

Parlamentari < e Untersuchung+au+scü^e: Ein wenig Hornberger Scießen?

Von Falko Gramse

(1. Fortsetzung)

10. Ursprünglich vor allem als ein Instrument des Parlaments zur Aufklärung von Mißständen in Regierung und Verwaltung gedacht, sind die Untersuchungsausschüsse in unserem parlamentarischen System mehr und mehr zu einer Stätte der Auseinandersetzung zwischen Opposition und Regierungsmehrheit geworden, wie uns gerade der „Visa-Untersuchungsausschuß“ beweist und zuvor der „Parteispenden-Untersuchungsausschuß“ der Jahre 1999/2000 gezeigt hat.

In den konstitutionellen Staaten des 19. Jahrhunderts hat sich die Einrichtung von Enquetekommissionen innerhalb der Parlamente entwickelt. England, das klassische Land des Parlamentarismus ging voran, die westlichen Staaten Europas, aber nicht nur diese, folgten. Es handelte sich dabei um objektive Untersuchungen und Feststellungen, die erst die Unterlagen für Beschlüsse und Gesetze der Volksvertretungen abgaben. Regierungshandeln oder Regierungsentscheidungen, Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungs- der Verwaltungsmaßnahmen waren in der Entstehungsgeschichte der Untersuchungsausschüsse eher seltener kritischer Untersuchungsgegenstand.

Während die Frankfurter Reichsverfassung vom 28. März 1849, die „Paulskirchen-Verfassung“, noch keine Vorschriften über die Einsetzung, Position und Funktion eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses enthielt, bestimmte Artikel 82 der revidierten preußischen Verfassung vom 31. Januar 1850, eine jede Kammer habe die Befugnis, behufs ihrer Information Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen. Weitere, dem Artikel 44 GG vergleichbare Bestimmungen zur Einsetzung und zum Verfahren enthält die Verfassung nicht. Weder die vom preußischen Ministerpräsidenten Bismarck stark beeinflusste Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867 noch die ebenfalls von Bismarck in wesentlichen Vorschriften bestimmte Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 ermächtigte zur Bildung von Untersuchungsausschüssen. Bismarck wollte sein Regierungshandeln nicht zu weitgehend vom Reichstag kontrollieren lassen. Erst wieder mit Artikel 34 Absatz 1 Satz 1 ermächtigte die Weimarer Reichsverfassung zur Bildung von Untersuchungsausschüssen, die

der Reichstag nach freiem Ermessen einsetzen konnte, um das einem jeden demokratisch konstituierten Parlament zustehende Recht der Kontrolle der Regierung in Fällen, die ihm hierzu bedeutsam genug erscheinen, in besonders wirksamer Form auszuüben. Auf Antrag sogar nur eines Fünftels des Reichstages mußte ein solcher Ausschuß gebildet werden. Diese gegenüber Artikel 44 Absatz 1 Satz 1 GG geringere Zahl von Abgeordneten für eine erfolgreiche Minderheitenenquete ist vermutlich auch darauf zurückzuführen, daß sich im Reichstag Abgeordnete von mehr und zahlreichen kleineren Parteien (zeitweise über 30 Parteien) befanden als bisher im Bundestag (5 Parteien und 2 Abgeordnete der PDS, nach der Bundestagswahl wahrscheinlich 7 Parteien), zumal es keine sogenannte Sperrklausel (mindestens 5% der Stimmen oder 3 Direktmandate) gab und nach dem reinen Verhältniswahlssystem gewählt wurde, wobei das Wahlgesetz für die Zuteilung vorschrieb, daß auf eine feststehende Zahl von Stimmen (in der Weimarer Republik 60 000) je ein Parlamentssitz entfiel (System mit festen Wahlquotienten). Bereits in der Weimarer Republik hat man die politische Bedeutung und Wirksamkeit solcher Untersuchungsausschüsse sehr hoch angeschlagen und damit, wie die Erfahrung später gezeigt hat, wohl überschätzt. So hat zum Beispiel der bekannteste Anwendungsfall, der große, noch von der „Weimarer Nationalversammlung“ am 20. August 1919 zur Klärung der Kriegsschuldfrage hinsichtlich der Auslösung des Ersten Weltkrieges eingesetzte Untersuchungsausschuß zwar in jahrelanger Arbeit eine Fülle von für den Historiker bis heute wertvollem Material zusammengebracht, in der Öffentlichkeit aber nur vorübergehend Interesse erweckt und keine politischen Erfolge gezeitigt. Immerhin hat die Institution als solche in einigen anderen Fällen (beispielsweise Untersuchung hinsichtlich geheimer Aufrüstung der Reichswehr) und im übrigen durch ihr Vorhandensein nützliche Dienste geleistet.

11. Untersuchungsausschüsse werden von der Allgemeinheit immer noch recht skeptisch beurteilt so nach der Grundauffassung, die Opposition lasse keine Möglichkeit aus, der Regierung und den sie tragenden Parteien zu Recht oder Unrecht am politischen Zeuge zu flicken, ihnen im Besonderen unrechtmäßige Verhaltensweise vorzuwerfen. Den Fraktionen der Parlamentsmehrheit und ihren Vertretern im Ausschuß wird dagegen vorgehalten, alle Vorwürfe strikt abzustreiten und die von dem Vorwurf/den Vorwürfen und damit von dem Untersuchungsgegenstand betroffenen Regierungsvertreter bzw. Verantwortlichen möglichst „reinzuwaschen“ und dadurch auf Gedeih und Verderb im Amt halten

zu wollen. Auch hierzu gibt der „Visa-Untersuchungsausschuß“ ein gutes Beispiel für diese zumindest teilweise berechtigte Negativbeurteilung, da die Obleute der Regierungsparteien bisher nach jeder Sitzung behauptet haben, die Vorwürfe, die zur Einsetzung dieses Ausschusses geführt haben, hätten sich nicht bestätigt, während die Obleute der Oppositionsparteien teilweise das krasse Gegenteil vortrugen. Das traurige Ende vom Lied nach diesem Bild in der Öffentlichkeit: Wieder einmal erweise sich wie so oft zuvor, daß Untersuchungsausschüsse des Parlaments ausgingen wie das „Hornberger Schießen“, also zumindest unentschieden. Parlamentarische Kontrolle mit Hilfe der Untersuchungsausschüsse bedeute mithin kaum mehr als „viel Lärm um nichts“.

Freilich, bereits die Wirklichkeit in der parlamentarischen Geschichte der alten Bundesrepublik weicht bei näherer Betrachtungsweise von derartigen Negativeinschätzungen doch ab. An einigen prägnanten, inzwischen weitgehend vergessenen Beispielen läßt sich dies eindeutig belegen. So gab die Aufklärung einer Telefonabhörraffäre im Untersuchungsausschuß 1963/64 den entscheidenden Anstoß zu einer gesetzlichen, zwischenzeitlich mehrfach geänderten Regelung der legalen Post- und Telefonüberwachung durch das sogenannte Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vom 13. August 1968, vgl. dazu Artikel 10 GG. Die Untersuchungen des Verteidigungsausschusses, den der Bundestag nach Artikel 45a Absatz GG zu bestellen hat, der nach Absatz 2 Satz 1 auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses hat und der nach Absatz 2 Satz 2 auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchung machen muß, haben häufiger hilfreiche Anregungen für die „Gestaltung“ und Ausstattung der Bundeswehr gegeben. Beispielsweise hatte die Untersuchung des Verteidigungsausschusses hinsichtlich der Ursachen des tödlich mit einem Starfighter-Kampfflugzeug abgestürzten Fliegeroffiziers nicht nur politische Folgen, sondern zog darüber hinaus grundsätzliche Änderungen in der Organisation und im Beschaffungswesen der Bundeswehr nach sich.

Im Spionagefall des ehemaligen persönlichen Referenten des Bundeskanzlers Willy Brandt (1913–1992), Günter Guillaume, der seit langen Jahren in seiner Eigenschaft als „DDR-Offizier“ und „DDR-Agent“ für die „DDR“ Spionage betrieben hatte, ermittelte der mit der Aufklärung beauftragte Untersuchungsausschuß gravierende Mängel und organisatorische Mißstände bei der Zusammenarbeit der drei Nachrichtendienste des Bundes und dementsprechende Versäumnisse in der geheimdienstlichen Überprüfung Guillaumes. Auch in diesem Fall kam es auf

Grund des Ausschlußberichtes zu gesetzgeberischen und verwaltungsmäßig-organisatorischen Änderungen hinsichtlich der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit. Zwar trat der Bundeskanzler Brandt nach Bekanntwerden der Spionagetätigkeit Guillaumes (1927–1995) mit Erklärung vom 6. Mai 1974 unter Hinweis auf die Spionageaffäre zurück. Die eigentlichen Ursachen für diesen, bereits seit Monaten erwarteten Rücktritt lagen jedoch tiefer, was inzwischen weitgehend vergessen ist. Es war die richtige Erkenntnis, daß angesichts der weltwirtschaftlichen Schwierigkeiten und dadurch bedingten Begrenzung des Wirtschaftswachstums nicht mehr ausgreifende innenpolitische Reformen, sondern die nüchterne und pragmatische Bewältigung der Wirtschaftskrise angesagt war. Die Finanzierung des groß angelegten Ausbaues von Sozialstaat und Bildungswesen setzte ein immerwährendes kräftiges Wirtschaftswachstum voraus, das einfach als selbstverständlich angesehen wurde. Die 1974 beginnende Wirtschaftskrise entzog dem dann die finanzielle Basis, und die mit der Ölkrise 1973/74 ins öffentliche Bewußtsein dringende Diskussion über die Grenzen des Wachstums trug das Ihre dazu bei, daß der Fortschrittsoptimismus einer Ernüchterung wich. Hinzu kam die bittere Erfahrung, daß die großen Verbände und Organisationen, vor allem die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sich nicht mehr in die gewünschte Solidarität einbinden ließen, sondern daß schärfere Verteilungskämpfe anstanden. Und es war schließlich die Beobachtung, daß die Gesamtgesellschaft unter dem Eindruck der krisenhaften Entwicklung die Aufbruchstimmung und den Optimismus der früheren Jahre nicht aufrechterhalten konnte. Während Brandt zu utopischen Perspektiven neigte, war sein Nachfolger Helmut Schmidt ohne weitreichende Visionen, ein Realist und Wirtschaftsfachmann, und gab kostspielige Reformpläne auf. Vor dem Hintergrund der weltwirtschaftlichen Krisenerscheinungen und des bereits damals schon aufkommenden Terrorismus konzentrierte sich Schmidt darauf, pragmatisch und realitätsbezogen durch energisches Krisenmanagement das Erreichte illusionslos zu bewahren. Mithin war die Guillaume-Affäre nur der Anlaß für Brandts Kanzlerrücktritt. Die Ursachen waren andere. Sie entsprachen einem Umschlag des Zeitbewußtseins und ließen den Spionagefall sehr schnell in Vergessenheit geraten.

Nachdem der Verteidigungsausschuß 1978/79 im Zusammenhang mit der ebenfalls vom „DDR-Nachrichtendienst“ unter Leitung von dem Generalobersten und stellvertretenden Minister für Staatssicherheit Markus Wolf initiierten Spionagefall Lutze/Wiegel schwerwiegende Verstöße gegen Geheimhaltungsvorschriften und eine unrationelle

Verwaltungs-Ablauforganisation festgestellt hatte, wurden die Sicherheitsvorkehrungen verbessert und der militärische Führungsapparat des Bundesverteidigungsministeriums gestrafft.

Obwohl die Feststellungen des Untersuchungsausschusses zu der sog. Wörner/Kießling-Affäre im Jahre 1984 die Person des damaligen Verteidigungsministers Manfred Wörner (CDU) – gelinde ausgedrückt – in ein zweifelhaftes Licht rückten, kam der Bundeskanzler Helmut Kohl der Forderung der Opposition nach einer Entlassung des Verteidigungsministers nicht nach. Wörner hatte sich ohne zureichende Nachprüfung auf Behauptungen verlassen, die dem stellvertretenden NATO-Oberbefehlshaber Günter Kießling Homosexualität unterstellten. Obwohl Homosexualität zwischen Erwachsenen in der Bundesrepublik nicht mehr strafbar war, erschien nach der Auffassung des Ministers unter diesen Umständen der General auf seinem Posten nicht mehr tragbar. Wörner veranlaßte die Versetzung des Generals in den einstweiligen Ruhestand zum 04. Januar 1984. Zwar stellte sich schnell heraus, daß die Vorwürfe gegen Kießling falsch waren, daß vielmehr – wie damalige Gerüchte besagten – innerhalb der NATO ein Interesse bestand, den recht schwierigen, eigensinnigen General aus seiner Position zu verdrängen. Doch ließ sich Wörner, unverständlicherweise bis zum 01. Februar 1984 Zeit für die Rehabilitierung des Generals. Dieser trat danach, da das frühere enge Vertrauensverhältnis zwischen ihm und dem Verteidigungsminister völlig zerstört war, vorzeitig mit allen militärischen Ehren in den Ruhestand. Parallelen, die zu jener Zeit in Berichten und Kommentaren zur „Fritsch-Affäre“ des Jahres 1938 gezogen wurden, waren bereits wegen des politischen Umfeldes unzutreffend. Zwar wurden auch dem ehemaligen Oberbefehlshaber des Heeres Generaloberst von Fritsch zu Unrecht homosexuelle Neigungen vorgeworfen, was Hitler deshalb am 04. Februar 1938 veranlaßte, Fritsch zu entlassen und General von Brauchitsch zum neuen Oberbefehlshaber zu ernennen. Dabei war Hitler der Vorwurf angeblicher Homosexualität nur willkommener Anlaß für die Entlassung des Generals, da dieser als konservativer Offizier der alten preußischen Schule für Hitlers Kriegspläne und seiner Kritik daran unbequem war.

Obwohl Wörner in seiner Fürsorgepflicht versagt hatte, was auch der nach Artikel 45a Absatz 2 Satz 1 GG in einen parlamentarischen Untersuchungsausschuß umgewandelte Verteidigungsausschuß feststellen mußte, demonstrierte Bundeskanzler Kohl hier wirkungsvoll jene Eigenschaft, die ihm künftig wiederholt bei Schwierigkeiten, auch mit Mehrheitsvoten von Untersuchungsausschüssen, weiterhalf. Er schützte

Wörner, indem er das Problem „aussaß“, das heißt, er änderte nichts und nahm besonders zu Rücktrittsforderungen bestenfalls hinhaltend Stellung, bis die Diskussion über das Geschehen von selbst ein Ende fand. So kann man auch mit dem Arbeitsergebnis von Untersuchungsausschüssen umgehen! Unbefriedigend, zumal Wörners Karriere trotz dieses „Zwischenfalles“, der ihn selbst ins Zwielicht gerückt hatte, weiterging? Er wurde Ende 1987 zum Generalsekretär der NATO berufen. Allerdings ist anzuerkennen, Wörner hat dieses internationale Amt bis zu seinem Tode im Jahre 1994 in kompetenter Weise wahrgenommen, die ihm die Achtung aller Partner des Bündnisses und auch bisheriger politischer Opponenten sicherte. Ein Fall, daß Ausschußbeurteilungen der Verhaltensweise eines Politikers nicht immer dazu führen sollten, seine Karriere zu beenden?

Es kann aber auch anders kommen und Ausschußtätigkeit zum Politikerrücktritt führen.

Unbefriedigend blieben die Ergebnisse parlamentarischer Untersuchungsverfahren häufig dann, wenn im Rahmen der Selbstkontrolle des Bundestages Skandale oder Affären zur Diskussion standen, bei denen mögliches Fehlverhalten von Abgeordneten eine Rolle spielten. Derartige Vorfälle zu klären, wird man andere Mittel und Wege ersinnen müssen.

12. Angesichts der vielfältigen kontroversen Urteile über den politische Nutzen der Arbeit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse und ihrer dementsprechenden Abschlußberichte mit Mehrheits- und zumindest teilweise inhaltlich abweichender, sogar widersprechender Minderheitsvoten der Vertreter der Opposition im Parlament gehören die Untersuchungsausschüsse zu den Reformthemen mit langer, bis in die Weimarer Zeit zurückreichender, Tradition. Die Zahl der Änderungs- bzw. angeblicher Verbesserungsvorschläge kontrastiert auffällig mit dem, was an Ergebnissen erreicht worden ist. Obwohl bereits in der alten Bundesrepublik von allen Seiten des „Bonner Parlaments“ grundlegende Änderungen gewünscht und angestrebt wurden, kam es zu keiner grundlegenden Reform der Position, Funktion und des Verfahrens sowie zu der Bedeutung des Schlußberichts über das Untersuchungsergebnis. Einig ist man sich allerdings seit langer Zeit, daß Artikel 44 GG so ausgelegt werden muß, auch in seinem Verweis auf eine sinngemäße Anwendung der Vorschriften über den Strafprozeß, daß parlamentarische Kontrolle wirksam sein kann. Wie das Bundesverfassungsgericht in zwei Entscheidungen bemerkte, ergibt sich die nur sinngemäße Anwen-

dun strafprozessualer Vorschriften, besonders zur Beweisaufnahme daraus, daß es hier keinen Beschuldigten gibt. Dies bedeutet jedoch, daß Art und Umfang der Anwendung dieser Vorschriften dem Sinn erfolgreicher parlamentarischer Kontrolle durch den ermittelnden Untersuchungsausschuß entsprechen sollen.

Es ist nicht zu verkennen, daß sich der Bundestag immer noch des gleichen mangelhaften Untersuchungsverfassungsrechtes bedient, wie es der parlamentarische Rat gemäß der Vorlage in der Weimarer Reichsverfassung in das Grundgesetz aufgenommen hat.

Die Überlegungen zur Ausgestaltung des Rechts der Untersuchungsausschüsse gehen grundsätzlich in zwei Richtungen:

- a. Einerseits wird ein quasi-gerichtliches Verfahren und dabei eine personelle Zusammensetzung befürwortet, die der Entwicklung eines richterlichen Selbstverständnisses förderlich ist. Untersuchungsausschüsse sollen demnach keine politischen Kampfinstrumente zur Fortsetzung der politisch-parlamentarischen Auseinandersetzung mit anderen Mitteln darstellen, wie in zunehmenden Maße der „Visa-Untersuchungsausschuß“ auch im Hinblick auf den nahe bevorstehenden Wahlkampf, sondern Untersuchungsausschüsse sollen der möglichst objektiven, gerichtsähnlichen Aufklärung von Sachverhalten dienen und mithin ausschließlich wie gemäß § 244 Absatz 2 StPO Staatsanwaltschaft und Gericht im Strafverfahren der Wahrheitsfindung verpflichtet sein. Nach § 244 Absatz 2 StPO hat das Gericht zur Erforschung der Wahrheit die Beweisaufnahme von Amts wegen auf alle Tatsachen und Beweismittel zu erstrecken, die für die Entscheidung von Bedeutung sind. Dieses Ziel wird auch für die Aufklärungsarbeit eines Untersuchungsausschusses als Ermittlungspflicht angestrebt, indem beispielsweise vorgeschlagen wird, einen politisch unabhängigen und sach- und fachkundigen Richter, eventuell einen ehemaligen Richter des Bundesverfassungsgerichts oder eines oberen Bundesgerichts zum neutralen Vorsitzenden parlamentarischer Untersuchungsausschüsse zu bestellen oder die parlamentarische Untersuchungsbank um eine bestimmte Zahl von neutralen Richtern (ein Viertel oder ein Drittel) von den oberen Bundesgerichten zu ergänzen. Die teilweise recht unglückliche Verhandlungsführung des Vorsitzenden des „Visa-Untersuchungsausschusses“ zeigt, daß zumindest der Untersuchungsausschußvorsitzende ein in der Verhandlungsführung erfahrener Richter sein sollte, eventuell nur mit der formellen

Verhandlungsleitung betraut und somit ohne Befugnis zur Sachvernehmung und sonstigen Beweisaufnahme.

Im Ergebnis tendiert die Auffassung, die eine „Richterbank“ im Untersuchungsausschuß befürwortet, dahin, das eigentliche Untersuchungsverfahren (Beweiserhebung zur möglichst wahrheitsgemäßen Aufklärung bzw. Feststellung umstrittener Sachverhalte) einer richterlichen Kommission zu übertragen und dem Parlament dagegen nur noch die Einleitung der Untersuchungsverfahren sowie die politische Bewertung der Untersuchungsergebnisse vorzubehalten.

b. Demgegenüber wird eingewandt, Untersuchungsgremien könnten im Hinblick auf ihre parlamentsrechtliche Position und Funktion, Entscheidungen des Plenums nur vorzubereiten und nicht selber zu entscheiden, nicht Organe der Rechtsprechung sein, sondern müßten hauptsächlich als Instrumente der politischen Auseinandersetzung zwischen Regierungspartei(en) und Opposition verstanden werden. Auch von parlamentarischen Untersuchungsverfahren, in deren Rahmen sich Mehrheit und Opposition mit jeweils verschiedenen Interessenlagen diskutierend bis streitend gegenüberstehen, könne angenommen werden, daß tatsächliche oder vermutete Mißstände mehr oder weniger genau aufgeklärt werden und die Möglichkeit besteht, daraus Folgerungen zu ziehen, gegebenenfalls die verantwortliche(n) Person(en) für den aufgeklärten Mißstand festzustellen und zur Verantwortung zu ziehen. Allerdings läuft das nicht immer annähernd so optimal. Gerade die bisherigen unterschiedlichen Beweismündigungen der Obleute der Parteien im „Visa-Untersuchungsausschuß“ lassen das Gegenteil befürchten, zumal der Untersuchungsgegenstand vermutlich eines der Themen im kommenden Wahlkampf sein wird.

13. Um das parlamentarische Aufklärungs- und Kontrollorgan im Sinne einer objektiv vorzunehmenden Wahrheitsfindung leistungsfähiger zu gestalten, muß der Ausbau seiner Befugnisse und der Minderheitenrechte im Vordergrund aller Reformbemühungen stehen. Beispielsweise sollte man dem Untersuchungsausschuß eine richterunabhängige Durchsuchungs- und Beschlagnahmeanordnungsbefugnis zusprechen, sofern Gefahr im Verzug besteht, wenn also die vorherige Einholung der richterlichen Anordnung den Erfolg der Durchsuchung, Auffinden und Beschlagnahmen von Beweismitteln, konkret gefährden würde. Eine solche konkrete Beweissicherungsgefährdung wird häufiger als in Strafverfahren der Fall sein, da der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses häufig eine längere parlamentarische Diskussion vorausgeht.

Schließlich sollte es auch unzulässig sein, den Untersuchungsausschuß vorzeitig, das heißt, vor Beendigung der Beweisaufnahme aufzulösen, wie dies derzeit bei einer „Minderheitsenquete“ mit einer Mehrheit von mehr als $\frac{3}{4}$ der Mitglieder des Bundestages möglich ist. Denn das Un gewisse bleibt bis zur Vernehmung des letzten Zeugen, der Auswertung des letzten Sachbeweismittels und häufig noch danach. Deswegen war es hilfreich, daß das Bundesverfassungsgericht mit seiner o. a. Entscheidung klargestellt hat, daß Untersuchungsausschüsse Organe des zur Zeit ihrer Einsetzung bestehenden Bundestages sind und daß daher ihre Zuständigkeit wie die jedes anderen Ausschusses erst mit der Auflösung des Bundestages, durch den sie bestellt worden sind, endet, also entweder mit der Beendigung der Wahlperiode nach Artikel 39 Absatz 1 Satz 2 GG oder nach Auflösung des Bundestages nach Artikel 63 Absatz 4 Satz 3; 68 Absatz 1 Satz 1 GG durch den Bundespräsidenten.

14. Aber noch steht trotz der Abstimmung des Bundestages am Freitag, den 01 Juli 2005 nicht genau fest, wann die Wahlperiode und damit die „Arbeitszeit“ für den „Visa-Untersuchungsausschuß“ endet, falls er nicht zuvor die Beweisaufnahme vollständig durchgeführt und den Abschlußbericht gefertigt hat. Zwar hat die Mehrheit des Bundestages dem Bundeskanzler das Vertrauen entzogen. Damit ist der Bundestag aber nicht automatisch aufgelöst. Vielmehr kann nunmehr der Bundespräsident nach Artikel 68 Absatz 1 Satz 1 GG auf Vorschlag des Bundeskanzlers den Bundestag binnen einundzwanzig Tagen auflösen, er muß es nicht. Außerdem erlischt das Auflösungsrecht nach Artikel 68 Absatz 1 Satz 2 GG, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt, womit derzeit nicht zu rechnen ist. Bundeskanzler Schröder hat noch am 01. Juli den Bundespräsidenten Horst Köhler um die Bundestagsauflösung gebeten. Unterschreibt der Bundespräsident die Auflösungsorder, steht bereits jetzt fest, daß sich das Bundesverfassungsgericht mit dem Vorgang befassen muß. Denn zumindest der Bundestagsabgeordnete Werner Schulz (Bündnis 90/Die Grünen), der von einem Mißbrauch des Artikels 68 sprach, Schröders Vertrauensfrage für eine verfassungswiderige „Farce“, die Abstimmung für ein „inszeniertes, absurdes Geschehen hält“ und dieses Vorgehen des Bundestages im Hinblick auf Münteferings „Einladung“ zur Enthaltung mit Entscheidungen der Volkskammer verglich – auch in der „DDR“ hätte die Staatsführung die Blockparteien „eingeladen“, ihre Politik mitzutragen –, hat nach der Bundestagsabstimmung und der Feststellung ihres Ergebnisses erklärt, definitiv Klage in Karls-

ruhe einzureichen, wenn Köhler das Parlament auflöse. Nach der Bundestagsdebatte sei er mehr denn je vom Verfassungsbruch des Kanzlers überzeugt. Schröder besitze offensichtlich das Vertrauen der Mehrheit – er habe lediglich sein Selbstvertrauen verloren. Der Kanzler haben in keiner Weise belegen können, „daß ihm bisher auch nur irgendeine Abstimmung danebengegangen ist“. Und damit hat Schulz recht, denn Schröder hat bisher in allen 31 Fällen, in denen die Kanzlermehrheit nötig war, diese auch erhalten.

Aber nicht nur Werner Schulz droht mit Klage, auch die Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP) und weitere kleinere, bisher unbedeutende Parteien nutzen diese Chance, um ans Licht der Öffentlichkeit zu treten. Werbewirksam verkündete die ÖDP, sie wolle auf jeden Fall schon deswegen eine Klage einreichen, da alle Parteien, die nicht schon im Bundestag vertreten seien, 30 000 Unterschriften für ihre Zulassung zur Wahl sammeln müßten. Hierzu sei man aber in so kurzer Zeit nicht in der Lage, was nachvollziehbar ist.

Horst Köhler hat eine schwere Zeit vor sich, er hat eine bedeutsame Entscheidung zu treffen, gleichgültig, wie er sich entscheidet. Obwohl jeder weiß, daß die Vertrauensfrage nichts anderes als Mausehelei darstellte, um Neuwahlen durchzudrücken, muß der Bundespräsident sehr genau prüfen, ob und inwieweit dieses Vorgehen mit der Verfassung vereinbar ist. Und diese Entscheidung muß er unabhängig von dem Bundesverfassungsgericht treffen, weil er dort nicht „nachfragen“ darf.

Zur Anfangszeit der Bundesrepublik war das anders. Der erste Bundespräsident der Bundesrepublik, Theodor Heuss (1884–1963), hatte es da leichter. Bis 1956 sah das Bundesverfassungsgerichtsgesetz, also die Verfahrensordnung für die Gerichtstätigkeit des Bundesverfassungsgerichts vor, daß der Bundespräsident Rechtsgutachten vom Bundesverfassungsgericht einholen konnte. Der entsprechende Paragraph wurde aus dem Gesetz entfernt, und zwar als Folgewirkung einer sehr kontroversen Debatte über ein solches Rechtsgutachten, daß der Bundespräsident Heuss zur Verfassungsmäßigkeit eines Beitritts der Bundesrepublik zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft angefordert hatte.

Immerhin läßt sich ahnen, unter welcher gereizten Anspannung der Präsident steht. Dazu sowie zur Erfüllung des Kanzlerbegehrens nach Neuwahlen hat der Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion Franz Müntefering dem Präsidenten und dem Kanzler einen „Bären dienst“ erwiesen mit folgender Erklärung, die die Abgeordneten der SPD und der Grünen erstaunt, teilweise sogar entsprechend fassungslos hörten:

„Es geht hier heute nicht um Mißtrauen. Dann, liebe Frau Merkel, kommen Sie, Sie sind doch jetzt Kanzlerkandidatin, machen Sie ein Mißtrauensvotum, dann werden Sie sehen, Sie sind in der Minderheit hier im Haus.“

Damit habe, meinten viele Abgeordnete, Müntefering den Eindruck verstärkt, die Koalition verfüge doch noch über eine stabile Mehrheit. Dazu kam noch die weitere Erklärung:

„Wir sind uns einig, daß der Kanzler das Vertrauen der SPD-Fraktion hat und daß wir ihn weiter als Bundeskanzler haben wollen.“

Die Juristen auf der Kabinettsbank, allen voran der Innenminister Otto Schily (SPD), stöhnten leise auf. Während die SPD-Abgeordneten ihrem Fraktionschef applaudieren, tuscheln einige über den Fehler. Denn sollten die Debatte und die Abstimmung dem Bundespräsidenten nicht zeigen, daß die „Regierungsfraktionen“ eben nicht in Treue fest zu ihrem Kanzler stehen?

Zuvor war es Schröder mit seiner staatsmännisch formulierten und feierlich vorgetragenen Rede fast gelungen, keine Überlegungen dahingehend aufkommen zu lassen, daß das ganze eine Farce, ein taktisches Manöver sein könnte. Denn der Abgeordnete Schulz hat zu Recht darauf verwiesen, in keinem einzigen Fall hat Schröder bisher die Kanzlermehrheit nicht bekommen.

Dennoch hat Schröder die Vertrauensfrage u.a. und hauptsächlich damit begründet:

„Eine Bewertung der politischen Kräfteverhältnisse vor und nach der Entscheidung, Neuwahlen anzustreben, muß – dessen bin ich ganz sicher – dazu führen, daß ich unter den aktuellen Bedingungen nicht auf das notwendige, auf stetiges Vertrauen im Sinne des Artikels 68 rechnen kann.“

Dazu verwies Schröder konkret auf „Zweifler und jene, die mit Austritt und abweichenden Stimmverhalten gedroht haben“. Reicht das aus zur Begründung von schwächelnden Mehrheitsverhältnissen im Bundestag? Die Voraussetzungen des Artikel 68 dazu sind außerordentlich eng. Es geht darum, ob der Bundeskanzler objektive Anhaltspunkte für den Verlust des Vertrauens der Parlamentsmehrheit bemerken kann. Verfassungsrechtlich beurteilt zählen nur diese für die Anwendung des Artikel 68 GG, die die sichere Feststellung voraussetzt, daß der Bundeskanzler die Mehrheit im Bundestag verloren hat. In seiner Entscheidung vom 16. Februar 1983 im Falle Helmut Kohl forderte das Bundesverfassungsgericht einst für eine verfassungsrechtlich korrekte Auflösungsentscheidung des Bundespräsidenten, daß ein Bundeskanzler in „seiner

Handlungsfähigkeit so beeinträchtigt oder gelähmt ist, daß er eine vom stetigen Vertrauen der Mehrheit getragene Politik nicht sinnvoll verfolgen mag.“ Gerade das prüfte das Bundesverfassungsgericht damals sehr genau. „Eine Auslegung dahin, daß Artikel 68 einem Bundeskanzler, dessen ausreichende Mehrheit im Bundestag außer Zweifel steht, gestattete, sich zum geeignet erscheinenden Zeitpunkt die Vertrauensfrage negativ beantworten zu lassen mit dem Ziel, die Auflösung des Bundestages zu betreiben,“ (und dadurch Neuwahlen herbeizuführen) „würde dem Sinn des Artikels 68 nicht gerecht ... Besondere Schwierigkeiten der in der laufenden Wahlperiode sich stellenden Aufgaben rechtfertigen die Auflösung nicht.“

Mithin solle der Kanzler nach der o. a. Entscheidung des Verfassungsgerichts die Vertrauensfrage mit dem Ziel Neuwahlen nur dann anstreben dürfen in einer „Lage politischer Instabilität“, wenn er also „der stetigen parlamentarischen Unterstützung durch die Mehrheit des Bundestages nicht sicher sein kann.“

Ein solcher Vertrauensverlust setzt voraus, daß der Kanzler einleuchtend nachvollziehbar darlegen konnte, daß es ihm an der genannten „Handlungsfähigkeit“ im Bundestag fehle. Allerdings fällt es verdammt schwer, mit der Kanzlerrede in Verbindung mit Münteferings o. a. Äußerungen eine tatsächliche Gefahr für des Kanzlers Handlungsfähigkeit zu begründen. Der von dem Abgeordneten Schulz behauptete Verdacht einer Manipulation durch eine sogenannte unechte Vertrauensfrage muß ebenso ausgeräumt sein wie die Erklärung des Abgeordneten Rudolf Binding (SPD): „Das ist ein taktisches Manöver. Daran beteilige ich mich nicht.“ Zwar wollen die Parteien und die überwiegende Mehrheit der Wahlbürger vorgezogene Neuwahlen, möglichst noch im Herbst diesen Jahres. Aber die nach den derzeitigen Umfrageergebnissen naheliegende Möglichkeit, durch eine CDU/CSU-FDP-Regierung zu einer einheitlichen Bundestags- und Bundesratsmehrheit zu kommen und „durchregieren“ zu können, befreit nicht von den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Artikel 68 GG für eine Bundestagsauflösung gemäß den Grundsätzen, die das Verfassungsgericht dazu aufgestellt hat, auch um den schlechten politischen Erfahrungen mit der Weimarer Verfassung (WV) Rechnung zu tragen.

Nach Artikel 25 WV konnte der Reichspräsident den Reichstag fast nach Belieben auflösen, jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlaß. Dies geschah dann auch sehr häufig. Vor allem die historische Erfahrung veranlaßte die Verfassungsväter und -mütter des Grundgesetzes, eine vorzeitige Auflösung des Bundestages so schwer wie möglich zu gestal-

ten. In den 14 Jahren Existenzzeit der Weimarer Republik bis zum Staatsstreich Hitlers regierten 12 Kanzler mit insgesamt 20 Kabinetten, davon nur vier Kabinette länger als ein Jahr. Außerdem fanden sieben Wahlen zum Reichstag statt, dabei in den Jahren 1924 und 1932 jeweils zwei. Diese zeitweise besonders ausgeprägte Instabilität war eine der Ursachen für den Aufstieg des Nationalsozialismus, weswegen bereits während der Herrschaft Hitlers Exilpolitiker und Mitglieder des Widerstandes darüber diskutierten, welche verfassungspolitischen und dementsprechenden verfassungsrechtlichen Lehren daraus zu ziehen seien. Der deutsche Politikwissenschaftler und SPD-Politiker Richard Löwenthal (1908–1991) äußerte dazu nach dem Krieg:

Die breite Masse des Volkes wollte unter allen Umständen eine stabile Regierung.“

Bereits der von den Ministerpräsidenten der elf Länder der drei „westlichen Besatzungszonen“ initiierte Verfassungskonvent, der vom 10. bis 23. August 1948 im Schloß auf der Herreninsel im Chiemsee (Herrenchiemseeausschuß) einen Verfassungsentwurf ausarbeitete, suchte nach Klauseln zur Stärkung des Parlaments. Das Grundgesetz, das der seit dem 01. September 1948 in Bonn tagende „Parlamentarische Rat“ nach langen, oft kontrovers geführten Debatten am 08. Mai 1949 verabschiedete, löste das Stabilitätsproblem schließlich mit einer kunstvollen Verbindung aller drei Verfassungsorgane, das heißt, nur bei Einigkeit zwischen Kanzler, Bundestag und Bundespräsident darf eine Legislaturperiode vorzeitig enden. Auf diese Weise blieben die Deutschen vor parlamentarischen und vor Regierungskrisen bewahrt. Dabei braucht das Grundgesetz den Bundespräsidenten als „Schiedsrichter“ und dem muß man abverlangen, neutral zu sein. Deswegen ist die Beantwortung der Frage, ob er den Bundestag auf Vorschlag des Kanzlers hin auflösen darf, die wohl schwierigste Entscheidung, die das Grundgesetz dem Bundespräsidenten auferlegt hat, derartig heikel, daß seinerzeit der Bundespräsident Karl Carstens nach Unterzeichnung des Auflösungsbegehrens des Bundeskanzlers Kohl erklärte, er werde zurücktreten, falls das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidung aufhebe.

Bundespräsident Köhler, der in der Bundesversammlung von Mitgliedern der CDU, CSU und FDP auf Initiative der jetzigen Kanzlerkandidatin Angela Merkel gewählt wurde, könnte ihr mit seiner Entscheidung den Weg zur Kanzlerschaft eröffnen. Er könnte aber auch vom Verfassungsgericht bloßgestellt werden. Sicher wünscht sich auch der Präsident aus politischen Gründen eine vorgezogene Neuwahl des Bundestages. Aber er muß viel, viel genauer als der Reichspräsident der Weima-

rer Republik prüfen, ob eine vorzeitige Auflösung des Bundestages überhaupt rechtlich zulässig ist. Und deswegen muß er auch im Hinblick auf die von dem Abgeordneten Schulz angekündigte Klage beim Bundesverfassungsgericht die Frage der Glaubwürdigkeit der Erklärungen des Bundeskanzlers prüfen.

Zwar muß der Bundespräsident die Begründung des Kanzlers für sein Auflösungsbegehren nicht inhaltlich und politisch bewerten, sondern nur auf ihr verfassungsmäßiges Zustandekommen prüfen. Dennoch muß dies vor dem Hintergrund geschehen, daß er die politische Lage selbst, das heißt, völlig losgelöst von der Bewertung des Kanzlers und damit eventuell auch anders einschätzt, vielleicht so, wie Müntefering mit seinen o. a. Äußerungen.

Eine solche Lagebeurteilung kann derjenigen des Bundeskanzlers „eindeutig vorzuziehen“ sein, urteilte das Bundesverfassungsgericht in der „causa Kohl“, das heißt, daß der Bundespräsident in eigenem Ermessen die politische Lage „selbständig und insoweit ohne Bindung“ an die Argumente des Bundeskanzlers und an die Abstimmung im Bundestag zu beurteilen habe. Diese Beurteilungs- und Entscheidungsfreiheit, die jede Zwangsläufigkeit ausschließt, ist die Last, die der Bundespräsident bei einer Entscheidung nach Artikel 68 GG zu tragen hat.

Es geht hauptsächlich darum, ob der Bundeskanzler objektive Anhaltspunkte für den Verlust des Vertrauens der „Regierungsparlamentarier“ konstatieren kann, und es sieht ganz danach aus, als könne er dies nicht.

(Schluß folgt)