

Vertrauensfrage – voraussetzungsschwach

von Jakob Maria Mierscheid

Gleichzeitig mit dem Ausgang der amerikanischen Präsidentschaftswahl überschlugen sich auch in Deutschland die politischen Ereignisse: Bundeskanzler Scholz ersuchte noch am selben Tag den Bundespräsidenten um die Entlassung des FDP-Finanzministers Lindner, worauf die FDP auch ihre anderen Minister aus der Regierung zurückzog. Der Bruch der Ampelkoalition war besiegelt. In diesem Zusammenhang kündigte der Kanzler an, daß er die Vertrauensfrage stellen werde. Da ihm aufgrund mangelnder Mehrheit das Vertrauen nicht mehr ausgesprochen werden wird, kann man von vorgezogenen Neuwahlen ausgehen. Sogar ein Termin steht bereits fest: Es soll der 23. Februar sein.

In der Geschichte der Bundesrepublik wurde die Vertrauensfrage insgesamt fünfmal gestellt. Die verschiedenen politischen Anlässe und Konstellationen veranschaulichen den breiten Anwendungsbereich dieses verfassungsrechtlichen Instrumentariums: Durch ihre erstmalige Anwendung (Willy Brandt am 20. September 1972) sollte das parlamentarische Patt durch Neuwahlen aufgelöst werden. Die zweite Vertrauensfrage (Helmut Schmidt am 5. Februar 1982) bezweckte die Stabilisierung der Regierungskoalition. Die dritte, von Kanzler Helmut Kohl am 17. Dezember 1982 gestellt, zielte auf Neuwahlen nach dem erfolgreichen konstruktiven Mißtrauensvotum gegen Helmut Schmidt ab. Im vierten Fall verband am 13. November 2001 Bundeskanzler Gerhard Schröder mit der Vertrauensfrage die Sachfrage des Bundeswehreinsetzes in Afghanistan nach dem 11. September 2001. Schröders Antrag sollte somit die Regierungskoalition in einer strittigen außenpolitischen Angelegenheit disziplinieren. Zuletzt angewendet wurde die Vertrauensfrage am 27. Juni 2005 wiederum von Kanzler Schröder: Er wollte eine als brüchig empfundene Regierungsmehrheit durch Neuwahlen auf eine stabile parlamentarische Grundlage stellen.

Nicht zu verwechseln ist der Vertrauensantrag des Bundeskanzlers gemäß Artikel 68 Grundgesetz (GG) mit dem konstruktiven Mißtrauensvotum gemäß Artikel 67 GG. Spiegelbildlich zur Vertrauensfrage regelt das konstruktive Mißtrauensvotum den Wegfall der parlamentarischen Vertrauensgrundlage von seiten des Parlaments. Trotz inhaltlicher Verwandtschaft sind die Vorschriften somit hinsichtlich ihrer Voraussetzungen und Regelungsrichtung grundverschieden. So ist das konstruktive Mißtrauensvotum ein Rechtsbehelf in der Hand des Bundestages für den Fall, daß das Parlament einer instabilen Regierungskoalition durch konstruktive Wahl eines neuen und anderen Bundeskanzlers ein Ende setzen möchte. Im Gegensatz dazu ist die Vertrauensfrage die Verteidigungswaffe des Bundeskanzlers. Sie dient der Vergewisserung politischer Stabilität, während das Mißtrauensvotum die parlamentarische Reaktion auf die bereits weggebrochene Regierungsmehrheit darstellt.

Die folgenden Überlegungen widmen sich aber nicht einem solchen Mißtrauensvotum, sondern den rechtlichen Fragestellungen um das Institut

Dieser Text erschien zunächst auf dem Blog »Freiburger Standard«, und zwar am 15. November 2024 unter dem Titel »An der Grenze des Verfassungsrechts«. Der Abdruck erfolgt in leicht gekürzter und korrigierter Fassung mit freundlicher Erlaubnis.

der Vertrauensfrage. Sie ist in den beiden Absätzen des Artikels 68 GG geregelt. Darin heißt es:

(1) Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt.

(2) Zwischen dem Antrage und der Abstimmung müssen achtundvierzig Stunden liegen.

In der Vorschrift sind die formellen Voraussetzungen (Antragsrecht des Bundeskanzlers) und die Rechtsfolge in der sogenannten Kannbestimmung zur Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten geregelt. Doch erschöpft sich die Rechtsfolgenseite der Vorschrift nicht darin: Nach einer verlorenen Vertrauensabstimmung wird zunächst nur parlamentarisch festgestellt, daß der Kanzler nicht mehr von einer regierungsfähigen absoluten Mehrheit der Abgeordneten unterstützt werde. Denn neben dem bereits genannten Ersuchen an den Bundespräsidenten um die Auflösung des Bundestages sind auch weitere *modi operandi* denkbar. So steht es dem Bundeskanzler frei, seine Regierung als nunmehr erwiesene Minderheitsregierung weiterzuführen. Auch kann er im Anschluß an die gescheiterte Vertrauensfrage oder aufgrund einer unregierbaren Minderheitskoalition seinen Rücktritt erklären, mit der Folge, daß gemäß Artikel 63 GG ein Nachfolger gewählt werden muß. Des weiteren besteht die außerordentliche Möglichkeit, trotz fehlender Mehrheit im Bundestag im Wege des Gesetzgebungsnotstandes zu regieren. So sieht Artikel 81 I, II GG vor, daß im Falle der Nichtauflösung des Bundestages eine »dringliche« Gesetzesvorlage auch ohne Zustimmung des Bundestages im Rahmen des Gesetzgebungsnotstandes allein auf die Zustimmung des Bundesrates gestützt werden könne. Dies umgeht eindeutig den in den Artikeln 70 ff. GG vorgesehenen Prozeß der Staatswillensbildung und den für den demokratischen Verfassungsstaat konstitutiven Parlamentsvorbehalt. Im Ergebnis ist die Rechtsfolgenseite ausreichend in der Systematik der Verfassung geregelt.

Problematisch sind die materiellen Voraussetzungen des Vertrauensantrags. Denn in welcher politischen Situation darf der Bundeskanzler dem Parlament die Vertrauensfrage stellen, ohne daß sie auf eine Art rechtsmißbräuchliche Akklamation der Regierung hinausliefe? Die Vorschrift selbst hüllt sich darüber in Schweigen. Doch ihre einschneidenden Rechtsfolgen (Auflösung des Bundestages, Neuwahlen oder gegebenenfalls Minderheitsregierung durch Gesetzgebungsnotstand sowie die kodifikatorische Nähe zum konstruktiven Mißtrauensvotum gemäß Artikel 67 GG) lassen keine Zweifel darüber aufkommen, daß es sich bei dem in Artikel 68 GG geregelten Vertrauensantrag um eine Krisenvorschrift handelt. Sie dient der Sicherung legislativer und exekutiver Stabilität und Kontinuität. Im Umkehrschluß bedeutet dies, daß sie zumindest an eine Gefährdung parlamentarischer Stabilität anknüpft. Der Wortlaut der Vorschrift legt nahe, daß die Vertrauensfrage nur bei Zweifeln am Vertrauen des Parlaments durch den Bundeskanzler gestellt werden dürfe und nur mit dem Ziel, tatsächlich ein Vertrauensvotum zu erhalten.

Eine solche Beschränkung der Anwendung auf die echte negative, auflösungsgerichtete Vertrauensfrage ist das unbestrittene Recht des Bundeskanzlers, sofern dieser denn tatsächlich ein Minderheitskanzler ist, das heißt die Verweigerung des Vertrauensvotums den tatsächlichen Machtverhältnissen entspricht. Dies dürfte nach dem Bruch der Ampelkoalition tatsächlich der Fall sein. Unklarheiten ergeben sich regelmäßig, wenn der Bundeskanzler im Besitz einer regierungsfähigen Mehrheit ist und der Vertrauensantrag von der Absicht getragen wird, Neuwahlen herbeizuführen oder die Disziplinierung der Regierungskoalition zu erzwingen (so bei Kohl und Schröder, siehe oben). Im Schrifttum wird diese Art der positiven oder unechten Vertrauensfrage kontrovers diskutiert. Denn immerhin verlangt die unechte Vertrauensfrage, sofern sie Neuwahlen dient, daß sich Teile der parlamentarischen

Regierungsmehrheit zumindest der Stimme enthalten, um das unechte Mißtrauensvotum sicherzustellen und gegebenenfalls den Weg für Neuwahlen freizumachen. Vielfach wird hierin ein Mißbrauch des Antragsrechts gesehen. Die Gegenauffassung lehnt eine solche Motivforschung ab und stellt allein auf das formelle objektive Geschehen ab. In der Verfassungsjudikatur hat sich die ablehnende Auffassung nicht durchsetzen können, obgleich ein Sondervotum sich der Kritik anschloß (Rottmann, Sondervotum, BVerfGE 62, 108 (110)).

Das Bundesverfassungsgericht hat in beiden Entscheidungen vom 16. Februar 1982 und vom 28. August 2005 die verfassungsgerichtliche Kontrolle der materiellen Motive im Sinne des *judicial self-restraint* auf eine sogenannte Evidenzkontrolle beschränkt. Demnach sind sowohl die negative als auch die positive Vertrauensfrage grundsätzlich zulässig, sofern sie der Bewältigung einer Situation politischer Instabilität dienen. So führt das Bundesverfassungsgericht aus, daß die »politische Lage der Instabilität [...] ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal« des Artikels 68 GG sei. Die Auslegung dieses Tatbestandsmerkmals überließen die Senate allerdings den verantwortlichen Bundeskanzlern. Die Rechtsauffassung der Senate hält somit den Artikel 68 GG für nur eingeschränkt juridifizierbar – mit der Folge eines breiten Einschätzungsspielraums des Bundeskanzlers. Die verfassungsrechtliche Plausibilitätskontrolle beschränkt sich damit auf besonders offensichtliche Mißbrauchsfälle.

Ihren Grund hat diese Auffassung vor allem in der staatsorganisationsrechtlichen Systematik des Grundgesetzes. Denn hätte das Bundesverfassungsgericht das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal der politischen Instabilität konturiert, würde die Kannbestimmung des Artikels 68 GG, wonach der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen kann, zu einer bundespräsidentialen Prüfungskompetenz erwachsen, die den Bundespräsidenten zum potentiellen Gegenspieler von Parlament und Regierung machte. Dies ist innerhalb der historischen Auslegung der Norm naheliegend, da das Grundgesetz eine solche Kontraposition zwischen Bundestag/Bundesregierung und Bundespräsident vor dem Hintergrund der Weimarer Notstandskabinette gerade vermeiden wollte.

Bundesrepublikanische Verfassungsinterpreten neigen dazu, sämtliche Regelungen des Grundgesetzes auf die negativen Weimarer Erfahrungen zurückzuführen. Demnach ist die Menschenwürdegarantie nichts anderes als eine Reaktion auf das nationalsozialistische Regime, die Unveränderlichkeitsklausel des Artikels 79 III GG gewissermaßen eine »lex Hitler«, die einer erneuten legalistischen Machtergreifung den Riegel vorschiebt, der weitgehende Verzicht auf plebiszitäre Beteiligung des Volkes ein Schutz vor demagogischer Einflußnahme auf die Rationalität des parlamentarischen Systems und die staatsorganisationsrechtlichen Regelungen ein Gegenentwurf zu den präsidentialen Notstandskabinetten der letzten Weimarer Jahre. Aus dieser Warte hängen alle grundgesetzlichen Regelungen mit einem verfassungsrechtlichen Trauma zusammen, welches erst in der Konferenz von Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat seine Diagnose und zugleich Therapie erfuhr. Es muß an dieser Stelle offenbleiben, ob eine solche auf ein historisches Ereignis ausgerichtete Verfassungsauslegung zutreffend ist. Festzuhalten ist jedenfalls, daß das Grundgesetz in Abkehr zur Weimarer Verfassung kein Recht zur Selbstauflösung des Bundestages kennt.

Einer drohenden staatsorganisationsrechtlichen Erosion begegnet das Grundgesetz mit dem Primat des Politischen. Die vorgesehene Bindung aller Gewalten an die Normativität der Verfassung – Artikel 1 III, 20 III GG – findet hier ihre Grenze. Das Grundgesetz ist aber von dem Bestreben geprägt, die Unwägbarkeiten des Politischen zu verrechtlichen. Dazu gehören der grundsätzliche Verzicht auf plebiszitäre Beteiligung, die rechtsdogmatische Institutionalisierung der verfassungsgebenden Gewalt in der Präambel und Artikel 146 GG sowie die starke Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Es ist mithin eine rechtshistorische Ironie, daß das Grundgesetz, dessen Autoren den eminent politisch auszulegenden Notstandsartikel 48 der Weimarer Verfassung gerade verwerfen wollten, nun aber an die von oben verordnete Parlamentsauflösung keine materiellen Voraussetzungen knüpft, sondern den Ball in das Feld der Politik zurückspielt: »Gebt dem Kanzler, was des Kanzlers ist ...« ■

Autoren dieses Heftes

Simon Dettmann, 1993, studierte Philosophie und Geschichte an einer westdeutschen Universität.

Uwe Jochum, 1959, studierte Germanistik und Politikwissenschaften und arbeitet als wissenschaftlicher Bibliothekar.

Langmut. Den Widerstand üben, Schnellroda 2024

Ellen Kositzka, 1973, studierte Deutsch und Geschichte und arbeitet als Redakteurin der *Sezession* und als freie Publizistin. Zuletzt übersetzte sie Brittany Sellners Buch *An vorderster Front* aus dem Englischen.

Götz Kubitschek, 1970, ist Verleger.

Auswege. Eine Suche (mit Filipp Fomitschow und Dušan Dostanić), Schnellroda 2024

Dr. Erik Lehnert, 1975, Philosoph, ist seit Februar 2024 Herausgeber der *Sezession*.

Lagedenken. 20 Jahre Institut für Staatspolitik, Schnellroda 2020

Martin Lichtmesz, 1976, ist freier Journalist.

Bevölkerungsaustausch und Great Reset. Eine Justierung (zusammen mit Martin Sellner), Schnellroda 2022

Sophie Liebnitz ist das Pseudonym einer habilitierten Kulturwissenschaftlerin, die unter diesem Namen für den Verlag Antaios und die *Sezession* schreibt.

Antiweiß. Ein Kulturkampf, Schnellroda 2021

Dr. Erik Lommatzsch, 1974, ist Historiker und Publizist.

Hans Globke (1898–1973), Frankfurt a.M./New York 2009

Jakob Maria Mierscheid, 1988, ist Volljurist und schreibt für das Blog »Freiburger Standard«.

Eva Rex, 1969, studierte in Berlin und Leipzig, lebt als freie Autorin in Dresden.

TechnOkkultismus. Heilserwartung und KI, Schnellroda 2024

Jörg Seidel, 1965, studierte Philosophie, Neuere Deutsche Literaturwissenschaft und Psychologie. Er arbeitet als Autor, Übersetzer und Blogger. Er übertrug jüngst für Antaios die Romane *Gebt mir meine Berge zurück!* von Albert Wass aus dem Ungarischen und *Der alte Pfarrer* von Jakob Knudsen aus dem Dänischen.

Dr. Uwe Wolff, 1955, ist habilitierter Kulturwissenschaftler, Schriftsteller und Katholischer Theologe. Er ist federführend in der Engelforschung und veröffentlicht regelmäßig in der katholischen *Tagespost*.

Geniale Paare. Eine Kulturgeschichte der Kirche, Kisslegg 2023

Konrad Markward Weiß, 1977, führt den Karolinger Verlag Wien und ist Schriftleiter von *Der Eckart*, arbeitet selbständig als Autor, Übersetzer und Lektor sowie in der Unternehmenskommunikation.

Jean Raspail: *Der König jenseits des Meeres*, Schnellroda 2024 (Übersetzung)