

## Das Selbstauflösungsrecht für den Bundestag als Korrektur des Art. 68 GG? Anmerkungen zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. August 2005 – 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05\*

Stefan Ulrich Pieper

Um es gleich vorweg zu sagen: Es ist nicht leicht für das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), es den Kritikern<sup>1</sup> – vor allem in den Medien – recht zu machen. Einmal gehen ihnen die Entscheidungen nicht weit genug, ein anderes Mal wird bemängelt<sup>2</sup>, das Gericht mische sich in Kompetenzen des Parlaments ein. Und wenn es sich in richterlicher Zurückhaltung übt – zumal im politischen Geschäft der Beurteilung, ob eine Regierung noch über die ausreichende Zustimmung im Parlament verfügt – dann ist es den Kritikern Karlsruhes auch nicht recht.

### 1. Eine seltsame Debatte

Kaum hatte das BVerfG mit Urteil vom 25. August 2005<sup>3</sup> auf die Klage der Abgeordneten *Jelena Hoffmann* und *Werner Schulz* hin die Auflösungsentscheidung des Bundespräsidenten bestätigt<sup>4</sup>, flammte reflexartig die Debatte um ein Selbstauflösungsrecht des Bundestages

\* Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

- 1 Vgl. nur den Kommentar von *Heribert Prantl* in der *Süddeutschen Zeitung* vom 7. September 2005, S. 4.
- 2 So etwa der damalige Bundestagspräsident *Wolfgang Thierse* auf dem Deutschen Juristentag 2004, Rede abrufbar unter <http://www.bundestag.de/parlament/praesidium/reden/2004/016.html>.
- 3 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05, im weiteren zitiert in der Fassung der Internet-Veröffentlichung unter Hinweis auf die dortigen Rdnrn.; vgl. auch den Abdruck in *NJW* 2005, S. 2669; die Entscheidung ist dokumentiert von *Michael F. Feldkamp*, Chronik der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers am 1. Juli 2005 und der Auflösung des Deutschen Bundestages am 21. Juli 2005, in: *ZParl*, 37. Jg. (2006), H. 1, S. 19 ff.; vgl. auch *Florian Edinger*, Wer misstraut wem? Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers und die Bundestagsauflösung 2005 – 2 BvE 4/05 und 7/05, in: ebenda, S. 28 ff.
- 4 Kritisch zur Entscheidung insbesondere *Völker Epping*, ddp-Meldung vom 26. August 2005; *ders.*, „Gefühltes Misstrauen“ – die inszenierte Vertrauensfrage vom 1. Juli 2005, in: *Recht und Politik*, 2005, S. 197 ff.; *Christian Pestalozza*, Art. 68 GG light oder die Wildhüter der Verfassung, in: *NJW* 2005, S. 2817 ff.; *Christian Starck*, Die Auflösung des Bundestages, Anmerkung, in: *JZ* 2005, S. 1053 ff.; *Hans-Peter Schneider*, Der Kotau vor Karlsruhe. Zur Kapitulation des Bundesverfassungsgerichts vor der Politik, in: *ZfP* 2006, S. 121 ff.; *Wolf-Rüdiger Schenke*, Das „gefühlte“ Misstrauen. Zur Verfassungslage nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25.8.2005 zur Vertrauensfrage nach Art. 68 GG, in: *ZfP* 2006, S. 26 ff.; *Daniela Winkler*, Politik im verfassungsfreien Raum, in: *ZSE* 2006, S. 103; mit eher zustimmender Tendenz *Jörn Ipsen*, Die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages – eine Nachlese, in: *NVwZ* 2005, S. 1147 ff.; *Friedrich Schoch*, Der funktionale Zusammenhang zwischen der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers und dem parlamentarischen Regierungssystem, in: *ZSE* 2006, S. 88 ff.; kritisch zur Vertrauensfrage und den politischen Umständen auch *Wolfgang Löwer*, Inszeniertes Misstrauen, in: *DVBl.* 2005, S. 1102; anders aber *Jörn Ipsen*, Zur Regierung verurteilt? – Verfassungsrechtliche Probleme der Vertrauensfrage nach Art. 68 GG, in: *NJW* 2005, S. 2201 ff.; *Franz Reimer*, Vertrauensfrage und Bundestagsauflösung bei parlamentarischer Anscheinsgefahr, in: *JUS* 2005, S. 680 ff.

wieder auf.<sup>5</sup> Bereits nachdem der Bundeskanzler am 22. Mai 2005 angekündigt hatte, über Art. 68 GG zu Neuwahlen zu gelangen, war das Selbstauflösungsrecht des Bundestages erörtert worden.<sup>6</sup> Schon 1983 hatte Bundespräsident *Karl Carstens* selbst die Einführung angeregt, als er seine Auflösungsentscheidung begründete.<sup>7</sup> Zuletzt hat sich der Präsident des BVerfG für ein Selbstauflösungsrecht ausgesprochen.<sup>8</sup> Heute wird argumentiert, es gehöre zur Natur des Parlaments, auch selbst über seine Auflösung und anschließende Neuwahlen entscheiden zu können. In der politischen Situation im Sommer des Jahres 2005 hätte ein Selbstauflösungsrecht wohl auch tatsächlich zu Neuwahlen geführt, waren sich doch alle Parteien über eine Verkürzung der Legislaturperiode einig. In der gegenwärtigen Debatte ist der wahre Grund der Befürworter des Selbstauflösungsrechts aber wohl eher darin zu suchen, dass ihnen der gewählte Weg über Art. 68 GG nicht über jeden Verdacht der „Manipulation“ erhaben zu sein scheint.<sup>9</sup> Auch als Gegenmittel zur Einschätzungsprärogative des Bundeskanzlers<sup>10</sup> bei der Einleitung der Vertrauensfrage, die das BVerfG in seiner Entscheidung betont hat, wird das Selbstauflösungsrecht bemüht, um die Parlamentsrechte zu stärken. Außerdem müsse Art. 68 GG geändert werden, fordert der ehemalige Verfassungsrichter *Hans Hugo Klein*.<sup>11</sup> Die zunächst aufgeregte Debatte<sup>12</sup> stellte in-

- 5 Vgl. die Nachweise in beck-aktuell, becklink 154858; *Karlheinz Niclauff*, Auflösung oder Selbstauflösung? – Anmerkungen zur Verfassungsdiskussion nach der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers 2005, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 1, S. 40 ff., S. 45 ff.; *Ernst Gottfried Mahrenholz*, Die Vertrauensfrage des Kanzlers nach Art. 68 GG kann entfallen, in: ZRP 2005, S. 245 f.; *Volker Busse*, Auflösung des Bundestages als Reformproblem, in: ZRP 2005, S. 257 ff.
- 6 Vgl. etwa *Dieter Wiefelspütz* / *Martin Oldiges*, Selbstauflösungsrecht des Deutschen Bundestages?, in: ZRP 2005, S. 208; Nachweise zu politischen Stellungnahmen vgl. <http://www.n24.de/ticker/?p2005072213255400002>.
- 7 Rundfunk und Fernsehansprache vom 7. Januar 1983, Text abgedruckt in *Karl Carstens*, Reden und Interviews (4), 1. Juli 1982 – 30. Juni 1983, Bonn 1983, S. 220; vgl. mit weiteren Nachweisen: *Meinhard Schröder*, Parlamentsauflösung bei gesicherten Mehrheitsverhältnissen?, in: JZ 1982, S. 786; *Andreas Greifeld*, Das Wahlrecht des Bürgers vor der Unabhängigkeit des Abgeordneten, in: Der Staat, 23. Jg. (1984), S. 501, S. 519 ff.; kritisch zu den Bundestagsauflösungen 1973 und 1983 *Burkhard Hirsch* / *Andreas Hirsch*, Bemerkungen zum Recht des Bundestags auf Selbstauflösung, in: *Herta Däubler-Gmelin* u.a. (Hrsg.), Gegenrede: Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit. Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz, Baden-Baden 1994, S. 387 ff.; vgl. auch *Hans-Peter Schneider*, Die vereinbarte Parlamentsauflösung, in: JZ 1973, S. 652 f. mit weiteren Nachweisen älterer Literatur aus den 1960er Jahren; *Eckart Busch*, Die Parlamentsauflösung 1972. Verfassungsgeschichtliche und verfassungsrechtliche Würdigung, in: ZParl, 4. Jg. (1973), H. 2, S. 213 ff.; *Frank Neubauer*, Neuwahlen und Grundgesetz, in: DÖV 1973, S. 597 ff.; *Hans-Peter Bull*, Parlamentsauflösung – Zurückverweisung an den Souverän, in: ZRP 1972, S. 201; *Robert Leicht*, Misstrauensvotum und Vertrauensfrage – eine konstruktive Alternative, in: ZRP 1972, S. 204; allgemein *Dieter Umbach*, Parlamentsauflösung in Deutschland. Verfassungsgeschichte und Verfassungsprozess, Berlin u.a. 1989.
- 8 Vgl. FAZ vom 27. Dezember 2005, S. 4.
- 9 Vgl. zum Beispiel *Wolfgang Thierse*, dpa-Meldung vom 12. August 2005; auf diese Annahme der veröffentlichten Meinung verweist auch *Jörn Ipsen*, a.a.O., S. 1147 f., S. 1150.
- 10 Die Klägerin im Verfahren – *Jelena Hoffmann* – kritisierte, das Urteil weise den Weg in eine Kanzlerdemokratie, vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,371398,00.html>.
- 11 Vgl. Nachricht bei N24, <http://www.n24.de/politik/wahl-2005/?n2005082514162900002>; ähnlich auch *Volker Busse*, a.a.O., S. 257 f.
- 12 Aus dem juristischen Schrifttum vgl. etwa für die Einführung *Jörg Philipp*, Die vorzeitige Bundestagsauflösung als verfassungsrechtliches Problem, in: Jura 2005, S. 512 ff.; *Günter Püttner*, Vorzeitige Neuwahlen – ein ungelöstes Reformproblem, in: NJW 1983, S. 15 f.; gegen die Einführung

des den Blick für eine differenzierte und nüchterne Betrachtung: Selbstauflösungsrecht und Vertrauensfrage nach Art. 68 GG haben letztlich nichts miteinander zu tun. Und es muss auch bezweifelt werden, dass ein Selbstauflösungsrecht tatsächlich zu einer Stärkung des Bundestages führen würde.

## 2. Die Vertrauensfrage als Mittel politischer Disziplinierung

Artikel 68 GG dient sowohl der Intention seiner Schöpfer als auch der Interpretation durch das BVerfG nach zunächst und in erster Linie der politischen Disziplinierung. Ein Bundeskanzler soll seine Mehrheit im Parlament hinter sich „zwingen“. Gelingt ihm dies nicht, kann er den Bundespräsidenten bitten, den Bundestag aufzulösen. Das Drohpotential, dass die eigentlich vierjährige Wahlperiode (Art. 39 GG) vorzeitig enden könnte, ist der politische Hebel, der dem Bundeskanzler im Ernstfall seine Mehrheit sichert.<sup>13</sup> Denn die ihn tragenden Abgeordneten müssen sich darüber klar werden, ob sie weiter ihre Regierung unterstützen wollen oder ob sich die politische Situation so entwickelt hat, dass sie die Regierung nicht mehr stellen und den Weg zu Neuwahlen eröffnen wollen. Mit dieser politischen, in die Norm des Art. 68 GG gegossenen Mechanik sichert die Vorschrift die Regierungsfähigkeit. Art. 68 GG komplettiert das Ziel des Grundgesetzes nach möglichst großer politischer Stabilität<sup>14</sup> und soll zugleich den Ausweg zu Neuwahlen bieten, wenn die politische Krise nicht parlamentarisch zu lösen ist, denn nur wenn der Disziplinierungszweck des Art. 68 GG nicht zu verwirklichen ist und der Bundestag den Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen<sup>15</sup> auszusprechen, zurückweist, kann der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten vorschlagen, das Parlament aufzulösen. Lehnt der Bundespräsident den Vorschlag ab – sei es, weil er eine ausreichende Zustimmung zur Person und zum Sachprogramm als gegeben annimmt, sei es, weil er im Rahmen seines politischen Ermessens trotz instabiler Lage eine Auflösung nicht für angezeigt hält – ist der Weg zur Regierung mit Hilfe von Art. 81 GG eröffnet.

Dem Bundespräsidenten ist die Auflösung nur dann verwehrt, wenn der Beurteilung des Bundeskanzlers und des Bundestages über das fehlende Vertrauen, also die Zustimmung zu Person und / oder Sachprogramm des Kanzlers, keine andere Einschätzung eindeutig vorzuziehen ist.<sup>16</sup> Vorausgesetzt wird über die expliziten Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 68 GG hinaus eine so genannte materielle Auflösungsfrage als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal.<sup>17</sup> Indem das BVerfG 1983 dieses ungeschriebene Tatbestandsmerkmal dem Art.

*Wolf-Rüdiger Schenke / Peter Baumeister, Vorgezogene Bundestagswahlen: Überraschungscoup ohne Verfassungsbruch?*, in: NJW 2005, S. 1844 ff.; wohl eher kritisch auch *Christian Pestalozza*, a.a.O., S. 2817, S. 2820.

13 So auch *Friedrich Schoch*, a.a.O., S. 88, S. 93 ff.

14 Vgl. *Christian Pestalozza*, a.a.O., S. 2817 f.

15 Tatsächlich führt der Terminus „Vertrauen“ – worauf *Karlheinz Niclauff*, a.a.O., S. 40, S. 44 zutreffend hinweist – zu Missverständnissen.

16 BVerfGE 62, S. 1, S. 45.

17 BVerfGE 62, S. 1, S. 44; vgl. allgemein zur Entscheidung *Hans Hugo Klein*, Die Auflösung des Deutschen Bundestages nach Art. 68 GG. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Februar 1983 (1 BvR 1 – 4/83), in: ZParl, 14. Jg. (1983), H. 3, S. 403 ff.; *Rudolf W. Strohmeier*, Die verfassungsgemäße Bundestagsauflösung – einige kritische Anmerkungen zu den Begrün-

68 GG hinzufügte, verstärkte es die Anforderungen, ohne allerdings deutlich zu machen, ob und welche validen Beweise für ein fehlendes Vertrauen vorliegen müssen. Da es zudem auf die Einschätzungsprärogative des Bundeskanzlers rekurrierte, verwies es die Beurteilung des Vertrauens in den Bereich einer letztlich nur beschränkt nachprüfbaren Beurteilung seitens der politischen Akteure. Dementsprechend drehte sich die Diskussion um die Vertrauensfrage im Sommer 2005 naturgemäß darum, welche nachweisbaren und objektivierbaren Tatsachen für das fehlende Vertrauen vorlagen.

### 3. Der Primat des Bundestages im Rahmen des Verfahrens nach Art. 68 GG

Schon 1983 vernachlässigte das BVerfG das Votum des Bundestages, und auch in der jüngsten öffentlichen Auseinandersetzung spielte es keine maßgebliche Rolle. Dabei fällt ihm nach Art. 68 GG eine gewichtige Aufgabe zu. Die an der Motivation des Bundeskanzlers für die Stellung der Vertrauensfrage anknüpfende Unterscheidung von unechter und echter – nunmehr zwischen auflösungsgerichteter und nicht auflösungsgerichteter<sup>18</sup> – Vertrauensfrage verschleiert die Tatsache, dass es die Mehrheit im Bundestag ist, auf die es letztlich entscheidend ankommt. Denn auch im Fall einer auflösungsgerichteten Vertrauensfrage sind die Abgeordneten nicht gehindert, dem Antrag des Bundeskanzlers stattzugeben. Allein die Abgeordneten sind es, die sich darüber klar werden müssen, ob sie die Regierung weiter unterstützen wollen oder nicht, denn ohne eine ablehnende Entscheidung des Bundestages über den Vertrauensantrag bleibt der Weg zur Auflösung des Bundestages verschlossen. So kommt das BVerfG in seiner Entscheidung vom 25. August 2005 zu dem Ergebnis: „Auch die auflösungsgerichtete (so genannte unechte) Vertrauensfrage gehört danach zu den Instrumenten, die das Grundgesetz den Verfassungsorganen zur Verfügung stellt, um eine handlungsfähige Regierung mit hinreichender parlamentarischer Mehrheit zu sichern oder wieder zu gewinnen.“<sup>19</sup>

Dabei hat das BVerfG die Zulässigkeit einer auflösungsgerichteten Vertrauensfrage damit begründet, das Grundgesetz erstrebe „mit Art. 63, Art. 67 und Art. 68 GG eine handlungsfähige Regierung. Handlungsfähigkeit bedeutet nicht nur, dass der Bundeskanzler mit politischem Gestaltungswillen die Richtlinien der Politik bestimmt und dafür die Verantwortung trägt (Art. 65 Satz 1 GG), sondern hierfür auch eine Mehrheit der Abgeordneten

dungen des Verfassungsgerichtsurteils vom 16. Februar 1983, in: ebenda, S. 422 ff.; *Wolfgang Zeh*, Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage – Möglichkeiten und Grenzen der Verfassung, in: ZParl, 14. Jg. (1983), H. 1, S. 119 ff.; *Wolfgang Schreiber* / *Klaus-Dieter Schnapauff*, Rechtsfragen „im Schatten“ der Diskussion um die Auflösung des Deutschen Bundestages nach Art. 68 GG, in: AöR, 109 (1984), S. 369 ff.; *Norbert Achterberg*, Vertrauensfrage und Auflösungsanordnung: Kritische Bemerkungen zum „Wahlurteil“ des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBl. 1983, S. 477 ff.; das Erfordernis „materielle Auflösungsfrage“ war schon immer umstritten, vgl. bejahend etwa *Wolf-Rüdiger Schenke*, Die verfassungswidrige Bundestagsauflösung, in: NJW 1982, S. 2521 ff.; *Hans Meyer*, Auflösung des Bundestags nach Art 68 GG, in: DÖV 1983, S. 243 ff.; *Hartmut Maurer*, Staatsrecht I, 3. Auflage, München 2003, §13 Rdnr. 58, § 14, Rdnr. 41; dagegen *Helmuth Liesegang*, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Bundestagsauflösung, in: NJW 1983, S. 147 ff.; *Günter Pittner*, a.a.O., S. 15 f.

18 BVerfG 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05, Beschluss vom 25. August 2005, Rdnr. 137.

19 BVerfG 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05, Beschluss vom 25. August 2005, Rdnr. 137.

des Deutschen Bundestages hinter sich weiß<sup>20</sup>. Anders als dies in der allgemeinen Wahrnehmung der Entscheidung betont wird, kommt auch hierin die besondere Stellung des Parlaments und seiner jeweiligen Mehrheit zum Ausdruck. Während das Urteil aus dem Jahre 1983 das Parlament letztlich vernachlässigte – die Rolle des Bundestags kommt nur in der Bemerkung zum Ausdruck, auch der Bundestag habe wie der Bundeskanzler zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Auflösung vorlägen<sup>21</sup> –, stellt das BVerfG jetzt zutreffend auf den Gleichklang aller am Verfahren des Art. 68 GG beteiligten Verfassungsorgane ab, namentlich auf den Bundestag und sein Votum.<sup>22</sup> „Die drei Verfassungsorgane – der Bundeskanzler, der Deutsche Bundestag und der Bundespräsident – haben es jeweils in der Hand, die Auflösung nach ihrer freien politischen Einschätzung zu verhindern. Dies trägt dazu bei, die Verlässlichkeit der Annahme zu sichern, die Bundesregierung habe ihre parlamentarische Handlungsfähigkeit verloren.“<sup>23</sup>

In diesem Gleichklang – einem „anspruchsvollen Mechanismus der Gewaltenteilung“<sup>24</sup> – kommt dem Bundeskanzler im Hinblick auf das Instrument der Vertrauensfrage eine Einschätzungsprärogative zu, ob er auch in Zukunft eine ausreichende Zustimmung im Parlament besitzt. Schon in der Entscheidung von 1983 verlangte das Gericht nicht, dass dieser Zustimmungsverlust sich in förmlichen Abstimmungsniederlagen, dem Verlust der Mehrheit im Parlament oder anderen „harten“ Tatsachen manifestieren müsse, wie dies Verfassungspuristen in der öffentlichen Debatte 2005 verlangten.

Diese Entscheidungsprärogative des Bundeskanzlers wird dadurch aufgefangen, dass der Bundestag über den Vertrauensantrag entscheidet. Mit den Worten des BVerfG: „Der Deutsche Bundestag entscheidet in Kenntnis des Art. 68 GG, ob er mittels einer Verweigerung der Vertrauensbekundung den Weg zur Auflösung eröffnet. Es ist keine Lage denkbar, in der ein Bundeskanzler das Parlament gegen dessen Willen rechtlich zwingen könnte, an seiner eigenen Auflösung mitzuwirken.“<sup>25</sup> Zu Recht weist das BVerfG darauf hin, dass das Parlament neben der Zustimmung zum Antrag des Bundeskanzlers gemäß Art. 68 GG auch einen neuen Kanzler wählen kann; und zur Vertrauensfrage des Bundeskanzlers vom 27. Juni 2005<sup>26</sup> betont das Gericht, dass der Bundestag – und damit alle Abgeordneten – den Antrag des Bundeskanzlers in Kenntnis der Voraussetzungen des Art. 68 GG abgelehnt hat und damit die Auflösung wollte.

Die staatsorganisationsrechtliche Verfahrenssicherung wird durch die Mitwirkung des Bundespräsidenten vervollständigt, der eine eigenständige Rechtsprüfung im Hinblick auf die Voraussetzungen des Art. 68 GG und eine politische Leitentscheidung in eigener Ver-

20 BVerfG 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05, Beschluss vom 25. August 2005, Rdnr. 133; *Meinhard Schröder*, a.a.O., S. 786, S. 788 verweist darauf, es komme nicht auf eine abstrakte, sondern die konkrete Mehrheit im Bundestag an.

21 BVerfGE 62, S. 1, Rdnr. 135.

22 BVerfG 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05, Beschluss vom 25. August 2005: Beachtenswert Rdnr. 134, die mit dem Satz beginnt: „Die Verfassung zielt auf eine *parlamentarisch* verankerte Regierung“ (Hervorhebung nicht im Original). Insoweit liegt die Mehrheitsbegründung auch auf der Linie des Sondervotums von *Gertrude Lübke-Wolff*, die ebenfalls im Votum des Bundestages das maßgebliche Kriterium dafür sieht, dass der Bundespräsident den Bundestag auflösen kann.

23 BVerfG 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05, Beschluss vom 25. August 2005, Rdnr. 155.

24 BVerfG 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05, Beschluss vom 25. August 2005, Rdnr. 159.

25 BVerfG 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05, Beschluss vom 25. August 2005, Rdnr. 157.

26 Bundestagsdrucksache 15/5825 vom 27. Mai 2005.

antwortung zu treffen hat. Dieser darf das Votum des Parlaments nicht etwa vernachlässigen. Da es wegen des freien Mandats rechtlich ausgeschlossen und faktisch auch kaum durchführbar ist, die Motivation der Abgeordneten zu erforschen, muss der Bundespräsident das Votum so nehmen, wie es ausfällt<sup>27</sup>: Wird der Antrag abgelehnt, fehlt die Zustimmung des Parlaments zu Person und / oder Sachprogramm des Bundeskanzlers.<sup>28</sup> Das gewaltenteilende Zusammenspiel und die im Grundgesetz angelegte gegenseitige politische Kontrolle der drei Verfassungsorgane<sup>29</sup> setzen den vom Grundgesetz garantierten freien Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum voraus. Dies reduziert die Kontrolle des BVerfG auf die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen und verhindert eine politische Kontrolle der beteiligten Organe und letztlich eine andere politische Beurteilung der Situation durch den Senat anstelle der beteiligten Verfassungsorgane.<sup>30</sup> Insoweit greift das Gericht den schon 1983 aufgestellten Maßstab auf, nach der der Lagebeurteilung durch den Bundeskanzler keine andere Einschätzung eindeutig vorzuziehen sei.<sup>31</sup>

All dies verdeutlicht, dass dem Bundestag eine entscheidende, wenn nicht sogar *die* entscheidende Rolle zukommt.<sup>32</sup> Das Parlament hat – anders als dies die öffentliche Reaktion auf das Urteil glauben machen will – das Heft in der Hand. Die Entscheidung stellt dem Bundeskanzler kein Auflösungsrecht zur Seite.<sup>33</sup> Ohne Zustimmung des Parlaments ist der Bundestag nicht aufzulösen.

27 Anders läge der Fall nur, wenn es bei der Abstimmung nachweisbar Manipulationen gegeben hätte; ein Indiz könnte zum Beispiel sein, wenn die Abstimmung über die Vertrauensfrage verloren geht, weil sich nur die Abgeordneten-Minister enthalten: denn hier stehen freies Mandat und Kabinettsdisziplin in Konkurrenz; vgl. auch *Meinhard Schröder*, a.a.O., S. 786, S. 788.

28 Diejenigen, die für eine materielle Auflösungslage den „Minderheitenkanzler“ für notwendig erachten, zumindest aber die Niederlage des Bundeskanzlers in einer entscheidenden Frage, übersehen, dass der Wortlaut des Art. 68 GG eine solche Interpretation nicht trägt; auch die historische Auslegung spricht eher dagegen, vgl. *Karlheinz Niclauff*, a.a.O., S. 40, S. 42 f.; *Axel Hopfäuf*, Zur Entstehung des Artikel 68 GG, in: *AöR*, 108 (1983), S. 391, S. 403.

29 So auch *Karlheinz Niclauff*, a.a.O., S. 40, S. 43 f.

30 Vgl. BVerfG 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05, Beschluss vom 25. August 2005, Rdnr. 160 ff.

31 BVerfG 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05, Beschluss vom 25. August 2005, Rdnr. 165.

32 Ähnlich auch *Jörn Ipsen*, a.a.O., S. 1147, S. 1150, der zutreffend bemängelt, dass das BVerfG in seiner Subsumtion die zuvor aufgestellte abstrakte Bedeutung des Bundestages relativiert („quantité négligeable“).

33 So aber etwa die Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages *Antje Vollmer* im Tagesspiegel-Triolog vom 4. September 2005: „Der Regierungschef hat jetzt faktisch ein ‚Parlamentsauflösungsrecht‘ in seinen Werkzeugkasten bekommen. Unbotmäßige Abgeordnete können gerade bei knappen Mehrheiten leichter als bisher in ihrem Widerspruchsgeist gezügelt werden. Ein Kanzler mit präsidentialen Vollmachten erscheint am Horizont. Es ist kein Zufall, dass wir es gleichzeitig zunehmend mit ‚Kanzlerwahlkämpfen‘ zu tun haben, die sich auf den amtierenden Regierungschef und seine Herausforderer(in) konzentrieren. Die Abgeordneten, die ihr Mandat direkt vom Wähler haben, drohen hinter dem Theaterdonner von auflösungsgerichteten Vertrauensfragen und Kanzler-Duellen zu verschwinden.“ (<http://archiv.tagesspiegel.de/archiv/04.09.2005/2032425.asp>) Anders zum Beispiel *Wolfgang Schäuble*, in: Tagesspiegel vom 28. August 2005, Text abrufbar unter <http://www.wolfgang-schaeuble.de/texte/050828tsp.pdf> sowie *Richard Schröder*, in: ebenda, Text abrufbar unter <http://archiv.tagesspiegel.de/archiv/28.08.2005/2015872.asp>.

#### 4. Was bewirkt ein Selbstauflösungsrecht?

Die Einführung eines Selbstauflösungsrechts für den Bundestag – so äußern sich prominente Kritiker der Entscheidung<sup>34</sup> – sei das probate Mittel, den Auswirkungen des Urteils entgegenzuwirken und das Parlament zu stärken. Dieses Argument ist nicht neu und hat bereits nach den Bundestagsauflösungen 1973 und 1983 eine Rolle gespielt.<sup>35</sup> Zweifelsohne bedeutet die Einführung des Selbstauflösungsrechts für sich genommen eine Stärkung des Parlaments. Man könnte es als Krone der Repräsentation bezeichnen, wenn der Repräsentant seinen Auftrag an den Souverän zurückgeben kann. Insbesondere wird zur Begründung auch auf das Selbstauflösungsrecht in den Landesverfassungen verwiesen<sup>36</sup>, wo es in der Tat besonders ausgeprägt ist<sup>37</sup>, zumal es von der landesverfassungsrechtlichen Ebene

34 Antje Vollmer, a.a.O.; ähnlich Volker Epping, a.a.O., in: *Recht und Politik* 2005, S. 197, S. 202; Rudolf Wassermann, *Die manipulierte Verfassung*, in: *Recht und Politik* 2005, S. 86.

35 Vgl. nur Norbert Achterberg, *Parlamentsrecht*, Tübingen 1984, S. 206 ff.; Ralf Müller-Terpitz, in: Wolfgang Löwer / Peter J. Tettinger, *Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Stuttgart 2002, Art. 35, Rdnr. 7; Gemeinsame Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 vom 5. November 1993, S. 87; Burkhard Hirsch / Andreas Hirsch, a.a.O., S. 387, S. 395 f.

36 Es lassen sich insoweit fünf unterschiedliche Systeme identifizieren: Das eigene Recht des Parlaments, sich aufzulösen (Selbstaufhebungsrecht); das Recht des Souveräns, einen Landtag abzurufen (plebiszitäre Parlamentsauflösung); die Auflösung bei Handlungsunfähigkeit des Parlaments, eine neue Regierung zu bilden beziehungsweise einen neuen Regierungschef zu wählen; die Auflösung bei negativer Beantwortung einer Vertrauensfrage, das heißt dem Verlust der parlamentarischen Mehrheit der Regierungskoalition sowie das Recht der Regierung, das Parlament aufzulösen, vgl. Marco Althaus, *Die Parlamentsauflösung*, <http://www.dipa-berlin.org/wissen/aufsatz/parlamentsaufloesung/>.

37 Baden-Württemberg: Art. 43 (Landtagsauflösung durch Volksabstimmung); Bayern: Art. 18 Abs. 1 (Selbstaufhebung mit Beschluss der Mehrheit seiner Mitglieder), Abs. 3 (auf Antrag einer Million Wahlberechtigter); Berlin: Art. 39 Abs. 2 (Selbstaufhebung mit Beschluss von 2/3 seiner Mitglieder), Abs. 3 (Beendigung der Wahlperiode durch Volksentscheid); Brandenburg: Art. 62 Abs. 2 (Selbstaufhebung mit Beschluss von 2/3 seiner Mitglieder); Bremen: Art. 76 lit. a (Selbstaufhebung mit Beschluss von 2/3 seiner Mitglieder), lit. b (Beendigung der Wahlperiode durch Volksentscheid); Hamburg: Art. 11 Abs. 1 (Selbstaufhebung mit Beschluss der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder); Hessen: Art. 80 (Selbstaufhebung mit Beschluss der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder); Mecklenburg-Vorpommern: Art. 27 Abs. 2 (Selbstaufhebung mit Beschluss von 2/3 seiner Mitglieder); Niedersachsen: Art. 10 (Selbstaufhebung mit Beschluss von 2/3 der anwesenden Mitglieder, mindestens der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder); Nordrhein-Westfalen: Art. 35 Abs. 1 (Selbstaufhebung mit Beschluss der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder), Abs. 2 in Verbindung mit Art. 68 Abs. 3 (Beendigung der Wahlperiode durch Volksentscheid); Rheinland-Pfalz: Art. 84 (Selbstaufhebung mit Beschluss der Mehrheit seiner Mitglieder); Saarland: Art. 69 (Selbstaufhebung mit Beschluss von 2/3 seiner Mitglieder); Sachsen: Art. 58 (Selbstaufhebung mit Beschluss von 2/3 seiner Mitglieder); Sachsen-Anhalt: Art. 60 (Selbstaufhebung mit Beschluss von 2/3 seiner Mitglieder); Schleswig-Holstein: Art. 13 (Selbstaufhebung mit Beschluss von 2/3 seiner Mitglieder); Thüringen: Art. 50 Abs. 2 Ziff. 1 (Selbstaufhebung mit Beschluss von 2/3 seiner Mitglieder). Vgl. Inge Wettig-Danielmeier, *Die erste Selbstaufhebung eines Parlaments. Die niedersächsische Koalitionskrise 1969/1970*, in: ZParl, 1. Jg. (1970), H. 3, S. 269 ff. sowie Richard Ley, *Die Auflösung der Parlamente im deutschen Verfassungsrecht*, in: ZParl, 12. Jg. (1981), H. 3, S. 367 ff. Im europäischen Vergleich gehört das Selbstaufhebungsrecht – soweit ersichtlich – indes nicht zur parlamentarischen Normalausstattung, es findet sich nur in den Verfassungen Litauens (Art. 58), Österreichs (Art. 29 Abs.2), Polens (Art. 98 Abs. 3), Ungarns (Art. 28 Abs. 2) und Zyperns (Art. 67 Ziff.1), vgl. zur Auflösung der Parlamente allgemein jüngst Werner J. Patzelt, *Parlamentsauflösung im internationalen Vergleich*, in: ZSE 2006, S. 120 ff.

seinen verfassungshistorischen Ausgang nahm.<sup>38</sup> Dennoch hatten die „Verfassungseltern“ ein Selbstauflösungsrecht aus guten Gründen nicht vorgesehen, insbesondere um dem Bundestag ein Höchstmaß an Stabilität auf den Weg zu geben. Das Parlament soll sich intensiv um die ihm aufgebene Mehrheitsbildung bemühen und sich nicht durch eine vorzeitige Selbstauflösung seiner Verantwortung entziehen.<sup>39</sup> Das repräsentative System des Grundgesetzes sollte zudem nicht durch das Recht zur Selbstauflösung zugunsten des dem Selbstauflösungsrecht innewohnenden direktdemokratischen Elements durchbrochen werden.<sup>40</sup> Zudem bezweckt auch Art. 68 GG – historisch-teleologisch – eine plebiszitäre Rückkopplung und sollte daher die fehlenden direktdemokratischen Elemente kompensieren.<sup>41</sup> Man kann diese Konstruktion heute anders bewerten, zumal es im politischen Raum auch Bestrebungen zur Einführung weiterer plebiszitärer Instrumente gibt.<sup>42</sup> Aber auch später kam es nicht zur Einführung eines Selbstauflösungsrechts für den Bundestag. Die Frage wurde sowohl im Rahmen der Enquete-Kommission Verfassungsreform 1972 und 1976 sowie durch die Gemeinsame Verfassungskommission 1993 behandelt. In ihrem Schlussbericht aus dem Jahre 1976 schlug die Enquete-Kommission Verfassungsreform vor<sup>43</sup>, einen Art. 39 Abs. 2 GG einzufügen: Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder sollte sich der Bundestag selbst auflösen dürfen, wenn dem Antrag eine Zweidrittelmehrheit zustimmt. Die Gemeinsame Verfassungskommission<sup>44</sup> sprach sich 1993 dafür aus, Art. 39 GG zu ergänzen: Ein Drittel der Mitglieder des Bundestags sollte den Antrag zur Selbstauflösung stellen können, für den Beschluss zur Selbstauflösung war eine Mehrheit von zwei Dritteln vorgesehen. Ein solches voraussetzungsloses Selbstauflösungsrecht entsprechend dem in den Landesverfassungen bewege sich zwischen dem Prinzip unabhängiger Repräsentation für staatliche Führungs- und Leitungsfunktionen staatlicher Organe und dem plebiszitären Prinzip

38 Vgl. *Wolfram Höfling*, Das Institut der Parlamentsauflösung in den deutschen Landesverfassungen, in: DÖV 1982, S. 889, S. 890; *Dieter Umbach*, a.a.O., S. 21 ff.; vgl. auch *Kai Nitschke*, Selbstauflösung ohne Missbrauch, <http://www.das-parlament.de/2005/43/Thema/017.html>; *ders.*, Oft gefordert – nie gewollt, Zur Debatte über ein Selbstauflösungsrecht des Bundestages, <http://www.das-parlament.de/2005/43/Thema/016.html>.

39 Vgl. *Hermann v. Mangoldt*, Die Auflösung des Bundestages, in: DÖV 1950, S. 697 f.; *Pokorni*, Die Auflösung des Parlaments – Bedeutungswandel und Zurücktreten eines Verfassungsinstituts, Bonn 1967, S. 126; *Karlheinz Niclaß*, a.a.O., S. 40, S. 41 ff.

40 Vgl. *Hermann v. Mangoldt*, a.a.O., S. 697 f. und den Bericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drs. 7/5924, S. 39 f.

41 Vgl. *Gertrude Lübke-Wolff*, Abweichende Meinung, Rdnr. 142, 239 f.; *Karlheinz Niclaß*, a.a.O., S. 40, S. 42.

42 Der 14. Bundestag befasste sich im Jahre 2002 auf Initiative der Koalitionsfraktionen mit der Einführung plebiszitärer Elemente auf Bundesebene, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz, BT-Drs. 14/8503 vom 12. März 2002; der Entwurf scheiterte am 7. Juni 2002 an mangelnder Zustimmung der CDU/CSU-Fraktion. In der 15. Wahlperiode hat die FDP einen Gesetzentwurf für ein Referendum zum Verfassungsvertrag eingebracht, vgl. BT-Drs 15/1112 vom 4. Juni 2003; umfassend zur Frage plebiszitärer Elemente im Grundgesetz jüngst *Sebastian Müller-Franken*, Unmittelbare Demokratie und Direktiven der Verfassung, in: DÖV 2005, S. 489 ff.

43 BT-Drs. 6/3829 vom 21.9.1972 und 7/5924 vom 9. Dezember 1976 (Zwischenbericht und Schlussbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform).

44 Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 vom 5. November 1993, S. 87; *Burkhard Hirsch* / *Andreas Hirsch*, a.a.O., S. 387, S. 395 f.; *Rüdiger Sannwald*, Die Beratungen zur Reform des Parlamentsrechts in der gemeinsamen Verfassungskommission, in: ZParl, 25. Jg. (1994), H. 1, S. 15 ff., S. 21 ff.

der Abberufungsmöglichkeit durch Volksentscheid.<sup>45</sup> Allerdings hielt das Einvernehmen über diese Änderung in der Gemeinsamen Verfassungskommission nicht an, so dass dem Vorschlag kein Erfolg beschieden war.

Ein Selbstauflösungsrecht wird unterschiedlich begründet. Nur das Parlament dürfe darüber befinden, ob das Wahlvolk zu den Urnen gerufen werde.<sup>46</sup> Insbesondere könne mit einem Selbstauflösungsrecht eine Gesetzgebungskrise im Parlament behoben werden, um so die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems wiederherzustellen.<sup>47</sup> Auch wenn die Regelungen der Landesverfassungen in der Regel keine Voraussetzungen für das Selbstauflösungsrecht statuieren, werden doch typische Situationen identifiziert, in denen es Anwendung findet: Das Parlament sehe sich etwa außer Stande, eine arbeitsfähige Regierung zu bilden, oder es finde sich keine arbeitsfähige Mehrheit. Auch könne es einen allgemeinen Vertrauensverlust in die Arbeit von Parlament und Regierung geben, aufgrund dessen die Abgeordneten zu der Überzeugung kommen, dass man den gegenwärtigen Problemen nicht mehr gewachsen sei.<sup>48</sup> Das Selbstauflösungsrecht bedeute in diesen Fällen keine Missbilligung der Regierung, wie dies bei einer vom Verlust einer Vertrauensfrage abhängigen Auflösung der Fall sei.<sup>49</sup> Dem Selbstauflösungsrecht käme vor allem die Funktion eines Reserveinstruments für fehlende politische Mehrheiten zu.<sup>50</sup>

Gegen ein voraussetzungsloses, nur im politischen Ermessen des Parlaments stehendes<sup>51</sup> Selbstauflösungsrecht spricht das Interesse an der Stabilität einer einmal gewählten Volksvertretung, auch wenn zuzugeben ist, dass es dort, wo es zugelassen ist, nicht zu instabilen Verhältnissen geführt hat.<sup>52</sup> Das Selbstauflösungsrecht verkürzt das Wahlrecht des Bürgers, das mit dem freien Mandat der Abgeordneten korrespondiert.<sup>53</sup> Das Selbstauflösungsrecht liegt aber quer zum Repräsentativsystem.<sup>54</sup> Doch selbst wenn man über seine Einführung nachdenkt, ist im aktuellen Kontext zu berücksichtigen, dass es mit der Vertrauensfrage gemäß Art. 68 GG letztlich nichts zu tun hat. Je nach Ausgestaltung ist es ein Recht des

45 Vgl. auch Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Schlussbericht, BT-Drs. 7/5924, S. 39 ff.; die Abberufung durch Volksentscheid findet sich in den Landesverfassungen von Baden-Württemberg: Art. 43; Bayern: Art. 18 Abs. 3; Berlin: Art. 39 Abs. 3; Bremen: Art. 76 lit. b.

46 Wolfgang Zeh, in: Der Staat 1983, 163.

47 Vgl. Klaus David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage, Stuttgart u.a. 2004, Art. 11 Rdnr. 2.

48 Ebenda, Art. 11 Rdnr. 3 mit weiteren Nachweisen; Ralf Müller-Terpitz, a.a.O., Art. 35 Rdnr. 3, 7; Claus Meissner, in: Christoph Degenhart / Claus Meissner (Hrsg.), Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, Stuttgart u.a. 1997, § 10 Rdnr. 5.

49 Klaus David, a.a.O., Art. 11 Rdnr. 3.

50 Ralf Müller-Terpitz, a.a.O., Art. 35, Rdnr. 7.

51 So zur nordrhein-westfälischen Regelung ebenda, Art. 35, Rdnr. 8; zur niedersächsischen Regelung Heinzgeorg Neumann, Die Niedersächsische Verfassung, 3. Auflage, Stuttgart u.a. 2000, Art. 10, Rdnr. 3.

52 So weit ersichtlich hat es in den Ländern bislang nur vereinzelt Selbstaufösungen gegeben, etwa in Niedersachsen ein, in Hamburg vier, in Hessen zwei und in Berlin zwei Mal – Christian Pestalozza, Interview in Deutschlandradio Kultur vom 26. August 2005, <http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/kulturinterview/411377/> gibt eine Zahl von zwölf Auflösungen an.

53 Andreas Greifeld, in: Der Staat, 23 (1984), S. 501, S. 519 ff.

54 Klaus Stern, Staatsrecht I, 2. Auflage, München 1984, S. 922 ff.; kritisch demgegenüber Klaus David, a.a.O., Art. 11 Rdnr. 5 und Ralf Müller-Terpitz, a.a.O., Art. 35, Rdnr. 7.

Parlaments, das mit dem erforderlichen Quorum<sup>55</sup> die Legislaturperiode zugunsten von Neuwahlen beenden kann. Auch wenn man das Selbstauflösungsrecht als Gegengewicht zu einer Fremdauflösung durch Regierung oder Staatsoberhaupt verstehen will<sup>56</sup>, ist im Hinblick auf das Grundgesetz festzuhalten, dass Art. 68 GG in der Rechtsprechung des BVerfG gerade keine Fremdauflösung beinhaltet, weil der Bundestag ohne seine explizite Zustimmung keinesfalls aufgelöst werden kann. Ein zusätzliches Selbstauflösungsrecht würde dagegen das austarierte System zwischen Legislative und Exekutive, aber auch das Verhältnis der Parteien im Parlament verändern. Mit einer Selbstauflösung des Bundestages endet auch das Mandat des vom Bundestag gewählten Kanzlers und der zu seiner Regierung gehörenden Minister. Gegenüber der gegenwärtigen Verfassungslage schwächt ein im Grundgesetz verankertes Selbstauflösungsrecht die Exekutive und macht sie deutlich abhängiger. Zum anderen wird die Ausgewogenheit im Parlament beeinträchtigt, weil die Gefahr besteht, dass kleine Fraktionen majorisiert werden, die einer Drohung der großen mit Selbstauflösung ausgesetzt sein können.

Jenseits solcher Wirkungen würde das Selbstauflösungsrecht der befürchteten Stärkung des Bundeskanzlers auch nur entgegenwirken, wenn man zugleich Art. 68 GG abschaffte. Damit würde aber die Balance der Verfassungsorgane verändert, weil man dem Bundespräsidenten eine seiner wenigen echten Befugnisse nähme. Zugleich machte es auch kaum mehr Sinn, die dem Art. 68 GG innewohnende, die Stellung des Bundeskanzlers stärkende Wirkung durch das konstruktive Misstrauensvotum gemäß Art. 67 GG zu korrigieren. Wegen der Kompensationswirkung des Art. 67 GG bedarf es keiner zusätzlichen Waffe „Selbstauflösung“ gegen den Bundeskanzler, deren Wirkung wegen der hohen Quoren<sup>57</sup> von der Opposition abhängig wäre. Insgesamt stellt ein Selbstauflösungsrecht im gegenwärtigen, auf eine möglichst starke Stabilität des politischen Systems ausgerichteten Staatsorganisationsrecht des Grundgesetzes einen Fremdkörper dar.<sup>58</sup> Das gilt jedenfalls dann, wenn man keine materielle Auflösungslage voraussetzt und nur formale Voraussetzungen statuiert. Denn die Selbstauflösung liegt dann im Belieben der großen politischen Parteien, selbst wenn die Mitwirkung anderer Verfassungsorgane vorgesehen sein sollte.<sup>59</sup> Denn wer wollte sich dem Selbstauflösungswunsch eines Parlaments entgegenstellen, zumal wenn hierfür ein hohes Quorum erforderlich ist. Letztlich bleiben daher gravierende Zweifel, ob

55 Die Landesverfassungen stellen für die Selbstauflösung hohe Hürden auf: In elf Ländern ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich, zum Teil muss der Antrag zur Selbstauflösung von einem Drittel (Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Thüringen) oder einem Viertel (Hamburg) der Abgeordneten gestellt werden. Nur in fünf Ländern (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hamburg und Hessen) reicht für die Selbstauflösung die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Landesparlaments (absolute Mehrheit).

56 Vgl. zu diesem Argument für die nordrhein-westfälische Landesverfassung *Ralf Müller-Terpitz*, a.a.O., Art. 35 Rdnr. 3.

57 Von einem Quorum von 2/3, 3/4 oder 4/5 ist meist die Rede; vgl. auch oben Fn. 46.

58 Das Selbstauflösungsrecht wird daher auch als Institutionalisierung öffentlicher Staatswillensbildung gesehen, vgl. hierzu *Stefan Storr*, Die neuen Landtage, in: ZG 2000, S. 116 ff.; zur Ablehnung eines Selbstauflösungsrechts als plebiszitäres Element vgl. *Stephan Rohn / Rüdiger Sannwald*, Die Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission, in: ZRP 1994, S. 65 ff.; *Josef Isensee*, Mit blauem Auge davongekommen – das Grundgesetz, in: NJW 1993, S. 2583 ff.

59 So der Vorschlag von *Völker Busse*, a.a.O., S. 257, S. 259 f.; ein weiterer interessanter Vorschlag zur Reform findet sich bei *Robert Leicht*, a.a.O., S. 204 ff.

eine Selbstauflösung die gewünschte Stärkung des Parlaments bewirken würde.<sup>60</sup> Genauso wie stabile Regierungsmehrheiten in der parlamentarischen Demokratie maßgeblich von der Gestaltung des Wahlrechts abhängen, lässt sich ein selbstbewusstes Parlament kaum durch verfassungsrechtliche Hilfestellungen kreieren. Entscheidend hierfür sind die Qualität der Abgeordneten, ihre gelebte Unabhängigkeit, ihr Selbstbewusstsein und ihr Auftreten gegenüber Regierung und eigener Fraktionsführung.

### 5. Selbstverständnis der Abgeordneten und ihr öffentliches Ansehen

In der Bevölkerung genießen Politiker kein besonders hohes Ansehen. Nimmt man die Äußerungen vom Sommer 2005 ernst, so haben die Vertrauensfrage, die Auflösung des Bundestages und die vorgezogenen Wahlen dem Ansehen der Politik möglicherweise weiteren Schaden zugefügt. Dies mag zum einen daran liegen, dass in der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden ist, der Bundeskanzler habe doch das Vertrauen seiner Abgeordneten besessen<sup>61</sup> – in der Terminologie des Gerichts also keine verdeckte Misstrauenslage vorlag. Zum anderen hat der Bundeskanzler sein Vorgehen auch mit Motiven begründet, die verfassungsrechtlich für sich allein jedenfalls nicht eindeutig dafür ausreichen, um die Voraussetzungen der Vertrauensfrage hinreichend zu erfüllen. Insbesondere die politische Blockadesituation zwischen Bundestag und Bundesrat zählt hierzu.

Zudem steht hinter dem allgemeinen Unbehagen gegenüber der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers ein Bild der Parlamentarier, das jedenfalls von dem in Art. 38 GG vorausgesetzten deutlich abweicht. Gemäß Art. 38 GG sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, an Weisungen und Aufträge nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Trotz dieser verfassungsrechtlichen Stellung werden sie – ob zu Recht oder zu Unrecht – in der Öffentlichkeit anders wahrgenommen. Die Missachtung des Bundestagsvotums vom 1. Juli 2005 durch Teile der Öffentlichkeit wird nur in der Unterstellung verständlich, Abgeordnete entschieden nicht frei, sondern hielten sich allein an die Vorgaben ihrer Partei- und Fraktionsführung. Das allgemeine Vorurteil – auch das der Antragsteller und ihrer Prozessbevollmächtigten – ging ganz offensichtlich dahin, dass die Parlamentarier sich instrumentalisieren lassen und die Abstimmung im Bundestag manipuliert war. Der Eindruck ist kaum von der Hand zu weisen, dass auch die Apologeten eines Selbstauflösungsrechts letztlich das ungute Gefühl haben, ihre Kollegen im Parlament verhielten sich grundsätzlich so, wie der Kanzler oder die Fraktionsspitze es wünschen.

Tatsächlich wird das freie Mandat in der Realität durch vielfältige Zwänge – etwa Fraktions- und Parteidisziplin – begrenzt. Zudem geben die Abgeordneten oftmals kein überzeugendes Bild ab.<sup>62</sup> Nimmt man das Votum vom 1. Juli 2005 der Bedeutung des Bundes-

60 Kritisch auch *Martin Oldiges*, in: *Michael Sachs*, Grundgesetz, 3. Auflage, München 2003, Art. 68 Rdnr. 25; *Hans-Peter Schneider*, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, 3. Auflage, Neuwied 2001, Art. 68, Rdnr. 17; zweifelnd auch *Christian Pestalozza*, Interview, a.a.O.; gegen ein Selbstauflösungsrecht angesichts des durch das BVerfG ausgestaltete Auflösungsrecht gemäß Art. 68 GG *Lutz Gusseck*, Die Vertrauensfrage des Kanzlers nach Art. 68 GG kann entfallen, Echo, in: ZRP 2006, S. 28; früher bereits ablehnend *Hans Hugo Klein*, a.a.O., S. 402, S. 420 f.

61 So insbesondere *Wolf-Rüdiger Schenke*, 2006, a.a.O., S. 26 ff. und *Schneider*, in: ZfP 2006, 121 ff.

62 Beispielhaft hierfür ist der Auftritt des Rechtsanwaltes MdB *Hans-Christian Ströbele* vor dem BVerfG in der mündlichen Verhandlung über die Verfassungsmäßigkeit des Europäischen Haft-

tages und seiner Mitglieder entsprechend ernst – so wie es Bundespräsident und BVerfG getan haben –, so fehlte die Zustimmung des Bundestages zu Person und Sachprogramm des Bundeskanzlers. Immerhin hat es die Mehrheit der Abgeordneten abgelehnt, dem Bundeskanzler ihr Vertrauen auszusprechen.<sup>63</sup> Und die Zahl der ablehnenden Abgeordneten ist eher ein Indiz für eine disparate Meinungslage in den Fraktionen, als dass sie den Rückschluss auf eine wie auch immer geartete Manipulation zulässt. Die Motive für ihr Abstimmungsverhalten haben nur wenige Abgeordnete zu Protokoll gegeben.<sup>64</sup> Eine Interpretation vermeintlicher Gründe verbietet sich daher; damit würde das freie Mandat negiert und die Abgeordneten zu Unrecht diskreditiert.

Selbst wenn in der politischen Wirklichkeit die Freiheit der Abgeordneten durch ihre parteipolitische Abhängigkeit relativiert ist, lässt sich ein möglicher fehlender Einfluss der Parlamentarier auf politische Grundsatzentscheidungen kaum mit der Einführung des Selbstauflösungsrechts des Bundestages beheben, denn dieses ist genau wie Art. 68 GG der Gefahr des Missbrauchs ausgesetzt, wenn Abgeordnete nicht selbstbewusst auftreten und ihre Aufgaben verantwortungsvoll wahrnehmen. Warum sollte die Gefahr der Instrumentalisierung des Parlaments durch Bundeskanzler und Fraktionsführung bei einem Selbstauflösungsrecht geringer sein als bei der Vertrauensfrage?

## 6. Fazit: Verantwortungsvolle Abgeordnete gefragt

Damit sind wir beim entscheidenden Punkt: Wer das Parlament und seine Abgeordneten der Gefahr ausgesetzt sieht, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts dem Kanzler die Möglichkeit gibt, das Parlament zu majorisieren, muss das Selbstverständnis und das Selbstbewusstsein der Abgeordneten stärken – auch gegenüber ihrer eigenen Regierung. Einem Kanzler, der sich keine Mehrheit im Parlament mehr zutraut, müssen die Abgeordneten, die seine Regierung unterstützen, beweisen, dass er noch die Zustimmung zu Person und Sachprogramm besitzt.<sup>65</sup> Anderenfalls sind die Voraussetzungen des Art. 68

befehls – Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2005 – 2 BvR 2236/04: Auf den Vorhalt des Gerichts, es gäbe keine rechtliche bindende Verpflichtung zur uneingeschränkten Umsetzung von Rahmenbeschlüssen der EU im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in deutsches Recht, erwiderte *Ströbele* – wohl wahrheitsgemäß – in etwa, die Bundesregierung habe behauptet, der Rahmenbeschluss sei zwingend eins zu eins umzusetzen und die Abgeordneten hätten dies geglaubt.

63 Von den abgegebenen 595 Stimmen haben lediglich 151 mit Ja, mit Nein haben 296 gestimmt. Es gab 148 Enthaltungen. Der Antrag des Bundeskanzlers hätte eine erforderliche Mehrheit von mindestens 301 Ja-Stimmen erreichen müssen.

64 18 Abgeordnete haben eine persönliche Erklärung abgegeben, vgl. Stenographischer Bericht der 185. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 1. Juli 2005, 17489 A ff. (<http://dip.bundestag.de/btp/15/15185.pdf>).

65 Erwähnenswert ist, dass die Abgeordneten – sieht man von den Antragstellern im Organstreitverfahren ab – angesichts der Abstimmung am 1. Juli 2005 weder der Person noch dem Programm des Bundeskanzler zustimmen wollten. Auch Proteste sind kaum öffentlich geworden, und beim Bundespräsidenten haben sich nur zwei Abgeordnete mit politischen beziehungsweise verfassungsrechtlichen Zweifeln am Verfahren gemeldet. Dass ein Teil der Abgeordneten keinen anderen Bundeskanzler wollte, aber möglicherweise nicht mehr sein Reformprogramm, schadet für Art. 68 GG nicht. Denn das BVerfG hat bestätigt, dass Zustimmung zur Person und zum Sachprogramm auseinander fallen können, BVerfG, 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05, Beschluss vom

GG erfüllt, oder es muss ein anderer Bundeskanzler gewählt werden, der eine ausreichende Mehrheit findet.<sup>66</sup> Es ist kaum zu erwarten, dass das Selbstauflösungsrecht das Verhältnis vom Bundeskanzler zum Parlament zugunsten des Bundestages verändern würde. Selbstbewusste und fachkundige Mandatsträger sind gefragt. So selbstverständlich, wie die Abgeordneten im Alltagsgeschäft Fraktionsdisziplin als die notwendige Voraussetzung für das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie anerkennen und ausüben, so verantwortungsvoll müssen sie in Situationen gefährdeter Handlungsfähigkeit auch die prinzipielle Unabhängigkeit nutzen, die ihnen das freie Mandat garantiert. Mit den Worten des Bundestagspräsidenten *Norbert Lammert*: „Im Bundestag schlägt das Herz der Demokratie oder es schlägt nicht. Das Parlament ist im Übrigen nicht Vollzugsorgan der Bundesregierung, sondern sein Auftraggeber.“<sup>67</sup>

25. August 2005, Rdnr. 180; vgl. schon *Volker Epping*, in: *Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck*, Bonner Grundgesetz, 5. Auflage, München 2005, Art. 68 Rdnr. 24; *Ute Mager*, in: *Ingo v. Münch/Philip Kunig*, Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage, München 2004, Art. 68 Rdnr. 16.

66 Anders aber *Volker Busse*, a.a.O., S. 257, S. 259, der eine politische Beschädigung eines zurückgetretenen Kanzlers als Argument gegen die Forderung eines Rücktritts anführt.

67 Die Rede ist abrufbar unter <http://www.bundestag.de/parlament/praesidium/reden/2005/013.html>.

## Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes

*Werner Reutter*

Die „demokratie- und effizienz hinderlichen Verflechtungen“ zwischen Bund und Ländern provozieren nicht nur Reformstau und Politikblockaden, sondern führen auch zu „langwierigen und komplizierten Entscheidungsprozesse[n]“ – das zumindest war eines der zentralen Argumente, mit dem 2006 die Notwendigkeit einer Föderalismusreform begründet wurde.<sup>1</sup> Im Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes hieß es denn auch: „Bei der Gesetzgebung des Bundes haben die ausgeprägten Zustimmungsbefugnisse der Länder über den Bundesrat bei unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnissen in Bund und Ländern immer wieder zu Verzögerungen oder sogar Verhinderung wichtiger Gesetzesvorhaben [...]

1 Deutscher Bundestag, BT-Drs. 16/813, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c), 07.03.2006, in: <http://dip.bundestag.de/btd/16/008/1600813.pdf> (Stand: 20. April 2006), S. 7. Der Entwurf stammt von den Fraktionen der SPD und CDU/CSU und wurde nach Anhörungen mit den vom Rechtsausschuss empfohlenen Änderungen (BT-Drs. 16/2010) vom Bundestag in seiner 44. Sitzung am 30. Juni 2006 angenommen. Der Bundesrat stimmte am 7. Juli 2006 dem Gesetzespaket zu.