

Helmut Kohl und die Vertrauensfrage

1034



ARNOLD F. RUSCH*

Der unlängst verstorbene Altbundeskanzler Helmut Kohl hat seine Kanzlerschaft auf verfassungsrechtlich innovativen Wegen begründet und verstärkt.

Helmut Kohl hat mich schon immer fasziniert – während ich bei vielen anderen Politikern den Sender wechselte, musste ich Helmut Kohl stets gebannt zuhören. Der Mauerfall im Jahre 1989 hat mich politisiert und weckte unweigerlich auch mein Interesse an Helmut Kohl. Er hat nicht nur die Chance dieses Ereignisses für die Einheit Deutschlands sofort erkannt, er hat diese Chance auch konsequent umgesetzt. Mit gleicher Konsequenz legte Kohl schon den Grundstein seiner Kanzlerschaft.

Kohl war seit 1973 Parteivorsitzender der CDU. Als die seit 1969 bestehende Koalition zwischen SPD und FDP unter der Führung von Bundeskanzler Helmut Schmidt im Sommer 1982 zu zerbröckeln begann, sah er seine Chance gekommen. Schmidt wollte die Vertrauensfrage stellen, die angesichts der Kräfteverhältnisse vorhersehbar scheitern sollte, um den Weg zu Neuwahlen

zu ebnen (vgl. Art. 68 GG).¹ Kohl lehnte dies ab: *«Wir, die CDU/CSU, gehen den von der Verfassung vorgesehenen Weg. Wir werden zu unserer Verantwortung stehen. Wir werden versuchen, so rasch wie möglich eine handlungsfähige Regierung zu bilden, und uns dann der Wahlentscheidung unserer Mitbürger stellen.»*² Kohl meinte damit das konstruktive Misstrauensvotum (Art. 67 GG), bei dem der Bundestag dem Kanzler das Misstrauen nur dadurch aussprechen kann, indem er einen neuen wählt. Es geht dabei zwar «nur» um den Kanzler, doch endet mit der Wahl des neuen Kanzlers gleich auch das Amt jedes Ministers (Art. 69 Abs. 2 GG). Nach dem Plan Kohls sollte die neue Regierung zuerst die dringend benötigten Haushalts- und Spargesetze beschliessen, um sich danach Neuwahlen zu stellen. Angesichts der Notlage sei dieses Vorgehen besser, da mit Neuwahlen eine temporäre Lähmung der Regierungstätigkeit einhergehe.³

Gesagt, getan: 256 von 495 Abgeordneten stimmten am 1. Oktober 1982 nach einer heftigen und langen Debatte für den Kanzlerwechsel und damit für Kohl.⁴ Die Abgeordneten der SPD und teilweise auch der FDP zweifelten an Kohls Aussage, später wirklich Neuwahlen durchführen zu wollen. Sie erachteten das Vorgehen über das konstruktive Misstrauensvotum als Vertrauensbruch gegenüber dem Volk, das sich 1980 explizit für die Koalition zwischen SPD und FDP entschieden hatte.

Kohl stand zu seinem Wort, 1983 Neuwahlen durchführen zu lassen. Da das deutsche Grundgesetz aber kein Selbstaufhebungsrecht kennt, wollte er dafür die Vertrauensfrage stellen, um diese absichtlich zu verlieren: Die Abgeordneten der SPD würden selbstre-

dend gegen Kohl stimmen, während die Abgeordneten der CDU, CSU und der FDP sich der Stimme enthalten sollten. Dies würde die erforderliche Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten verunmöglichen (Art. 68, 121 GG). Am 17. Dezember 1982 schliesslich sprachen lediglich acht Abgeordnete Kohl das Vertrauen aus,⁵ worauf Bundespräsident Karl Carstens das Parlament auflöste und Neuwahlen für den 6. März 1983 anordnete. Kohl hatte also das Vertrauen verloren. Paradoxerweise zeigte die Abstimmung gerade, dass er das Vertrauen der Mehrheit des Parlaments sehr wohl genoss.

Die absichtlich verlorene Vertrauensfrage löste eine Flut von Publikationen für und gegen das von Kohl gewählte Vorgehen aus.⁶ Während die Vertrauensfrage bei der serbelnden Kanzlerschaft Schmidts sinnvoll erschien, musste man das Vorgehen Kohls schon hinterfragen. Darf man als Bundeskanzler die Vertrauensfrage stellen, um diese in Abrede mit der eigenen Koalition zu verlieren? Weshalb sollte ein frischgewählter Kanzler das Vertrauen nicht haben? Bemerkenswert war, dass Alfred Dregger, der Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, einen Tag nach der Einbringung der Vertrauensfrage in den Bundestag ein Loblied auf die bereits eingetretenen Erfolge und die Stabilität der neuen Regierung anstimmte. Er begründete die Vertrauensfrage einzig mit dem inhaltlich und zeitlich begrenzten Mandat, das die Regierung Kohl erhalten habe. Dies erkläre das *für die Zukunft* entfallene Vertrauen.⁷

⁵ Deutscher Bundestag, sten. Ber. 1982, 8971 ff.

⁶ HELMUTH LIESEGANG, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Bundestagsauflösung, NJW 1983, 147 ff.; GÜNTER PÜTTNER, Vorzeitige Neuwahlen – ein ungelöstes Reformproblem, NJW 1983, 15 ff.; WOLF-RÜDIGER SCHENKE, Die verfassungswidrige Bundestagsauflösung, NJW 1982, 2521 ff.

⁷ Deutscher Bundestag, sten. Ber. 1982, 8578 (Dregger), 8595 (Hoppe), 8938 (Kohl); vgl. BVerfG, 2 BvE 1/83, 16.2.1983, N 79, 170.

¹ Deutscher Bundestag, sten. Ber. 1982, 7074 (Schmidt).

² Deutscher Bundestag, sten. Ber. 1982, 7078 (Kohl).

³ Deutscher Bundestag, sten. Ber. 1982, 7082 (Genscher), 7171 (Barzel), 8595 (Hoppe), 8938 (Kohl).

⁴ Deutscher Bundestag, sten. Ber. 1982, 7201.

Der Wortlaut des Grundgesetzes deckte Kohls Vorgehen, doch lag das Vorgehen quer zu den Intentionen seiner Schöpfer. Die Vertrauensfrage sollte der Stabilität dienen und den Kanzler in seinem Vorgehen stärken. Die Konsequenz der Parlamentsauflösung sollte für die Abgeordneten eine *Drohung* darstellen, nicht das *Ziel*.⁸ Die bewusste Entscheidung, dem Parlament kein Selbstauflösungsrecht zu gewähren, beruhte auf den schwierigen Erfahrungen aus der Weimarer Republik. Damals konnte der Reichspräsident unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers den Bundestag auflösen (Art. 25, 50 Weimarer Verfassung). Das Parlament konnte den Reichskanzler und auch jeden einzelnen Minister entlassen (Art. 54 Weimarer Verfassung). Die Mehrheiten für die Absetzung fand man problemlos, nicht aber die Mehrheiten für eine neue, stabile Regierung. Die dadurch bewirkte Instabilität führte dazu, dass in der Bonner Republik das Misstrauen nur noch konstruktiv, also mittels Wahl eines neuen Kanzlers (Art. 67 GG) und durch Entzug des Vertrauens mit anschließenden Neuwahlen (Art. 68 GG) auszusprechen war.⁹

Vier Abgeordnete riefen sodann das Bundesverfassungsgericht an, um die Verfassungsmässigkeit der Parlamentsauflösung zu überprüfen. Das Bundesverfassungsgericht konstatierte, dass *«die Auflösung des Bundestages auch über den Weg des Art. 68 GG stets eine politische Lage der Instabilität zwischen Bundeskanzler und Bundestag voraussetzt und als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal erfordert, dass der Bundeskanzler der stetigen parlamentarischen Unterstützung durch die Mehrheit des Bundestages nicht sicher sein kann.»*¹⁰ Diese Instabilität erblickte das Bundesverfassungsgericht in den Richtungskämpfen innerhalb der FDP

bezüglich des Koalitionswechsels, der zu mehreren Rücktritten geführt habe.¹¹ Es verneinte aber deutlich, dass die Vertrauensfrage zur Legitimierung besonderer Entscheidungen dienen könne, weil dies dem Wesen der repräsentativen Demokratie widerspreche.¹² Die Tür zu Neuwahlen stand also offen: Deren Gewinnerin hiess CDU/CSU (+4,3%, 255 Sitze). Die Koalition mit der jetzt schwächeren FDP (-3,6%, 35 Sitze) umfasste somit 290 von 520 Sitzen, was summa summarum dem Ergebnis von CDU/CSU und FDP zusammen im Jahre 1980 entsprach (291 von 519 Sitzen).



Abb.: Helmut Kohl auf einem Plakat zur Bundestagswahl 1983 (Bild: CDU)

Das Bundesverfassungsgericht hat wohl die beste Antwort auf eine schlechte Frage gefunden. Alle Alternativen zur Vertrauensfrage weisen dieselben Schwächen auf. Ein Rücktritt Kohls, wie es mehrere Abgeordnete immer gefordert hatten, hätte nur dann zu Neu-

wahlen geführt, wenn das Parlament keinen neuen Kanzler hätte wählen können (Art. 63 Abs. 4 GG). Dieses Unvermögen könnte man genauso gut vorspielen. Dasselbe gilt, wenn das Bundesverfassungsgericht klare Indizien für eine Vertrauenskrise in Form von Abstimmungsniederlagen verlangen würde. Auch damit könnte der Bundestag jederzeit dienen. Das wichtigste Argument aber kommt jetzt: *Wie um Himmels Willen sollen die Richter prüfen, ob das Vertrauen bei den Abgeordneten wirklich fehlt?* Es war zwar mit Händen zu greifen, dass es mehr als genug Vertrauen gab, aber letztlich können die Richter nicht einfach ihre Einschätzung anstelle der Abgeordneten abgeben: *«Die Vertrauensfrage ist, wie die Frage vor dem Traualtar; keine Wissensfrage, auf die ebensogut wie der Gefragte oder besser ein Anderer antworten könnte.»*¹³ Dem ist nichts hinzuzufügen, es sei denn, dass die Aussage erst Jahre später als abweichendes Votum im bundesverfassungsgerichtlichen Verfahren über die ähnlich manipulierte Vertrauensfrage Gerhard Schröders fiel. *Er hat eben vom Besten gelernt!*

⁸ Vgl. SCHENKE (FN 6), 2522; BVerfG (FN 7), N 118.

⁹ BVerfG (FN 7), N 112 ff.

¹⁰ BVerfG (FN 7), N 118.

¹¹ BVerfG (FN 7), N 146 ff.

¹² BVerfG (FN 7), N 120.

¹³ BVerfG, 2 BvE 4/05, 25.8.2005, N 213.