L. Bühl*, *Krisentheorien*, 1984.

<sup>39</sup> *M. Jänicke*, Die Analyse des politischen Systems aus der Krisenperspektive, in: *ders.* (Hrsg.), *Politische Systemkrisen*, 1973, S. 16 bezeichnet als politische Krise einen Veränderungsdruck auf das politische System im Hinblick auf seine Nähe zu oder Ferne von einzelnen Teilsystemen der Gesellschaft, die seine Basis bilden und deren Interessenlagen sich in der Struktur des politischen Systems und seinen Zuweisungskriterien für Herrschaftsrollen niederschlagen. Hierfür ließen sich sowohl der preußische Verfassungskonflikt wie die Entwicklungen zu den Sozialistengesetzen als Beispiel anführen.

und Krisenabfolgen festzustellen, die von einem stabilen System über ein labiles System (Performanzkrise) zu einer akuten Krise (Herrschaftskrise) und schließlich weiter zum Umsturz führen können<sup>40</sup>.

Sowohl in der Soziologie<sup>41</sup>, als auch in der Politikwissenschaft<sup>42</sup> führen kontroverse Beurteilungen der "Krisen"-Situation zu unterschiedlichen Diagnosen bzw. Prognosen. Betrachtet man neuere krisentheoretische Ansätze<sup>43</sup>, so wird dort in mehreren Ebenen - Performanz, Legitimität(verlust) und Überdauern politischer Systeme - argumentiert und eine Mischung aus analytischen und historischen Bezügen deutlich. Vom Analysegegenstand her stehen politische Krisen bzw. politische Systemkrisen im Vordergrund. Als Krise soll dabei jede Veränderung gelten, die Neuerungen seitens der Regierung fordert, wenn Eliten nicht ernsthaft einen Verlust ihrer Stellung riskieren wollen oder die Gesellschaft überleben soll<sup>44</sup>.

Im Hinblick auf die Komplexität der Problemstellung und die Notwendigkeit der Einbeziehung verschiedener Ebenen ist jede Krisenanalyse als fragwürdig anzusehen. Jede Eingrenzung des Begriffs setzt sich dem Vorwurf der Beliebigkeit aus. Insgesamt läßt sich nur feststellen: "Krise ist ein alter Begriff und nur so exakt oder hilfreich, wie die Anwendung, die er erfährt; wegen der vielen möglichen Anwendungsformen läßt er sich auch durch

<sup>40</sup> M. Jänicke, a.a.O., S. 16, 37; ders., Krisenbegriff und Krisenforschung, in: ders. (Hrsg.), Herrschaft und Krise, 1973, S. 19.

<sup>41</sup> Z. B. hinsichtlich der Frage, ob wir uns in einer Strukturkrise säkularen Ausmaßes befinden, oder ob es nur um Anpassungsprobleme im Modernisierungsprozeß geht.

<sup>42</sup> In der sich der empirisch-analytisch arbeitende Wissenschaftler des theoretisch-spekulativ ausgerichteten gegenübersteht; vgl. hierzu B. Lutz, Strukturkrise als Herausforderung an die Soziologie, in: J. Matthes (Hrsg.), Krise der Arbeitsgesellschaft?, 1983, S. 328.

<sup>43</sup> Z. B. E. Zimmermann, Krisen, Staatsstriche und Revolutionen, 1981, S. 10.

<sup>44</sup> Damit sind sowohl eine Krise der Eliten als auch Dysfunktionen des Systems erfaßt, wobei die Eliten- bzw. Regierungskrisen weniger gravierend als die Legitimitätskrisen sind; vgl. E. Zimmermann, a.a.O., S. 23.

noch so viele Definitionsversuche und Differenzierungen nicht eindeutig bestimmen"<sup>45</sup>.

Dies alles zeigt, daß die soziologisch-politologische Begrifflichkeit sich nicht ohne weiteres für das Staatsrecht nutzbar machen läßt. Der Versuch, anhand der Auflösungsproblematik einen eigenen staatsrechtlichen Krisenbegriff zu entwickeln, wäre zwar verlockend, aber problematisch: Damit wären die eigentlich interessanten Fragestellungen im verfassungshistorischen und verfassungsprozessualen Bereich auf der Strecke geblieben. Von daher muß ein Arbeitsbegriff der Krise genügen: Diese wird als instabile Lage zwischen Regierung und Parlament vor dem Hintergrund eines Veränderungsdrucks auf das politische System verstanden.

#### D. Die plebiszitäre Komponente

Das heutige grundgesetzliche Institut der Parlamentsauflösung wird als plebiszitäre Komponente im repräsentativen System verstanden<sup>46</sup>.

Wie Fraenkel zutreffend feststellt, ist die Verfassungsgeschichte der Neuzeit zugleich eine Geschichte der Auseinandersetzung um den Vorrang des repräsentativen oder des plebiszitären Prinzips in der demokratischen Entwicklung<sup>47</sup>, wie dies besonders in der Verfassungsgeschichte Frankreichs von den Tagen der Französischen Revolution an bis zur Gegenwart deutlich wird<sup>48</sup>. Die Auseinandersetzungen zwischen dem repräsentativen und dem plebiszitären Element kulminierten immer wieder im Problem der Parlamentsauflösung; hiervon ist auch die deut-

<sup>45</sup> R. Starn, *Historische Aspekte des Krisenbegriffs*, in: Jänicke (Hrsg.), *Politische Systemkrisen*, 1973, S. 60.

<sup>46</sup> Vgl. H. Krüger, *Artikel Parlamentarismus*, in: *HdStW*, Bd. 8, 1964, S. 212; W. Pokorni, *Die Auflösung des Parlaments*, 1967, S. 147.

<sup>47</sup> E. Fraenkel, *Plebiszitäre Komponente*, 1958, S. 6 ff.

<sup>48</sup> E. Fraenkel, a.a.O., S. 35.

sche Verfassungsgeschichte beeinflusst worden<sup>49</sup>, so daß die Entwicklung des Parlamentsauflösungsrechts letztlich auch eine Geschichte des repräsentativ/plebiszitären Kampfes ist<sup>50</sup>. Zwar muß bezweifelt werden, daß sich - wie Fraenkel meint<sup>51</sup> - die Diskussion um das Auflösungsrecht (der Exekutive) seit über eineinhalb Jahrhunderten nur in einer Wiederholung und Kommentierung der von Fox<sup>52</sup> und Cazalès<sup>53</sup> entwickelten Gedanken erschöpft; sicherlich ist aber die alte Befürchtung, daß souveräner Interpret des Volkswillens derjenige sei, der über das Auflösungsrecht verfüge, nicht nur den Schöpfern der französischen Verfassung von 1848, sondern auch noch ein Jahrhundert später den verfassungsgebenden Gremien im Bewußtsein gewesen.

Nach dieser Verfassung von 1848 führte jeder Versuch

- <sup>49</sup> Vgl. E. Fraenkel, a.a.O., S. 35, der die Argumente der Befürworter und Gegner eines Auflösungsrechts der Exekutive prägnant darstellt.
- <sup>50</sup> Die entscheidende verfassungstheoretische Auseinandersetzung um das Verhältnis repräsentativer und plebiszitärer Elemente im neuzeitlichen Verfassungsstaat ist bereits zu Beginn der französischen Revolution festzustellen, was vor dem Hintergrund der Utopien Rousseaus und Sieyes im Hinblick auf das Auflösungsrecht nur folgendes bedeuten konnte, wie E. Fraenkel, a.a.O., S. 32, formuliert: "Eine Parlamentsauflösung, deren Ziel es ist, dem Volk in einem Konflikt zwischen Exekutive und Legislative die Entscheidung zu übertragen, ist ein Unding, weil das nicht-repräsentierte Volk keinen Willen besitzt."
- <sup>51</sup> E. Fraenkel, a.a.O., S. 37.
- <sup>52</sup> Charles Fox hatte sich anlässlich der englischen Parlamentskrise von 1784 unter der Regierung Georg III. gegen das königlich-prärogative Auflösungsrecht gewandt: "Is not this (d.h. das Auflösungsrecht, d. Verf.) separating the House of Commons from its constituents, annihilating our importance, and avowedly erecting a monarchy on the basis of an affected popularity, independent of and uncontrollable by parliament?", in: Richard Pares, King Georges III. and the Politicians, London 1953, S. 134 Fn. 3.
- <sup>53</sup> Cazalès, Abgeordneter der französischen Nationalversammlung hat im Hinblick auf den Anspruch Georgs III. bei Konflikten mit der Parlamentsmehrheit "to recur to the sense of his people (C. S. Eaden, The People and the Constitution, 2. Aufl., Oxford 1956, S. 194) in seinen Reden 1790 und 1791 gefordert, in einem Konflikt Exekutive/Legislative solle das Volk als Schiedsrichter angerufen werden: Die Parlamentsauflösung sei allein geeignet, die Konkurrenz zwischen Parlamentswillen und Volkswillen wiederherzustellen; vgl. Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, Leipzig 1912, S. 276 Fn. 1. Doch die Nationalversammlung, "erfüllt mit Erbitterung gegen die absolutistische Vergangenheit, ging ... über das Parlamentsauflösungsrecht zur Tagesordnung über", so K. Loewenstein, Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789, München 1922, S. 241.

einer Parlamentsauflösung zur Amtsenthebung des Präsidenten, zum Übergang der exekutiven Gewalt auf die Nationalversammlung und zur Präsidentenanklage wegen Hochverrats<sup>54</sup>. Mögen auch die Folgen einer versuchten oder vollendeten Parlamentsauflösung heute weniger risikoreich sein, die Diskussion um die Stärkung oder Schwächung plebiszitärer Elemente dauert an, auch im Hinblick auf das Grundgesetz. Dabei sind die Verfassungen der deutschen Bundesländer erheblich plebiszitfreundlicher als das Grundgesetz selbst. Mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Bremen haben alle Länderparlamente das Recht, sich nach eigenem Ermessen durch Parlamentsbeschluß selbst aufzulösen<sup>55</sup>. Das plebiszitäre Element der Parlamentsauflösung durch Volksentscheid bzw. Volksabstimmung, auch unter der Bezeichnung "Recall" bekannt, ist in vier Länderverfassungen enthalten<sup>56</sup>. Dieser Recall, d. h. die Aberufung des Parlaments<sup>57</sup> und damit die Entscheidung von Regierungskrisen durch das Volk<sup>58</sup>, ist verfassungsgeschichtlich im übrigen ein vertrautes Institut.

Insgesamt ist jedoch festzuhalten, daß trotz der im Vergleich zum Grundgesetz zahlreichen (und unterschiedlichen) Auflösungsmöglichkeiten in den Länderverfassungen hiervon ausgesprochen selten Gebrauch gemacht worden ist.

<sup>54</sup> Vgl. Art. 68 Satz 3 der Verfassung von 14. November 1848, die in Satz 2 sehr nachdrücklich bestimmte: "Toute mesure par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée nationale ... est un crime de haute trahison"; vgl. L. Duguit/H. Monnier/R. Bonnard, *Les constitutions de la France*, 7. Aufl., Paris 1952, S. 220.

<sup>55</sup> Vgl. H. Höfling, *Das Institut der Parlamentsauflösung in den deutschen Länderverfassungen*, DÖV 1982, S. 889 ff.; H. Brandt, *Institutionelle Vorkehrungen für parlamentarische Krisensituationen in den Verfassungen der Bundesländer*, JA 1982, S. 251 ff. <254 f.>; H. Zeh, *Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage*, ZfParl 1983, S. 119 ff.; H. Abelein, *Plebiszitäre Elemente in den Verfassungen der Bundesländer*, ZfParl 1971, S. 187 f.

<sup>56</sup> Art. 53 VBR; Art. 18 VFB; Art. 29 VHG und Art. 109 VRP.

<sup>57</sup> Vgl. H. Fraenkel, *Das amerikanische Regierungssystem*, 2. Aufl., 1962, S. 42 und 191; ders., *Plebiszitäre Komponente*, 1958, S. 19; R. L. Bocklet, *Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern*, 1979, S. 299, 413, 417; H. Starke, a.a.O., S. 25 f.

<sup>58</sup> Vgl. H. Abelein, a.a.O., S. 197.

Daher erscheint die herbe und vielzitierte Kritik von Leibholz, daß der Mangel an Auflösungsalternativen im Grundgesetz, insbesondere das Fehlen des Selbstauflösungsrechts, einen "korrekturbedürftigen Defekt" darstelle<sup>59</sup>, nicht mehr überzeugend<sup>60</sup>. Eine andere Erklärung wäre der faktische Machtverlust der Länderparlamente.

### E. Verfassungs- oder Bedeutungswandel

Bei der Untersuchung der historischen Entwicklung der Auflösungsregelungen und der Auflösungspraxis wird entscheidend sein, welchen grundlegenden Bedeutungswandel das Institut der Parlamentsauflösung erfahren hat. Dabei ist die Zurückdrängung dieses Instituts anscheinend der vorläufige Endpunkt nach geltendem Verfassungsrecht. Wie aber schon die historische Darstellung deutlich macht, nämlich in welchem Maße auch ein einzelnes staatsrechtliches Institut in einer bestimmten "Verfassungszeit" steht bzw. welche wesentlichen Faktoren Zeit und Geschichte für eine Verfassung und ihre Einzelbestimmungen sein können<sup>61</sup>, so scheint sich heute ein Verfassungswandel im Anschluß an die Auflösungsentscheidung von 1983 anzudeuten<sup>62</sup>.

Schon 1950 hatten weitblickende Kritiker auf die Frage, wie sich unter der Bestimmung unter anderem des Art. 68 GG die politische Praxis abspielen dürfte, vermutet, "daß vieles sich anders entwickeln dürfte, als die Verfassungsgeber vorauszusehen glaubten"<sup>63</sup>. Dies ist in

<sup>59</sup> G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 3. Aufl., 1967, S. 105.

<sup>60</sup> Vgl. hierzu die Überlegungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, in: *Schlußbericht vom 2.12.1976, Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (I)*, BTDrucks. 8/5924.

<sup>61</sup> W.-R. Schenke, *Verfassung und Zeit - Von der "entzeiteten" zur zeitgeprägten Verfassung*, in: *MöR* 103 (1978), S. 566 ff.; P. Häberle, *Zeit und Verfassung*, in: *Zeitschrift für Politik*, 21 (1974), S. 111 ff.

<sup>62</sup> W. Zeidler verwendet den Ausdruck "Bedeutungswandel" in seinem Sondervotum, *BVerfGE* 62, 64 ff. (67 f.).

<sup>63</sup> F. Glun, *Kritische Bemerkungen*, a.a.O., S. 61.

der Tat geschehen. Die Erwartungsstrukturen des Parlamentarischen Rates wurden, was das Parteiensystem betrifft, bereits in den fünfziger Jahren obsolet. In der bundesrepublikanischen Parteienwirklichkeit von einer fast angelsächsischen Prägung, in der die Öffentlichkeit die Bundestagswahlen überwiegend als "Kanzlerwahlen" beurteilt, ohne daß dies von den Regelungen des Grundgesetzes getragen würde, wäre es denkbar, die Bundestagsauflösung zu erleichtern und die Verfassung entsprechend den veränderten Strukturen auszulegen und sie sozusagen im Sinne einer "living constitution" anzupassen:

Nach heutigem Verständnis ist die Parlamentsauflösung nach Art. 68 GG - die nach Art. 63 GG weniger - in ein System der checks and balances eingefaßt. Das Grundgesetz gibt "keinem Bundesorgan das generelle Auflösungsrecht"<sup>64</sup>, vielmehr sind es drei verschiedene oberste Verfassungsorgane - Bundeskanzler, Bundestag, Bundespräsident -, die "aufgrund jeweils eigenständiger Beurteilung" mitentscheiden<sup>65</sup>. Hierauf stellt auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Auflösungsentscheidung mehrfach ab, wenn es darauf hinweist, daß "drei oberste Verfassungsorgane ... in einem gestuften Verfahren jeweils selbständige politische Beurteilungen" zu fällen haben<sup>66</sup>, und in diesem Zusammenhang die "politischen Leitentscheidungen" der obersten Verfassungsorgane<sup>67</sup> hervorhebt. Daß dies der entscheidende Unterschied zur gesamten vorhergehenden Verfassungsentwicklung ist, daß es heute verfassungsrechtlich keinen "Alleinauflöser" mehr gibt, wird zu zeigen sein.

Es muß allerdings bezweifelt werden, ob der Parlamen-

<sup>64</sup> O. Koellreutter, Deutsches Staatsrecht, 1953, S. 184.

<sup>65</sup> Vgl. BVerfGE 62, 1 ff. <40>.

<sup>66</sup> BVerfGE, a.a.O. <35>.

<sup>67</sup> BVerfGE, a.a.O. <51>; dezidiert dagegen: Thomas Ellwein und Joachim Jens Hesse, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl. 1988, S. 307, die von einem klaren "Selbstauflösungsrecht" sprechen.

tarische Rat in erster Linie bewußt viele Kontrollinstanzen bei der Auflösung beteiligen wollte. Vielmehr ist denkbar, daß es ihm vor allem um die tatsächliche Bewältigung der Regierungskrise anhand einer präzise definierter Auflösungsituation ging: Der Verfassungsgeber hat weniger versucht, einen "Alleingang" zu verhindern, als vielmehr die Auflösung an eine klar beschriebene Auflösungslage zu binden. Tritt diese Situation - die sog. Kanzlerkrise - ein, so kann der Bundespräsident auflösen; dieses Erfordernis der Krisengebundenheit der Auflösung ist eindeutiges Ergebnis einer historischen Interpretation. Die Staatspraxis zeigt aber auch, daß bei einer entsprechenden Übereinstimmung der betreffenden obersten Verfassungsorgane der Versuch der Auflösung auch ohne Krisenlage denkbar ist: Stünde gegenüber einer solchen "konzertierten Auflösung" kein prozeßrechtliches Instrumentarium im Sinne eines geeigneten verfassungsgerichtlichen Verfahrens zur Verfügung (vgl. hierzu Teil III), so wäre ein neuer, vom Parlamentarischen Rat nicht vorgesehener Auflösungsmodus möglich.

Wenn auch - wie einleitend bemerkt - Parlamentsauflösungen seltene und seltsame Vorgänge sind, so muß es doch als wahrscheinlich angesehen werden, daß es zu einer nächsten Auflösung kommt. Daher erscheint es sinnvoll, sowohl in der Nachlese als auch für die Zukunft Probleme aufzuarbeiten, die sich erneut stellen werden. Diese Arbeit wird sicherlich die nächste Auflösung nicht verhindern. Letztlich wird offenbleiben müssen, ob Bismarcks eingangs zitierte großzügige Aufforderung zum Auflösen berechtigt ist oder ob die entgegengesetzte Warnung des britischen Premiers Asquith 1913 angesichts einer von König Edwards VII. erwogenen Auflösung zutrifft:

"This is a constitutional catastrophe which it is the duty of every wise statesman to do the utmost in his power to avert."<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Life of Herbert Henry Asquith, Lord Oxford and Asquith, Bd. II, 1932, S. 30 f.; auch zit. in: I. Jennings, Cabinet Government, Cambridge 1951, S. 379

"Dennoch kann die Entstehungsgeschichte einer solchen Norm nicht ... unberücksichtigt bleiben ..."  
(BVerfGE 62, 1 <45>; 1, 117 <127>)

## **Zweiter Teil: Die historische Entwicklung der Auflösungsregelungen und die Auflösungspraxis vom Frühkonstitutionalismus bis zur Entstehung des Grundgesetzes**

### **A. Einführung**

#### **I. Altständische und frühkonstitutionelle Verfassungen**

Als ein wesentliches Kriterium postständischer Verfassungen nennt Vierhaus "verfassungsrechtlich verankerte Mitwirkungsrechte" der neuen Landstände<sup>1</sup>, die "ohne Verfassungsbruch nicht mehr mißachtet werden" könnten. "Die Regierungen waren verpflichtet, sie zusammenzurufen bzw. nach einer Auflösung oder nach Auslaufen ihrer Periode Neuwahlen auszuschreiben"<sup>2</sup>. Im Gegensatz dazu gab es im altständischen, absolutistischen System für den Monarchen nach einer Auflösung oder Schließung der Landtage keinen Zwang, sie wieder einzuberufen, es sei denn, daß die Haushaltslage ihn nötigte, die Stände um neue Finanzquellen zu bitten. Sind in vielen Bereichen der deutschen Verfassungsgeschichte die Übergänge von altständischen zu landständischen Verfassungen fließend, so ist gerade die Verknüpfung des Auflösungsrechts des Monarchen mit der obligatorischen Wiederversammlung der Stände im Wege von Neuwahlen ein markantes Indiz für eine Fortentwicklung vom absolutistischen zum konstitutionellen System. An den frühkonstitutionellen Verfassungen Württembergs, Badens und Bayerns wird im folgenden exemplarisch die Diskussion um das Auflösungsrecht aufgezeigt. Eine vollständige Darstellung aller Einzelverfassungen des 19. Jahrhunderts

<sup>1</sup> Im Sinne des Art. 13 der Deutschen Bundesakte von 1815.

<sup>2</sup> Rudolf Vierhaus, Von der altständischen zur Repräsentativverfassung, in: Karl Bosl (Hrsg.), Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation, 1977, S. 193.

ist nicht sinnvoll, da sich zum einen die Regelungen nicht wesentlich voneinander unterscheiden und zum anderen das Typische besonders an den drei ausgewählten frühkonstitutionellen Verfassungen sowie - der Bedeutung entsprechend in einem eigenen Kapitel - an der Preußischen Verfassung von 1850 erörtert werden kann.

## II. Vertagung - Schließung - Auflösung

An der Verfassung des Kaiserreichs wird exemplarisch der Unterschied zwischen Vertagung, Schließung und Auflösung deutlich, eine Unterscheidung, die im wesentlichen auch für alle anderen konstitutionellen Verfassungen des 19. Jahrhunderts - die einen Landesherrn und einen Landtag kannten - galt<sup>3</sup>.

Die Artikel zur Vertagung, Schließung und Auflösung hatten ihren Ursprung in der preußischen Verfassung von 1850, die in Art. 51 und 52<sup>4</sup> die gleiche Materie mit fast demselben Wortlaut regelte, ohne daß allerdings der preußische König bei der Auflösung an die Mitwirkung eines anderen Verfassungsorgans gebunden war. Die angesprochenen Artikel der preußischen Verfassung gingen ih-

<sup>3</sup> Vgl. hierzu *Meyer-Anschütz*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1919, 7. Aufl., S. 358. Die entsprechenden Artikel der KRV lauten:

### Art. 12

Dem Kaiser steht es zu, den Bundesrath und den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen.

### Art. 24

Die Legislaturperiode des Reichstages dauert drei Jahre. Zur Auflösung des Reichstages während derselben ist ein Beschluß des Bundesrathes unter Zustimmung des Kaisers erforderlich.

### Art. 25

In Falle der Auflösung des Reichstages müssen innerhalb eines Zeitraumes von 60 Tagen nach derselben die Wähler und innerhalb eines Zeitraumes von 90 Tagen nach der Auflösung der Reichstag versammelt werden.

### Art. 26

Ohne Zustimmung des Reichstages darf die Vertagung desselben die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden.

<sup>4</sup> In: *Huber, Dokumente*, Bd. 1, S. 506

rerseits über die oktroyierte Verfassung von 1848 auf die Art. 71 und 72 der belgischen Verfassung von 1831 zurück<sup>5</sup>. Deren Wurzeln lassen sich für den Bereich der königlichen Prärogativen - Teil derer auch das Auflösungsrecht ist - bis zu den französischen Charten von 1830 und 1814 zurückverfolgen. Die das Gewaltenteilungsprinzip uneingeschränkt realisierenden Verfassungen, wie die amerikanische von 1787 oder die französische von 1791, kannten konsequenterweise kein Auflösungsrecht. Die Ursprünge sind insofern eher im englischen Verfassungsrecht zu suchen, soweit nicht - wie noch aufzuzeigen sein wird - das Parlamentsauflösungsrecht Ergebnis einer von den altständischen Verfassungen herstammenden genuinen deutschen Entwicklung ist.

Zweierlei wird dabei deutlich: 1. Die Beibehaltung der Vertagung und Schließung als typisches konstitutionelles Verfassungselement stellt die kaiserliche Reichsverfassung zumindest in diesen Punkten in die Kontinuität der konstitutionellen Verfassungen. 2. Die Auflösung wird an eine föderalistische Komponente gebunden, den Bundesrat, was aber in der Praxis keine Beeinträchtigung des exekutiven Auflösungsrechts bewirkte. Das dem Konstitutionalismus verhaftete "systemtypische Mittel" der "Auflösung renitenter Kammern" blieb erhalten<sup>6</sup>.

Die Unterscheidung der drei "parlamentsunfreundlichen Akte" Vertagung, Schließung und Auflösung ergab sich aus

<sup>5</sup> Die Bestimmungen lauten:

Art. 71

Le roi a le droit de dissoudre les Chambres, soit simultanément, soit séparément. L'acte de dissolution contient convocation des électeurs dans les quarante jours et des Chambres dans les deux mois.

Art. 72

Le roi peut ajourner les Chambres. Toutefois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois être renouvelé dans la même session sans l'assentiment des Chambres.

Is: G. Franz (Hrsg.); Staatsverfassungen, 3. Aufl. 1975, S. 79

den Sitzungssequenzen des Reichstags. Die Legislaturperiode<sup>7</sup> wurde in Sessionen<sup>8</sup> eingeteilt, diese wiederum in Tagungen. Vertagung bedeutete Aussetzung der Verhandlungen innerhalb der fortdauernden Session. Die Vertagung stand allein dem Kaiser zu. Sie durfte 30 Tage nicht überschreiten, es sei denn, daß der Reichstag einer längeren Periode zustimmte, und nur einmal innerhalb einer Session erfolgen. Im Gegensatz zur Beendigung der Session (Schließung) bzw. der Legislaturperiode (Auflösung) unterbrach die Vertagung nicht die Kontinuität des Reichstages. Die Schließung (ebenso wie die Auflösung) schob die Gesetzgebungsarbeit des Reichstags nicht auf, sondern beendete sie. Das bedeutet: Schloß der Kaiser den Reichstag im Laufe eines Gesetzgebungsverfahrens, mußte das gesamte Gesetzgebungsverfahren in der nächsten Session vollständig wiederholt werden. Eine verfassungsrechtliche Einschränkung des Schließungsrechts existierte nicht. In politischer Hinsicht mußte jedoch bei der Ausübung des Schließungsrechts die Notwendigkeit beachtet werden, das Haushaltsgesetz zu erlassen<sup>9</sup>. Das Ende des Vertagungs- und Schließungsrechts im deutschen Verfassungsrecht wurde erst in den Verhandlungen zur Weimarer Verfassung diskutiert und schließlich definitiv herbeigeführt, indem das Parlament für sich ein Selbstversammlungsrecht in Anspruch nahm<sup>10</sup>.

Das weitestgehende Repressionsinstrument der Exekutive stellte die Auflösungsbefugnis dar<sup>11</sup>. Die Auflösung been-

<sup>6</sup> Vgl. H. Boldt, *Deutscher Konstitutionalismus und Bismarckreich*, in: H. Stürzer (Hrsg.), *Das kaiserliche Deutschland*, 1970, S. 123.

<sup>7</sup> Bis 1888 drei Jahre, danach fünf Jahre.

<sup>8</sup> Bis 1898 vier bis fünf pro Legislaturperiode, 1898 bis 1919 erfolgte eine Unterteilung der Legislaturperiode in zwei Sessionen.

<sup>9</sup> Über die verfassungsrechtlichen Wurzeln der begrifflichen und rechtlichen Unterscheidung vgl. W. Kieschke, *Die Vertagung, Schließung und Auflösung des deutschen Reichstags*, 1907; zu Kieschke allerdings Laband, Bd. 1, S. 81 skeptisch: "enthält viel Unrichtiges."

<sup>10</sup> Vgl. zur Entstehungsgeschichte des Art. 25 in WRV unten S. 260 ff.

<sup>11</sup> Es erscheint durchaus zulässig, auch in Kaiserreich von einem exekutiven Auf-

digte vorzeitig die Legislaturperiode; der Reichstag war dann nicht mehr in der Lage, Handlungen mit Rechtswirkung durchzuführen. Bereits eingebrachte, aber noch nicht abgeschlossene Gesetzesvorhaben konnten in der betreffenden Legislaturperiode nicht mehr verwirklicht werden. Wie bei der Schließung endete die Kontinuität des Reichstags<sup>12</sup>. Anders als bei der Schließung wurde aber ein neuer Reichstag gewählt. Dies war der wesentliche Unterschied zur Schließung, denn der neugewählte Reichstag barg die Möglichkeit zu neuen Mehrheiten in sich. War die Schließung - mit Einschränkung auch die Vertagung - das Instrument, einen bestehenden Reichstag seiner politischen Macht zu berauben, so war die Auflösung ein Mittel, die Politik der Regierung durchzusetzen. Der Wähler erhielt die Möglichkeit, sich für die Regierung und die sie stützenden Parteien oder für die alte opponierende Reichstagsmehrheit zu entscheiden. Daneben bestand das Risiko gänzlich neuer Mehrheiten. In der Auflösung waren im Gegensatz zu den reinen Repressionsinstrumenten Vertagung und Schließung zwei Komponenten angelegt: die Repression einerseits und ein konfliktregulierender Mechanismus andererseits.

---

lösungsrecht zu sprechen, obwohl nach dem Verfassungsrecht der auch mit legislativen Aufgaben betraute Bundesrat an der Auflösung beteiligt war; zu stark war die Interessenparallelität der Vertreter der Länderexekutive im Bundesrat, der preußisch-deutschen Regierung und des Kaisers, als daß man an einen exekutiven Auflösungsrecht hätte zweifeln können, s. hierzu unten zur Funktion des Bundesrats, S. 215 ff., 248 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 3, S. 882 f.

## **B. Die Parlamentsauflösung im Frühkonstitutionalismus**

### **I. Die Parlamentsauflösung im Königreich Württemberg**

Nach neun Jahren absolutistischer Herrschaftsweise oktroyierte König Friedrich am 15. Oktober 1815 dem gesamt-württembergischen Landtag eine Verfassung. Das Ziel Friedrichs war, durch den Erlaß einer Verfassung die Integration der alt- und neuwürttembergischen Gebiete zu forcieren. Als der altständisch zusammengesetzte Landtag die oktroyierte Verfassung ablehnte<sup>1</sup>, sah sich der König gezwungen, den Landtag als zweiten "pouvoir constituant" anzuerkennen. Im nachabsolutistischen Deutschland war dies ein Fall, an dem in Ansätzen die ersten deutlichen Merkmale des Konstitutionalismus und des Verfassungsvertrags zu erkennen waren.

#### **1. Die Entstehung des § 186 der württembergischen Verfassungsurkunde**

Aus den zwischen König und Landtag zum Teil heftig geführten Auseinandersetzungen um eine neue Verfassung entstand die württembergische Verfassung vom 25. September 1819, in der sich altständische und moderne repräsentative Elemente mischten. Da es sich bei der württembergischen Verfassung eindeutig um eine vereinbarte Verfassung handelte<sup>2</sup> und da deshalb Verfassungsvorschläge und -entwürfe sowohl von dem zum monarchischen Prinzip neigenden König als auch von der zum Teil altständisch, zum Teil repräsentativ orientierten Ständeversammlung vorliegen, bietet die Untersuchung zur Entstehung der württembergischen Verfassung die Möglichkeit, die Vorstellungen sowohl des Monarchen als auch der Vertretungskörperschaft bezüglich der Parlamentsauflösung darzustellen. Sie beziehen sich auf zwei Aspekte:

<sup>1</sup> Vgl. Huber, a.a.O., Bd. 1, S. 332.

<sup>2</sup> Theodor Schieder, Von Deutschen Bund zum Deutschen Reich, in: Gebhardt, Handbuch der deutschen Geschichte, dtv, Bd. 15, 3. Aufl. 1978, S. 15.

1. Bestehen Unterschiede zwischen beiden Auffassungen hinsichtlich des Auflösungsrechts? Wenn ja, wo liegen die Unterschiede?
2. Welche Vorstellung setzte sich in der Verfassung von 1819 durch?

In der Verfassungsdiskussion der Jahre 1815 bis 1819 über den späteren § 186 Verfassungsurkunde (VU) bildete nicht das Auflösungsrecht als solches den Gegenstand der Auseinandersetzung. Vielmehr stand das Problem der ständischen Repräsentation in der Zeit zwischen der Schließung bzw. Auflösung und der Wiedereinberufung der Ständeversammlung im Zentrum der Diskussion sowie ferner ein mögliches Selbstversammlungsrecht für den Fall, daß der König es versäumte oder bewußt unterließ, die Versammlung einzuberufen<sup>3</sup>. Das Auflösungsrecht war dagegen ein unbestrittenes Recht des Königs.

**Die oktroyierte Verfassung von 1815:** Der Kampf um die Verfassung von Württemberg wurde durch den Verfassungsoktroi 1815 eröffnet. In dieser Verfassung überwogen noch die altständischen Elemente. Sie kannte weder das Repräsentativprinzip noch die Periodizität, die für konstitutionelle Verfassungen typisch sind. In § 38 wurde das Auflösungsrecht normiert:

#### § 38

Wenn der König die zusammenberufenen Stände entläßt, oder die Landesversammlung vertagt, oder dieselbe auch ganz auflöst, so hat keine weitere Sitzung oder gemeinschaftliche Berathung statt, und jedes längere Zusammensein ist unerlaubt.

Im Falle der gänzlichen Auflösung wird eine neue Repräsentantenwahl in allen guten Ständen und Oberamtsbezirken angeordnet

<sup>3</sup> Vgl. hierzu C. V. Fricker, Die Verfassungs-Urkunde für das Königreich Württemberg, 1865, S. CXXXIII, dort Debattenbeitrag des Ministers von Wangenheim vom 20. Mai 1817.

und eine neue Stände-Versammlung vor dem 1. Februar des nächstfolgenden Jahres einberufen<sup>4</sup>.

Bereits aus dieser Vorschrift geht hervor, daß die Auflösung eine andere rechtliche Qualität als die Schließung oder die Vertagung besaß, was darin deutlich wird, daß eine neue Versammlung gewählt und auch einberufen werden mußte.

**Der ständische Verfassungsentwurf von 1816:** Der oktroyierten Verfassung, die von der Ständeversammlung abgelehnt worden war<sup>5</sup>, setzte diese einen eigenen Verfassungsentwurf entgegen. Unter der Rubrik "Beendigung der Versammlung" wurde das Auflösungsrecht geregelt:

#### § 45

Der König wird eine Landesversammlung nicht anders vertagen, oder auch ganz auflösen, als bis sie ihre Geschäfte entweder beendigt oder deren Vorbereitung oder definitive Erledigung einem Ausschuß übertragen hat.

Findet der König außerdem dringende Gründe zur Auflösung einer Versammlung, so bleibt dieselbe doch mit ihrem Ausschusse und ihren Commissionen so lange in Function, bis die neue Versammlung gewählt und in Wirksamkeit getreten ist<sup>6</sup>.

Dem König wurde nur in bestimmten Ausnahmesituationen das Auflösungsinstitut zur Verfügung gestellt. Die Regel sollte sein, daß die Versammlung, wenn sie ihren verfassungsmäßigen Aufgaben nachkam, grundsätzlich nicht aufgelöst werden konnte. Die mit "dringlichen Gründen" umschriebene Außerordentlichkeit als Voraussetzung zur Auflösung sollte ein Schutz vor willkürlicher monarchischer Auflösung sein. Verstärkt wurde dieser durch die Forderung nach Ausschüssen, die in der Zeit zwischen zwei Landtagen - sei es, daß er vertagt war, sei es, daß er aufgelöst war, d. h. in seiner rechtlichen Existenz zu

<sup>4</sup> Zit. nach Fricker, a.a.O., S. 10.

<sup>5</sup> Zur Auseinandersetzung um die württembergische Verfassung vgl. Fricker, a.a.O., S. 1 f.

<sup>6</sup> Zit. nach Fricker, a.a.O., S. 49.

bestehen aufgehört hatte - die Exekutive kontrollieren konnte. Der Streit um den Ausschuß, der vom König strikt abgelehnt wurde, bildete einen Kernpunkt der weiteren Verfassungsauseinandersetzung.

Damit wich der ständische Entwurf in zwei wesentlichen Punkten von der oktroyierten Verfassung ab: 1. in der Außerordentlichkeit als Voraussetzung der Auflösung, 2. in der Forderung nach einem Ausschuß, der zwischen zwei Landtagen die ständischen Interessen vertreten sollte.

Der königliche Verfassungsentwurf von 1817: 1817 legte König Wilhelm einen neuen Entwurf vor. Zum Auflösungsrecht hieß es dort:

#### § 303

Wenn der König die Stände-Versammlung vertagt oder entläßt, so hat keine weitere Sitzung oder gemeinschaftliche Berathung statt. Ist mit der Entlassung zugleich eine außerordentliche Auflösung der ersten Kammer verbunden, so wird eine neue Deputirtenwahl dergestalt angeordnet, daß der Bestimmung des § 251 dieses Capitels, wonach ordentlicherweise Einmal in einem Jahre der Landtag zusammenberufen wird, Genüge geschehe.

#### § 304

Die erste Kammer der Stände-Versammlung muß nach sechs Jahren ihrer Dauer, wenn sie nicht vom König früher aufgelöst wird, ganz erneuert werden. Die Austretenden können jedoch, sowohl in diesem Falle, als auch wenn die erste Kammer außerordentlicherweise durch den König aufgelöst wird, gleichbald wieder gewählt werden, wenn sie nicht der hierzu erforderlichen Fähigkeiten auf irgendeine Weise verlustig geworden sind.<sup>7</sup>

In der Periodizität des Landtags und dem damit verbundenen Zwang zur Einberufung und in der Anerkennung der Auflösung als außerordentliches Instrument waren sich König und Stände einig. Der Streit konzentrierte sich wieder auf den Ständigen Ausschuß, der von den Ständen ebenso vehement gefordert wie er vom König abgelehnt wurde. Das in § 301 Satz 1 des königlichen Entwurfs ausgesprochene Verbot weiterer Ausschußsitzungen diente nur

<sup>7</sup> Zit. nach Fricker, a.a.O., S. 130 f.

dem Zweck, die Wahl eines zwischen den Landtagen existierenden permanenten Ausschusses zu verhindern und deckt sich voll mit dem § 38 der oktroyierten Verfassung.

Trotz der Tagungen einer gemeinsam eingesetzten Kommission gerieten die Verfassungsverhandlungen in eine Sackgasse. Da sich König Wilhelm mit der von ihm einberufenen Ständeversammlung nicht einigen konnte, griff er 1817 zum Mittel der Ständeauflösung<sup>o</sup>.

**Die §§ 186 und 192 der württembergischen Verfassung von 1819:** Nachdem die politische Situation sich in Württemberg zugunsten des Königs entwickelt hatte, griff er im Jahre 1819 die Verfassungspläne wieder auf und berief erneut einen Landtag ein. Der König gab seinen Widerstand gegen den permanenten Ausschuß auf; bereits in einem Bericht einer gemeinschaftlichen Kommission, die sich aus exekutiven und ständischen Mitgliedern zusammensetzte, war ein Einverständnis über den permanenten Ausschuß erreicht worden. In der Beratung der Ständeversammlung über die "Verfassungs-Opposition" der Kommission wurden die auflösungsrelevanten Paragraphen "sogleich genehmigt"<sup>o</sup>.

<sup>o</sup> Siehe unten S. 36 f. zur Auflösungspraxis in Württemberg.

<sup>o</sup> Die Bestimmungen lauten:

#### § 186

Der König eröffnet und entläßt die Stände-Versammlung entweder in eigener Person oder durch einen dazu bevollmächtigten Minister.

Dem König steht auch das Recht zu, die Versammlung zu vertagen oder ganz aufzulösen.

In Falle der Auflösung wird spätestens binnen sechs Monaten eine neue Versammlung einberufen werden; es ist hierzu eine neue Wahl der Abgeordneten nöthig, bei welcher jedoch die vorherigen Mitglieder wieder gewählt werden können.

#### § 187

Solange die Stände nicht versammelt sind, besteht als Stellvertreter derselben, ein Ausschuß für diejenigen Geschäfte, deren Besorgung von einem Landtage zum anderen zur ununterbrochenen Wirksamkeit der Repräsentation des Landes nothwendig ist.

#### § 192

Die Verrichtungen des Ausschusses hören mit der Eröffnung eines neuen Landtages auf und werden nach einer bloßen Vertagung desselben oder nach Been-

In dem Streit um den permanenten Ausschuß hatte sich also die Ständeversammlung behauptet.

## 2. Verfassungsrechtliche Aspekte der Parlamentsauflösung im Königreich Württemberg<sup>10</sup>

### a) Das monarchische Auflösungsrecht

Wie andere Verfassungen des Konstitutionalismus, beruhte auch die Verfassung Württembergs auf dem monarchischen Prinzip<sup>11</sup>.

Ausdrücklich bestimmte § 4 der württembergischen Verfassungsurkunde: "Der König ist das Haupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt." Eingeschränkt war die Macht des Monarchen nur durch die Normen der Verfassung<sup>12</sup>. Von dieser Prämisse ausgehend, stand selbstverständlich dem Monarchen das Auflösungsrecht zu. Darüber herrschte in der zeitgenössischen staatsrechtliche Literatur Übereinstimmung. Göz schreibt dazu in lakonischer Kürze: "Die Auflösung der Ständeversammlung steht dem König unbeschränkt zu."<sup>13</sup>. Was für Würt-

---

digung einer außerordentlichen Stände-Versammlung wieder fortgesetzt.

Bei der Auflösung eines jeden Landtages und bei der Entlassung eines außerordentlichen muß ein neuer Ausschuß gewählt werden, wobei die vorherigen Mitglieder wieder wählbar sind. Zu dieser Wahl wird den Ständen jedesmal, auch bei einer Auflösung der Versammlung, die erforderliche Sitzung noch gestattet.

Sollten außerordentliche Umstände es ihnen unmöglich machen, diese Sitzung noch zu halten, so haben die bisherigen Mitglieder oder deren Stellvertreter (§ 190), sofern sie zugleich Ständemitglieder sind, die Verrichtungen des Ausschußkollegiums wieder zu übernehmen.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu Karl Göz, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1908; Robert v. Mohl, Enzyklopädie, 2. Aufl. 1859; ders., Staatsrecht, Bd. 1, 2. Aufl. 1840; Karl Viktor Riecke, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt des Königreichs Württemberg, 1892.

<sup>11</sup> "Württemberg ist ein monarchischer Staat. Das ausschließliche Recht, die Verfolgung des Staatszweckes zu leiten und dazu die gesamte Staatsgewalt ... zu verwenden, steht also einer Person zu, ... Ihr Wille ist der höchste in Staatsgebieten." Mohl, Staatsrecht, S. 185.

<sup>12</sup> Ebenfalls § 4 "Der König habe die Staatsgewalt nach den durch die Verfassung bestimmten Grundsätzen auszuüben."

<sup>13</sup> Göz, a.a.O., S. 1, 3, 8; ebenso Karl Viktor Riecke, a.a.O., S. 91, und Mohl,

temberg galt, galt *mutatis mutandis* für alle anderen Staaten des Konstitutionalismus<sup>14</sup>.

#### b) Zeitpunkt der Landtagsauflösung

Herrschte zwar in der Literatur Einigkeit über die Auflösungskompetenz des Königs, so gingen doch die Meinungen darüber auseinander, ob der Landtag auch aufgelöst werden dürfe, wenn er nicht versammelt war<sup>15</sup>. Die herrschende Meinung vertrat die Ansicht, daß der König zu jedem beliebigen Zeitpunkt die Stände auflösen könne<sup>16</sup>. Begründet wurde dies mit der Analogie zu anderen konstitutionellen Staaten und mit der systematischen und teleologischen Interpretation des § 192. Die Auflösung eines nicht versammelten Landtages gehöre unter die "außerordentlichen Umstände", die die Wahl eines neuen Ausschusses "unmöglich machen" werde, und damit die Weiterexistenz des bisherigen, nach § 192 bestimmten Ausschusses erlaube<sup>17</sup>. Wenn also die Weiterexistenz des Ausschusses geregelt war, mußte es auch einen Umstand geben - eben auch die Auflösung eines (noch) nicht versammelten Landtags -, auf den § 192 Abs. 3 anwendbar war. Die gegenteilige Meinung<sup>18</sup> stützte sich ebenfalls auf § 192. Sie berief sich insbesondere auf Abs. 2, der bei Auflösung und Entlassung dem Landtag das Recht der Wahl eines Ausschusses zugestand. Dieser Ausschuss konnte nur gewählt werden, wenn der Landtag versammelt war, folglich könne daher nur ein versammelter Landtag aufgelöst werden.

---

Staatsrecht, S. 598.

<sup>14</sup> Vgl. unten für Baden S. 61, für Bayern S. 89, für Preußen S. 149 f.

<sup>15</sup> Zur vergleichbaren Problematik in Kaiserreich vgl. unten S. 219 und in der Weimarer Republik S. 283 f.

<sup>16</sup> *Göz*, a.a.O., S. 138; auch *Nohl*, Staatsrecht, S. 606 f. tendierte zur herrschenden Meinung, insofern hat *Göz* Unrecht, wenn er *Nohl* in die Reihen der Mindermeinung einordnet; bei *Nohl*, Staatsrecht, a.a.O., Überblick über die kontemporäre Diskussion.

<sup>17</sup> Vgl. *Nohl*, Staatsrecht, a.a.O.

<sup>18</sup> Vor allen *Pfizer*, Steuerverwilligung, S. 143.

### c) Sinn der Auflösung

Zum Sinn der Auflösung bemerkt von Mohl:

"Höchst wünschenswerth wäre eine Anstalt, durch welche ein ernstliches Zerwürfnis zwischen Regierung und Volksvertretern und die daraus hervorgehende Stockung in den Staatsgeschäften mit Einsicht und Unparteilichkeit geschlichtet werden könnte. Da nun aber höchstens in einem Staatenbunde für die halbsouveränen Gliederstaaten desselben, nicht aber auch für ganz unabhängige und vereinzelt stehende Staaten eine höhere Macht dieser Art aufzufinden ist: so bleiben für Einzelstaaten nur die Auflösung der Wahlkammern und die Ernennung regierungsfreundlicher Mitglieder in widerspänstige Oberhäupter, oder aber die Eingreifung des parlamentarischen Systems. Diese Mittel sind aber theils unsicher, theils nicht immer anwendbar. - Daß die nach Auflösung einer Wahlkammer anzuordnenden Neuwahlen den üblen Zustand der Dinge aufrechterhalten und ihn sogar verschlimmern können, liegt auf der Hand und ist durch hundertfältige Erfahrung nachgewiesen. Dann sind aber auch Wiederholungen der Auflösung von sehr ungewissem Erfolge. Davon nicht zu reden, daß eine Auflösung unter Umständen thatsächlich unmöglich sein kann, entweder wegen der Gefahr einer dadurch herbeigeführten allgemeinen Aufregung, oder weil die Mitwirkung einer Versammlung augenblicklich gar nicht entbehrt werden kann."<sup>19</sup>

Eine Auflösung verschärfte einen Konflikt König contra Stände<sup>20</sup>, da eine konfliktschlichtende Verfassungspotenz fehlte. Aus den Gefahren, die eine Auflösung mit sich bringen konnte, geht hervor, daß sie kein Allheilmittel gegen eine systemisch angelegte Verfassungsdysfunktion darstellte, so daß eine Konfliktlösung Stände contra König letztlich eine politische Machtfrage war<sup>21</sup>.

### d) Schutz des Landtags

Überraschenderweise findet sich in der Literatur zur württembergischen Verfassung kein Hinweis auf die in der Verfassungsdiskussion um § 186 genannten "zwingenden Gründe", die Voraussetzung zu einer (außerordentlichen)

<sup>19</sup> Siehe Mohl, Enzyklopädie, 2. Aufl. 1859, S. 362.

<sup>20</sup> Zwar war dies der Hauptauflösungsgrund, wie die Auflösungspraxis zeigt, aber es gibt durchaus Auflösungen, die in beiderseitigen Einverständnis erfolgten, so z. B. die Auflösung von 1870 und die Auflösungen des "langen Landtags" 1849, vgl. unten S. 44 ff., S. 52 f.

<sup>21</sup> Siehe unten S. 43 f.

Auflösung des Landtags sein sollten, d. h. daß es keine materielle Verfassungsinterpretation zum Schutz der Stände gab. Der Schutz der ständischen Interessen sollte durch vier Maßnahmen gewährleistet werden:

(1) Im Zentrum stand dabei nach § 187 der permanente Ausschuß. Er fungierte, solange die Stände nicht versammelt waren, als Stellvertreter für diejenigen Geschäfte, "deren Besorgung von einem Landtage zum anderen zur ununterbrochenen Wirksamkeit der Repräsentation des Landes notwendig ist"<sup>22</sup>. Seine Aufgaben, die mit dem Begriff "Stellvertreter" übertrieben beschrieben wären, konzentrierten sich zwischen zwei Landtagen im wesentlichen auf die Erhaltung der Verfassung durch "Vorstellungen, Verwahrungen und Beschwerden beim Statsministerium und durch Überprüfung der von der Regierung erlassenen Verfügungen auf Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit"<sup>23</sup>.

(2) Ausdrücklich war in § 192 geregelt, daß selbst bei einer Auflösung, die grundsätzlich die Existenz des Landtags beenden würde, eine Landtagssitzung zum Zwecke der Ausschußwahl durch die Verfassung gesichert war<sup>24</sup>.

(3) Einen wesentlichen Schutz bildete der in § 186 normierte Zwang zur Neuwahl und zur Wiedereinberufung der Ständeversammlung innerhalb eines sechsmonatigen Zeitraums<sup>25</sup>. Damit war der Landtag nur im Wege der wiederholten Anwendung der Auflösung auf Dauer auszuschalten.

(4) V. Mohl führte schließlich noch einen weiteren Gesichtspunkt zum Schutz des Landtags an, der sich indirekt aus dem Budgetbewilligungsrecht ergibt:

<sup>22</sup> Göz, a.a.O., S. 147.

<sup>23</sup> Göz, a.a.O., S. 149.

<sup>24</sup> Vgl. Göz, a.a.O., S. 138.

<sup>25</sup> Vgl. Göz, a.a.O., S. 136 und 138.

"Gegen Unterlassungen der Einberufung der ganzen Versammlung und gegen vorzeitige Auflösungen derselben schützt aber, außer der gesetzlichen Feststellung einer regelmäßigen Einberufungsfrist, die Verwilligung der Staatseinnahmen und Ausgaben auf eine nur mäßige Zeit, also eine Maaßregel, welche überdies durch die Unmöglichkeit einer Voraussicht auf lange Zeit geboten ist."<sup>26</sup>

Aus allen vier Punkten ergibt sich, daß zwar die Auflösung keiner formellen oder materiellen rechtlichen Beschränkung unterworfen war, daß aber eine Reihe von Vorkehrungen zum Schutze ständischer Interessen Eingang in die Verfassung gefunden hatten.

#### e) Rechtliche Folgen und Form der Auflösung

Die Auflösung erfolgte durch königliche Auflösungsverfügung, die im Regierungsblatt und Staatsanzeiger publiziert wurde und nach § 51 der Gegenzeichnung durch das Ministerium bedurfte.

Da sich in Württemberg der Landtag aus zwei Kammern zusammensetzte, stellt sich die Frage nach der Auswirkung der Auflösung für die erste Kammer, die aus erblichen oder auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern bestand. Die Verfassung sah insofern vor, daß sich die Auflösung auf **b e i d e** Kammern erstreckte<sup>27</sup>. Unmöglich war es damit ebenfalls, daß die erste Kammer sich allein als Rechtssubjekt "Landtag" verstand und dementsprechend allein für beide Kammern gehandelt hätte<sup>28</sup>. Die rechtliche Folge der Auflösung war eine vollständige Beendigung der Funktion des Landtags, d.h. der Landtag hörte in seiner faktischen und rechtlichen Existenz auf, zu bestehen. Damit erlosch notwendigerweise die Mitgliedschaft des einzelnen Abgeordneten mit Ausnahme der Mitglieder im Ständigen Ausschuß. Ebenso wie bei der Schließung (Entlas-

<sup>26</sup> Nohl, Enzyklopädie, S. 361 f.

<sup>27</sup> Vgl. Göz, a.a.O., S. 136

<sup>28</sup> Vgl. Nohl, Staatsrecht, S. 509.

sung) endet mit der Auflösung die Kontinuität des Landtags<sup>29</sup>.

### 3. Die Auflösungspraxis im Königreich Württemberg<sup>30</sup>

#### a) Überblick über die Landtagsauflösungen im Königreich Württemberg

1. Die Auflösung vom 2. Juli 1817, Anlaß: Auseinandersetzungen zwischen Landtag und König um die Verfassung.
2. Die Auflösung des "vergeblichen Landtags" vom 22. März 1833, Anlaß: Auseinandersetzungen um die sechs Artikel der Juni-Ordonnanzen.
3. Die Auflösung vom 22. Oktober 1838, Anlaß: Angleichung der Wahlperiode an die Haushaltsperiode.
4. Die Auflösung vom 28. März 1848, Anlaß: Liberales Märzministerium.
5. Die Auflösung des "langen Landtags" vom 11. August 1849, Anlaß: Einberufung einer verfassungsgebenden Landesversammlung.
6. Die Auflösung der ersten verfassungsgebenden Landesversammlung vom 22. Dezember 1849.
7. Die Auflösung der zweiten verfassungsgebenden Landesversammlung vom 3. Juli 1850.
8. Die Auflösung der dritten verfassungsgebenden Landesversammlung vom 6. November 1850, Anlaß

<sup>29</sup> Zum Unterschied zwischen Vertagung, Schließung, Auflösung vgl. oben S. 22 ff.; für Württemberg vgl. Götz, a.a.O., S. 138, und Kohl, Staatsrecht, S. 598.

<sup>30</sup> Siehe hierzu auch Walter Grube, Der Stuttgarter Landtag 1457 bis 1957, Stuttgart 1957.

(ebenso für die vorgenannten Fälle 6 und 7): deutsche Frage, württembergische Verfassung.

9. Die Landtagsauflösung vom 17. August 1855, Anlaß: Ablösung der Feudallasten.
10. Die Landtagsauflösung vom 22. Oktober 1870, Anlaß: Reichsgründung.

#### b) Die Auflösung vom 2. Juli 1817

Die Auflösung von 1817 im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen zwischen Landtag und König Wilhelm (1816 bis 1874) fällt insofern aus dem Rahmen, als sie ohne gesicherte verfassungsrechtliche Grundlage erfolgte. Die oktroyierte Verfassung von 1815 war vom Landtag abgelehnt worden<sup>31</sup>; eine neue Verfassung war noch nicht in Kraft getreten. Der Landtag forderte am 26. Oktober 1815 vom König die Anerkennung der alten landständischen Verfassung, die bis 1805 Gültigkeit gehabt hatte. Der König machte am 13. Dezember das Zugeständnis, die alte ständische Verfassung für Altwürttemberg<sup>32</sup> in ihrer "inneren Gültigkeit" wieder zu akzeptieren<sup>33</sup>. Das bedeutete, daß für zwei Drittel des Königreichs Württemberg keine Verfassung existierte; die verfassungsrechtliche Lage war ungeklärt. Gerade die Auseinandersetzung um die Schaffung der neuen Verfassung führte zur Auflösung. Der Streit zwischen König und Landtag ging erstens um das Zweikammersystem, das von den Altwürttembergern abgelehnt wurde, die das "gute alte Recht"<sup>34</sup>, also auch ein Einkammersystem forderten, und zweitens um den permanenten Aus-

<sup>31</sup> Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 332; Grube, a.a.O., S. 492.

<sup>32</sup> Also nur für das Gebiet, das vor den napoleonischen Kriegen als Württemberg bezeichnet wurde.

<sup>33</sup> Vgl. Grube, a.a.O., S. 495.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu Volker Press, Der württembergische Landtag im Zeitalter des Umbruchs 1770 bis 1830, in: Zeitschrift für Württembergische Landesgeschichte, 42. Jahrgang 1983, S. 256 ff.

schuß des Landtags<sup>35</sup>, der zwischen den Sessionen die Rechte der Stände vertreten sollte und gegen den sich der König vehement wehrte<sup>36</sup>.

Nach dem Tod König Friedrichs I. (30. Oktober 1816) legte dessen Nachfolger Wilhelm I. dem wiedereröffneten Landtag einen neuen, im Sinne der Altwürttemberger modifizierten Verfassungsentwurf vor<sup>37</sup>. Nachdem sich der König noch in einigen weiteren Punkten zu Zugeständnissen bereiterklärt hatte, forderte er am 26. Mai 1817 die Ständeversammlung ultimatim auf, den Entwurf anzunehmen. Am 2. Juni 1817 lehnte der Landtag mit 67 gegen 42 Stimmen die Verfassung ab<sup>38</sup>; daraufhin löste König Wilhelm den Landtag am 4. Juni 1817 auf.

Die Verfassungsfrage blieb - wie erwähnt - bis 1819 unerledigt. In diesem Jahr nützte Wilhelm die günstigen politischen Verhältnisse (Sand'sches Attentat, Karlsbader Beschlüsse), um durch ein Bündnis des "bürokratischen Etatismus und des altständischen Partikularismus gegen den liberalen und nationalen Konstitutionalismus"<sup>39</sup> doch noch eine Verfassung zustande zu bringen. Er ordnete für den 10. Juni 1819 Neuwahlen an, die eine gouvernementale Mehrheit brachten. Mit dieser Mehrheit gelang eine Einigung, nachdem die Regierung den permanenten Ausschuß und eine ständische Kasse akzeptiert hatte.

Drei Gründe rechtfertigen es, die Auflösung von 1817 bereits als eine Auflösung im modernen Sinne zu charakte-

<sup>35</sup> Ein Instrument zur Interessenvertretung der Stände, vgl. hierzu: Rubrik "landständische Verfassungen" von A. v. Reden-Dohna, in: *Erler/Kaufmann* (Hrsg.), *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, 2. Bd., 1978.

<sup>36</sup> Vgl. *Grube*, a.a.O., S. 499.

<sup>37</sup> Vgl. oben S. 26 ff. (S. 30).

<sup>38</sup> Die ablehnende Mehrheit setzte sich aus altwürttembergischen Repräsentanten und den Standesherrn zusammen. Die 42 Befürworter rekrutierten sich aus den Reihen der Neuwürttemberger und den Angehörigen der Ritterschaft; *Grube*, a.a.O., S. 500.

<sup>39</sup> *Huber*, *Verfassungsgeschichte*, Bd. 1, S. 334.

risieren:

(1) Der opponierende Landtag wurde aufgelöst, d.h. dieser Landtag hörte in seiner rechtlichen Existenz auf zu bestehen und konnte keine rechtswirksamen Akte mehr vornehmen. (2) Obwohl der König als Ersatz für die fehlende Mitwirkung des Landtags andere plebiszitäre Legitimationsverfahren für die Verfassung benutzte<sup>40</sup>, war der Landtag als *pouvoir constituant* nicht mehr zu umgehen, so daß der König später einen neuen Landtag berufen mußte. Dies geschah nicht aus budgetrechtlichen Gründen - wie im altständischen Zeitalter -, sondern aus rein politischen Erwägungen. (3) Die Auflösung und die Ansetzung der Neuwahl zur Behebung eines politischen Konflikts zwischen Exekutive und Legislative stehen damit in der Reihe anderer Parlamentsauflösungen des 19. Jahrhunderts.

#### c) Die Landtagsauflösung vom 22. März 1833

Zur Vorgeschichte: Nach den Verfassungskämpfen zwischen 1815 und 1819 folgte ein Jahrzehnt, das sich durch relative Ruhe zwischen zweiter Kammer - die erste Kammer degenerierte zur Bedeutungslosigkeit - und Regierung auszeichnete<sup>41</sup>. Diese politische "Friedhofsruhe" endete mit der Juli-Revolution im Jahre 1830 in Frankreich, die auf die liberale Bewegung in Deutschland katalysatorisch wirkte. Für Württemberg schlug sich dieser Aufwärtstrend des oppositionellen Liberalismus unter anderem in der Wahl zur zweiten Kammer vom Dezember 1831 nieder<sup>42</sup>. Der Wahlerfolg der liberalen "Bewegungspartei" veranlaßte König Wilhelm I. zu repressiven Maßnahmen: 1. Er verbot alle Vereine, die sich mit landständischen Angelegenheiten befaßten. 2. Er verschob die Berufung des neugewähl-

<sup>40</sup> Vgl. *Huber*, a.a.O., Bd. 1, S. 334.

<sup>41</sup> Vgl. *Grube*, a.a.O., S. 510 f.

<sup>42</sup> Von den 93 Mitgliedern der zweiten Kammer ließen sich 39 zur liberalen Opposition und 32 zum regierungstreuen Lager zählen. Der Rest war keiner Gruppierung zuzuordnen.

ten Landtags auf das Jahr 1832 - ein Vorgehen, das durch die Verfassung gedeckt schien.

Die oppositionellen Kammermitglieder forderten im April 1832 auf einem eigens einberufenen Treffen die Versammlung der Stände. Als Reaktion auf diese Forderung und auf das etwa zur selben Zeit stattfindende Hambacher Fest, das Forum liberaler und nationaler Oppositioneller, verbot König Wilhelm alle politischen Versammlungen<sup>43</sup>. Am 15. Januar 1833 mußte der König nach Ablauf der verfassungsmäßigen Frist den Landtag einberufen.

**Der "vergebliche Landtag":** Trotz des Wahlerfolgs der Liberalen konnte sich die Regierung bei den ersten Auseinandersetzungen im Landtag noch durchsetzen. Es gelang ihr, fünf ihr unliebsame Abgeordnete aus dem Parlament zu entfernen, da diese entweder keinen Wohnsitz im Lande hatten oder als Mitglieder der Tübinger Burschenschaft zu Festungshaft verurteilt waren. Die hierzu notwendige Entscheidung der zweiten Kammer fiel mit knapper Mehrheit zugunsten der Regierung aus. Kernpunkte der Auseinandersetzung bildeten das von der Regierung eingebrachte Budget und die vom Frankfurter Bundestag erlassenen Juni-Ordonnanzen<sup>44</sup>, die eine Verschärfung der Karlsbader Beschlüsse von 1819 darstellten, das monarchische Prinzip bekräftigten, die Zensur verschärften und politische Versammlungen verboten. Bereits am 16. Januar, einen Tag nach Einberufung des Landtags, legte die Regierung den Haushalt vor. "Trotz der frühen Vorlegung des Finanzgesetzes entschloß man sich in der zweiten Kammer erst am letzten Februartag zur Wahl einer Finanzkommission"<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Grube, a.a.O., S. 515. Dies geschah bereits vor den von Österreich und Preußen angeregten reaktionären "Juni-Ordonnanzen" des Frankfurter Bundestages von 1832. Die Gegensätzlichkeiten zwischen den wiedererstarkten Liberalen und dem König ließen für die Eröffnung des Landtages scharfe Auseinandersetzungen erwarten.

<sup>44</sup> Abgedr. in: Huber, Dokumente, Bd. 1, Nr. 42.

<sup>45</sup> Erich Roller, Das Budgetrecht der württembergischen Stände von 1815 bis 1848, Phil. Diss., Tübingen 1933, S. 41.

Der retardierende Umgang mit den Regierungsvorlagen, besonders mit der Haushaltsvorlage, war ein geschickter Schachzug der Liberalen, um zunächst ihre "Motionen" vorzubringen. Im Zentrum ihrer Kritik, die am 15. Februar in einer Rede Pfizers ihren rethorischen und politischen Höhepunkt erfuhr, standen die "sechs Artikel" der Juni-Ordonnanzen. Er bestritt ihre Rechtskraft für Württemberg, da sie ohne Zustimmung des Landtags erlassen worden seien, und griff gleichzeitig das monarchische Prinzip an<sup>46</sup>. Diesem - in der Interpretation der Fürsten - Angriff auf die Säule des Konstitutionalismus folgte am 1. März als Antwort ein königliches Reskript an die Kammer<sup>47</sup>.

Die Kammer betrachtete das königliche Reskript als Eingriff in ihre Rechte und antwortete ähnlich scharf. Sie hielt sich für verpflichtet, sich

"gegen die vorgreifende Einschreitung in den gemessenen Gang unserer Verhandlungen ... sowohl die Freiheit der Kammer als die verfassungsmäßige Unverantwortlichkeit des einzelnen Mitglieds derselben, hiemit feierlich zu verwahren."<sup>48</sup>

Diese Antwort war für den König inakzeptabel; er löste den Landtag am 22. März 1833 auf.

Die Auflösung erfolgte wegen eines Konflikts, der zwei grundsätzliche Aspekte hatte: Die Kritik an dem monarchi-

<sup>46</sup> Grube, a.a.O., S. 517.

<sup>47</sup> "Die Verfassung Unseres Königreichs ruht aber auf dem monarchischen Prinzip, als ihrer historischen und rechtlichen Grundlage; nichts anderes, als dieses Prinzip, ist auch der in § 4 der Verf.Urk. ausgesprochene Grundsatz der Vereinigung aller Rechte der Staatsgewalt in der Person des jeweiligen Königs, als des Staatsoberhauptes, mit dem Beisatze, daß jene Rechte unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen ausgeübt werden. Daß aber darauf hingewiesen wird, als könnten Wir jemals auf dem Weg der Fortschritte und Verbesserungen Unserer Landesverfassung in den Fall kommen. Uns der gesetzgebenden Gewalt zu entäußern, ist eine Vermessenheit, welche Erstaunen erregen muß. Wir halten Uns, in Rücksicht auf Unsere eigene Würde sowie auf die Würde der mit Uns im Bund vereinigten Regierungen, zu der Erwartung für berechtigt, das Ihr diese Motion mit verdienten Unwillen verwerfen werdet." Zit. nach Roller, a.a.O., S. 43.

<sup>48</sup> Zit. nach Roller, a.a.O., S. 43.

schen Prinzip war ein Angriff auf ein Fundament des Staates, der gepaart war mit der einer Verweigerung gleichkommenden Verzögerung der Behandlung des Etats. Eine schwerwiegende Auseinandersetzung um fundamentale Fragen der Staats- und Herrschaftsstruktur im Zusammenhang mit der ebenso fundamentalen Budgetfrage bildete demnach den Auflösungsgrund von 1833. Das ist eine deutliche Parallele zu den Auflösungen in Preußen<sup>49</sup> und im Kaiserreich<sup>50</sup>.

Nach den Aprilwahlen kehrte die liberale Opposition mit 32 Abgeordneten nur wenig geschwächt in den Landtag zurück<sup>51</sup>. Auf der anderen Seite lenkte der König in einer von Minister Schlayer verlesenen Thronrede ein, die "in versöhnlichem Ton gehalten" war<sup>52</sup>. Bei der entscheidenden Abstimmung über das Budget für 1832 bis 1836 konnte die radikale Opposition gerade noch 19 Stimmen gegen den Haushalt mobilisieren. Letztlich hatte König Wilhelm mit der Auflösung, die durch verschiedene situationsgegebene Faktoren begünstigt wurde, sein Ziel der Verabschiedung des Etats erreicht.

#### d) Die Landtagsauflösung vom 22. Oktober 1838

Die Landtagsauflösung von 1838 erfolgte nicht aus einem politischen, sondern aus einem verfassungs- und budgettechnischen Grund. Durch die Auflösung von 1833 hatten sich die Wahlperiode<sup>53</sup> und die Periode der ordentlichen Landtage und somit die der Steuerbewilligung (dreijährig-

<sup>49</sup> Siehe unten S. 157, 166 ff.

<sup>50</sup> Siehe unten S. 223 ff.; die Auflösung anlässlich des Sozialistengesetzes bildete eine gewisse Ausnahme.

<sup>51</sup> Jedoch "bröckelte nun ihre Anhängerschaft in der Kammer ab, wo man durch die revolutionären Pläne der Koseritzleute (ein beabsichtigter Putsch des Oberleutnants Koseritz, der mit den Frankfurter Wachenstürmern im Zusammenhang stand, wurde 1833 aufgedeckt) und republikanische Träume einiger Tübinger Burschenschafter nicht kompromittiert werden wollte"; Grube, a.a.O., S. 518.

<sup>52</sup> Vgl. Roller, a.a.O., S. 44.

<sup>53</sup> Sechs Jahre, § 157 der Verfassungsurkunde.

ges Budget) zeitlich nicht mehr gedeckt. Um beide Perioden wieder in Übereinstimmung zu bringen, wurde das für 1839 anstehende ordentliche Ende des Landtags auf 1838 vorverlegt<sup>54</sup>. Die Vorverlegung einer Wahl durch Parlamentsauflösung als verfassungstechnischer Akt ist auch in der Weimarer Republik bei der Reichstagsauflösung von 1928<sup>55</sup> und bei den drei Kammerauflösungen in Preußen 1873, 1876 und 1879<sup>56</sup> festzustellen.

**e) Die durch das Märzministerium veranlaßte Auflösung vom 28. März 1848**

Im Laufe der vierziger Jahre formierte sich die liberale und demokratische Opposition trotz der reaktionären Bundesgesetzgebung neu. In dem 1844 gewählten württembergischen Landtag dokumentierte sich dieses Bewußtsein vor allem in dem am 12. Februar 1848 - also noch vor den revolutionären Märzereignissen - von Bassermann eingebrachten Antrag auf Einberufung eines deutschen Parlaments. Die revolutionären Ereignisse vom 27. Februar 1848 in Frankreich wirkten wie eine Initialzündung für die deutsche Revolution. Bereits am 29. Februar forderte der Ständige Ausschuß - der Landtag war seit dem 12. Februar vertagt - Presse- und Versammlungsfreiheit<sup>57</sup>. Eine Folge der revolutionären Einflüsse und der Neuformierung der liberalen und demokratischen Opposition war, daß König Wilhelm sich gezwungen sah, das liberale Märzministerium Römer zu berufen. Nachdem dieses verschiedene liberale Gesetze erlassen hatte, veranlaßte es am 28. März 1848 die Auflösung des Landtags, "da es angesichts der politischen Umwälzung Neuwahlen für unerläßlich hielt"<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Vgl. Friedrich Ludwig von Gmelin, Die Wirksamkeit der württembergisch Verfassung, 1844, S. 9.

<sup>55</sup> Siehe unten S. 297 ff.

<sup>56</sup> Siehe unten S. 191 f.

<sup>57</sup> Vgl. Grube, a.a.O., S. 526.

<sup>58</sup> Grube, a.a.O., S. 527; Verordnung die Auflösung der Ständeversammlung betreffend vom 27. März 1848, RGBl. S. 117. In der Wahl vom März 1848 erlangten die

Die Auflösung wurde verfügt, um mit Hilfe von Neuwahlen das Votum der Wähler zu den gewandelten politischen Verhältnissen einzuholen; sie erfolgte nicht, wie 1817, 1833, 1849/50 und 1855, gegen den Willen des Landtags und zum Zwecke seiner Ausschaltung. Es kann vielmehr eine Parallelität zwischen den Interessen der Landtagsmehrheit und des liberalen Märzministeriums festgestellt werden. Hierbei wird deutlich, daß Auflösungen im konstitutionellen System nicht nur repressiven (1817, 1833, 1849/50, 1855) oder rein verfassungstechnischen Charakter (1838) haben müssen, sondern auch eine demokratische Funktion (wie auch 1870) übernehmen können. Allerdings bildete aufgrund der außergewöhnlichen Umstände (Revolution bzw. Reichsgründung 1870) die Auflösung aus demokratischem Impetus heraus eher die Ausnahme als die Regel.

Das Ziel des liberalen Märzministeriums war verständlicherweise die Stärkung der politischen Gruppierung im Landtag, die seine Politik unterstützte. Damit unterschied es sich nicht von reaktionären Regierungen, die das Institut der Auflösung zum selben Zweck verwendeten. Der Unterschied lag allerdings darin, daß reaktionäre Regierungen darüber hinaus - wie dargelegt - bei antigouvernementalem Ausgang der Wahlen durch die wiederholte Anwendung des Mittels der Auflösung das Parlament gänzlich ausschalteten oder es zumindest so lange unter Druck setzten, bis es in ihrem Sinne zu einem Ergebnis kam.

**f) Die Auflösung des "langen Landtags" vom 11. August 1849**

Der im Mai gewählte Landtag wurde erst im September 1848 einberufen, da die revolutionären und parlamentarischen Vorgänge in Frankfurt die deutsche Politik domi-

---

progressiven Kräfte trotz des alten ständischen Wahlrechts von 1819 in neuen Landtag eine klare Mehrheit; Grube, a.a.O., S. 520.

nierten. Aufgabe dieses Landtags war es, in Zusammenarbeit mit der Regierung Römer auf politischer Ebene das Frankfurter Parlament zu unterstützen und auf württembergischem Plateau die liberale Gesetzgebung und die Vorbereitung der Reform der Landesverfassung zu forcieren<sup>59</sup>. Im Zusammenhang mit der geplanten württembergischen Verfassungsreform stimmte König Wilhelm dem von den Ständen beschlossenen Wahlgesetz am 1. Juli 1849 zu<sup>60</sup>. Dieses löste das Zweikammersystem zugunsten eines Einkammersystems ab und berief eine provisorische Landesversammlung ein, die die Aufgabe hatte, die Verfassung einer Revision zu unterziehen. Damit wurde letztlich das Wahlsystem von 1819 demokratisiert<sup>61</sup>. In Vollzug dieses Gesetzes hob der König die alte Ständeversammlung durch die Verordnung vom 11. August 1849 auf<sup>62</sup>. Ebenso wie die Auflösung von 1848 kann diese in die Rubrik der demokratisch motivierten Auflösungen eingeordnet werden. Wesentlich war die verfassungspolitische Konsequenz der Schaffung einer verfassungsgebenden Landesversammlung. Die politischen Umstände hatten eine Konstituante hervorgebracht, die die Existenz des alten Landtags überflüssig machte. Die Auflösung des alten Landtags erfolgte verfassungsgemäß - die "Revolution" in Württemberg verlief damit über § 186 VU sozusagen in legalen Bahnen.

#### **g) Die drei Auflösungen der verfassungsgebenden Landesversammlungen**

Am 1. Dezember 1849 trat die verfassungsgebende Landesversammlung zusammen<sup>63</sup>. Bereits am 28. Oktober 1849

<sup>59</sup> Zur Gesetzgebungsarbeit vgl. Grube, a.a.O., S. 532.

<sup>60</sup> Gesetz betreffend die Einberufung einer Versammlung von Volksvertretern zur Beratung einer Revision der Verfassung vom 11. Juli 1849, RGBl. S. 237.

<sup>61</sup> Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 3, S. 186.

<sup>62</sup> RGBl. 1849 S. 377.

<sup>63</sup> Zusammensetzung der ersten verfassungsgebenden Versammlung (Wahl vom 1. August 1849):

Radikal-demokratische "Volkspartei"

44 Sitze

hatte König Wilhelm das liberale Ministerium Römer durch den Konservativen von Schlayer ersetzt, der schon einmal vor den revolutionären Märzereignissen die Regierungsgeschäfte geführt hatte. Die Umbesetzung des Ministeriums leitete die reaktionäre Wende in Württemberg ein.

Die Regierung Schlayer legte einen Verfassungsentwurf vor, der in der Versammlung auf erbitterten Widerstand stieß. Anlaß der Auflösung der ersten Landesversammlung war der Streit, ob durch das Gesetz vom 1. Juli 1849<sup>64</sup> das alte ständegebundene Wahlrecht völlig beseitigt worden war. Der Streit wurde durch die Verfassungspläne der Regierung angefacht, die das alte ständegebundene Wahlrecht wieder einführen wollte. In einer nachdrücklich formulierten "Adresse", die von der demokratischen Versammlungsmehrheit durchgesetzt worden war, bestand das Repräsentativorgan auf der Gültigkeit des Wahlgesetzes von 1849. Der König verweigerte die Annahme der Adresse und löste die erste verfassungsgebende Landesversammlung am 22. Dezember 1849 nach nur dreiwöchiger Dauer auf<sup>65</sup>.

Am 19. Februar 1850 erfolgte die Neuwahl nach dem Wahlgesetz vom 1. Juli 1849. Die Versammlung hatte sich vorläufig noch einmal durchgesetzt. Am 16. März 1850 trat die neue Landesversammlung zusammen. Auch in diesem Parlament besaß die demokratische Gruppierung die Mehrheit. Einer von Regierung und Ständen gemeinsam gebildeten Kommission gelang kein Verfassungsentwurf, sodaß am 1. Mai die Regierung einen allein von ihr getragenen neuen

---

Konstitutionelle Gruppierungen  
(gouvernemental orientiert)

20 Sitze

"Selbst das entlassene Märzministerium hätte in dieser von Demokraten beherrschten Versammlung nur eine geringe Anhängerschaft besessen, das neue Oktoberministerium besaß überhaupt keine", vgl. *Grube*, a.a.O., S. 533.

<sup>64</sup> Dieses Gesetz sah unmittelbare, geheime und gleiche Wahlen vor, vgl. *Grube*, a.a.O., S. 532.

<sup>65</sup> Vgl. *Grube*, a.a.O., S. 534; Verordnung die Auflösung der außerordentlichen Landesversammlung betreffend von 22. Dezember 1849, RGBl. S. 779: Eine ausführliche Begründung der Auflösung findet sich im königlichen Manifest von 26. Dezember 1849 in Anschluß an die oben genannte Auflösungsverordnung.

Verfassungsplan vorlegte<sup>66</sup>. Die Verfassungsfrage war ein Teil des nicht auszuräumenden Konflikts zwischen Regierung und Landesversammlung.

Den zweiten Gegenstand dieses Konflikts bildete die immer noch anstehende nationale Frage. Die Mehrheit der Landesversammlung hielt an der im April 1849 ausgesprochenen Anerkennung der Frankfurter Reichsverfassung fest<sup>67</sup>. Dagegen unterstützte das Ministerium Schlayer die österreichische Politik der Restauration des Deutschen Bundes<sup>68</sup>. Über den Wiener Vertrag, über das Interim vom 30. September 1849 und über das Münchner Vier-Königs-Bündnis vom 27. Februar 1850, denen Württemberg durch die Unterzeichnung des Außenministers von Wächter-Spittler beitrug, war der Deutsche Bund wieder ins Leben gerufen worden. Die Landesversammlung erkannte die Gültigkeit der Verträge nicht an, da sie sie nicht ratifiziert habe, und klagte den Außenminister vor dem Staatsgerichtshof an. König Wilhelm drängte auf die Auflösung, die der Ministerpräsident Schlayer jedoch verweigerte (Gegenzeichnung). Daraufhin ersetzte König Wilhelm Schlayer durch Joseph von der Linden, dessen erste Amtshandlung es war, die durch den König verfügte Parlamentsauflösung zu vollziehen<sup>69</sup>.

Nochmals ließ die Regierung von Linden nach dem progressiven Wahlgesetz von 1849 eine verfassungsgebende Landesversammlung wählen, da auch sie von der Notwendigkeit einer Verfassungsreform überzeugt war<sup>70</sup>. Aber auch in dieser dritten Landesversammlung überwogen die radi-

<sup>66</sup> "Die Landesversammlung nahm den Entwurf mit Unwillen, ja mit Hohn auf und weigerte sich, auf seine Beratung überhaupt einzugehen"; Grube, a.a.O., S. 535.

<sup>67</sup> Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 3, S. 187.

<sup>68</sup> Vgl. Huber, a.a.O., Bd. 2, S. 883 f. bzw. S. 893; zur verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung vgl. Huber, a.a.O., Bd. 3, S. 188.

<sup>69</sup> Verordnung betreffend die Auflösung der Landesversammlung vom 2. Juni 1850, RGBl. S. 247.

<sup>70</sup> Grube, a.a.O., S. 536.

kaldemokratischen und liberalen Kräfte. Nachdem die Versammlung am 4. Oktober 1850 eröffnet worden war, legte die Regierung einen Verfassungsentwurf vor, der im Vergleich zu dem Mai-Entwurf der Regierung Schlayer den Ständen einen Schritt entgegenkam<sup>71</sup>. Bevor die Regierung und die Landesversammlung in die Diskussion über die württembergische Verfassungsfrage eintraten, kam es aber zu einem erneuten Bruch zwischen beiden Verfassungsorganen, der wieder mit der Auflösung der Landesversammlung endete. Wie bei der Auflösung vom 2. Juni 1850 lag die Ursache in der deutschen Frage begründet.

König Wilhelms Politik war nach dem Wiedererstarken der Reaktion auf eine Reaktivierung des Deutschen Bundes gerichtet, während die Mehrheit der Landesversammlung die preußische Lösung bevorzugte. Da eine militärische Auseinandersetzung zwischen Preußen einerseits und Österreich und seinen Verbündeten Württemberg und Bayern andererseits - vor allem auf dem Hintergrund des eskalierenden Konflikts um Kurhessen<sup>72</sup> - nicht auszuschließen war, brachte die Regierung für die anstehenden Rüstungsausgaben in der Landesversammlung einen Etat über 300.000 fl. ein. Die Versammlung lehnte das Budget klar ab<sup>73</sup>, "worauf von der Linden sogleich die schon vorbereitete königliche Auflösungsordre verlas"<sup>74</sup>. Wie später in Preußen und im Kaiserreich lag ein Grund für die Auflösung in der Ablehnung des Militärhaushalts. Als weiteren Grund für diese Maßnahme nannte König Wilhelm in einer Ansprache an das Volk vom 7. November 1850 den unüberbrückbaren Gegensatz zwischen Regierung und Ständen beim Versuch der Verfassungsrevision<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> Einzelheiten bei Grube, a.a.O., S. 536.

<sup>72</sup> Vgl. Huber, a.a.O., Bd. 2, S. 917 f.

<sup>73</sup> Huber, a.a.O., Bd. 3, S. 189.

<sup>74</sup> Grube, a.a.O., S. 536.

<sup>75</sup> RGBl. S. 365.

Gleichzeitig hatte König Wilhelm das Wahlgesetz vom 1. Juli 1849 aufgehoben und durch das alte Ständewahlrecht von 1819 ersetzt. Mittels dieses klaren Staatsstreichts<sup>76</sup> erreichte die Exekutive bei der nächsten Wahl eine gemäßigte Kammerzusammensetzung<sup>77</sup>, die der Reaktivierung der Verfassung von 1819 und der Revidierung der liberalen Gesetze der Jahre 1848 und 1849 keinen nennenswerten Widerstand mehr entgegenbrachte.

Zusammenfassend läßt sich für die drei Auflösungen der verfassungsgebenden Landesversammlungen feststellen:

(1) **Permanente Auflösungen:** Mit Hilfe der wiederholten Anwendung des Auflösungsinstituts (dreimal in einem Jahr) gelang es der Exekutive, ihre Politik gegen eine opponierende Kammer durchzusetzen. Bei den strukturbedingten Problemen, die zur Auflösung führten, genügte aber das Mittel der Auflösung allein noch nicht, um ein Funktionieren der staatlich politischen Ordnung wieder zu gewährleisten. Die politische Konjunktur, d.h. in diesem Falle das Verblässen der 48er Revolution, und die einsetzende politische Lethargie der Bevölkerung mußte tendenziell der Regierungspolitik entgegenkommen. Gefestigt wurde der Erfolg der Regierung durch die Wiedereinführung der Verfassung von 1819, vor allem des Zensuswahlrechts, das einer gouvernementalen Kammerzusammensetzung förderlich war. Wiederholte Kammerauflösungen, bis sich für die Regierungen günstige politische Konstellationen ergaben und damit eine gouvernemental orientierte Kammermehrheit zu erwarten war, waren ein probates Mittel für die Exekutive im konstitutionellen System, das ihr gegenüber "renitenten" Kammern einen eindeutigen verfassungspolitischen Machtvorteil verschaffte. Was in Württemberg in den Jahren 1848/50 Erfolg hatte, praktizierte später die preußische Regierung über einen längeren Zeitraum in

<sup>76</sup> Huber, a.a.O., Bd. 3, S. 184.

<sup>77</sup> 18 Radikale, 15 Gouvernementale und 14 Konstitutionalisten; Angaben nach Grube, a.a.O., S. 537.

Preußen. In diesem Sinn ist die Parlamentsauflösung zwar auch ein - zumindest kurz- oder mittelfristig funktionierender - Konfliktlösungsmechanismus, jedoch steht als Sieger der Auseinandersetzung die Exekutive fest. Die Auflösung wurde somit zu einem Repressionsinstrument der Exekutive. Dies gilt auch für die Auflösung von 1833, bei der allerdings bereits nach der ersten Auflösung die gewünschte Kammerzusammensetzung herbeigeführt war.

(2) **Zum Auflösungsgrund:** Alle drei Gründe (württembergische Verfassungsreform, nationale Verfassungsfragen, Heeresbudget), die zum Teil einzeln, zum Teil gebündelt die Auflösungen bewirkten, berührten die Verfassungs- und Herrschaftsstruktur in so fundamentaler Weise, daß König Wilhelm und seine Regierungen eine Machteinbuße befürchten mußten. Die württembergische Verfassungsreform hätte der Kammer gegenüber der Regierung verfassungsrechtlich eine stärkere Position eingeräumt. Die anstehende nationale Verfassungsfrage hätte über ein Mehr an demokratischer Willensbildung Entscheidungskompetenz vom Fürsten auf Parlament und Volk übertragen. Sie hätte ferner über die Akzeptanz der Grundrechte der fürstlichen und exekutiven Willkür Schranken gesetzt und über die Verlagerung von Kompetenzen an die geplante Zentralregierung eine Einschränkung der württembergischen und königlichen Souveränität bedeutet. Daß der Kampf um das Heeresbudget aufgrund der dysfunktional organisierten Kontroll- und Kommandogewalt im konstitutionellen System die Anwendung der Auflösung geradezu herausforderte, wird für Preußen und das Kaiserreich noch aufzuzeigen sein und gilt auch für Württemberg<sup>76</sup>: Die Auflösungen fanden dann statt, wenn die Exekutive grundlegende Rechte der Krone bedroht sah. Daß in einer revolutionär und reformerisch geprägten Phase württembergischer Geschichte (1848 bis 1850) § 186 VU häufig bemüht werden mußte, liegt daher nahe, weil - bedingt durch das progressive Wahlgesetz vom 1. Juli 1849

<sup>76</sup> Siehe zur Auflösung in Kaiserreich unten S. 227 ff. und in Preußen S. 166 ff.

- die Zusammensetzung der Kammer ein Spiegelbild bürgerlicher, liberaler, also antifeudalistischer und antimonarchistischer Ideen war.

(3) Die erste Kammer: Die Ständeauflösung betraf in erste Linie die gewählten Vertreter der zweiten Kammer<sup>79</sup>. Nicht nur die Kammer als solche hörte zu bestehen auf, sondern es erlosch auch das Mandat der gewählten Abgeordneten<sup>80</sup>. Da die Stände (Landtag) aus zwei Kammern bestanden (§ 128 VU) und sie nur zusammen ihre Aufgabe erfüllen konnten<sup>81</sup>, galt im Falle der Auflösung auch die erste Kammer, die aus erblichen und auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern bestand<sup>82</sup>, als geschlossen. Den drei verfassungsgebenden Landesversammlungen war eine erste Kammer nicht an die Seite gestellt worden. Bereits am 26. Mai 1849 - also noch zur Zeit des "langen Landtags" - war die erste Kammer auseinandergegangen. Sie trat erst zwei Jahre später wieder zusammen, als die reaktionäre Politik wieder Tritt gefaßt hatte.

#### h) Die Auflösung vom 17. August 1855

Auch der 1851 einberufene Landtag erlebte kein reguläres Ende. Zwar hatte die zweite Kammer nicht den oppositionellen Elan und die demokratisch-liberale Mehrheit der verfassungsgebenden Landesversammlungen; es kam gleichwohl zu schweren Auseinandersetzungen mit der Regierung Linden<sup>83</sup>. Der Konflikt kulminierte in einer Gesetzesvorlage der Regierung, die eine Nachtragsentschädigung an den Adel für die 1848/49 abgelösten Feudallasten vorsah. Die zweite Kammer lehnte die Vorlage wegen der ihrer Meinung nach zu geringen Entschädigungssumme von

<sup>79</sup> § 133 der württembergischen Verfassungsurkunde.

<sup>80</sup> Vgl. Göz, a.a.O., S. 136.

<sup>81</sup> R. v. Mohl, Staatsrecht, Bd. 1, 1840, S. 599.

<sup>82</sup> Württembergische VU, § 129.

<sup>83</sup> Vgl. Grube, a.a.O., S. 538.