

Auflösung des Bundestages

Heiner Adamski

I. Konstruktives Misstrauensvotum und Vertrauensfrage

In demokratischen Staaten sind Regierungen von den Mehrheiten in den Volksvertretungen – den Parlamenten – abhängig. Sie brauchen das Vertrauen des größeren Teils der Abgeordneten und müssen sich auf eine Regierungsfraktion bzw. bei Koalitionsregierungen auf zwei oder mehr Fraktionen verlassen können. Ohne solche Mehrheiten wäre eine Regierung auf Stimmen der Opposition angewiesen – und das ist in der Regel der „Anfang vom Ende“ ihrer Regierungsfähigkeit und damit der politischen Gestaltungsmöglichkeiten.

In Zeiten großer Herausforderungen sind verlässliche Mehrheiten besonders wichtig. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es solche Zeiten. Jede Bundesregierung – wer immer sie stellt – muss auf nationale und internationale machtpolitische und vor allem ökonomische Entwicklungen und Interessen reagieren. Die Notwendigkeit vieler und auch tief greifender Reformen ist unbestritten. Streit gibt es aber um die „richtigen Maßnahmen“ und um ein uraltes und immer wieder neues Problem: Wer hat die Mühe und wer bekommt die Brüche? Ein Bundeskanzler kann dabei aufgrund seiner Richtlinienkompetenz über Richtung und Inhalte der Politik bestimmen. Diese Kompetenz ist aber nicht ausreichend. Er braucht eben auch das Vertrauen einer Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Dieses Vertrauen wird ihm durch den Akt der Wahl eines Kanzlers gem. Art. 63 Abs. 1 GG erklärt: „Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestage ohne Aussprache gewählt.“ Dieses Vertrauen hat aber keine Bestandsgarantie. Der Bundestag kann einem Kanzler das Vertrauen auch entziehen. Er kann erstens nach Art. 67 Abs. 1 GG ein sog. konstruktives Misstrauensvotum abgeben: „Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Misstrauen nur dadurch aussprechen, dass er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen. Der Bundespräsident muss dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen.“ Zweitens kann ein Bundeskanzler nach Art. 68 Abs. 1 GG dem Bundestag eine Vertrauensfrage stellen – und der Bundestag kann die Zustimmung verweigern. Im Falle ausbleibender Zustimmung kann der Bundeskanzler dann eine Auflösung des Bundestages anstreben: Art. 68 sagt: „Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die

Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt.“ Der wichtige Unterschied zwischen diesen beiden Wegen ist:

Das konstruktive Misstrauensvotum ist praktisch ein Instrument der Opposition bzw. der politischen Gegner eines Bundeskanzlers. Es ermöglicht die Wahl eines anderen Kanzlers. Nach einem erfolgreichen konstruktiven Misstrauensvotum muss der Bundespräsident den Gewählten zum neuen Bundeskanzler ernennen. Der Präsident hat keine Wahl und somit kein Ermessen. Das Parlament wird nicht aufgelöst. Wenn aber ein Kanzler von sich aus die Vertrauensfrage stellt und ihm kein Vertrauen ausgesprochen und kein anderer Kanzler gewählt wird, kann er dem Bundespräsidenten die Auflösung des Bundestages vorschlagen. Der Bundespräsident kann dann – anders als beim konstruktiven Misstrauensvotum – den Bundestag auflösen. Er muss es nicht. Der Bundestag selber kann seine Auflösung – anders als die meisten Parlamente demokratischer Staaten – nicht beschließen. Diese Regelungen der Art. 67 und 68 GG sollen eine verhältnismäßig große Stabilität der Regierung sichern. Sie wurden als Reaktion auf viele Regierungsbrüche der Weimarer Republik – in der der Reichspräsident den Reichstag ohne weitere Voraussetzungen jederzeit auflösen konnte – in das Grundgesetz aufgenommen.

II. Vier Kanzler und fünf Vertrauensfragen

Im Verlauf der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist von vier Bundeskanzlern fünfmal die Vertrauensfrage gestellt worden:

Zum ersten Mal wurde eine Vertrauensfrage 1972 von Bundeskanzler Willy Brandt gestellt. Die politischen Hintergründe: Nach der Bundestagswahl von 1969 – die zu einer sozial-liberalen Koalition geführt hatte – waren einige Abgeordnete der Regierungsparteien unter Beibehaltung ihres Mandats zur CDU/CSU übergetreten. Die CDU hatte in Landtagswahlen größere Gewinne und in Baden-Württemberg 1972 die absolute Mehrheit erreicht. Die CDU/CSU-Fraktion im Bundestag beantragte dann das konstruktive Misstrauensvotum. Der damalige Vorsitzende der CDU und ihrer Bundestagsfraktion Barzel sollte Brandt als Bundeskanzler ablösen. Das Votum scheiterte. Brandt blieb Kanzler. Im Bundestag gab es aber ein „Patt“. In dieser Situation wollten alle als Ausweg eine vorgezogene Neuwahl des Bundestags. Brandt stellte deshalb die Vertrauensfrage. In der Abstimmung erhielt er nicht die erforderliche Mehrheit. Der Bundestag wurde dann am gleichen Tag vom Bundespräsidenten Heinemann aufgelöst. Die Neuwahlen am 19. November 1972 machten die SPD-Bundestagsfraktion erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik zur stärksten Fraktion und brachten eine eindrucksvolle Bestätigung der SPD-FDP-Koalition. Der politische Sachverhalt war eindeutig. Brandt hatte im Parlament keine Mehrheit.

Zehn Jahre später – 1982 – folgte Bundeskanzler Helmut Schmidt. Die Bundestagswahlen von 1980 hatten die von ihm geführte sozialliberale Koalition bestätigt und die Position der FDP in der Regierungskoalition gestärkt. Auf diesem Hinter-

grund kam es in der wirtschaftlichen Krisensituation zu Konflikten zwischen SPD und FDP und innerhalb der SPD. Im Februar 1982 beschloss dann die Bundesregierung ein Milliarden-Programm zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und Beschäftigung. Bundeskanzler Schmidt verknüpfte die Zustimmung des Bundestags zu diesem Programm mit der Vertrauensfrage und bekam die Zustimmung aller Abgeordneten von SPD und FDP. Die Streitigkeiten in der Koalition wurden gleichwohl fortgesetzt und spitzten sich zu: Am 1. Oktober 1982 wurde Bundeskanzler Schmidt durch ein von der CDU/CSU und der Mehrheit der FDP-Abgeordneten getragenes konstruktives Misstrauensvotum gestürzt und Helmut Kohl – der Vorsitzende der CDU und ihrer Bundestagsfraktion – zum Bundeskanzler gewählt. Schmidts Sturz war – vielleicht – die Quittung dafür, dass er den FDP-Bundesministern nicht rechtzeitig den Schemel vor die Tür gestellt hatte.

Der zum Bundeskanzler gewählte und also mit dem Vertrauen der Parlamentsmehrheit ausgestattete Kohl stellte dann – Vertrauen hin oder her – nach 77 Tagen die Vertrauensfrage. Das Ziel war klar: Kohl und die Koalition wollten Neuwahlen und damit eine längere Regierungszeit. Sie begründeten dies damit, dass die schwarz-gelbe Koalition ein Wählervotum für ihre Reformpolitik benötige. Das Land müsse – so wurde behauptet – aus der schwersten Wirtschafts- und Finanzkrise seit Bestehen der Bundesrepublik geführt werden. Das Gelingen der Aufgabe hänge davon ab, „dass die Arbeit der Parteien und Fraktionen, welche die Regierung tragen, von einem entscheidenden Wählerauftrag gestützt werden“. Zur Erreichung dieses Ziel musste der soeben mit Vertrauen gewählte Kanzler der geistig-moralischen Wende die Vertrauensfrage stellen und um die Versagung des Vertrauens „bitten“. In der Abstimmung am 17. Dezember 1982 erhielt er wunschgemäß keine Zustimmung.

Angesichts dieser Praxis war der Vorwurf eines Missbrauchs der Vertrauensfrage durch den Kanzler berechtigt. Der damalige Bundespräsident und Professor für Staats- und Völkerrecht Karl Carstens sah dies anders und hat am 7. Januar 1983 nach – notabene – gewissenhafter rechtswissenschaftlicher und politisch-praktischer Prüfung den Bundestag aufgelöst und Neuwahlen angesetzt (sie führten zu einem Stimmenzuwachs der CDU/CSU und zu Verlusten der FDP und SPD sowie erstmals zum Einzug der Grünen in den Bundestag).

Gegen die Entscheidung des Bundespräsidenten klagten damals vier Parlamentarier vor dem Bundesverfassungsgericht. Sie waren der Ansicht, dass Carstens den Bundestag aufgrund einer »unechten Vertrauensfrage« und eines manipulativen Verhaltens der Parlamentsmehrheit aufgelöst habe. Im Kern ging es um den Vorwurf der Parlamentsauflösung und Neuwahlen aufgrund eines Missbrauchs der Vertrauensfrage. Das Bundesverfassungsgericht wies die Klage zurück und billigte die damalige Entwicklung im Februar 1983. In seinem Urteil setzte es aber Grenzen für die Zukunft (siehe III.). Einigkeit gab es im zuständigen Senat nicht. Drei von fünf Richtern konnten den beklagten „Umgang“ mit der Vertrauensfrage nicht akzeptieren. Im Sondervotum ist von einem Missbrauch des Grundgesetzes durch Kohl die Rede.

Die vierte Vertrauensfrage hat Bundeskanzler Gerhard Schröder 2001 gestellt. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington und dem Beginn des amerikanisch-britischen Militäreinsatzes gegen Afghanistan hatten die USA im November 2001 um militärische Unterstützung durch die Bun-

deswehr beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus gebeten. Die Bundesregierung stellte die Bereitstellung von 3900 Soldaten für hauptsächlich logistische Unterstützung amerikanischer Truppen außerhalb des Kampfgebiets in Afghanistan in Aussicht. In der SPD-Fraktion und in der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gab es dagegen Widerstand. Die Oppositionsfraktionen von CDU/CSU und FDP waren für die Bereitstellung. Angesichts dieser Lage verband Schröder die Abstimmung über die Bereitstellung der Bundeswehr mit der Vertrauensfrage. Es kam zu einem merkwürdigen – einem widersinnigen – Vorgang: Oppositionelle Abgeordnete wollten dem Kanzler kein Vertrauen aussprechen. Sie waren aber für den Bundeswehreinsatz und mussten gegen ihre politische Position in dieser Frage votieren. Zwei Abgeordnete mehr als die absolute Mehrheit sprachen Schröder das Vertrauen aus.

Die fünfte Vertrauensfrage hat ebenfalls Bundeskanzler Schröder eingebracht. Er hat sie angesichts der Schwierigkeiten bei der Durchsetzung seiner Reformpolitik im Deutschen Bundestag mit der eingangs erwähnten Absicht und Absprache einer Niederlage gestellt. Schröder sagte in seiner Rede:

„Mein Antrag hat ein einziges, ganz unmissverständliches Ziel: Ich möchte dem Herrn Bundespräsidenten die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages und die Anordnung von Neuwahlen vorschlagen können. ... Mir ist wohl bewusst: Die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben sich bei der Formulierung des Artikels 68 sicher nicht von der Überlegung leiten lassen, durch eine gewollte Niederlage die Tür zu einer Auflösung des Parlamentes zu öffnen. Aber – und auch darüber geben uns die Beratungen im Parlamentarischen Rat Auskunft – sie wollten ebenso wenig die Möglichkeit einer Neuwahl verwehren, wenn dies die Lage gebietet. Nach den bösen Erfahrungen von Weimar lehnte es der Parlamentarische Rat ab, dem Bundespräsidenten ein generelles Recht zur Auflösung des Bundestages einzuräumen. Aber auch dem Parlament blieb das Recht zur Selbstauflösung verwehrt. ... Unsere Staatspraxis, die auch durch das Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß bestätigt wurde, ist eindeutig: Der mit der Vertrauensfrage verbundenen Konsequenz von Neuwahlen stehen keine zwingenden verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen.“

Der Abgeordnete und frühere DDR-Bürgerrechtler Schulz (Grüne) entgegnete dem Kanzler:

„Was hier abläuft, ist ein inszeniertes, ein absurdes Geschehen. ... Hier läuft eine fingierte oder, wie die Juristen sagen, eine unechte Vertrauensfrage. ... Sie wollen doch gar nicht, dass man Ihnen das Vertrauen ausspricht. Sie wollen diese Abstimmung verlieren. Sie suchen einen Grund für Neuwahlen und damit das organisierte Misstrauen. Sie selbst haben verkündet, sich der Stimme zu enthalten. Aber was ist ein Kanzler, der das Selbstvertrauen verloren hat? Sie sollten übrigens die Argumentation mit Franz Müntefering noch einmal genau abstimmen. Er ist stolz auf den Meinungsstreit in der Fraktion, für Sie ist er ein Anlass zu Misstrauen. Im Übrigen, Franz Müntefering, Ihre Aufforderung an Angela Merkel, hier das konstruktive Misstrauensvotum herbeizuführen, und Ihre Aussage, dass wir jederzeit die Kanzlermehrheit haben, ist beeindruckend ... Ich hätte bei so vielen Dialektikern hier im Parlament nicht geglaubt, dass wir einmal die feinsinnige Dialektik von Bertolt Brecht berühren. Sie wissen, dass er die Regierung aufgefordert hat, ein anderes Volk zu wählen. Wir werden heute etwas Ähnliches erleben: nicht die Mehrheit misstraut dem Kanzler, sondern der Kanzler misstraut seiner eigenen Mehrheit. ... Sie beugen unsere Verfassung, wenn Sie mit Hinweis auf das Grundgesetz ein Referendum über die EU-Verfassung verwehren und im nächsten Moment durch Selbstauflösung des Bundestages eine Volksabstimmung über die Fortsetzung Ihrer Politik herbeiführen wollen. Sie haben geschworen, das Grundgesetz zu wahren und zu verteidigen. Ein paar Schritte vom Kanzleramt entfernt steht an der Schweizer Botschaft der Einstein-Satz: Echte Demokratie ist doch kein leerer Wahn. Was jetzt passiert, ist aber die Sinnentleerung des Art. 68. Dass ausgerechnet die alten 68er, so wie sie hier versammelt sind, über einen Missbrauch des Art. 68 ihren Abgang vorbereiten, gehört zu den grotesken Momenten dieses Vor-

gangs. Dabei haben Sie gerade bei der Vertrauensfrage im Zusammenhang mit dem Militäreinsatz in Afghanistan gezeigt, wie dieser Artikel moralisch und politisch zu gebrauchen ist.

Mir ist die Demokratie nicht geschenkt worden. Mit einigen anderen musste ich unter gefährlichen Umständen Demokratie und Freiheit erst erkämpfen. Schon deswegen sind mir die Grundregeln der Demokratie, wie sie in unserem Grundgesetz stehen, ein hoher Wert – gerade in einer Zeit, in der wir über den Werteverfall und die Vertrauenskrise der Politik reden. Glauben Sie denn ernsthaft daran, dass Sie nach dieser verschwiemelten Operation morgen in den Wahlkampf ziehen und über Wahrheiten reden können? Das ist nicht nur ein Tiefpunkt der demokratischen Kultur, sondern Sie beschädigen auch das Ansehen des Parlamentes und meine und unsere Rechte als Abgeordnete. ... Sie haben mit Ihrem genialen Schachzug alles erreicht, was Sie vermeiden wollten: Die Opposition ist geeint und geschlossen wie nie zuvor, die Formierung einer neuen Linkspartei und die Erosion der SPD wurden beschleunigt. Sie werden nicht als Patriot in die Geschichte eingehen, wie ein wirrer Schönschreiber in der „Zeit“ meint, sondern eher als einer, der letztlich seine Partei zerlegt und sein Land in Schwierigkeiten gebracht hat.“

Schröder bekam auf seine Vertrauensfrage entgegen einem offenbar vorhandenen Vertrauen keine Zustimmung. Dem Bundespräsidenten wurde dann die Auflösung des Bundestages vorgeschlagen. Köhler hat dem entsprochen und Neuwahlen angesetzt. Gegen diese Entscheidung Köhlers wurde – wie 1983 gegen die Entscheidung Carstens – vor dem Bundesverfassungsgericht Klage erhoben. Die Bundestagsabgeordneten Jelena Hoffmann (SPD) und Werner Schulz (Grüne) sind die Kläger. Prozessvertreter sind die Rechtsprofessoren Hans-Peter Schneider (Hannover) und Wolf-Rüdiger Schenke (Mannheim). Die Bundesregierung vertritt übrigens Rechtsprofessor und Romancier Bernhard Schlink. Schenke war schon 1983 Prozessvertreter in dem Verfahren gegen Carstens. Die damalige Entscheidung hat für die rechtliche Bewertung der Auflösung des Bundestages und der Festsetzung von Neuwahlen durch Bundespräsident Köhler Bedeutung:

III. Leitsätze zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1983 (E 62, 1)

1. Im Organstreit kann der einzelne Bundestagsabgeordnete die behauptete Verletzung jedes Rechts, das mit seinem Status als Abgeordneter verfassungsrechtlich verbunden ist, im eigenen Namen geltend machen. An der Gewährleistung der in GG Art 39 Abs. 1 S. 1 festgelegten Dauer der Wahlperiode hat der Status des Abgeordneten Anteil.
2. Die Anordnung der Auflösung des Bundestages oder ihre Ablehnung gemäß GG Art 68 ist eine politische Leitentscheidung, die dem pflichtgemäßen Ermessen des Bundespräsidenten obliegt. Ein Ermessen im Rahmen des GG Art 68 Abs. 1 S. 1 ist dem Bundespräsidenten freilich nur dann eröffnet, wenn im Zeitpunkt seiner Entscheidung die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen.
3. GG Art 68 normiert einen zeitlich gestreckten Tatbestand. Verfassungswidrigkeiten, die auf den zeitlich vorangehenden Stufen eingetreten sind, wirken auf die Entscheidungslage fort, vor die der Bundespräsident nach dem Auflösungs-vorschlag des Bundeskanzlers gestellt ist.
- 4.1 GG Art 68 Abs. 1 S. 1 ist eine offene Verfassungsnorm, die der Konkretisierung zugänglich und bedürftig ist.

- 4.2 Die Befugnis zur Konkretisierung von Bundesverfassungsrecht kommt nicht allein dem Bundesverfassungsgericht, sondern auch anderen obersten Verfassungsorganen zu. Dabei sind die bereits vorgegebenen Wertungen, Grundentscheidungen, Grundsätze und Normen der Verfassung zu wahren.
- 4.3 Bei der Konkretisierung der Verfassung als rechtlicher Grundordnung ist zumal ein hohes Maß an Übereinstimmung in der verfassungsrechtlichen wie verfassungspolitischen Beurteilung und Bewertung der in Rede stehenden Sachverhalte zwischen den möglichen betroffenen obersten Verfassungsorganen unabdingbar und eine auf Dauer angelegte, stetige Handhabung unerlässlich. Eine politisch umkämpfte und rechtlich umstrittene Praxis von Parlamentsmehrheiten und Regierungsmehrheiten reicht als solche hierfür nicht aus.
5. Vertrauen im Sinne des GG Art 68 meint gemäß der deutschen verfassungsgeschichtlichen Tradition die im Akt der Stimmabgabe förmlich bekundete gegenwärtige Zustimmung der Abgeordneten zu Person und Sachprogramm des Bundeskanzlers.
6. Der Bundeskanzler, der die Auflösung des Bundestages auf dem Wege des GG Art 68 anstrebt, soll dieses Verfahren nur anstrengen dürfen, wenn es politisch für ihn nicht mehr gewährleistet ist, mit den im Bundestag bestehenden Kräfteverhältnissen weiterzuregieren. Die politischen Kräfteverhältnisse im Bundestag müssen seine Handlungsfähigkeit so beeinträchtigen oder lähmen, dass er eine vom stetigen Vertrauen der Mehrheit getragene Politik nicht sinnvoll zu verfolgen vermag. Dies ist ungeschriebenes sachliches Tatbestandsmerkmal des GG Art 68 Abs. 1 S. 1.
7. Eine Auslegung dahin, dass GG Art 68 einem Bundeskanzler, dessen ausreichende Mehrheit im Bundestag außer Zweifel steht, gestattet, sich zum geeignet erscheinenden Zeitpunkt die Vertrauensfrage negativ beantworten zu lassen mit dem Ziel, die Auflösung des Bundestages zu betreiben, würde dem Sinn des GG Art 68 nicht gerecht. Desgleichen rechtfertigen besondere Schwierigkeiten der in der laufenden Wahlperiode sich stellenden Aufgaben die Auflösung nicht.
- 8.1 Ob eine Lage vorliegt, die eine vom stetigen Vertrauen der Mehrheit getragene Politik nicht mehr sinnvoll ermöglicht, hat der Bundeskanzler zu prüfen, wenn er beabsichtigt, einen Antrag mit dem Ziel zu stellen, darüber die Auflösung des Bundestages anzustreben.
- 8.2 Der Bundespräsident hat bei der Prüfung, ob der Antrag und der Vorschlag des Bundeskanzlers nach GG Art 68 mit der Verfassung vereinbar sind, andere Maßstäbe nicht anzulegen; er hat insoweit die Einschätzungskompetenz und Beurteilungskompetenz des Bundeskanzlers zu beachten, wenn nicht eine andere, die Auflösung verwehrende Einschätzung der politischen Lage der Einschätzung des Bundeskanzlers eindeutig vorzuziehen ist.
- 8.3 Die Einmütigkeit der im Bundestag vertretenen Parteien, zu Neuwahlen zu gelangen, vermag den Ermessensspielraum des Bundespräsidenten nicht einzuschränken; er kann hierin jedoch einen zusätzlichen Hinweis sehen, dass eine Auflösung des Bundestages zu einem Ergebnis führen werde, das dem Anliegen des GG Art 68 näher kommt als eine ablehnende Entscheidung.
9. In GG Art 68 hat das Grundgesetz selbst durch die Einräumung von Einschätzungsspielräumen und Beurteilungsspielräumen sowie von Ermessen zu politi-

schen Leitentscheidungen an drei oberste Verfassungsorgane die verfassungsgerichtlichen Überprüfungsmöglichkeiten weiter zurückgenommen als in den Bereichen von Rechtsetzung und Normvollzug; das Grundgesetz vertraut insoweit in erster Linie auf das in GG Art 68 selbst angelegte System der gegenseitigen politischen Kontrolle und des politischen Ausgleichs zwischen den beteiligten obersten Verfassungsorganen. Allein dort, wo verfassungsrechtliche Maßstäbe für politisches Verhalten normiert sind, kann das Bundesverfassungsgericht ihrer Verletzung entgegenreten.

IV. Kontroverse Meinungen der Fachwelt

Ehemalige Präsidenten und Richter des Bundesverfassungsgerichts – überwiegend Rechtsprofessoren – haben das von Bundeskanzler Schröder gewählte Verfahren sowie die Entscheidung des Bundespräsidenten sehr unterschiedlich bewertet. Einige typische Argumentationsstrukturen stellen sich so dar: Ernst Benda (ehem. Präsident) beurteilte die Vertrauensfrage mit anschließender Auflösung des Bundestages und einer Neuwahl als ein gänzlich ungeeignetes Mittel und verwies auf den Rücktritt als jederzeitige Möglichkeit. Roman Herzog (ebenfalls ehem. Präsident) sah hingegen die Verfassung nicht verletzt, wenn der Kanzler das Parlament nach dem Vertrauen fragt mit dem ausdrücklichen Ziel, es nicht zu bekommen. Eine solche Motivation stehe im Einklang mit der Verfassung. Auch die Absicht der misstrauenden Abgeordneten, nach einer vorgezogenen Wahl wieder denselben Regierungschef zu wählen, ändere daran nichts. Herzog hält eine „abstrakte Vertrauensfrage“ – eine Frage ohne Verbindung mit irgendeiner politischen Sachfrage – für legitim. Ernst Gottfried Mahrenholz (ehem. Vizepräsident) verwies mehrfach auf die hinreichende Begründung der Vertrauensfrage durch den Bundespräsidenten und darauf, dass das Gericht ihm – gegen den sich ja die Klage richtet – im Falle einer Feststellung der Verfassungswidrigkeit „bessere Gründe“ nennen müsste. Dieter Grimm hält dagegen die angestrebte vorgezogene Wahl für verfassungswidrig. Solange die Abgeordneten, die dem Kanzler das Vertrauen versagen sollen, dessen Politik unterstützten, bestünde in Wahrheit keine parlamentarische Krise. Paul Kirchhof sieht beim Fehlen hinreichender verfassungsrechtliche Gründe nur die Möglichkeit des Rücktritts des Kanzlers oder eine Verfassungsänderung. Für Hans Hugo Klein stellt die Neuwahl kein großes Problem dar. Kein Verfassungsgericht würde daran Anstoß nehmen, wenn man es den Abgeordneten überlässt, reinen Herzens abzustimmen. Heikel wäre die Verweigerung des Vertrauens und eine anschließende Kür zum Spitzenkandidaten. Eine Stimmenthaltung etwa der Grünen sei dagegen verfassungsrechtlich sauber.

Diese Akzeptanz bzw. Nichtakzeptanz zeigte sich auch in Äußerungen anderer Staatsrechtler bzw. Verfassungsjuristen: Josef Isensee kritisierte Pläne von Bundeskanzler Schröder zur vorzeitigen Bundestagswahl. Das Grundgesetz verpflichte den Bundestag zur Einhaltung einer Wahlperiode. Karlsruhe habe im Fall Kohl vor Wiederholungen der gewarnt. Er sprach von einem reinen Überraschungscoup des Bundeskanzlers und davon, dass der Bundestag sich nicht einfach über Normen der Verfassung hinwegsetzen dürfe, die nicht zuletzt den Zweck haben, ihn zu disziplinieren. Seit Beginn der Wahlperiode verfüge Bundeskanzler Schröder über eine

klare Mehrheit. Als sauber und redlich bezeichnete Isensee ein Grundgesetzänderung. Rupert Scholz sah als zuverlässigen Schritt nur den Rücktritt. Er verwies darauf, dass der Bundespräsident sehr sorgfältig prüfen müsse, ob ein Misstrauensvotum – gleichgültig wie es durchgeführt wird – nicht in Wahrheit nur manipulativ ist. Philip Kunig plädierte ebenfalls für den verfassungsrechtlich unbedenklichen Weg zu einer vorgezogenen Bundestagswahl über den Rücktritt des Bundeskanzlers. Erhard Denninger verwies auf die Zulässigkeit der „negativen“ Vertrauensfrage mit dem Ziel einer Neuwahl. Zwischen Kanzler und der Parlamentsmehrheit müsse aber eine „Lage der Instabilität“ entstanden sein. Gerade dies aber ist nach Christoph Degenhart nicht der Fall. Entgegen den Äußerungen Schröders sei eine tragfähige Mehrheit im Parlament nach wie vor gewährleistet. Die Vertrauensfrage beurteilte er als eine Umgehung des Verbots der Selbstauflösung des Parlaments. Zudem sei es verfassungsrechtlich höchst problematisch, dass Schröder die Entscheidung über seine Politik an das Volk zurückgeben wolle. Deutschland sei keine Referendumsdemokratie. So habe es auch über den europäischen Verfassungsvertrag keine Volksabstimmung gegeben. Wolf-Rüdiger Schenke – einer der Prozessvertreter – erklärte: „Ein gefühltes Misstrauen reicht für die Stellung der unechten Vertrauensfrage nicht aus.“ Hans-Peter Schneider – ebenfalls Prozessvertreter – verwies auf die stabile rot-grüne Mehrheit. Ihretwegen werde Schröder vor dem Bundesverfassungsgericht scheitern. Eine Reihe anderer Juristen haben eben dazu eine andere Prognose gegeben. Sie erwarten ein Urteil zugunsten des Bundespräsidenten.

V. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. August 2005 (2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05)

Das Bundesverfassungsgericht hat die Organklage gegen die Anordnung des Bundespräsidenten über die Auflösung des Deutschen Bundestages und über die Festsetzung der Neuwahl mit 7:1 Stimmen als unbegründet zurückgewiesen. Das schriftliche Urteil lag zum Zeitpunkt des GWP-Redaktionsschlusses noch nicht vor. In der mündlichen Urteilsverkündung sagte der Vizepräsident des Gerichts – Winfried Hassemer – unter anderem:

„Grundsätzlich bedürfen der Bundeskanzler und seine Regierung einer verlässlichen parlamentarischen Mehrheit. Verlässlich bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Kanzler für das von ihm vertretene politische Konzept eine prinzipielle und ausreichende parlamentarische Unterstützung erwarten darf ... Ob der Kanzler über diese verlässliche Unterstützung verfügt, kann von außen nur teilweise beurteilt werden ... Aus den parlamentarischen und politischen Arbeitsbedingungen kann sich ergeben, dass der Öffentlichkeit teilweise verborgen bleibt, wie sich das Verhältnis des Bundeskanzlers zu den seine Politik tragenden Fraktionen entwickelt. ... Vermag der Bundeskanzler nicht mehr die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich zu vereinigen, wird seine Lage vom Grundgesetz als politische Krise eingestuft. ... Grundsätzlich stellt das Grundgesetz solche Auswege aus einer parlamentarischen Krise bereit, die auf die Wiederherstellung der Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag gerichtet sind. Dabei handelt es sich um den Rücktritt und die Neuwahl eines Kanzlers ..., die Neuwahl eines anderen Kanzlers in Form des Konstruktiven Misstrauensvotums ... und um die Vertrauensfrage des Kanzlers. ...

Es ist gemessen am Sinn des Artikels 68 nicht zweckwidrig, wenn ein Kanzler, dem Niederlagen im Parlament erst bei künftigen Abstimmungen drohen, bereits davor eine auflösungsgerichtete

Vertrauensfrage stellt. Denn die Handlungsfähigkeit geht auch dann verloren, wenn der Kanzler zur Vermeidung offener Zustimmungsverluste im Bundestag gezwungen ist, von wesentlichen Inhalten seines politischen Konzepts abzurücken und eine andere Politik zu verfolgen ... Der Kanzler muss zwar unter der Kontrolle und unter Mitwirken des Bundestags handeln und sich insofern um den alltäglichen Kompromiss bemühen. Die Verfassung sieht die Regierung aber auch nicht als einen exekutiven Ausschuss des Parlaments an. ...

Es besteht keine Pflicht (des Bundeskanzlers), zuerst mit einer so genannten echten Vertrauensfrage, die auf Zustimmung zu Person und Programm des Bundeskanzlers zielt, im Bundestag die Kräfteverhältnisse auf die Probe zu stellen ... Schließlich ist es auch nicht zweckwidrig, wenn der Kanzler im Hinblick auf seine künftige politische Rolle in seiner Fraktion und seiner Partei einen Zeitpunkt wählt, der ein Zerwürfnis noch nicht als irreparabel erscheinen lässt. Der Kanzler kann nicht, um die rechtliche Prüfung zu vereinfachen, gezwungen werden, die instabile Lage zu verschärfen, die er durch die auflösungsgerichtete Vertrauensfrage gerade zu überwinden sucht. ...

Wie weit darf sich das Bundesverfassungsgericht in fremde Entscheidungen über das Vorliegen einer instabilen Lage einmischen? Das Bundesverfassungsgericht prüft die zweckentsprechende Anwendung des Artikel 68 nur in dem von der Verfassung vorgegebenen eingeschränkten Umfang ... Zu dem vom Bundeskanzler behaupteten Verlust seiner parlamentarischen Mehrheit lassen sich mit den in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren verfügbaren Erkenntnismitteln keine sicheren Feststellungen treffen, ohne die politische Handlungsfreiheit unangemessen zu beschränken. ... Das gewaltenteilende System des Grundgesetzes verteilt die Verantwortung für die Auflösung des ... Bundestages auf drei Verfassungsorgane, deren Entscheidungen zudem der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen. ...

Ob eine Regierung politisch künftig noch handlungsfähig ist, hängt maßgeblich davon ab, welche Ziele sie verfolgt und mit welchen Widerständen sie aus dem parlamentarischen Raum zu rechnen hat. Derartige Einschätzungen haben Prognosecharakter und sind an höchstpersönliche Wahrnehmungen und abwägende Lagebeurteilungen gebunden ... Was im politischen Prozess in legitimer Weise nicht offen ausgetragen wird, muss unter den Bedingungen des politischen Wettbewerbs auch gegenüber anderen Verfassungsorganen nicht vollständig abgehandelt werden ... Der für die Auflösung nach Artikel 68 geltende anspruchsvolle Mechanismus der Gewaltenteilung vermag sich sinnvoll nur zu entfalten, wenn das Bundesverfassungsgericht die politische Einschätzung der Lage durch die zuvor tätigen Verfassungsorgane respektiert.“

Sondervotum 1: Bundesverfassungsrichter Jentsch konnte der Mehrheitsmeinung nicht folgen. Nach seiner Überzeugung hätte den Anträgen stattgegeben werden müssen. Kern seiner Sicht ist: Den vom Bundeskanzler vorgetragenen Gründen lasse sich seine politische Handlungsunfähigkeit und damit eine materielle Auflösungslage nicht entnehmen. Zudem kenne das Grundgesetz kein „konstruiertes Misstrauen“ des Kanzlers gegenüber dem Parlament. Schließlich schwäche die Auffassung der Senatsmehrheit die Stellung des Deutschen Bundestages.

Sondervotum 2: Die Richterin Lübke-Wolff stimmte der Entscheidung im Ergebnis zu. Sie wendete sich aber gegen die zugrunde gelegte Auslegung des Art. 68 GG. Zum Kern ihrer Kritik gehört: Das Gericht habe mit seiner Auslegung eine bloße Kontrollfassade aufgebaut. Die Vertrauensfrage sei – wie die Frage vor dem Traualtar – keine Wissensfrage, auf die so gut wie der Gefragte oder besser ein Anderer antworten könnte. Der Bundeskanzler, der die Vertrauensfrage stellt, frage nicht nach einem Wissen, sondern nach dem Willen des Parlaments, ihn und sein politisches Programm mit ihrem künftigen Abstimmungsverhalten zu unterstützen. Die Vertrauensfrage könne daher nur vom Parlament selbst beantwortet werden. Die einschränkende materielle Auslegung, nach der Art. 68 GG eine Situation tatsächlich nicht mehr vorhan-

denen oder zweifelhaft gewordenen Vertrauens voraussetzt und das Vorliegen dieser Voraussetzung vom Bundespräsidenten und vom Bundesverfassungsgericht zu überprüfen ist, laufe dagegen darauf hinaus, dass die Antwort des Bundestages auf die Vertrauensfrage zur Überprüfung durch den Bundespräsidenten und das Bundesverfassungsgericht gestellt wird. Damit werde sie ihres adressatenabhängigen Sinns beraubt. ... Den Worten nach konzentriere sich zwar die Prüfung ... auf die vom Kanzler gestellte Frage. Tatsächlich werde aber mit der Prüfung, ob der Bundeskanzler eine „instabile Lage“ fehlenden Vertrauens in verfassungswidriger Weise nur vorgespielt habe, auch die Entscheidung des Parlaments hinterfragt. Die Rolle, die das Bundesverfassungsgericht mit dieser Auslegung dem Bundespräsidenten und sich selbst zuweise, sei fehlbesetzt. Die vorgesehenen Akteure könnten und dürften sie nicht ausfüllen. Dies liege in der Natur der auf eine Willensbekundung gerichteten Vertrauensfrage und in der Natur des freien Mandats der Bundestagsabgeordneten (Art. 38 Abs. 1 GG). Der Unangemessenheit dieser Auslegung sei nicht dadurch zu entkommen, dass dem Bundeskanzler für die Stellung der Vertrauensfrage ein Einschätzungsspielraum zugebilligt wird. Wenn dieser Einschätzungsspielraum von der Kontrollfunktion des Bundesverfassungsgerichts etwas übriglasse, beseitige er das Problem nicht, das er lösen soll. Lasse er nichts davon übrig, dann bleibe auch von der materiellen Auslegung im Ergebnis nichts mehr übrig. Diese bilde dann nur noch den Ansatzpunkt für eine Kontrollinszenierung, in der das Bundesverfassungsgericht sich selbst eine bloß scheinbar belangvolle Rolle zugeschrieben habe.

Kommentar

Nach Bekanntgabe der SPD-Pläne zur Vertrauensfrage/Neuwahl und spätestens nach der Entscheidung des Bundespräsidenten starteten die Parteien mit Begleitung empirischer und politikwissenschaftlicher Analysen der Parteien- und Wählerlandschaft den Wahlkampf. Die von vielen Juristen dargestellte unklare Verfassungsrechtslage hat dabei wenig interessiert. Politiker aller Parteien haben so getan, als wüssten sie, wie das Bundesverfassungsgericht entscheiden wird. Zweifel haben sie in der Hoffnung auf Wahlerfolge und der vielleicht trügerischen Hoffnungen auf „neue Perspektiven“ in den Hintergrund gestellt. Bei allem Verständnis für die politisch-praktischen Zwänge ist diese Vorgehensweise auch im Blick auf den Respekt vor dem Bundesverfassungsgericht zu beurteilen. Dieser Respekt ist freilich ein „spezielles Thema“. Die zahlreichen öffentlichen verfassungsrechtlichen Diskussionen zur Frage „Parlamentsauflösung/Neuwahlen“ haben gezeigt, wie berechtigt es ist, wenn gesagt wird, dass zwei Juristen drei Meinungen vertreten. Tag für Tag wurde in den Medien ein bemerkenswertes Durcheinander der Argumentationen verdienstvoller Juristen deutlich. Bei einer vertieften Betrachtung der Lage war zu erkennen, dass Kohl mit dem 1983er Urteil „so eben“ durchgekommen war und dass im damals abweichenden Votum von einem Verfassungsbruch die Rede war (und am Rande: in der Spendenaffäre wurde Kohl dieser Vorwurf erneut gemacht). Auf diesem Hintergrund war nicht zwingend zu erwarten, dass Schröder Erfolg haben wird. Der aber wurde ihm beschert.

Das Bundesverfassungsgericht hat – nach hier vertretener Sicht – für einen „normalen“ Leser des einschlägigen Verfassungstextes eine merkwürdige Argu-

mentation entwickelt. Für den „normalen“ Leser gibt es das Konstruktive Misstrauensvotum (Art. 67 GG) und die Vertrauensfrage (Art. 68 GG). Die Antwort auf eine Vertrauensfrage wird er so erwarten: „Ja – wir vertrauen“ oder „Nein – kein Vertrauen“ oder Enthaltung (praktisch ein Nein). Das Gericht – eins der mächtigsten Gerichte der Welt – sieht die Sache mehrheitlich anders. Es macht aus der Vertrauensfrage eine auflösungsgerichtete Vertrauensfrage und akzeptiert ein konstruiertes Misstrauen. Jedem Beobachter kann klar sein, dass Nein-Antworten oder Enthaltungen als Unwahrheiten verstanden werden müssen und die fehlende Zustimmung zu einer Vertrauensfrage ein Trick zur Erreichung von Neuwahlen. Jedem Beobachter kann klar sein, dass die Unwahrheiten Pflastersteine auf dem Weg zu Neuwahlen sind. Das Bundesverfassungsgericht sieht es anders – und Zyniker können sagen: Auf diese Unwahrheiten kommt es auch nicht mehr an. Die vernichtenden Sondervoten fördern den Respekt auch nicht. Bürgerinnen und Bürger dürfen aber wählen. Die gewählten Abgeordneten eines neuen Deutschen Bundestages werden dann vielleicht als Konsequenz aus diesem Urteil über eine Grundgesetzänderung ein Selbstauflösungsrecht des Bundestages einführen. Warum sollten sie es nicht tun? Vielleicht kann die Föderalismuskommission zuvor die Blockaden Bundestag-Bundesrat überwinden. Der kluge deutsche Wähler wählt ja seit geraumer Zeit solche Blockaden. Im Bund sorgt er für andere Mehrheiten als in den Ländern. Zudem erfreut er die Regierungen während ihrer Amtszeiten mit der Bekundung einer inzwischen anderweitigen Orientierung. Das aber muss nicht so sein. Vielleicht entscheidet sich das Wahlvolk für eine Anti-Blockadewahl: Es wählt die CDU/CSU-Opposition und die neoliberale FDP in die Regierung und stattet Bundestag und Bundesrat mit „traumhaften“ Mehrheiten aus. Sozialdemokraten hätten dann der Opposition auf dem Silbertablett der unwahr beantworteten Vertrauensfrage das Ende des sozialdemokratischen Zeitalters in Deutschland serviert. Sozialdemokraten und Grüne wären dann mit einer neuen Linkspartei in der Opposition. Es kann aber auch ganz anders kommen: Eine große Koalition aus Christ- und Sozial- oder Sozial- und Christdemokraten sowie eine links-grüne-neoliberale Opposition. Zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Heftes ist der Leser klüger.

Ulrich Beck mahnte in einer passend zur Wahl produzierten Betrachtung „Was zur Wahl steht“, das eben das nicht verwechselt werden dürfe mit dem, „was zur Wahl gestellt wird“. Nach der Lektüre dieser politisch-soziologischen Betrachtungen in Anlehnung an Kafkas Erzählung „Die Verwandlung“ stellt sich freilich die Frage: Steht eigentlich etwas anderes als das zur Wahl gestellte zur Wahl? Heinrich Heine hat vielleicht die richtige Antwort gegeben: „Und wo mich die Schuhe drücken, weiß ich wohl – lass mich in Ruh!“ Ob Parteien und Spitzenpolitiker es auch wissen? Diese Frage ist ebenso berechtigt wie die Frage, was Wählerinnen und Wähler – die vom Bundespräsidenten nachdrücklich zur Wahrnehmung ihres Wahlrechts aufgefordert wurden – von dem hier nur in Ansätzen skizzierten verfassungsrechtlichen Durcheinander halten sollen. Viele halten nichts davon. Sie gehen nicht zur Wahl. Parallel dazu beobachten Lehrerinnen und Lehrer, dass sie im Politikunterricht viele „nicht mehr erreichen“. Bei der Beschäftigung mit der Meinungsvielfalt zur Parlamentsauflösung könnte es wieder so sein. Angesichts der Meinungsvielfalt unter Juristen – die sich offenbar wechselseitig auch nicht wirklich verstehen und erreichen – ist es nicht ganz unverständlich.

