

Dokumente zum Zeitgeschehen

„Auflösungsgerichtete Vertrauensfrage“

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Klage zweier Abgeordneter gegen die Auflösung des Bundestages vom 25. August 2005

(Auszüge)

Am 25. August, keine vier Wochen vor dem bereits terminierten Wahltermin, stand fest: Die vorgezogene Bundestagswahl würde stattfinden. Das Bundesverfassungsgericht hatte entschieden, dass die Auflösung des Bundestages und die Ansetzung von Neuwahlen durch Bundespräsident Horst Köhler rechtmäßig waren, und die Organklagen der Bundestagsabgeordneten Jelena Hoffmann (SPD) und Werner Schulz (Bündnis 90/Die Grünen) zurückgewiesen.

Trotz der deutlichen Mehrheit von 7 zu 1 Richterstimmen ist das aus der Feder des berichterstattenden Richters Udo Di Fabio stammende Urteil jedoch alles andere als unumstritten. Es löste vielmehr intensive Debatten aus – insbesondere über die Frage, ob zu oder anstelle der durch das Urteil sanktionierten „auflösungsgerichteten Vertrauensfrage“ des Bundeskanzlers in Zukunft dem Bundestag ein eigenständiges Auflösungsrecht zugestanden werden sollte, um den teilweise befürchteten Weg in eine „Kanzlerdemokratie“ zu verhindern (vgl. hierzu den Beitrag von Claus Leggewie in diesem Heft).

Wir dokumentieren im Folgenden Auszüge aus der Urteilsbegründung, der abweichenden Meinung des Richters Hans-Joachim Jentsch wie auch des Minderheitenvotums der Richterin Gertrude Lübbe-Wolf, die dem Urteil zwar im Ergebnis zustimmt, allerdings mit gänzlich anderen Argumenten. – D. Red.

Leitsätze

1. Die auf Auflösung des Bundestages gerichtete Vertrauensfrage ist nur dann verfassungsgemäß, wenn sie nicht nur den formellen Anforderungen, sondern auch dem Zweck des Art. 68 GG entspricht. Das Grundgesetz erstrebt mit Art. 63, Art. 67 und Art. 68 eine handlungsfähige Regierung.

2. Die auflösungsgerichtete Vertrauensfrage ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Handlungsfähigkeit einer parlamentarisch verankerten Bundesregierung verloren gegangen ist. Handlungsfähigkeit bedeutet, dass der Bundeskanzler mit politischem Gestaltungswillen die Richtung der Politik bestimmt und hierfür auch eine Mehrheit der Abgeordneten hinter sich weiß.

3. Von Verfassungen wegen ist der Bundeskanzler in einer Situation der zweifelhaften Mehrheit im Bundestag weder zum Rücktritt verpflichtet noch zu Maßnahmen, mit denen der politische Dissens in der die Regierung tragenden Mehrheit im Parlament offenbar würde.

4. Das Bundesverfassungsgericht prüft die zweckgerechte Anwendung des Art. 68 GG nur in dem von der Verfassung vorgesehenen eingeschränkten Umfang.

a) Ob eine Regierung politisch noch handlungsfähig ist, hängt maßgeblich davon ab, welche Ziele sie verfolgt und mit welchen Widerständen sie aus dem parlamentarischen Raum zu rechnen hat. Die Einschätzung der Handlungsfähigkeit hat Prognosecharakter und ist an höchstpersönliche Wahrnehmungen und abwägende Lagebeurteilungen gebunden.

b) Eine Erosion und der nicht offen gezeigte Entzug des Vertrauens lassen sich ihrer Natur nach nicht ohne weiteres in einem Gerichtsverfahren darstellen und feststellen. Was im politischen Prozess in legitimer Weise nicht offen ausgetragen wird, muss unter den Bedingungen des politischen Wettbewerbs auch gegenüber anderen Verfassungsorganen nicht vollständig offenbart werden.

c) 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.

[...]

II. [...]

1. Die Verfassung zielt auf eine parlamentarisch verankerte Regierung. Der Bundeskanzler wird vom Bundestag gewählt (Art. 63 GG). [...]

Grundsätzlich bedürfen der Bundeskanzler und seine Regierung einer verlässlichen parlamentarischen Mehrheit. Verlässlich bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Kanzler für das von ihm vertretene politische Konzept eine prinzipielle und ausreichende parlamentarische Unterstützung erwarten darf. Ob der Kanzler über diese verlässliche Unterstützung verfügt, kann von außen nur teilweise beurteilt werden. [...] Es muss nicht offen und nicht eindeutig zu Tage treten, ob der Kanzler und seine Regierung noch über eine verlässliche parlamentarische Mehrheit verfügen.

2. Vermag der Bundeskanzler nicht (mehr) die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich zu vereinigen, wird seine Lage vom Grundgesetz als politische Krise eingestuft und mittels besonderer Vorschriften erfasst, die auch andere Verfassungsorgane in die Verantwortung einbeziehen (Art. 63 Abs. 4 Satz 3, Art. 81 GG; vgl. auch Art. 111 GG). Mit Billigung des Bundespräsidenten soll auch ein Minderheitskanzler ernannt werden können, und eine Regierung kann handlungsfähig gehalten werden, indem die Möglichkeit eingeräumt wird, ohne Mitwirkung des Deutschen Bundestages unentbehrliche Maßnahmen zu treffen und Gesetze zu erlassen (vgl. Badura, Vorkehrungen der Verfassung für Not- und Krisenlagen, ThürVBl 1994, S. 169 <174 f.>).

Doch dies sind nur Sicherungsmaßnahmen. Grundsätzlich stellt das Grundgesetz solche Auswege aus einer parlamentarischen Krise bereit, die auf die Wiederherstellung der Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag gerichtet sind. Dabei handelt es sich um den Rücktritt und die Neuwahl eines Kanzlers gemäß Art. 63 GG, die Neuwahl eines anderen Kanzlers in Form des konstruktiven Misstrauensvotums gemäß Art. 67 GG und um die Vertrauensfrage des Kanzlers gemäß Art. 68 GG. Art. 68 GG umfasst nicht nur die nicht auflösungsgerichtete (so genannte echte) Vertrauensfrage, durch die eine in Zweifel stehende Handlungsfähigkeit hinsichtlich der tatsächlichen Kräfteverhältnisse im Parlament auf die Probe gestellt werden kann; 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. Schon nach seinem systematischen Zusammenhang mit Art. 62 und Art. 67 GG gibt Art. 68 GG dem Bundeskanzler allerdings kein Mittel in die Hand, gemeinsam mit einer ihn verlässlich tragenden Parlamentsmehrheit einen ihm geeignet erscheinenden Neuwahltermin voraussetzungslos zu bestimmen (BVerfGE 62, 1 <42 f.>).

2. Die Auflösung des Deutschen Bundestages ist ein Eingriff in die Freiheit eines von Verfassungs wegen auf vier Jahre sich erstreckenden Abgeordnetenmandats (Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG). Ihre Rechtfertigung durch Art. 68 GG findet Grenzen im Zweck dieser Norm. Danach genügt die berechnete Einschätzung des Bundeskanzlers, die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung im Hinblick auf die Mehrheitsverhältnisse im Parlament sei beeinträchtigt. [...]

b) Die Entstehungsgeschichte des Art. 68 GG bestätigt, dass die auflösungsgerichtete Vertrauensfrage nur dann gerechtfertigt sein soll, wenn die Handlungsfähigkeit einer parlamentarisch verankerten Bundesregierung verloren gegangen ist. Der Verfassungsgesetzgeber sah die Möglichkeit, dass es zum amtierenden Bundeskanzler aus dem Parlament heraus einerseits keine personelle Alternative für den Weg des Art. 67 GG gibt, der Kanzler aber andererseits für seine Politik auch keine hinreichende Unterstützung einer Mehrheit mehr findet. [...] Eine Lage der Instabilität zwischen Bundeskanzler und Deutschem Bundestag kann vor diesem Hintergrund nachhaltig nur beendet werden durch den Rücktritt des Kanzlers oder aber durch eine auflösungsgerichtete Vertrauensfrage.

Danach ist es gemessen am Sinn des Art. 68 GG nicht zweckwidrig, wenn ein Kanzler, dem Niederlagen im Parlament erst bei künftigen Abstimmungen drohen, bereits eine auflösungsgerichtete Vertrauensfrage stellt. Denn die Handlungsfähigkeit geht auch dann verloren, wenn der Kanzler zur Vermeidung offenen Zustimmungsverlusts im Bundestag gezwungen ist, von wesentlichen Inhalten seines politischen Konzepts abzurücken und eine andere Politik zu verfolgen. [...]

c) Eine politische Lage, die eine auflösungsgerichtete Vertrauensfrage rechtfertigt, ist zweifelsfrei dann gegeben, wenn der Kanzler seine bisherige Mehrheit im Deutschen Bundestag durch Fraktionswechsel einzelner Abgeordneter verliert, wie dies beispielsweise im Jahr 1972 der Fall war. Bei der Bundestagsauflösung vom 22. September 1972 war durch eine Erosion der sozial-liberalen Koalitionsmehrheit im Bundestag eine politische Pattsituation zwischen Regierungsfractionen und Opposition vorausgegangen, in der keine Seite mehr über die Kanzlermehrheit von damals 249 Stimmen verfügte (vgl. Blischke, Verfahrensfragen des Bundestages im Jahre 1972, in: *Der Staat*, Bd. 12, 1973, S. 65 ff.).

Die zweite Bundestagsauflösung vom 6. Januar 1983 stand im Zusammenhang mit einem konstruktiven Misstrauensvotum, dem in der Öffentlichkeit zwar nicht die Verfassungsmäßigkeit, wohl aber gerade auch im Blick auf die für den Koalitionswechsel verantwortliche Partei zwar nicht mehr die Legalität, wohl aber die Legitimität im Sinne einer Achtung des „demokratischen Anstands“ abgesprochen worden war (vgl. BVerfGE 62, 1 <52, 57 f.>).

Diese Erfahrungen zeigen, dass seit Inkrafttreten des Grundgesetzes mit der auflösungsgerichteten Vertrauensfrage sehr sparsam und verantwortlich umgegangen worden ist.

4. Das Bundesverfassungsgericht prüft die zweckentsprechende Anwendung des Art. 68 GG nur in dem von der Verfassung vorgesehenen eingeschränkten Umfang. Zu dem vom Bundeskanzler behaupteten Verlust seiner parlamentarischen Mehrheit lassen sich mit den in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren verfügbaren Erkenntnismitteln keine sicheren Feststellungen treffen, ohne die politische Handlungsfreiheit unangemessen zu beschränken (a). Das gewaltenteilende System des Grundgesetzes verteilt die Verantwortung für die Auflösung des Deutschen Bundestages auf drei Verfassungsorgane, deren Entscheidungen zudem der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen (b). Von entscheidender Bedeutung ist im vorliegenden Verfahren, ob gemessen an den dargelegten Maßstäben (II. 1. bis 3.), die Handlungsfähigkeit der Regierung nicht mehr gesichert war oder ob der Kanzler – wie die Antragsteller vortragen – eine solche instabile Lage nur vorgeschoben hat, um in zweckwidriger Weise zu einer Neuwahl zu gelangen (c).

a) Die Beurteilung des zweckgemäßen Gebrauchs der auflösungsgerichteten Vertrauensfrage kann auf praktische Schwierigkeiten stoßen. Ob eine Regierung politisch noch handlungsfähig ist, hängt maßgeblich davon ab, 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.

[...]

Verfassungsrechtliche Schwierigkeiten bereitet dagegen der Fall, in dem der Bundeskanzler die Lage dahingehend einschätzt, dass eine stetige Unterstützung der Bundestagsmehrheit für seine Politik nicht mehr gewährleistet ist, bevor die Richtigkeit dieser Einschätzung in entsprechenden Abstimmungsniederlagen offenkundig geworden ist. [...] Eine verdeckte Minderheitsituation des Bundeskanzlers tritt dann ein, wenn eine organisierte parlamentarische Mehrheit – die nominelle Kanzlermehrheit – sich zwar zu dem von ihr gewählten Kanzler erklärt und ihm äußerlich politische Unterstützung leistet, diese Unterstützung seines politischen Kurses aber in Wirklichkeit nicht so wirksam ist, dass der Bundeskanzler die von ihm konzeptionell vertretene Politik durchzusetzen vermag.

Eine Erosion und der nicht offen gezeigte Entzug des Vertrauens lassen sich ihrer Natur nach nicht ohne weiteres in einem Gerichtsverfahren darstellen und feststellen. Was im politischen Prozess in legitimer Weise nicht offen ausgetragen wird, muss unter den Bedingungen des politischen Wettbewerbs auch gegenüber anderen Verfassungsorganen nicht vollständig offenbart werden. Die Einschätzung des Bundeskanzlers, er sei für seine künftige Politik nicht mehr ausreichend handlungsfähig, ist eine Wertung, die durch das Bundesver-

fassungsgericht schon praktisch nicht eindeutig und nicht vollständig überprüft werden kann und ohne Beschädigung des politischen Handlungssystems auch nicht den üblichen prozessualen Erkenntnismitteln zugänglich ist. Selbst wenn man eine Beweisaufnahme für möglich oder geboten hielte, bliebe dem Kanzler ein eigener Einschätzungsspielraum in Bezug auf die festgestellten Tatsachen, insbesondere in Bezug auf deren Bedeutung für die künftige Entwicklung. [...] Andernfalls wäre die vom Grundgesetz gewollte Balance zwischen effektiver rechtlicher Bindung der öffentlichen Gewalt und der Ermöglichung wirksamer politischer Handlungsfreiheit verletzt.

b) Das Grundgesetz hat, anders als die Weimarer Verfassung, die Entscheidung über die Auflösung des Bundestages nicht einem Verfassungsorgan allein in die Hand gegeben, sondern sie auf drei Verfassungsorgane verteilt und diesen dabei jeweils eigene Verantwortungsbereiche zugewiesen (vgl. BVerfGE 62, 1 <51>). 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.

[...]

Der für die Auflösung nach Art. 68 GG geltende anspruchsvolle Mechanismus der Gewaltenteilung vermag sich sinnvoll nur zu entfalten, wenn das Bundesverfassungsgericht die politische Einschätzung der Lage durch die zuvor tätigen Verfassungsorgane respektiert (vgl. BVerfGE 62, 1 <51>).

Dies heißt nicht, dass das Bundesverfassungsgericht zur verfassungsrechtlichen Prüfung im Organstreitverfahren nicht verpflichtet wäre; seine Prüfungs kompetenz und Prüfungspflicht ist durch den zu respektierenden Einschätzungsspielraum eingeschränkt, aber nicht beseitigt (vgl. BVerfGE 62, 1 <51>). Das Grundgesetz räumt dem Verfassungsrecht und der Verfassungsgerichtsbarkeit eine starke Stellung ein. [...] Dies ist ein Kennzeichen der deutschen freiheitlichen Nachkriegsordnung geworden. Gleichwohl hat das Grundgesetz nur die Kontrolle politischer Herrschaft gewollt und nicht die Verrechtlichung des politischen Prozesses. [...] Wegen des dreistufigen Entscheidungsprozesses sind die Überprüfungsmöglichkeiten des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen des Art. 68 GG weiter zurückgenommen als in den Bereichen von Rechtsetzung und Normvollzug. Das Grundgesetz vertraut insoweit in erster Linie auf das in Art. 68 GG angelegte System der gegenseitigen politischen Kontrolle und des politischen Ausgleichs zwischen den beteiligten obersten Verfassungsorganen. Allein dort, wo verfassungsrechtliche Maßstäbe für politisches Verhalten normiert sind, kann das Bundesverfassungsgericht ihrer Verletzung entgegentreten (BVerfGE 62, 1 <51>).

c) Auch wenn ein drohender Verlust politischer Handlungsfähigkeit am sachnächsten vom Bundeskanzler selbst beurteilt werden kann, hat das Bundesverfassungsgericht doch zu prüfen, ob die Grenzen seines Einschätzungsspielraums eingehalten sind, um die Bindung aller staatlichen Organe an das Grundgesetz sicherzustellen. Fehlt es, gemessen an der zu Tage liegenden politischen Gesamtlage, an Anhaltspunkten dafür, dass der Bundeskanzler für sein Regierungshandeln und seine politische Konzeption die parlamentarische Mehrheitsunterstützung verloren hat oder zu verlieren droht, kann er sich nicht erfolgreich auf seine Einschätzungsprärogative berufen. Seine Entscheidung muss auf Tatsachen gestützt sein. Die allgemeine politische Lage sowie einzelne Umstände müssen dabei allerdings nicht zwingend zur Einschätzung des Kanzlers führen, sondern sie lediglich plausibel erscheinen lassen. Der Einschätzungsspielraum des Kanzlers wird nur dann in verfassungsrechtlich gefordertem Umfang geachtet, wenn bei der Rechtsprüfung gefragt wird, ob eine andere Einschätzung der politischen Lage auf Grund von Tatsachen eindeutig vorzuziehen ist (vgl. BVerfGE 62, 1 <52>). Tatsachen, die auch andere Einschätzungen als die des Kanzlers zu stützen vermögen, sind nur dann geeignet, die Einschätzung des Bundeskanzlers zu widerlegen, wenn sie keinen anderen Schluss zulassen als den, dass die Einschätzung des Verlusts politischer Handlungsfähigkeit im Parlament falsch ist.

[...]

Abweichende Meinung des Richters Jentsch

Nach meiner Überzeugung sind die Anträge begründet.

Den vom Bundeskanzler vorgetragenen Gründen lässt sich seine politische Handlungsunfähigkeit und damit eine materielle Auflösungslage nicht entnehmen, die den Antrag nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG und die vorzeitige Auflösung des Deutschen Bundestags rechtfertigen könnte (1.). Das Grundgesetz kennt nur ein konstruktives Misstrauensvotum des Deutschen Bundestags gegen den Bundeskanzler, nicht jedoch ein „konstruiertes Misstrauen“ des Kanzlers gegenüber dem Parlament (2.). Die von der Senatsmehrheit gefundene Auslegung und Anwendung des Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG schwächt die Stellung des Deutschen Bundestags, beeinträchtigt das freie Mandat der Abgeordneten und birgt das Risiko einer Destabilisierung des politischen Systems in sich (3.).

1. Der Bundeskanzler hat die Vertrauensfrage am 1. Juli 2005 im Deutschen Bundestag damit begründet, durch die vorangegangenen Wahlniederlagen sei deutlich geworden, „dass es die sichtbar gewordenen Kräfteverhältnisse ohne eine neue Legitimation durch den Souverän, das deutsche Volk, nicht erlauben, meine Politik erfolgreich fortzusetzen“. Zur Begründung verwies er auf Drohungen von SPD-Mitgliedern, bei Fortführung der Reformpolitik der „Agenda 2010“ aus der Partei auszutreten. Zudem hätten vermehrt Mitglieder der Koalitionsfraktionen mit abweichendem Stimmverhalten oder mit Austritt gedroht. Schließlich könne die Bundesratsmehrheit nur durch ein klares Wählervotum zu einem Überdenken ihrer „Blockadehaltung“ gebracht werden.

Diese Gründe belegen keine politische Lage der Instabilität zwischen Bundeskanzler und Bundestag, die allein eine „unechte“ (auflösungsgerichtete) Vertrauensfrage nach den zutreffenden Maßstäben der Entscheidung des Senats vom 16. Februar 1983 (BVerfGE 62, 1) rechtfertigen könnte. Die Auffassung der Senatsmehrheit verabschiedet diese Maßstäbe ohne Not und ohne dies kenntlich zu machen.

Sowohl die vage Aussicht darauf, dass die Mehrheit im Bundesrat ihre Haltung ändert, als auch das drohende oder tatsächliche Ausscheiden von SPD-Mitgliedern aus der Partei können eine materielle Auflösungslage nicht bewirken, denn sie stehen in keinem hinreichenden Bezug zum parlamentarischen Geschehen im Deutschen Bundestag. Verfassungsrechtlich allein relevant bleibt das Argument, eine stetige und verlässliche Mehrheit für seine Regierungspolitik sei angesichts der Drohung abweichenden Stimmverhaltens verschiedener Abgeordneter nicht mehr gegeben. Nur hierauf hat sich auch der Bundespräsident in seiner Fernsehansprache vom 21. Juli 2005 bezogen.

Für diese letztgenannte Einschätzung stehen allerdings keine sichtbar gewordenen oder nachprüfbaren Anhaltspunkte zur Verfügung. Die vom Kanzler geleitete Bundesregierung hat in der zurückliegenden Legislaturperiode keine einzige Abstimmung verloren, in der die Kanzlermehrheit erforderlich war. Auch die bislang ins Gesetzgebungsverfahren eingebrachten Gesetzentwürfe zur Umsetzung der „Agenda 2010“ waren im Bundestag erfolgreich. Dabei haben auch die parteiinternen Kritiker ihre Bedenken zurückgestellt und (bei einer Enthaltung) für die jeweiligen Regierungsvorlagen gestimmt. Betrachtet man also das zurückliegende Geschehen im 15. Deutschen Bundestag, so gibt es für eine fehlende parlamentarische Unterstützung des Kanzlers oder seiner Regierungspolitik keine Anhaltspunkte.

[...]

Im Übrigen kann die Handlungsfähigkeit einer Regierung nicht bereits dann in Abrede gestellt werden, wenn ein Kanzler einzelne Reformvorschläge nicht mehr durchzusetzen vermag. Denn dies ist – gewollte und zwingende – Folge des vom Grundgesetz konstituierten parlamentarischen Regierungssystems. Es spricht dem Bundeskanzler zwar eine Richtlinienkompetenz zu (die sich ohnehin nur auf das Kabinett bezieht), geht aber grundlegend vom Bild des freien Abgeordneten aus, der nicht in allen Einzelfragen monolithisch mit seiner Partei oder „seinem“ Kanzler auftreten muss. Wollte man dies anders sehen, so ließe von der in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG vorgesehenen Freiheit des Abgeordneten nicht viel übrig. Um aus dem von der Mehrheit abweichenden Stimmverhalten einzelner Abgeordneter eine Lähmung der Handlungsfähigkeit der Regierung ablesen zu können, muss sich dieses daher jedenfalls auf zentrale, gerade im Kernbereich der Richtlinienkompetenz des Kanzlers liegende Themen beziehen.

Insgesamt erweist sich das Vorbringen des Bundeskanzlers daher nicht als ausreichend, um die behauptete fehlende parlamentarische Unterstützung begründen zu können. Das objektiv nachvollziehbare Geschehen im Deutschen Bundestag und in den Fraktionen der Regierungsparteien begründet vielmehr im Gegenteil eine Vermutung dafür, dass der Kanzler bislang auf eine Unterstützung der Parlamentsmehrheit bauen konnte und mit dieser auch in Zukunft rechnen kann. [...] Bemerkenswert erscheint schließlich auch, dass die Mitglieder der SPD-Fraktion zur Stimmenthaltung bei der Abstimmung am 1. Juli 2005 nur dadurch bewegt werden konnten, dass ihr Parteivorsitzender ihnen die Stimmenthaltung als Vertrauensbekundung für den Kanzler andiente. Fehlende Mehrheiten sehen anders aus; sie bedürfen keines „konstruierten Misstrauens“.

2. Würde man dem Bundeskanzler unter Hinweis auf seine Einschätzungsprärogative zugestehen, auch in Situationen wie der vorliegenden die Vertrauensfrage zu stellen, so ebnete man einen Weg zur Parlamentsauflösung, bei dem nur die Einhaltung formaler Voraussetzungen gefordert ist, materielle Kriterien aber faktisch aufgegeben sind. Denn die inhaltliche Kontrolle der Entscheidung des Bundeskanzlers ist dann nicht mehr möglich. Dieser dem Selbstauflösungsrecht sehr nahe kommende Schritt – den unsere Verfassung aus guten Gründen nicht kennt – untergräbt die vom Grundgesetz angestrebte Stabilität der Volksvertretung und des politischen Systems und beeinträchtigt das freie Abgeordnetenmandat. Er eröffnet Manipulations- und Missbrauchsmöglichkeiten und muss einer expliziten Textänderung des Verfassungsdokuments vorbehalten bleiben. [...]

Soweit die Senatsmehrheit auf eine vermeintlich „verdeckte Minderheitssituation“ des Bundeskanzlers verweist, in der die politische Unterstützung der parlamentarischen Mehrheit nur „äußerlich“ geleistet werde, liegt dem ein unzutreffendes Verständnis des parlamentarischen Vertrauens zugrunde. Vertrauen bedeutet im parlamentarischen Regierungssystem die Bereitschaft des Abgeordneten, Person und Regierungsprogramm des Bundeskanzlers parlamentarisch zu unterstützen (vgl. BVerfGE 62, 1 <37>). Unterstützung des Kanzlers bedeutet, dass der Abgeordnete dort, wo es darauf ankommt, wo über parlamentarische Vorhaben entschieden wird, bei den Abstimmungen im Deutschen Bundestag also, zum Kanzler und seinen Vorhaben steht. Ob der Abgeordnete dem Kanzler auch persönlich vertraut, ob er ihm aus Überzeugung oder nur zähneknirschend und unter persönlichen Vorbehalten folgt, spielt dabei keine Rolle. [...]

Systematisch betrachtet ist die Vertrauensfrage daher auf den Erhalt der Regierungsfähigkeit gerichtet. Sie ist Instrument und Ausdruck des parlamentarischen Regierungssystems, in dem das Schicksal des Kanzlers in die Hände der Mehrheit der Parlamentsabgeordneten gelegt ist. Die Bundestagsauflösung nach gescheiterter Vertrauensfrage stellt sich als Konsequenz der Tatsache dar, dass ein im Amt befindlicher Kanzler nicht mehr die ausreichende parlamentarische Unterstützung für seine Person oder sein Regierungsprogramm findet. Sie bereinigt eine politische Lage der Instabilität zwischen Bundeskanzler und Bundestag. Dem Bundeskanzler soll nicht zugemutet werden, mit den bestehenden Kräfteverhältnissen weiter zu regieren, wenn seine Handlungsfähigkeit so beeinträchtigt oder gelähmt ist, dass er die von ihm verfolgte Politik nicht mehr sinnvoll zu verfolgen vermag. Ausschlaggebend hierfür dürfen jedoch nicht besondere Schwierigkeiten einer sich stellenden Aufgabe sein; entscheidend ist vielmehr, ob der Bundeskanzler davon ausgehen darf, dass eine dauerhafte und stabile parlamentarische Mehrheit nicht mehr zustande gebracht werden kann (vgl. BVerfGE 62, 1 <42 f.>).

In der Situation der Jahreswende 1982/83 gab es für diese Annahme objektive Anhaltspunkte, die sich aus den Richtungskämpfen innerhalb der FDP-Fraktion in Folge des beschlossenen Regierungswechsels ergaben und in den Austritten von Bundestagsabgeordneten ihren sichtbaren Niederschlag fanden. [...] Ähnliches kann für die gegenwärtige Situation nicht im Ansatz festgestellt werden. [...]

3. Die Instrumentalisierung der Vertrauensfrage in der hier erfolgten Weise führt auch zu einer Veränderung des politischen Systems. Sie schwächt die Stellung des Bundestags zu Lasten quasi-plebiszitärer Elemente. Da der Bundeskanzler institutionell selbst im Falle einer erfolgreichen Wahl nicht mehr erreichen kann, als er bereits gegenwärtig besitzt, eine Mehrheit der Abgeordneten im Deutschen Bundestag, bleibt als Ziel nur die legitimatori-

sche und inhaltliche Stärkung der Mehrheit und ihres Programms. Damit wird die Wahl als Plebiszit über die (Reform-)Politik der Bundesregierung eingesetzt.

Abgesehen davon, dass das Grundgesetz Plebiszite oder Sachabstimmungen zur Stärkung der vorhandenen Regierungsmehrheit nicht kennt, beeinträchtigt dieses Vorgehen auch die Repräsentativfunktion des Bundestags. Denn jedenfalls impliziert liegt ihr die Vorstellung zugrunde, dass die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestags nicht (mehr) geeignet sind, den Willen des Volkes abzubilden oder zu repräsentieren. Zur Rückkopplung der Regierungspolitik und zur Neubestimmung der politischen Ausrichtung müsse daher der demokratische Souverän – also das Volk selbst – direkt befragt werden. Mit der Ausgestaltung der repräsentativen Demokratie, wie sie das Grundgesetz insbesondere in Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Art. 29 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 39 Abs. 1 zum Ausdruck bringt, ist dies nicht vereinbar. [...]

Die gegenteilige Ansicht birgt überdies die Gefahr, dass künftig in einer Vielzahl von Fällen zu erneuter Bestätigung durch das Volk und damit zu Neuwahlen aufgerufen würde. Gerade in Zeiten, in denen schwer wiegende Entscheidungen zu treffen sind, bedarf das politische System aber institutioneller Stabilität. Dem entspricht auch der Leitgedanke, der Art. 68 GG und den übrigen Vorschriften zur Auflösung des Bundestags innewohnt. Danach sollen Parlament und Regierung so lange wie möglich in Amt und Funktion verbleiben, um so die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland zu garantieren (vgl. dazu Sondervotum Zeidler, BVerfGE 62, 64 <66>). Die Auflösung des Bundestags nach Art. 68 GG trotz Fortbestands einer regierungsfähigen Mehrheit verkehrt daher den Normzweck des vom Grundgesetz ausbalancierten Systems: Statt aus einer Situation der Instabilität über die Parlamentsauflösung als ultima ratio zur Stabilität durch (erhoffte) neue Mehrheiten zu gelangen, liefe man Gefahr, bei vorhandener Regierungsstabilität in eine Situation der Instabilität zu geraten, eine Lage also, die das Grundgesetz gerade vermeiden will (so bereits Sondervotum Rinck, BVerfGE 62, 70 <74>).[...]

Bei Lichte betrachtet lässt sich die Auseinandersetzung, ob die vom Bundeskanzler gestellte Vertrauensfrage den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG entspricht, letztendlich auf die Grundfrage zurückführen: Darf ein Bundeskanzler, der über eine stabile Mehrheit im Bundestag verfügt, eine „unechte“ Vertrauensfrage dann mit dem Ziel stellen, Neuwahlen herbeizuführen, wenn er zu der Auffassung gelangt, dass seine Politik nicht mehr von der Mehrheit der Bevölkerung im Land getragen wird? Denn tatsächlich gründet das Dilemma des Kanzlers nicht in einer fehlenden parlamentarischen Mehrheit, sondern in einer Serie von Wahlniederlagen bei Landtagswahlen und einer Europawahl, die ihre Ursache nach allgemeiner Einschätzung darin finden, dass die Regierungspolitik bei einer großen Mehrheit der Bevölkerung auf Ablehnung stößt. Kurz gesagt verfügt der Bundeskanzler also über eine Mehrheit im Bundestag, er befürchtet jedoch, nicht mehr die Mehrheit der Menschen im Land hinter sich zu haben. [...]

Die Frage, ob in dieser Ausgangslage der Weg des Art. 68 GG beschritten werden darf, muss mit einem klaren Nein beantwortet werden. Es obliegt der Entscheidung des Bundeskanzlers, ob er in dieser Situation an der von ihm als richtig empfundenen Politik festhalten und sich damit dem Risiko eines weiteren Popularitätsverlusts aussetzen will. Sieht er sich hierzu nicht in der Lage, so steht es ihm frei, die Leitlinien seiner Politik zu ändern oder vom Amt zurückzutreten. Die Auflösung des Bundestags dagegen kann so nicht gerechtfertigt werden.

Abweichende Meinung der Richterin Lübke-Wolff

1. Die Vertrauensfrage ist, wie die Frage vor dem Traualtar, keine Wissensfrage, auf die ebenso gut wie der Gefragte oder besser ein Anderer antworten könnte. Der Bundeskanzler, der die Vertrauensfrage stellt, fragt nicht nach einem Wissen, sondern nach dem Willen des Parlaments und der Abgeordneten, an die die Frage nach Art. 68 GG zu richten ist: nach ihrem Willen, ihn und sein politisches Programm mit ihrem künftigen Abstimmungsverhalten zu unterstützen. Die Vertrauensfrage kann daher nur vom Parlament selbst beantwortet werden.

Die Auslegung des Art. 68 GG, die das Bundesverfassungsgericht 1983 entwickelt und heute in wesentlichen Hinsichten bekräftigt hat, läuft stattdessen darauf hinaus, dass die Beantwortung dieser Frage zur Überprüfung durch den Bundespräsidenten und das Bundesverfassungsgericht gestellt und damit ihres adressatenabhängigen Sinns beraubt wird. Der Deutsche Bundestag, an den nach Art. 68 GG die Vertrauensfrage zu richten ist, bleibt nach dieser Auslegung nur scheinbar ihr wirklicher Adressat. Die Abgeordneten dürfen zwar antworten, aber ihre Antwort muss, ja darf nach dieser Auslegung nicht für bare Münze genommen werden. Wenn der Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die in Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehene Mehrheit gefunden hat, der Antrag also vom Bundestag abgelehnt worden ist, soll der Bundespräsident, und nach ihm im Streitfall das Bundesverfassungsgericht, berechtigt und verpflichtet sein zu prüfen, ob eine dem Zweck des Art. 68 GG entnommene – ursprünglich als „ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal“ bezeichnete (vgl. BVerfGE 62, 1 <37>) – Voraussetzung des Art. 68 GG vorliegt, wonach der Bundestag nur aufgelöst werden darf, wenn der Bundeskanzler wirklich der Unterstützung durch die Mehrheit des Bundestages nicht sicher sein kann und daher in seiner Handlungsfähigkeit tatsächlich beeinträchtigt ist. Der Antwort des Parlaments sollen Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht also zu misstrauen und gegebenenfalls festzustellen haben, dass das vom Parlament bekundete Vertrauensdefizit in Wahrheit gar nicht besteht.

2. Sowohl das Urteil von 1983 als auch die heutige Entscheidung verdunkeln diese Bedeutung der gewählten Auslegung, indem sie als Objekt des Misstrauens nicht den Bundestag und dessen Antwort, sondern den Bundeskanzler und dessen Frage in den Vordergrund rücken. Schon der Bundeskanzler, so heißt es in der Entscheidung von 1983, dürfe die Vertrauensfrage nur stellen, wenn die Kräfteverhältnisse im Bundestag eine vom stetigen Vertrauen der Mehrheit getragene Politik nicht mehr ermöglichen (BVerfGE 62, 1 <49 f.>). Die jetzige Entscheidung folgt diesem Ansatz. Sie geht davon aus, dass bereits die Vertrauensfrage, jedenfalls wenn sie auf Auflösung gerichtet ist, „ausnahmsweise nur dann gerechtfertigt“ sei, wenn die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung verloren gegangen ist, was bei „zweifelhafter“ oder nicht mehr „verlässlicher“ parlamentarischer Unterstützung der Fall sein soll. Den Worten nach konzentriert sich damit die Prüfung, ob verfassungsmäßig vorgegangen wurde, auf die Frage des Kanzlers. Tatsächlich betrifft der Vorwurf, eine „instabile Lage“ fehlenden Vertrauens in verfassungswidriger Weise nur vorgespielt zu haben, aber zwangsläufig auch das Parlament; mit der Prüfung, ob dies der Fall ist, wird auch die Entscheidung des Parlaments hinterfragt.

Die Antragsteller umschiffen diese Einsicht mit der Annahme, der Verfassungsverstoß, der in einer vom Bundeskanzler unangebracht gestellten Vertrauensfrage liege, wirke ohne weiteres auf die nachfolgenden Schritte des Verfahrens nach Art. 68 GG fort (s. auch bereits BVerfGE 62, 1 <36>). Mit anderen Worten: der Kanzler bestimmt; von seiner Frage hängt alles ab. Der Bundestag erscheint so als ein willenloses Anhängsel, Instrument und Opfer des Bundeskanzlers, zwangsläufig infiziert von dessen Fehlern und unfähig, die Verfassung einzuhalten, wo dieser sie missachtet. Dass diese Präsentation der verfassungsrechtlich vorgesehenen Rolle des Bundestages nicht gerecht wird, muss nicht näher begründet werden.

[...]

Die Befugnis und Pflicht zur Feststellung des wirklichen Parlamentswillens, die das Gericht mit der Aufstellung eines ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals des Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG dem Bundespräsidenten und sich selbst zugeschrieben hat, wird mit dem eingeräumten Einschätzungsspielraum eingeschränkt auf Fälle, in denen der Bundeskanzler eindeutig zu Unrecht von nicht hinreichend verlässlicher Unterstützungsbereitschaft des Parlaments ausgeht. Die Bedeutung des aufgestellten Tatbestandsmerkmals als Kontrollmaßstab ist damit so weit reduziert, dass das Bundesverfassungsgericht praktisch nicht mehr in die Lage kommen kann, die Einschätzung des Bundeskanzlers (genauer: das Ergebnis der präzidentuellen Überprüfung dieser Einschätzung, und damit mittelbar auch diese Einschätzung selbst sowie das Abstimmungsergebnis im Bundestag) für falsch erklären zu müssen. Die jetzt getroffene Entscheidung macht das noch deutlicher als die vorausgegangene Entscheidung zur Bundestagsauflösung nach der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers Kohl, indem sie ausdrücklich auch die Berufung auf „verborgene“ und „ihrer Natur nach“ nicht in

einem gerichtlichen Verfahren darstellbare Formen des Konflikts – kurz: auf eine „verdeckte“ Minderheitslage – ohne weitere Offenlegungsanforderungen für ausreichend erklärt. Ein Tatbestandsmerkmal, dessen Erfülltsein hinreichend dadurch belegt werden kann, dass man auf Verdecktes, Verborgenes und seiner Natur nach vor Gericht nicht Darstellbares verweist, führt nur noch eine juristische Scheinexistenz.

Die rechtlichen Maßstäbe scheinen damit im Vergleich zu denen der Vorgängerentscheidung gelockert. Der Sache nach waren sie aber bereits im Urteil von 1983 auf Durchlässigkeit angelegt. Dass der Einschätzungsspielraum des Bundeskanzlers erst an der Grenze eindeutiger Vorzugswürdigkeit einer gegenteiligen Einschätzung ende, steht bereits in diesem Urteil (vgl. BVerfGE 62, 1 <51>). Schon damit hat das Gericht sich in der Prüferrolle, die es sich mit der Aufstellung einer ungeschriebenen materiellen Tatbestandsvoraussetzung des Art. 68 GG zugewiesen hatte, gleich wieder außer Gefecht gesetzt. Was sollte den Bundespräsidenten und das Bundesverfassungsgericht jemals in den Stand setzen, festzustellen, die von einem Bundeskanzler abgegebene Einschätzung, er könne stetiger parlamentarischer Unterstützung und damit eigener Handlungsfähigkeit nicht mehr sicher sein, sei eindeutig falsch, die vom Kanzler vermisste verlässliche Unterstützungsbereitschaft des Bundestages also eindeutig vorhanden?

Nach Einschätzung der Antragsteller stehen die Koalitionsfraktionen, in den Worten der Antragstellerin zu I., hinter dem Bundeskanzler wie eine deutsche Eiche. Nach Einschätzung des Bundeskanzlers ist dies aber gerade nicht der Fall. Der Dissens betrifft damit die Frage, ob die „wirkliche“ Vertrauenslage im Parlament dem Abstimmungsergebnis vom 1. Juli 2005 entspricht oder nicht. Dass die Frage, wer hier recht hat, einem Eindeutigkeit erzeugenden Beweis nicht zugänglich ist, liegt nicht daran, dass hier Vertraulichkeitsinteressen gewahrt oder politische Beziehungen geschont werden müssten, sondern daran, dass die Frage überhaupt keinen feststellungsfähigen Sachverhalt zum Gegenstand hat (zu Widersprüchlichkeiten der Entscheidung von 1983 in diesem Punkt bereits Seuffert, AöR 108 <1983>, S. 403 <406>).

Mit der Bedeutung, die das Bundesverfassungsgericht dem Art. 68 GG zuschreibt, sind daher bloße Inszenierungen fehlender Verlässlichkeit der Bundestagsmehrheit nicht wirksam zu bekämpfen. Erst die Auslegung, nach Art. 68 GG genüge es nicht, dass der Antrag des Bundeskanzlers keine Kanzlermehrheit finde, droht im Gegenteil solche Inszenierungen hervorzurufen (vgl. Grote, DuR 1983, S. 26 <27 f.>) und erzeugt in einem Sachbereich, in dem naturgemäß nur vermutet werden kann, systematisch den Eindruck verfassungswidriger Inszenierung und deren rückgratloser Absegnung durch andere Verfassungsorgane. Den Stabilitätsinteressen, auf die das Gericht sich für diese Auslegung beruft, dürfte das abträglicher sein als jede vorgezogene Neuwahl. Versuche, dem durch strengere Anforderungen an den Beleg eingetretenen Vertrauensverlusts entgegenzuwirken (s. z.B. Gussek, NJW 1983, S. 721 <724>), können an dieser Anfälligkeit für Inszenierung und Inszenierungsverdacht nichts ändern; sie kommen eher dem Vorschlag gleich, die Regieanweisung zu verkomplizieren.

Da Neuwahlabsichten des Kanzlers keinen Aufschluss darüber geben, ob das gegenwärtige Parlament mehrheitlich zur Unterstützung der Politik des Kanzlers gewillt ist oder nicht, hat auch die noch restriktivere Annahme, zulässig und „echt“ sei eine Vertrauensfrage nur, wenn sie auf Bestätigung ziele, nichts für sich. Diese Auffassung hat das Gericht daher schon früher mit Recht zurückgewiesen [...]

4. [...] Die Formulierung des Art. 68 GG besagt nicht, dass der Bundeskanzler die Vertrauensfrage nur mit dem Ziel stellen darf, das Vertrauen zu erlangen. Aus dem Begriff des Antrags folgt nicht, dass Anträge nur mit dem Ziel der Erlangung einer antragsgemäßen Entscheidung gestellt werden dürften. Es gibt auch keinen allgemeinen Rechts- oder Verfassungsgrundsatz dieses Inhalts. Aus der Tatsache, dass Art. 68 GG das Wort „Vertrauen“ verwendet, lässt sich daher nicht schließen, dass der Bundeskanzler den Antrag, ihm das Vertrauen auszusprechen, nur stellen darf, oder dass der gestellte Antrag nur dann ein Antrag auf Vertrauensbekundung ist, wenn dahinter keine auf Neuwahl gerichteten Absichten stehen. Eine dahin gehende Auslegung wäre auch mit dem Risiko verbunden, nur eine Verschleierung solcher Absichten zu bewirken.

Der Wortlaut des Art. 68 GG spricht danach, um es deutlicher zu sagen, gegen die vom Bundesverfassungsgericht gewählte Auslegung, denn er enthält das vom Gericht hinzuinterpretierte Tatbestandsmerkmal nicht. [...]

8. Wenn das Recht Forderungen aufstellt, gegen deren Umgehung oder scheinhafte oder herbeiszenzierte Erfüllung es nichts aufzubieten hat, befördert es nicht gute Ordnung, sondern Simulation oder sogar die Herbeiführung gerade dessen, was vermieden werden soll. Für den Eindruck des Unlauteren, den die Praxis unter solchen rechtlichen Rahmenbedingungen erwecken kann, und für das Misstrauen gegen die Institutionen und die ordnende Kraft des Rechts, das sich dann zwangsläufig ergibt, macht man besser die verfehlten Rechtsbedingungen verantwortlich als diejenigen, die unter diesen Bedingungen zu agieren haben. Denn die verfehlten Rechtsbedingungen sind das Einzige, was sich hier mit Aussicht auf Erfolg ändern lässt. [...]

„Gravierende völkerrechtliche Bedenken“

**Urteil des 2. Wehrdienstsenats des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Juni,
veröffentlicht Anfang September 2005**

(Auszüge)

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat die Nutzung der Bundesrepublik als Transport-Drehzscheibe für die Koalitions-Truppen im Irak scharf kritisiert. Die Bundesregierung habe sich nicht neutral verhalten. Damit gab das Gericht einem Bundeswehr-Major Recht, der sich mit seiner Klage gegen die Degradierung zum Hauptmann gewehrt hatte. Während des Irakkrieges hatte sich der Offizier geweigert, an einem Softwareprojekt weiterzuarbeiten – er fürchtete, damit ungewollt zu dem seiner Meinung nach völkerrechtswidrigen Krieg im Mittleren Osten beizutragen.

Das BVerwG teilt seine Auffassung, dass der Angriff der USA und ihrer Verbündeten nicht legitimiert gewesen ist. Zu der durch die Bundesregierung geleisteten Beihilfe in Form von Überflugrechten für alliierte Militärmaschinen und die Erlaubnis zu Truppentransporten über bundesdeutschen Staatsboden heißt es: „Der objektive Sinn und Zweck dieser Maßnahmen war es, das militärische Vorgehen der USA und des UK zu erleichtern oder gar zu fördern.“ Dies sei mit dem Völkerrecht unvereinbar gewesen. Die Richter kritisieren auch die Bewachung amerikanischer Kasernen durch die rund 4200 deutschen Soldaten. (Der Einsatz der letzten 500 Soldaten endet im Dezember 2005.) Soweit die Soldaten die Aufgaben der „in das Krisengebiet verlegten US-Verbände gleichsam vertretend“ wahrgenommen hätten, sei auch dies nur schwer mit dem Völkerrecht zu vereinbaren. „Der neutrale Staat ist völkerrechtlich gehalten, jede Verletzung seiner Neutralität notfalls mit Gewalt zurückzuweisen“, so die Richter. Er müsse Streitkräfte einer Konfliktpartei auf seinem Territorium daran hindern, selber an Kampfhandlungen teilzunehmen.

Die Anfang September veröffentlichte, 136 Seiten umfassende Urteilsbegründung kann auf der Website des BVerwG nachgelesen werden. Wir dokumentieren im Folgenden den politischen Kern der Urteilszusammenfassung. (Die Angaben in den Klammern verweisen auf die Ausführung der Argumente in den Entscheidungsgründen.) – D. Red.

Zusammenfassung

2. Die durch Paragraph 11 Abs.1 Satz 1 und 2 Soldatengesetz (SG) begründete zentrale Verpflichtung jedes Bundeswehrsoldaten, erteilte Befehle „gewissenhaft“ (nach besten Kräften vollständig und unverzüglich) auszuführen, fordert keinen bedingungslosen, sondern einen mitdenkenden und insbesondere die Folgen der Befehlsausführung bedenken-