



**Walter Hallstein – Institut
für europäisches Verfassungsrecht
Humboldt-Universität zu Berlin**

– WHI-Materials 2/2006 –

**Auflösungsgerichtete Vertrauensfrage
Übungsfall**

Mattias Wendel*

* *Mattias Wendel*, Maître en Droit (Paris I) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walter Hallstein – Institut für europäisches Verfassungsrecht, Lehrstuhl Prof. Dr. Ingolf Pernice.

Sachverhalt

Die Bundesregierung und insbesondere Bundeskanzler S von der S-Partei sehen sich wegen des von ihnen eingeschlagenen Reformkurses in den Bereichen des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme in der öffentlichen Diskussion zunehmend massiver Kritik ausgesetzt. Auch parteiintern nimmt die Zahl der Gegner des Reformprogramms zu. Berichte und Gerüchte um Parteiaustritte und die Gründung einer neuen „Partei der sozialen Gerechtigkeit (PSG)“ mehren sich in der Presse. Als auch noch eine Landtagswahl in einem traditionell von der S-Partei geführten Bundesland verloren geht, möchte S für den Herbst 2005 Neuwahlen auf Bundesebene erreichen, obwohl die laufende Legislaturperiode regulär erst im Herbst 2006 endet.

In einer Regierungserklärung führt S dazu aus, er strebe nach einer neuen Legitimationsbasis für seine Politik, gerade auch im Hinblick auf die gegen seine Politik gerichteten „Blockadehaltung“ des Bundesrates. Obwohl die Koalitionsfraktionen im Bundestag – die nur über eine Mehrheit von drei Stimmen verfügen – sogar in jüngster Zeit alle Gesetzesentwürfe der Regierung im Parlament beschlossen hatten, befürchtet S für die Zukunft eine abnehmende Unterstützung seines Kurses in der eigenen Fraktion, welche die Handlungsfähigkeit der Regierung in Frage stelle. Durch diese nach außen nicht sichtbare „schleichende Erosion der fraktionsinternen Vertrauensgrundlagen“ sehe er sich veranlasst, sich das Misstrauen der Abgeordneten aussprechen zu lassen, um so den Weg zu Neuwahlen zu ebnen.

Am 27.6.2005 stellt S, wie geplant, einen Antrag, „ihm das Vertrauen auszusprechen“. Am 1.7.2005 findet diesbezüglich eine ausführliche Beratung im Bundestag statt. Als im Verlauf der Debatte ein Redner der Oppositionspartei C auf die Möglichkeit hinweist, man könne statt einer Neuwahl des Bundestages auch einen anderen Kanzler durch den jetzigen Bundestag wählen lassen, entgegnet der danach redende Fraktionsvorsitzende der S-Partei M, für einen anderen Kanzler werde sich im Bundestag keine Mehrheit finden lassen, schließlich stünden seine Fraktion sowie der Koalitionspartner „geschlossen hinter S“. In der im Anschluss an die Debatte folgenden namentlichen Abstimmung stimmen 151 Abgeordnete mit „Ja“ und 296 mit „Nein“. Die restlichen Abgeordneten – ausschließlich Angehörige der Koalitionsparteien – enthalten sich (BT zu dieser Zeit insgesamt: 601 Sitze).

Daraufhin schlägt S dem Bundespräsidenten K vor, den Bundestag aufzulösen. Dieser kommt in eigener Überzeugung, u.a. nach einem langen Gespräch mit S, zu dem Ergebnis, dem Antrag zu entsprechen. Der von S geltend gemachte Vertrauensschwund könne nicht eindeutig widerlegt werden. Zudem sehe er, K, in Neuwahlen einen richtigen Schritt, um die Handlungsfähigkeit der Politik wiederherzustellen. K ordnet – mit ordnungsgemäßer Gegenzeichnung des S – am 21.7.2005 die Auflösung des BT an.

Der fraktionslose Abgeordnete X – ehemals Mitglied der S-Partei – sieht die Lage anders. Er fühlt sich in seinem Recht als Abgeordneter verletzt. S habe rechtsmissbräuchlich die Vertrauensfrage in eine „Misstrauensfrage“ umgedeutet, obwohl er sich einer Mehrheit sicher sein konnte. Dies beweise bereits die Aussage von M. Die Anordnung der BT-Auflösung durch K sei somit verfassungswidrig.

Ist der Antrag des X vor dem BVerfG begründet?

Lösungshinweise

Begründetheit des Antrags²

Der Antrag ist begründet, wenn die **Auflösungsanordnung des BPräs³** den X in seinen Statusrechten als Abgeordneten, insbesondere aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG, verletzt. Die in Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG festgelegte Dauer der Wahlperiode bringt nicht nur zum Ausdruck, in welchen Abständen die demokratische Legitimation der Volksvertretung durch die Wähler (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) erneuert werden muss, sondern soll dem Deutschen Bundestag auch die wirksame und kontinuierliche Erfüllung seiner Aufgabe ermöglichen. An dieser grundgesetzlichen Gewährleistung hat der Status des einzelnen Abgeordneten Anteil, weshalb eine Verkürzung der laufenden Wahlperiode entgegen den Voraussetzungen des Grundgesetzes zugleich einen verfassungswidrigen Eingriff in diesen Status darstellt.⁴ Daher ist zu prüfen, ob die Auflösungsanordnung des K verfassungswidrig ist.

A. Verfassungsmäßigkeit der Auflösungsanordnung

In Betracht kommt eine Auflösung nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG. Die Auflösungsanordnung ist verfassungsmäßig, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 68 GG erfüllt sind und K auf Rechtsfolgenseite das ihm zustehende Ermessen nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG („kann“) fehlerfrei ausgeübt hat.

Vorfrage – „Prüfungsrecht“ BPräs?

„Der Bundespräsident trifft die Entscheidung, den Bundestag aufzulösen oder aber dem Antrag des Bundeskanzlers nicht Folge zu leisten, als politische Leitentscheidung in eigener Verantwortung. Diese Entscheidung obliegt dem pflichtgemäßen Ermessen des Bundespräsidenten. Ein Ermessen im Rahmen des Art. 68 GG ist dem Bundespräsidenten allerdings nur eröffnet, wenn im Zeitpunkt seiner Entscheidung die Voraussetzungen des Art. 68 GG erfüllt sind (vgl. BVerfGE 62, 1 [35]).

Es bedarf keiner abschließenden Entscheidung, ob der Bundespräsident über eine Evidenzkontrolle hinaus verpflichtet ist, die Einhaltung dieser verfassungsrechtlichen Anforderungen vor seiner Entscheidung zu prüfen. Das Bundesverfassungsgericht kann im Organstreitverfahren mit dem Ziel angeufen werden, die Beachtung von Art. 68 GG zu überprüfen. Kommt eine verfassungsgerichtliche Überprüfung zu dem Ergebnis, dass die Tatbestandserfordernisse des Art. 68 GG nicht erfüllt sind, ist die Auflösung des Deutschen Bundestages verfassungswidrig (BVerfGE 62, 1 [36]).“⁵

I. Tatbestand des Art. 68 GG

1. Formelle Tatbestandsvoraussetzungen

a) „Vertrauensfrage“ des BK

Zunächst muss S überhaupt eine „Vertrauensfrage“ i.S.d. Art. 68 GG gestellt haben. Dagegen spricht zunächst, dass er nicht auf den Ausspruch des Vertrauens, sondern

² Der Fall ist angelehnt an die Entscheidung des BVerfG vom 25.08.2005, BVerfG NJW 2005, 2669 ff.

³ Im Originalfall sprach das BVerfG noch kurz die mit der Auflösungsanordnung einhergehende Neufestsetzung der Wahlen an, die jedoch neben der Auflösungsanordnung nicht selbständig in die Rechte der Abgeordneten eingreifen könne.

⁴ vgl. BVerfGE 62, 1 (32); BVerfG, NJW 2005, 2669 (2669 f.).

⁵ Wiedergegeben in BVerfG, NJW 2005, 2669 (2670).

vielmehr des Missvertrauens abzielte. Rein formal betrachtet stellte er hingegen einen Antrag, „ihm das Vertrauen auszusprechen“. Insoweit ist Art. 68 GG jedenfalls einschlägig. Ob im Verhalten des S eine rechtsmissbräuchliche Anwendung des Instrumentes der Vertrauensfrage zu sehen ist, ist demgegenüber eine Frage materiell-rechtlicher Erwägungen.⁶

b) Antrag des BK

Der Antrag i.S.d. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG wurde von S am 27.6.2005 gestellt.

c) Keine Mehrheit der Mitglieder des Bundestages

Zudem muss S nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG die Zustimmung der Mitglieder des Bundestages versagt bleiben. Eine Mehrheit der *Mitglieder* des Bundestages wäre unter den gegebenen Umständen – 601 Abgeordnete – ab 301 Stimmen vorhanden. Diese Hürde wurde jedoch mit nur 151 „Ja“-Stimmen (Vertrauensbekundungen) weit unterschritten. Eine Mehrheit der Mitglieder des BT liegt damit nicht vor.

d) Zwischen Antrag und Abstimmung mindestens 48 h

Art 68 Abs. 2 GG setzt zudem voraus, dass zwischen Antrag und Abstimmung 48 h liegen müssen. Das heißt gerade nicht, dass die Abstimmung innerhalb einer 48 h-Frist zu erfolgen hätte, sondern – im Gegenteil – dass zwischen beiden Ereignissen mindestens 48 h liegen müssen.⁷ Die Abstimmung im BT erfolgte erst am 1.7.2005. Damit ist das Mindestanforderungs des 48-stündigen zeitlichen Abstandes nach Art. 68 II GG vorliegend eingehalten.

e) Vorschlag des BK

Ein Vorschlag des BK zur Auflösung i.S.d. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG liegt vor.

f) 21-Tages-Frist

Nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG kann die Auflösung darüber hinaus nur binnen 21 Tagen *nach der Abstimmung*⁸ angeordnet werden. Die Abstimmung erging am 1.7.2005, die Auflösungsanordnung erfolgte am 21.7.2005. Damit wurde auch die Frist nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG eingehalten.

g) Keine Kanzlerwahl durch BT, Art. 68 Abs. 1 Satz 2 GG

Zudem wäre dem BPräs die Auflösung nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 GG dann verwehrt gewesen, wenn der Bundestag einen anderen Kanzler gewählt hätte. So liegen die Dinge hier aber nicht. Folglich war das Auflösungsrecht des BPräs auch nicht nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 GG ausgeschlossen.

h) Gegenzeichnung, Art. 58 Satz 1 GG

Grundsätzlich bedürfen Anordnungen und Verfügungen des BPräs nach Art. 58 Satz 1 GG der Gegenzeichnung durch den BK. Eine Ausnahme nach Art. 58 Satz 2 – diese bezieht sich im Fall der BT-Auflösung nur auf Art. 63 GG – liegt hier nicht vor.⁹

⁶ Dieser Prüfungspunkt dient vielmehr der Klarstellung und könnte in einer Klausurlösung ggf. weggelassen werden.

⁷ Vgl. *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 68, Rn. 1.

⁸ Vgl. *Jarras/Pieroth*, GG, Art. 68, Rn. 3.

⁹ Der BK ist ja noch nicht entlassen worden.

Danach war die vorliegende Gegenzeichnung des BK zur Gültigkeit der Auflösungsanordnung auch notwendig.

i) Zwischenergebnis

Damit liegen alle formellen Tatbestandsvoraussetzungen vor.

2. Materielle Tatbestandsvoraussetzung

Das von S im Kern verfolgte Ziel, durch die Aussprache des *Misstrauens* seitens der Parlamentarier Neuwahlen herbeizuführen, könnte jedoch rechtsmissbräuchlich sein und gegen das Grundgesetz verstoßen.

a) Ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal?

Fraglich ist, ob Art. 68 GG – auf Tatbestandsebene – neben den genannten formellen überhaupt weitere materiellrechtliche Voraussetzungen für die Vertrauensfrage aufstellt, die einem möglichen „Missbrauch“ entgegenstünden.

aa) Art. 68 GG nur für nicht auflösungsgerichtete (sog. echte) Vertrauensfragen?

So wäre denkbar, dass Art. 68 GG als Instrument der Stabilitätswahrung und Krisenbewältigung nur dann in verfassungsmäßiger Weise herangezogen werden könnte, wenn der Kanzler auch tatsächlich die Erlangung des Vertrauens beabsichtigte. Damit wären in jedem Fall diejenigen „Missbrauchsfälle“ ausgeschlossen, in denen sich der Kanzler der Vertrauensfrage bediente, um zu einem für ihn und seine Partei nach den Meinungsumfragen günstigen Zeitpunkt durch ein „inszeniertes“ Scheitern nach Art. 68 GG seine Mehrheit im Parlament durch Neuwahlen auszubauen.

Eine auflösungsgerichtete (sog. unechte) Vertrauensfrage wäre damit generell unzulässig.

bb) Argumente gegen eine materielle Beschränkung des Art. 68 GG

Der klare **Wortlaut** von Art. 68 GG stellt jedoch kein weiteres Merkmal neben den genannten formellen Voraussetzungen auf. Insbesondere über die Motive, aus denen heraus der BK die Vertrauensfrage stellt, trifft Art. 68 GG keine Regelungen. Art. 68 GG ist folglich auch nicht zu entnehmen, der Kanzler dürfe die Vertrauensfrage nur mit dem Ziel stellen, das Vertrauen auch tatsächlich zu erlangen. Hinzu kommen die praktischen Schwierigkeiten, die wahren (subjektiven) Motive des Kanzlers in einem objektivierten Verfahren zu beleuchten.

Selbst die gegenüber dem generellen Ausschluss einer auflösungsgerichteten Vertrauensfrage abgeschwächte Forderung eines einschränkenden Tatbestandserfordernisses, das die Möglichkeit einer unechten Vertrauensfrage auf politische Krisensituationen beschränkt, stößt auf ähnliche Bedenken: Denn die primär **politisch zu bewertende Frage** einer solchen „materiellen Auflösungslage“ (dazu näher cc) ist mit verfassungsgerichtlichen Erkenntnismitteln nur begrenzt beantwortbar.

Insbesondere die **Entscheidung des Parlaments**, das als Bundesorgan zur Abstimmung berufen ist, **würde in Frage gestellt**, wenn man versuchte, „Wahrheit oder Inszenierung“ einer verfassungsrechtlich geforderten instabilen Lage durch andere Indizien, wie etwa das vorherige Abstimmungsverhalten der Parlamentarier oder Äußerungen anderer Akteure in Öffentlichkeit und Medien zu belegen und damit Außenstehende zum Richter über die Existenz politischen Vertrauens zu machen. Die

Vertrauensfrage ist zudem weniger eine wirklichkeitsbeschreibende *Wissenserklärung*, als vielmehr eine „**wirklichkeitsformende (performative) Willensbekundung**“.¹⁰

Die Anerkennung eines materiellrechtlichen Kriteriums würde insoweit zu erheblicher **Rechtsunsicherheit** hinsichtlich des Umfangs der Zulässigkeit einer Vertrauensfrage führen.

Zudem kann Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG, der dem BPräs ein **Ermessen** hinsichtlich seiner Entscheidung einräumt, so verstanden werden, dass dieser als **Kontrollorgan** auf *Rechtsfolgenseite* prüfen soll, ob eine Auflösung angesichts der politischen Lage opportun erscheint oder nicht. Eine materielle Auflösungslage als zwingende Voraussetzung zu fordern, heißt aber gerade, diese Frage dem Ermessen des BPräs zu entziehen und demgegenüber verbindlich auf *Tatbestandsseite* zu verankern. Der Ermessensspielraum des BPräs als unparteiisches *politisches* Kontrollorgan würde sich so verengen.

Danach würde eine auflösungsgerichtete Vertrauensfrage (sog. unechte Vertrauensfrage) folglich immer unter Art. 68 GG fallen.¹¹

cc) Argumente für das einschränkende Tatbestandsmerkmal einer „materiellen Auflösungslage“ (hM, BVerfG)

Für das einschränkende Erfordernis einer „materiellen Auflösungslage“ spricht aber zunächst, dass das GG in bewusster **Abkehr zu den historischen Erfahrungen der Weimarer Republik** konzipiert wurde, in welcher die geringen verfassungsrechtlichen Hürden einer vorgezogenen Parlamentsauflösung für erhebliche politische Instabilität sorgten.¹²

Zudem kennt das **Grundgesetz kein Selbstaufhebungsrecht** des Parlaments. Ein inszenierter Vertrauensverlust käme aber – soweit der BPräs sich dem nicht entgegenstellte – einer Selbstaufhebung gleich. Aus dem **systematischen Zusammenhang** mit Art. 63 und 67 GG heraus gibt Art. 68 GG dem Bundeskanzler also kein Mittel in die Hand, gemeinsam bzw. kollusiv mit einer ihn verlässlich tragenden Parlamentsmehrheit einen ihm geeignet erscheinenden Neuwahltermin voraussetzungslos zu bestimmen.¹³ Angesichts der Verschränkung von Exekutive und Legislative – insbesondere durch Partei- und Fraktionszwang – bedarf es also insoweit eines **Schutzes des Parlamentes vor sich selbst**.¹⁴

Dieser darf allerdings nur soweit gehen, wie es **Sinn und Zweck** von Art. 68 erfordern: Das Grundgesetz erstrebt mit Art. 63, Art. 67 und Art. 68 in aller erster Linie 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 des Deutschen Bundestages hinter sich weiß. Das Grundgesetz enthält in den Art. 63 Abs. 4 Satz 3 und 81 GG besondere Vorschriften,

¹⁰ Abweichende Meinung der Richterin *Lübbe-Wolff*, BVerfG NJW 2005, 2669 (2679 f., 2682) – Hervorheb. d. Verf.

¹¹ Weitere Argumente siehe bei *Lübbe-Wolff*, BVerfG NJW 2005, 2669 (2679 ff.)

¹² Vgl. BVerfG, NJW 2005, 2669 (2671).

¹³ BVerfGE 62, 1 (42 f.); BVerfG, NJW 2005, 2669 (2671).

¹⁴ Vgl. die Analyse der Argumentation des BVerfG bei *Ipsen*, Die Auflösung des Deutschen Bundestages – eine Nachlese, NVwZ 2005, 1147 (1149).

um in einer politischen Krise notfalls auch eine Minderheitsregierung handlungsfähig zu halten. In erster Linie bietet es jedoch Auswege, die auf die Wiederherstellung **stabiler Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag gerichtet sind**.¹⁵

Die auf Auflösung gerichtete Vertrauensfrage ist somit als eine dem Zweck des Art. 68 GG entsprechende Maßnahme dann gerechtfertigt, wenn sie der **Wiederherstellung einer ausreichend parlamentarisch verankerten Bundesregierung** dient. Dies setzt jedoch zunächst überhaupt eine destabilisierte Lage voraus.

Demnach fällt die auflösungsgerichtete Vertrauensfrage durch eine **teleologische Reduktion** nur dann unter Art. 68 GG, wenn eine **materielle Auflösungslage** besteht, die die Handlungsfähigkeit der amtierenden Regierung bedroht.

dd) Zwischenergebnis

Die Stellung einer Vertrauensfrage seitens S war also dann nicht verfassungswidrig, wenn tatsächlich eine materielle Auflösungslage vorgelegen hat.

b) Kontrolldichte/Prüfungsumfang des BVerfG¹⁶

Zu berücksichtigen sind allerdings die oben angeführten Einwände, dass sich das tatsächliche Vorliegen einer solchen materiellen Auflösungslage mit verfassungsgerichtlichen Erkenntnismitteln nur begrenzt beantworten lässt, ohne die politische Handlungsfähigkeit der betreffenden Akteure unangemessen zu beschränken.¹⁷

Für eine **verminderte Kontrolldichte** des BVerfG spricht zunächst, dass die Frage der politischen Handlungsfähigkeit einer Regierung maßgeblich davon abhängt, 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.¹⁸ Hinzu kommt der Umstand, dass dasjenige, **was im politischen Prozess in legitimer Weise nicht offen ausgetragen wird**, unter den Bedingungen des politischen Wettbewerbs **auch gegenüber anderen Verfassungsorganen nicht vollständig offenbart werden muss**.¹⁹ Auch der Mechanismus des Art. 68 mit seiner **dreistufigen Verantwortungskette** vom BK über den BT bis hin zum BPräs spricht insoweit für eine verminderte Kontrolldichte.

„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. Die **Verantwortungskette beginnt mit dem Bundeskanzler**, weil ohne seinen Antrag kein Weg zur Auflösung des Deutschen Bundestages führt. (...) 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**

¹⁵ BVerfG, NJW 2005, 2669 (2670).

¹⁶ Hinweis zum Aufbau: Diese Frage könnte auch zu Anfang der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit behandelt werden. Da die Anerkennung einer begrenzten Kontrolldichte als „judicial restraint“ aber gewissermaßen einen Ausgleich für das geforderte ungeschriebene materielle Tatbestandsmerkmal ist, bietet es sich an, vor der eigentlichen Subsumtion auf sie einzugehen, falls man die Notwendigkeit eines materiellen Tatbestandsmerkmals überhaupt bejaht.

¹⁷ Vgl. BVerfG, NJW 2005, 2669 (2672).

¹⁸ BVerfG, NJW 2005, 2669 (2672).

¹⁹ Vgl. BVerfG, NJW 2005, 2669 (2672).

eigenen Auflösung mitzuwirken. Auch bei knapper Mehrheit der Regierungskoalitionen könnte der Bundeskanzler allein mit der Opposition nicht die Auflösung herbeiführen. Der Bundeskanzler könnte noch nicht einmal in rechtlich verbindlicher Weise Minister, die zugleich Abgeordnete des Deutschen Bundestages sind, als Mitglieder der Regierung anweisen, in der gewünschten Weise abzustimmen; **das freie Abgeordnetenmandat geht insoweit vor.** Das Parlament kann nicht nur die Vertrauensfrage positiv beantworten, sondern es hat auch die Möglichkeit, einen neuen Bundeskanzler zu wählen. So ist im Jahr 1982 der Versuch des Bundeskanzlers Helmut Schmidt, auf dem Weg des Art. 68 GG zu Neuwahlen zu gelangen, durch die auf Grund von Art. 67 GG erfolgte Wahl von Helmut Kohl zum Kanzler unterbunden worden. (...) Als drittes Verfassungsorgan hat schließlich der **Bundespräsident** nach eigener politischer Beurteilung die Auflösung **angeordnet.** Dem **vorgelagert** hat der Bundespräsident bereits in eigener Verantwortung **auch eine rechtliche Beurteilung der Voraussetzungen des Art. 68 GG vorgenommen.** Auch wenn er sich **dabei nur auf eine Evidenzkontrolle im Hinblick auf einen möglichen Missbrauch** durch Bundeskanzler oder Bundestag beschränkt, so hat doch sein Wort als **pouvoir neutre** im Hinblick auf den **Umfang der gerichtlichen Kontrollidichte Gewicht.** Der Bundespräsident ist ein vom Grundgesetz in diesem Verfahren eigens vorgesehenes **unabhängiges Verfassungsorgan, das zur Rechtsprüfung ebenso befugt wie sodann zu einer politischen Leitentscheidung im Hinblick auf die Anordnung oder Ablehnung der Auflösung berufen ist.** Der Bundespräsident verfügt über eigene Möglichkeiten, auch die des persönlichen und vertraulichen Gesprächs, sich ein Bild davon zu machen, ob die Handlungsfähigkeit der Regierung in einer dem Zweck des Art. 68 GG entsprechenden Weise gefährdet oder bereits verloren gegangen ist.²⁰

Die Regelungen des Grundgesetzes heben also die Kontrolle politischer Herrschaft gegenüber einer **überproportionalen Verrechtlichung des politischen Prozesses** hervor. Vertraut werden soll in erster Linie auf das in Art. 68 GG angelegte System der gegenseitigen politischen Kontrolle und des politischen Ausgleichs zwischen den beteiligten obersten Verfassungsorganen. Insbesondere **dem Kanzler²¹ steht also eine Einschätzungsprärogative** hinsichtlich des Vorliegens einer Krisensituation zu. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht zu prüfen, ob die **Grenzen seines Einschätzungsspielraums** eingehalten sind.²²

c) Vorliegen einer materiellen Auflösungslage in concreto (Subsumtion)

Zudem muss im vorliegenden Fall tatsächlich eine materielle Auflösungslage gegeben sein. Dies wäre angesichts des begrenzten Prüfungsumfanges des BVerfG dann zu verneinen, wenn der Auffassung des BK **eine andere eindeutig vorzuziehen ist.**

aa) Argumente gegen das Vorliegen einer materiellen Auflösungslage

Gegen eine materielle Auflösungslage spricht zunächst, dass BK S sich vor allem auf einen antizipierten, in der Zukunft liegenden und offenbar gegenwärtig nur latent existenten Vertrauensmangel stützt

Zudem scheint die Aussage des Fraktionsvorsitzenden M eindeutig auf eine den Kanzler verlässlich stützende Mehrheit im Parlament hinzuweisen.

²⁰ BVerfG, NJW 2005, 2669 (2673), Hervorh. d. Verf.

²¹ Hier geht es um die Frage, ob *tatbestandlich* eine Krisensituation vorliegt und in welcher Prüfungsdichte das BVerfG dies überprüfen darf. Die Auffassung des BK ist also quasi ein – nur schwer zu widerlegendes – Indiz für das tatbestandliche Vorliegen der „materiellen Auflösungslage“. Auch der BPräs ist hinsichtlich dieser tatbestandlichen Voraussetzung an diese Einschätzung gebunden. Er kann also nicht – es sei denn es läge ein evidenter Missbrauchsfall vor, den der BPräs im Rahmen seines rechtlichen Prüfungsrechts feststellen könnte – nicht einfach die Auflösungsanordnung mit dem Hinweis verweigern, der Tatbestand des Art. 68 läge nicht vor. Allerdings hat er die Möglichkeit, im Rahmen seines *Ermessens (Rechtsfolgenseite)* evtl. zu einer anderen Auffassung zu kommen. Siehe dazu unten!

²² Vgl. BVerfG, NJW 2005, 2669 (2673).

Auch die zuvor vom Parlament angenommenen Gesetzesentwürfe der Regierung sprechen gegen eine materielle Auflösungsfrage.

bb) Argumente für das Vorliegen einer materiellen Auflösungsfrage

Die dem BK zuzubilligende Einschätzungsprärogative und die damit verbundene reduzierte Kontrollstärke des BVerfG führen dazu, dem BK die Wertung zuzubilligen, es handle sich um eine **verdeckte Minderheitssituation**. Die Einschätzung des Bundeskanzlers, er sei für seine künftige Politik nicht mehr ausreichend handlungsfähig, ist eine Wertung, die durch das Bundesverfassungsgericht schon praktisch nicht eindeutig und nicht vollständig überprüft werden kann und ohne Beschädigung des politischen Handlungssystems auch nicht den üblichen prozessualen Erkenntnismitteln zugänglich ist.²³

Die in den Medien beschriebenen Parteiaustritte sowie die Bildung einer neuen Partei lassen jedoch die Wertung des BK gerade nicht als gänzlich unplausibel erscheinen.

Die Aussage des Fraktionsvorsitzenden M kann zudem auch so verstanden werden, dass er lediglich feststellen wollte, dass eine Mehrheit für ein konstruktives Misstrauensvotum nach Art. 67 GG nicht vorlag.²⁴ Schließlich kann der Fraktion ihr eigener Kanzler – gewissermaßen als das „kleinere Übel“ – lieber sein, als ein anderer Kandidat, ohne dass damit zwingend Aussage eine über die Billigung der programmatischen Ausrichtung des Kanzlers verbunden wäre.

Schlussendlich vermag das jüngste Abstimmungsverhalten der Koalitionsfraktionen zwar einen Hinweis darauf geben, dass die gegenwärtige Krisenlage (noch) nicht besonders groß ist. Jedoch kann darin keine eindeutige Widerlegung des Konfliktpotenzials für die Zukunft gesehen werden, die es rechtfertigte, eine Überschreitung des Ermessensspielraums seitens des BK festzustellen.

d) Zwischenergebnis

Damit liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 68 GG vor.

II. Rechtsfolge - Ermessen

Zudem hätte BPräs K bei der Anordnung der Auflösung des BT nicht ermessensfehlerhaft handeln dürfen. Dies wäre der Fall, wenn er fälschlicherweise angenommen hätte, dass ihm gar kein Ermessen zustünde (Ermessensausfall), wenn er gänzlich sachfremde und den Regelungen des Grundgesetzes widersprechende Erwägungen in seinen Entscheidungsprozess hätte einfließen lassen (Ermessensfehlergebrauch), oder wenn er die ihm zustehenden Ermessensgrenzen überschritten hätte (Ermessensüberschreitung).

K traf die Entscheidung im Bewusstsein seiner eigenen politischen Entscheidungsfreiheit. Er ordnete die Auflösung an, um durch Neuwahlen die politische Handlungsfähigkeit wiederherzustellen. Sachfremde Erwägungen, die in seinen Entscheidungsprozess eingeflossen wären, sind insoweit nicht ersichtlich. Verstöße gegen andere grundgesetzliche Regelungen oder Prinzipien – insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – liegen zudem nicht vor.

²³ BVerfG, NJW 2005, 2669 (2672).

²⁴ So das BVerfG, NJW 2005, 2669 (2675 f.) in Bezug auf die Äußerungen des damaligen SPD-Fraktions- und Parteivorsitzenden Franz Müntefering.

K handelte somit ermessensfehlerfrei.²⁵

III. Ergebnis

Damit war die Auflösungsanordnung des BPräs K verfassungsmäßig. Der Abgeordnete X ist damit nicht in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt. Der Antrag ist unbegründet.

Literaturhinweise

- BVerfG, NJW 2005, 2669.
- *Ipsen*, Die Auflösung des Deutschen Bundestages – eine Nachlese, NVwZ 2005, 1147.
- *Pestalozza*, Art. 68 GG light oder Die Wildhüter der Verfassung, NJW 2005, 2817.
- Zu den Folgeproblemen der vorgezogenen Bundestagswahl siehe *Sodan/Kluckert*, Rechtsprobleme durch die Nachwahl zum Deutschen Bundestag.

²⁵ Vgl. insoweit BVerfG, NJW 2005, 2669 (2676). Eine Konstellation, in der objektiv eine Krisenlage vorliegt und der BPräs dennoch die Auflösung verweigert, ohne dabei ermessensfehlerhaft zu handeln, erscheint zwar theoretisch möglich, aber doch wenig praxisrelevant. Hier zeigt sich das Problem des Lösungsweges des BVerfG, die zentrale Prüfung nicht im Rahmen des Ermessens des BPräs vorzunehmen, sondern sie in den TB zu verlagern, diesbezüglich allerdings einen beschränkten Prüfungsmaßstab anzulegen. Zur Kritik vgl. auch *Pestalozza*, Art. 68 GG light oder Die Wildhüter der Verfassung, NJW 2005, 2817 (2819).