

Verwaltungsrundschau

Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft



51. Jahrgang · Heft 8 · August 2005

Schriftleitung: Rechtsanwalt Steuerberater Dr. Jens M. Schmittmann, Zweigertstraße 28-30, 45130 Essen

Verwaltungsdirektor Dr. Bernd Pfeifer, Mag. rer. publ., Schwerin

Bundestagsauflösung trotz Kanzlermehrheit?

A. Einleitung

Nach der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen hat Bundeskanzler *Schröder* angekündigt, auf eine vorzeitige Bundestagswahl hinzuwirken. Zur Begründung führt er aus, dass durch die Wahlniederlage in Nordrhein-Westfalen die politische Grundlage für die Fortsetzung der Reformpolitik in Frage gestellt sei. Für die Fortsetzung der Reformen habe er „eine klare Unterstützung durch die Mehrheit der Deutschen gerade jetzt für erforderlich“¹. Das Ziel der Verkürzung der Wahlperiode soll durch die Vertrauensfrage nach Art. 68 GG erreicht werden. Die Ankündigung des Bundeskanzlers kam für alle Beteiligten insbesondere auch deshalb überraschend, weil er sich in der Vergangenheit stets der Kanzlermehrheit sicher sein konnte. In diesem Sinne erklärte der Regierungssprecher, die Vertrauensfrage „sagt nichts aus über den mangelnden Glauben des Kanzlers an seine Fraktion“. Es sei „ein Zeichen für den Rückhalt, den der Bundeskanzler in der Fraktion genießt“, dass der Bundeskanzler bei seinen Reformvorhaben 25mal die Kanzlermehrheit im Bundestag erreicht habe². Auch die Grünen betonten – beispielsweise durch ihren Parlamentarischen Geschäftsführer Beck – sie stünden „zu dieser Koalition und zum Bundeskanzler“³.

Da der Bundeskanzler die Vertrauensfrage von vornherein mit dem Ziel der Bundestagsauflösung gestellt hat, ist von einer so genannten unechten bzw. negativen Vertrauensfrage auszugehen⁴. In der Vergangenheit wurde die negative Vertrauensfrage bislang zwei Mal gestellt, wobei jeweils das Ziel vorzeitiger Bundestagswahlen erreicht wurde. Im Jahre 1972 hat Bundeskanzler *Brandt* diesen Weg beschritten, nachdem seine Regierung die Kanzlermehrheit verloren hatte und eine Pattsituation im Bundestag entstanden war. Am 22.9.1972 wurde der Antrag des Bundeskanzlers *Brandt*, ihm das Vertrauen auszusprechen, vom Bundestag abgelehnt, wobei der größte Teil der Bundesminister nicht an der Abstimmung teilgenommen hatte. Am gleichen Tag ordnete Bundespräsident *Heinemann* auf Vorschlag des Bundeskanzlers die Bundestagsauflösung an⁵.

Am 13.12.1982 stellte Bundeskanzler *Kohl* die Vertrauensfrage, nachdem er am 1.10.1982 über ein konstruktives Misstrauensvotum zum Bundeskanzler gewählt worden war. Am 17.12.1982 wurde die Vertrauensfrage abgelehnt, da sich die meisten Abgeordneten der neuen Koalition verabredungsgemäß der Stimme enthielten, worauf Bundespräsident Car-

stens am 6.1.1983 auf Vorschlag des Bundeskanzlers die Auflösung des Bundestages anordnete. Noch am 16.12.1982 hatte die neue Koalition das Haushaltsgesetz mit 266 gegen 210 Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen⁶.

Vor allem die Bundestagsauflösung von 1982/83 führte zu verfassungsrechtlichen Kontroversen⁷. Dies erklärt sich aus dem Umstand, dass diese Bundestagsauflösung anders als 1972 gerade nicht der Überwindung einer Pattsituation im Bundestag diene. Insofern ähnelt die Bundestagsauflösung von 1982/83 der jetzt von Bundeskanzler *Schröder* beabsichtigten Bundestagsauflösung. Auch heute stellt sich daher primär die Frage, ob für eine Parlamentsauflösung nach Art. 68 GG eine formelle Auflösungsfrage (die Vertrauensfrage hat rein zahlenmäßig nicht die notwendige Mehrheit gefunden) ausreicht oder ob eine materielle Auflösungsfrage (der Bundeskanzler verfügt im Bundestag politisch nicht mehr über eine sichere Mehrheit) erforderlich ist⁸. Wenn man die Auffassung vertritt, dass eine materielle Auflösungsfrage vorliegen muss, ist weiterhin zu fragen, inwieweit mit Blick auf dieses materielle Kriterium eine Einschätzungsprärogative des Bundeskanzlers besteht und welchen Umfang das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten hat.

B. Verfassungsrechtliche Fragen einer Bundestagsauflösung im Wege einer negativen Vertrauensfrage

1. Das Erfordernis des Vorliegens einer materiellen Auflösungsfrage

Gemäß Art. 68 | 1 GG kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen 21 Tagen den Bundestag

¹ Vgl. „Die Erklärung des Bundeskanzlers“ vom 22.5.2005, Presse- und Informationsblatt der Bundesregierung, Pressemitteilung Nr. 233.

² Vgl. FAZ v. 24.5.2005, S. 5.

³ Vgl. FAZ v. 31.5.2005, S. 1.

⁴ Dazu siehe z.B. *Mager*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 1995, Art. 68 Rdnr. 9 ff.

⁵ Siehe *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Bd. 4, Art. 68 Rdnr. 70.

⁶ Dazu *Maurer*, Staatsrecht I, 2. Auflage, § 14 Rdnr. 42.

⁷ Die Verfassungsmäßigkeit bejahend (z.B.): Das BVerfG im Urteil v. 16.2.1983 (BVerfGE 62, 1 ff. = NJW 1983, 735 ff.); *Liesegang*, NJW 1983, 147 ff.; *Püttner*, NJW 1983, 151; *Schneider*, NJW 1983, 1529 ff.; Die Verfassungsmäßigkeit verneinend (z.B.): *Maurer*, DÖV 1982, 1001 ff.; *Schanke*, NJW 1982, 2521 ff. sowie 1983, 150 ff.; *H. Meyer*, DÖV 1983, 243 ff.

⁸ Vgl. *Maurer*, a.a.O. (Fn. 6), § 13 Rdnr. 58.

auflösen, wenn ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gefunden hat. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift hängt eine Parlamentsauflösung von mehreren formellen Voraussetzungen ab. Zunächst muss der Bundeskanzler die Vertrauensfrage stellen, über die frühestens 48 Stunden nach Antragstellung abgestimmt werden darf (vgl. Art. 68 II GG). Bei der Abstimmung muss der Bundeskanzler die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages verfehlen. Darauf ist der Auflösungsantrag des Bundeskanzlers an den Bundespräsidenten erforderlich. Schließlich ist die Auflösungsanordnung des Bundespräsidenten binnen 21 Tagen notwendig, wobei dieses Auflösungsrecht erlischt, wenn der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen neuen Bundeskanzler wählt (vgl. Art. 68 I 2 GG).

Umstritten ist, ob neben diesen formellen Voraussetzungen das Vorliegen einer materiellen Auflösungslage erforderlich ist⁹.

1. Auslegung des Art. 68 GG

Der Wortlaut des Art. 68 I 1 GG gebe – so eine vielfach vertretene Ansicht – keine eindeutige Antwort auf die Frage, ob nur ein Minderheitskanzler die negative Vertrauensfrage stellen kann¹⁰. Demgegenüber wird teilweise darauf abgehoben, dass der Verfassungstext weder von fehlender noch von vorhandener Kanzlermehrheit spreche. Es komme nur darauf an, dass der Vertrauensfrageantrag des Bundeskanzlers keine Mehrheit finde. Die Gründe für das Ausbleiben der Mehrheit sollten unerheblich sein¹¹. Damit spreche bereits der Wortlaut des Art. 68 I 1 GG gegen das Erfordernis einer materiellen Auflösungslage. Diese Auffassung ist abzulehnen, da sie die Bedeutung des Begriffs des Vertrauens verkennt. Unter Vertrauen ist hier „die im Akt der Stimmabgabe förmlich bekundete gegenwärtige Zustimmung zu Person und Sachprogramm des Bundeskanzlers“¹² zu verstehen. Das Vorliegen eines Antrags des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, ist daher nur dann zu bejahen, wenn der Bundeskanzler bei unsicheren Mehrheitsverhältnissen die parlamentarische Unterstützung festigen will (positive Vertrauensfrage) oder einer destruktiven Mehrheit¹³ im Bundestag mit dem Androhen einer Parlamentsauflösung über die negative Vertrauensfrage begegnen möchte. Kann sich der Bundeskanzler dagegen zweifelsfrei auf die Bundestagsmehrheit stützen, wäre eine fingierte Vertrauensfrage mit dem Ziel der Parlamentsauflösung als Antrag des Bundeskanzlers, ihm – trotz bestehenden Vertrauens – das Misstrauen auszusprechen, zu qualifizieren. Dieses Vorgehen wird vom Wortlaut des Art. 68 I 1 GG nicht erfasst¹⁴. Damit spricht die Wortlautinterpretation für das Erfordernis des Vorliegens einer materiellen Auflösungslage.

Die systematische Stellung des Art. 68 GG sowie sein Sinn und Zweck untermauern diese Ansicht. Art. 68 GG ist im Zusammenhang mit den Art. 63 IV 3, 67 und 81 GG zu betrachten. Diese Normen beziehen sich auf Konstellationen, bei denen sich die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag ändern bzw. unklare Mehrheitsverhältnisse herrschen. Gemeinsam ist den genannten Vorschriften das Ziel, die Funktionsfähigkeit von Bundestag und Bundesregierung trotz der krisenhaften Situation so lange wie möglich aufrecht zu erhalten. Aus diesem Gesamtzusammenhang folgt, dass der Weg einer Parlamentsauflösung über Art. 68 GG nur als ultima ratio in Betracht kommt und damit nicht von einem Mehrheitskanzler beschränkt werden kann¹⁵.

Dieser Zweck des Art. 68 GG, Möglichkeiten zur Bewältigung einer parlamentarischen Krise zu eröffnen¹⁶, wird weiter verdeutlicht, wenn man den engen Zusammenhang der „Zwillingsbestimmungen“¹⁷ der Art. 67 und 68 GG betrachtet. Art. 67 GG ermöglicht es einer konstruktiven Mehrheit im Bundestag, eine Krise zwischen Parlament und Regierung durch die Wahl eines neuen Bundeskanzlers zu beenden. Besteht im Bundestag dagegen eine destruktive Mehrheit, die den amtierenden Bundeskanzler nicht über Art. 67 GG stürzen kann oder will, so eröffnet Art. 68 GG dem Bundeskanzler die Möglichkeit, dieser destruktiven Mehrheit durch Androhung einer Bundestagsauflösung über Art. 68 GG entgegenzuwirken. Beide Bestimmungen dienen somit der Erhaltung der Funktionstüchtigkeit des parlamentarischen Regierungssystems¹⁸. Aus dieser Funktion folgt, dass eine Bundestagsauflösung nach Art. 68 GG nur dann in Betracht kommt, wenn der Bundeskanzler im Bundestag nicht mehr über eine sichere Mehrheit verfügt¹⁹.

Diese Position wird auch durch die Entstehungsgeschichte gestützt. Der Parlamentarische Rat hat mit Blick auf die Weimarer Republik, in der kein Reichstag die volle Legislaturperiode durchstehen konnte, das Ziel verfolgt, die Möglichkeiten einer Bundestagsauflösung weitgehend zu begrenzen²⁰. Insbesondere sollte der Bundeskanzler in die Lage versetzt werden, einer destruktiven Bundestagsmehrheit, die die Parlamentsauflösung anstrebt, mit den Optionen nach Art. 68 und 81 GG wirkungsvoll zu begegnen²¹.

Die Auslegung führt damit zu dem Ergebnis, dass eine Bundestagsauflösung nach Art. 68 GG nur zulässig ist, wenn eine materielle Auflösungslage gegeben ist²².

2. Mögliche Folgen eines Verzichts auf das Erfordernis einer materiellen Auflösungslage

Würde man auch einem Mehrheitskanzler die Möglichkeit eröffnen, durch abgesprochenes Abstimmungsverhalten über Art. 68 GG die Auflösung des Bundestages zu betreiben, erhielte Art. 68 GG praktisch die Funktion eines Selbstauflösungsrechts. Das Zusammenspiel zwischen Bundeskanzler und Bundestagsmehrheit könnte lediglich durch den Bundespräsidenten gestört werden. Dies könnte dazu führen, dass parlamentarische Minderheiten nicht mehr ausreichend geschützt werden, indem Bundeskanzler und Parlamentsmehrheit die Auflösung des Bundestages inszenieren, um einen für die Mehrheitsparteien (vermeintlich) günstigen Wahler-

⁹ Bejahend z.B. *Schenke*, NJW 1982, 2521 ff., *H. Meyer*, DÖV 1983, 243 ff. sowie *Maurer*, a.a.O. (Fn. 6), § 13 Rdnr. 58 sowie § 14 Rdnr. 41.; verneinend z.B. *Liesegang*, NJW 1983, 147 ff. sowie *Püttner*, NJW 1983, 151.

¹⁰ Vgl. z.B. *H. Meyer*, DÖV 1983, 243 sowie *Schneider*, NJW 1983, 1529.

¹¹ So z.B. *Püttner*, NJW 1983, 16 sowie *Liesegang*, NJW 1983, 148.

¹² Vgl. BVerfG NJW 1983, 737.

¹³ Siehe *H. Meyer*, DÖV 1983, 244.

¹⁴ Ähnlich *Delbrück/Wolfrum*, JuS 1983, 761 sowie Sondervotum *Rinck*, BVerfGE 62, 711.

¹⁵ Ebenso *Mäger*, a.a.O. (Fn. 4), Art. 68 Rdnr. 10.

¹⁶ Vgl. *M. Schröder*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 2. Aufl., § 51 Rdnr. 38.

¹⁷ Vgl. *H. Meyer*, DÖV 1983, 244.

¹⁸ So z.B. *Mäger*, a.a.O. (Fn. 4), Art. 68 Rdnr. 2; *Maurer*, a.a.O. (Fn. 6), § 14 Rdnr. 41.; BVerfG NJW 1983, 737.

¹⁹ Vgl. *Maurer*, DÖV 1982, 1004.

²⁰ Vgl. *Schenke*, NJW 1982, 2523.

²¹ Vgl. Sondervotum *Rinck*, BVerfGE 62, 86 ff.

²² Ähnlich das Bundesverfassungsgericht: Die Auflösung des Bundestages über den Weg des Art. 68 GG setze „stets eine politische Lage der Instabilität zwischen Bundeskanzler und Bundestag“ voraus und erfordere als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal, „dass der Bundeskanzler der ständigen parlamentarischen Unterstützung durch die Mehrheit des Bundestages nicht sicher sein kann“, vgl. NJW 1983, 738.

min zu erreichen²³. Eine solche „Prämie auf den legalen Machtbesitz“²⁴ macht deutlich, dass eine Überdehnung des Art. 68 GG die Gefahr des parteipolitischen Missbrauchs heraufbeschwört. Die drohende Benachteiligung der Minderheitsparteien ist mit dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit (vgl. Art. 21 i.V.m. Art. 3 GG) nicht vereinbar²⁵.

Weiterhin könnten Bundeskanzler und Parlamentsmehrheit versucht sein, sich durch eine fingierte Vertrauensfrage schwierigen Aufgaben bzw. Situationen (z.B.: Bundesrat wird von den Parteien dominiert, die im Bundestag die Opposition bilden) zu entziehen. Dies wäre im Hinblick auf Art. 39 I 1 GG fragwürdig. Nach dieser Norm wird der Bundestag für vier Jahre gewählt. Die zeitliche Festlegung der Legislaturperiode ist zum einem Ausfluss des Demokratieprinzips, das die regelmäßige Erneuerung der demokratischen Legitimation verlangt. Zum anderen wird die Pflicht der Abgeordneten begründet, das errungene Mandat grundsätzlich vier Jahre auszuüben und in dieser Zeit auftauchende Schwierigkeiten zu meistern. Nur wenn eine solche Problemlösung wegen unklarer Mehrheitsverhältnisse im Bundestag nicht mehr möglich ist, kommt eine Verkürzung der Wahlperiode über Art. 63 IV oder Art. 68 GG in Betracht²⁶.

Bei einem Verzicht auf das Erfordernis einer materiellen Auflösungslage könnten zudem Bundeskanzler und Parlamentsmehrheit den Weg über Art. 68 GG wählen, um eine (neue) wichtige politische Frage dem Volk zur Entscheidung vorzulegen²⁷. Die damit verbundene Stärkung des plebiszitären Elements steht im Widerspruch zu der im Grundgesetz angelegten repräsentativen Demokratie, die das repräsentative Element eindeutig betont, während das plebiszitäre Element (vgl. Art. 29 GG) fast keine Rolle spielt²⁸. Schließlich würde die Ausweitung der Möglichkeiten zur Parlamentsauflösung die Stellung des Bundespräsidenten derart verändern, dass dies mit den Grundstrukturen des Grundgesetzes nicht vereinbar wäre. Das Grundgesetz räumt dem Bundespräsidenten eine relativ schwache Position ein, was sich darin zeigt, dass er nicht direkt vom Volk gewählt wird und seine Befugnisse überwiegend formaler Natur sind. Nur ausnahmsweise (vgl. Art. 63 IV 3, 68, 81 GG) verfügt er über echte politische Entscheidungsbefugnisse, die sich dadurch rechtfertigen lassen, dass sie auf seltene Fälle beschränkt sind. Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Art. 68 GG würde zu einem Machtzuwachs auf Seiten des Bundespräsidenten führen, der mit der ihm im Grundgesetz zugewiesenen Stellung nicht in Einklang gebracht werden kann. Zudem würde er zunehmend in parteipolitische Auseinandersetzungen um inszenierte Bundestagsauflösungen hineingezogen, da er zu entscheiden hat, ob er die Auflösung des Bundestages anordnet oder nicht. Dadurch würde seine Integrations- und Mittlerfunktion in Frage gestellt²⁹.

Dem bei Verzicht auf die materielle Auflösungslage drohenden Missbrauch des Art. 68 GG wird auch durch das vorgeschriebene Verfahren, bei dem drei oberste Verfassungsorgane zusammenwirken müssen, nicht hinreichend wirksam begegnet³⁰. Verfolgt ein Mehrheitskanzler das Ziel der Parlamentsauflösung, wird er jedenfalls mit einem Teil der seine Regierung stützenden Abgeordneten vereinbaren, dass sie seinem Vertrauensfrageantrag nicht zustimmen werden. Eine Missbrauchsabwehr durch den Bundestag erscheint daher unwahrscheinlich. Somit liegt es am Bundespräsidenten, der allein die Auflösung des Bundestages anordnen kann, den Missbrauch einer Verfassungsnorm zu verhindern. Hält man sich vor Augen, dass Bundeskanzler und Bundestag sowie gegebenenfalls auch die Oppositionsparteien und die Mehr-

heit der Bevölkerung und der Medien die Bundestagsauflösung und Neuwahlen befürworten, wird deutlich, wie schwer es dem Bundespräsidenten als dem schwächsten der drei beteiligten Verfassungsorgane fallen dürfte, den Missbrauch des Art. 68 GG zu verhindern.

II. Einschätzungsprärogative des Bundeskanzlers und Umfang des Prüfungsrechts des Bundespräsidenten

Vor Einleitung des Verfahrens nach Art. 68 GG muss der Bundeskanzler prüfen, ob eine materielle Auflösungssituation vorliegt, ob er also im Bundestag nicht mehr über eine sichere Mehrheit verfügt³¹. Das ist zu bejahen, wenn der Bundeskanzler in der Vergangenheit im Bundestag Abstimmungsniederlagen hinnehmen musste. Fraglich ist, ob auch die plausible Prognose des Kanzlers, er werde in absehbarer Zeit seine bislang vorhandene Mehrheit im Bundestag verlieren, ausreicht³². Folgte man dieser Ansicht, käme es zu einer erheblichen Erweiterung des Begriffs der materiellen Auflösungslage³³. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn man es zulässt, dass sich die Kanzlerprognose vor allem auf außerparlamentarische Vorgänge stützt³⁴. Diese Auffassung ist abzulehnen, weil sie die Missbrauchsschranke der materiellen Auflösungslage öffnet und damit weitgehend ihrer Funktion beraubt³⁵.

Wenn der Bundeskanzler die Auflösung des Bundestages vorgeschlagen hat, muss der Bundespräsident prüfen, ob die formellen und materiellen Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 68 GG erfüllt sind. Ist eine der Voraussetzungen nicht gegeben, muss er die Bundestagsauflösung verweigern. Nur wenn die Tatbestandsmerkmale des Art. 68 GG erfüllt sind, ist dem Bundespräsidenten Ermessen im Hinblick auf die Anordnung der Bundestagsauflösung eröffnet³⁶.

Umstritten ist der Umfang des Prüfungsrechts des Bundespräsidenten bei der Voraussetzung der materiellen Auflösungslage. Zum Teil wird eine weit reichende Einschätzungsprärogative des Bundeskanzlers angenommen mit der Folge, dass der Bundespräsident lediglich eine Evidenzprüfung vornehmen darf, d.h., er ist lediglich befugt zu prüfen, ob – entgegen der Einschätzung des Bundeskanzlers – eine politische Lage besteht, die einer Bundestagsauflösung eindeutig entgegensteht³⁷. Diese Aushöhlung des Prüfungsrechts des Bundespräsidenten ist bedenklich, weil dadurch die Sicherung der materiellen Auflösungsvoraussetzung durch Beteiligung des Bundespräsidenten in Frage gestellt wird. Zudem widerspricht diese Einschränkung der Prüfungsbefugnisse der Stellung des Bundespräsidenten nach dem Grundgesetz. Nimmt der Bundespräsident die Aufgabe der Ausfertigung der Gesetze wahr, hat er die formelle Prüfungskompetenz, jedoch nach der überwiegend vertretenen An-

²³ Dazu z.B. Schenke, NJW 1982, 2524.

²⁴ Vgl. Herzog, a.a.O. (Fn. 5), Art. 68 Rdnr. 80.

²⁵ Siehe Schenke, NJW 1982, 2524.

²⁶ Vgl. Maurer, DÖV 1982, 1003f.

²⁷ Siehe Herzog, a.a.O. (Fn. 5), Art. 68 Rdnr. 83.

²⁸ Dazu Schenke, NJW 1982, 2523f.

²⁹ Siehe Schenke, NJW 1982, 2524.

³⁰ Ebenso H. Meyer, DÖV 1983, 244.

³¹ Vgl. BVerfG NJW 1983, 739.

³² So BVerfG NJW 1983, 740ff.

³³ Vgl. Guseck, NJW 1983, 722.

³⁴ So aber das Bundesverfassungsgericht (NJW 1983, 740ff.) mit Blick auf den Zustand der FDP nach dem Misstrauensvotum von 1982.

³⁵ Vgl. dazu Guseck, NJW 1983, 722f. sowie Dalbrück/Wolfrum, JuS 1983, 763.

³⁶ So BVerfG NJW 1983, 736.

³⁷ So BVerfG NJW 1983, 740.

sicht nur die eingeschränkte materielle Prüfungskompetenz; d.h., er darf die Ausfertigung nur bei offensichtlicher Verfassungswidrigkeit verneinen (Evidenzkontrolle³⁸). Diese Beschränkung ist insbesondere deshalb gerechtfertigt, weil es bei der Gesetzesausfertigung um eine staatsnotarielle Aufgabe des Bundespräsidenten geht. Demgegenüber sieht Art. 68 GG jedoch eine echte politische Entscheidungsbefugnis vor, die nicht durch eine weitgehende Einschätzungsprärogative des Bundeskanzlers unterlaufen werden darf. Der Bundespräsident ist damit nicht auf eine Evidenzkontrolle im Hinblick auf das Vorliegen der materiellen Auflösungslage beschränkt.

C. Zur Verfassungswidrigkeit der geplanten Bundestagsauflösung

Die Auflösung des Bundestages über eine negative Vertrauensfrage wäre verfassungswidrig, da eine materielle Auflösungssituation nicht vorliegt³⁹. Bundeskanzler Schröder verfügt in der laufenden Wahlperiode über eine knappe, aber sichere Mehrheit im Bundestag. Insbesondere die Reformgesetze zur Umsetzung der Agenda 2010 sind mit der Kanzlermehrheit verabschiedet worden. Mangels Abstimmungsniederlagen ist die Feststellung, der Bundeskanzler verfüge nicht mehr über eine sichere Mehrheit, ausgeschlossen. An diesen Mehrheitsverhältnissen hat sich auch durch das Ergebnis der Wahlen in Nordrhein-Westfalen nichts geändert, was durch die Verabschiedung von Gesetzen mit Kanzlermehrheit auch nach der Landtagswahl dokumentiert wird⁴⁰. Selbst wenn man – entgegen der hier vertretenen Ansicht – eine Prognose zulassen würde, ließe sich nicht plausibel darstellen, dass die Mehrheit in der Zukunft voraussichtlich ins Wanken geraten wird, zumal in den wenigen verbleibenden Monaten bis zum Beginn des Bundestagswahlkampfes 2006 keine Reformvorhaben auf der Agenda der Regierung stehen, die in den Regierungsfractionen umstritten sind.

Neben diesem tatsächlichen Befund sprechen auch die bislang vorgetragene Äußerungen und Begründungen eine eindeutige Sprache. So betonten z.B. der Regierungssprecher⁴¹ sowie führende Politiker der Grünen⁴², dass der Bundeskanzler weiterhin das Vertrauen der die Regierung tragenden Fraktionen genießt. Auch Bundeskanzler Schröder hebt in seiner Erklärung vom 22.5.2005⁴³ nicht auf eine (angeblich) unsicher gewordene Parlamentsmehrheit ab. Er sieht vielmehr durch das Ergebnis der Landtagswahl die politische Grundlage für die Fortsetzung seiner Arbeit in Frage gestellt und möchte über Neuwahlen ein Plebiszit über die eigene Politik herbeiführen. Dieses Ziel kann jedoch über Art. 68 GG gerade nicht erreicht werden. Eine andere Begründung setzt bei den unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat an. Nach dem SPD-Vorsitzenden Müntefering soll „das strukturelle Patt zwischen Bundestag und Bundesrat vom Wähler“ entschieden werden⁴⁴. Zwar handelt es sich bei der Möglichkeit des Bundesrates, vom Bundestag verabschiedete zustimmungspflichtige Gesetze aufzuhalten, um ein grundlegendes Problem, das zu einer weitgehenden Lähmung der Bundesregierung führen kann⁴⁵. Die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat spielen jedoch im Rahmen des Art. 68 GG, der das Verhältnis zwischen Bundeskanzler und Bundestag regelt, keine Rolle. Das ernstzunehmende Problem einer Blockade durch den Bundesrat kann nicht durch die Überdehnung einer Verfassungsnorm gelöst werden. Vielmehr wird die Notwendigkeit einer Föderalismusreform deutlich, durch die die Anzahl der zu-

stimmungsbedürftigen Bundesgesetze deutlich verringert wird. Weiterhin wird berichtet, dass Bundeskanzler Schröder die Vertrauensfrage mit der Sorge vor einer innerparteilichen Opposition begründet haben soll⁴⁶. Auch diese Argumentation, die auf das angebliche Misstrauen einiger Parteilinker anspielt, ist kaum tragfähig, da die angesprochenen Abgeordneten beteuerten, dass der Bundeskanzler ihr Vertrauen habe⁴⁷.

Da die materielle Voraussetzung des Art. 68 GG offensichtlich nicht vorliegt, darf der Bundespräsident den Bundestag nicht auflösen, falls der Bundeskanzler im Anschluss an eine fingierte Vertrauensfrage einen entsprechenden Vorschlag machen sollte.

D. Ausblick

Da Art. 68 GG in seiner derzeitigen Fassung eine Bundestagsauflösung bei bestehender Kanzlermehrheit nicht zulässt, wird überlegt, ob die Verfassung dahingehend geändert werden sollte, dass dem Bundestag das Recht eingeräumt wird, sich selbst beispielsweise durch einen Dreiviertel-Mehrheitsbeschluss aufzulösen⁴⁸. Eine solche Grundgesetzänderung ist zwar grundsätzlich denkbar. Fraglich ist jedoch, ob eine solche Erweiterung des Kreises der Parlamentsauflösungsgründe bereits für die laufende Wahlperiode wirksam werden darf. Bei einer Verfassungsänderung ist gemäß Art. 79 III GG unter anderem das Demokratieprinzip zu beachten. Mit der Einführung eines Selbstauflösungsrechts für die laufende Wahlperiode würde gegen dieses Prinzip verstößen. „Geschäftsgrundlage“ bei der Bundestagswahl war, dass kein Selbstauflösungsrecht besteht. Diese „Geschäftsgrundlage“ würde missachtet, wenn das Selbstauflösungsrecht für die laufende Legislaturperiode eingeführt würde; insofern fehlt die demokratische Legitimation⁴⁹. Eine Grundgesetzänderung für die laufende Wahlperiode ist daher abzulehnen.

Schließlich wäre auch ein Rücktritt des Mehrheitskanzlers mit dem Ziel, über Art. 63 IV GG eine Bundestagsauflösung zu erreichen und dann wieder als Kanzlerkandidat anzutreten, rechtsmissbräuchlich und damit unzulässig⁵⁰.

³⁸ Vgl. z.B. Katz, Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 15. Aufl., Rdnr. 389 ff.

³⁹ Ebenso Grimm, FAZ v. 8.6.2005, S. 39.

⁴⁰ Vgl. z.B. die Verabschiedung des Informationstreifengesetzes mit rot-grüner Mehrheit am 3.6.2005.

⁴¹ Siehe FAZ 24.5.2005, S. 5.

⁴² Siehe z.B. FAZ v. 31.5.2005, S. 1.

⁴³ A.a.O. (Fn. 1).

⁴⁴ Siehe FAZ v. 23.5.2005, S. 1.

⁴⁵ Dazu z.B. Pfoffer, Probleme des spanischen Föderalismus, S. 26 f.

⁴⁶ Vgl. FAZ v. 6.6.2005, S. 4.

⁴⁷ Vgl. FAZ v. 2.6.2005, S. 3.

⁴⁸ So z.B. Isensee, Rheinischer Merkur 2005, Nr. 21, S. 9.

⁴⁹ Im Ergebnis ebenso Maurer, DÖV 1982, 1007.

⁵⁰ Vgl. dazu Maurer, DÖV 1982, 1005.