

Der Vertrauensantrag nach Art. 68 GG

-

Verfassungsrechtliche Anforderungen und die Realität

A. Einleitung

Am 13. November 2001 stellte Bundeskanzler Gerhard Schröder gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG den Antrag, ihm bzw. seiner Politik in Verbindung mit der Entscheidung über den Antrag der Bundesregierung auf Einsatz deutscher Streitkräfte vom 7. November 2001 das Vertrauen auszusprechen. Der daraufhin nicht nur das tagespolitische Geschehen dominierende Begriff der „Vertrauensfrage“ bildet hinsichtlich seiner verfassungsrechtlichen Zulässigkeit den Gegenstand der vorliegenden Abhandlung. Dabei werden folgende Problembereiche zu untersuchen sein:

1. Welche Voraussetzungen sind an einen Antrag gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG zu stellen und wurden sie im konkreten Fall erfüllt?
2. Inwiefern ist die Verbindung der Vertrauensfrage mit einer Sachentscheidung generell zulässig und war sie es im konkreten Fall?

Rein begrifflich ist bereits an dieser Stelle festzuhalten, daß es sich nicht um eine „Vertrauensfrage“, sondern um einen „Vertrauensantrag“ handelt. Der Bundeskanzler stellt dem Bundestag eben nicht eine - hinsichtlich ihrer Beantwortung unverbindliche - Frage, sondern den förmlichen Antrag, ihm das Vertrauen auszusprechen.

B. Historie

Wie aus der in Art. 54 Satz 1 WRV statuierten Vertrauensabhängigkeit ersichtlich wird, kannte schon die Weimarer Reichsverfassung zumindest die Möglichkeit eines Vertrauensantrags, wenn das Ergebnis des Abstimmungsverhaltens auch nicht mit rechtlichen Konsequenzen verbunden war.¹ Dem Gedanken der hier vorgefundenen Regelung scheint die in Art. 68 GG getroffene zu folgen, wenn sie dem Bundeskanzler das Recht einräumt, den Vertrauensantrag zu stellen, an das Ergebnis der Abstimmung aber keine unmittelbaren Rechtsfolgen knüpft.

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland wurde der Vertrauensantrag von Willy Brandt,² Helmut Schmidt,³ Helmut Kohl⁴ und dem amtierenden Bundeskanzler Gerhard Schröder⁵ gestellt. Allein im letztgenannten Fall wurde der Vertrauensantrag mit einer Sachentscheidung verbunden.⁶

C. Sinn und Zweck des Art. 68 GG

Art. 68 GG stellt den Gegenpol zu Art. 67 GG dar. Während Art. 68 GG die Möglichkeit der Zwangsauflösung des Bundestages vorsieht (die letzten Endes freilich von der Entscheidung des Bundespräsidenten abhängig ist), führt das Verfahren nach Art. 67 GG zur (zwangsweisen) Entlassung des Bundeskanzlers. Gemein haben beide Vorschriften, daß sie Verfahren zur Bewältigung von Krisenzuständen zur Verfügung stellen.⁷

Die sich aus einem gem. Art. 68 GG gestellten Vertrauensantrag ergebenden Rechte des Bundeskanzlers erfahren auf zweierlei Weise eine Einschränkung: Einerseits *kann* der Bundespräsident den Bundestag auflösen. Andererseits hat der Bundestag die Möglichkeit, der Entscheidung des Bundespräsidenten über die Auflösung zuvorkommen, indem er einen neuen Bundeskanzler wählt, Art. 68 Abs. 1 Satz 2 GG. Wie sich aus dem Wortlaut des Art. 39 Abs. 1 Satz 2 und 4 GG ergibt, kann der Bundestag von dieser Möglichkeit sogar noch nach erfolgter Auflösung Gebrauch machen.⁸ Durch diese grundgesetzlichen Regelungen erfährt der Bundestag eine bewußte Stärkung, die seiner Rolle als die vom Volk gewählte Versammlung, Art. 20 Abs. 2, Art.

¹ Anschütz, WRV, Art. 54, Anm. 3.

² Brandt hatte am 27. April 1972 ein konstruktives Mißtrauensvotum überstanden, worauf einige Abgeordnete der FDP zur CDU wechselten, was den Verlust der Regierungsmehrheit bedeutete. Dem folgte das negative Abstimmungsergebnis (233 zu 248 Stimmen) seines Vertrauensantrags am 20. September 1972. Aus den anschließenden Neuwahlen am 19. November gingen SPD und FDP mit 45,8% bzw. 8,4% der Stimmen als klare Sieger hervor.

³ Trotz wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Differenzen erhielt Schmidt am 5. Februar 1982 mit 269 zu 224 Stimmen das beantragte Vertrauen. Dennoch wurde Helmut Kohl im Rahmen eines konstruktiven Mißtrauensvotums bereits am 1. Oktober 1982 mit 256 zu 235 Stimmen zum neuen Bundeskanzler gewählt.

⁴ Ziel und Ergebnis des gestellten Vertrauensantrags Kohls war es (17. Dezember 1982), das Vertrauen *nicht* ausgesprochen zu bekommen, um den gerade vollzogenen Regierungswechsel in Form von Neuwahlen durch den Bürger legitimieren zu lassen. Im Anschluß hieran bildeten sich verschiedene Meinungen über die Zulässigkeit des sog. „negativen“ Vertrauensantrags, mit dem sich schließlich auch das Bundesverfassungsgericht anläßlich einer Organklage zu beschäftigen hatte. Die Klage wurde für zulässig, aber unbegründet gehalten [BVerfGE 62, 1ff.].

⁵ Bei dem Votum wurde Schröder mit 334 zu 332 Stimmen das Vertrauen ausgesprochen.

⁶ Bundeskanzler Schröder stellte den Vertrauensantrag gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit der Entscheidung über den Antrag der Bundesregierung auf Einsatz deutscher Streitkräfte vom 7. November 2001. Fundstelle:

http://www.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix_62015.htm?template=single&id=62015_1499&ixepf=62015_1499& .

⁷ Schröder, in Handbuch des Staatsrechts, Band II, § 51, Rn. 38.

38 Abs. 1 Satz 2 GG, gerecht wird. Des weiteren soll der grundsätzliche Bestand der gem. Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehenen Wahlperiode von vier Jahren garantiert werden.⁹ Auf der anderen Seite kann Art. 68 GG dem Bundeskanzler als Instrument zur Stabilisierung, Wiedergewinnung oder Bekanntgabe des Verlustes der eigenen Mehrheit dienen.¹⁰

D. Verfahren nach Art. 68 GG

Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG normiert die Befugnis des Bundespräsidenten, den Bundestag auf Antrag des Bundeskanzlers aufzulösen. Eine so zustande kommende Auflösung des Bundestages ist ein vierstufiges Verfahren. Dabei stellt der Bundeskanzler zunächst den Antrag, ihm das Vertrauen auszusprechen (1. Stufe), über den der Bundestag nunmehr zu entscheiden hat (2. Stufe). Allein im Fall eines negativen Abstimmungsergebnisses kann der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten die Auflösung des Bundestages oder (für den Fall einer mit dem Vertrauensantrag verbundenen Abstimmung über eine Gesetzesvorlage) die Verkündung des Gesetzgebungsnotstandes vorschlagen (3. Stufe). Anschließend liegt es im Ermessen („kann“) des Bundespräsidenten, über diesen Vorschlag zu entscheiden (4. Stufe).

Nach dem Wortlaut des Grundgesetzes ist der Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, sowohl isoliert als auch in Verbindung mit einer Gesetzesvorlage möglich, Art. 81 Abs. 1 Satz 2 GG. Ferner kann hinsichtlich des vom Bundeskanzler erhofften Abstimmungsergebnisses zwischen einem positiven und einem negativen Vertrauensantrag differenziert werden.¹¹

E. Voraussetzungen eines Antrags gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG

I. Im Allgemeinen

Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG räumt allein dem Bundeskanzler das Recht ein, einen Vertrauensantrag zu stellen. Dieses verfassungsrechtlich eingeräumte, ausschließliche Recht kann weder durch

⁸ A.A.: Schneider, in Alternativ Kommentar zum Grundgesetz, Art. 39, Rn. 15.

⁹ BVerfGE, 62, 1 (42); Oldiges, in: Sachs, GG, Art. 68, Rn. 9.

¹⁰ Vgl. nur: Hermes, in: Das Bonner Grundgesetz, Art. 68, Rn. 8.

¹¹ Vorliegend soll davon ausgegangen werden, daß Bundeskanzler Schröder keine negative Entscheidung herbeiführen wollte, weshalb auf die Problematik eines *negativen* Vertrauensantrags nicht weiter einzugehen ist. Siehe hierzu jeweils mit weiteren Nachweisen: Die Zulässigkeit einer „negativen“ Vertrauensfrage bejahend: Püttner, „Vorzeitige Neuwahlen - ein ungelöstes Problem“; in: NJW 1983, S. 15ff.; Liesegang, „Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Bundestagsauflösung (A)“; in: NJW 1983, S. 147ff.; diese ablehnend: Schenke, „Die verfassungsrechtliche Bundestagsauflösung“; in: NJW 1982, S. 2521; ders., „Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Bundestagsauflösung (B)“; in: NJW 1983, 150ff..

einen Parlamentsbeschluß, noch durch § 15 GO BReg oder § 47 GO BT und erst recht nicht durch Vereinbarungen politischer Parteien erzwungen, eingeschränkt oder abgewiesen werden.¹²

1. Formelle Voraussetzungen

Die in Art. 68 GG genannten Voraussetzungen müssen sämtlich erfüllt sein. Da es sich um ein vierstufiges Verfahren handelt, bei dem die folgende Stufe auf der vorhergehenden basiert, begründet ein Verstoß auf irgendeiner Stufe bereits die Verfassungswidrigkeit des gesamten Verfahrens.

2. Materielle Voraussetzungen

Fraglich ist aber, ob weitere, ungeschriebene materielle Voraussetzungen für einen Antrag gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG erforderlich sind.

a) Erforderlichkeit materieller Voraussetzungen

Aus dem Wortlaut des Art. 68 GG, der auf irgendwelche Motive, die letztlich zur Antragstellung führen, keinen Bezug nimmt, wird teilweise geschlossen, daß allein die dort genannten formellen Voraussetzungen erfüllt sein müssen.¹³ In der Tat ist weder dem Begriff des „Vertrauens“ in Art. 68 GG noch dem Begriff des „Mißtrauens“ in Art. 67 GG eine im Sinne materieller Antragsvoraussetzungen weitere Bedeutung beizumessen, da diese Begriffe nicht mehr bedeuten als „die im Akt der Stimmabgabe förmlich bekundete gegenwärtige Zustimmung der Abgeordneten zu Person und Sachprogramm des Bundeskanzlers“ bzw. die „Weigerung, den bisherigen Bundeskanzler oder sein Regierungsprogramm weiterhin parlamentarisch zu unterstützen oder wenigstens zu dulden“¹⁴. Rein begrifflich setzt ein Vertrauensantrag somit nicht die Absicht einer erhofften Zustimmung voraus.¹⁵ Demzufolge können materielle Antragsvoraussetzungen zumindest nicht aus dem Begriff des „Vertrauens“ hergeleitet werden.

Etwas anderes ergibt sich aber aus der Analyse des Sinn und Zwecks des Art. 68 GG. Dieser erschließt sich durch die in Art. 68 GG selbst angelegte Systematik sowie seine Stellung im Verfassungsgefüge.¹⁶ Das hier vorgesehene, mehrstufige Verfahren spricht gerade aufgrund seiner Mehrstufigkeit dafür, eine Auflösung des Bundestages zu verhindern, nicht sie zu ermög-

¹² Mager, in: von Münch/Kunig, GG, Band II, Art. 68, Rn. 5; Hermes, a.a.O., Rn. 17; Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 68, Rn. 3.

¹³ Liesegang, NJW 1983, 147 (147); Herzog, in: Maunz/Dürig, Art. 68, Rn. 24; Schneider, JZ 1973, 652ff..

¹⁴ BVerfGE 62, 1 (37f.).

¹⁵ So aber Rinck, in: Sondervotum Rinck, BVerfGE 62, 1 (70f.).

¹⁶ BVerfGE 62, 1 (38).

lichen. Dieses Ergebnis bestätigt auch die Stellung des Art. 68 GG im Gefüge des sechsten Abschnitts, insbesondere das Verhältnis zu Art. 63 GG und Art. 67 Abs. 1 GG. Diese Bestimmungen haben gemein, daß nicht die Auflösung des Bundestages, sondern die Bewältigung von Krisen durch den Bundestag oberstes Ziel ist. Dies gilt auch für Art. 68 GG.

Ferner kann der Entstehungsgeschichte des Art. 68 GG entnommen werden, daß der Verfassungsgeber bemüht war, einer Auflösung des Parlaments entgegenzuwirken.¹⁷ Dabei hat er sich ersichtlich davon lenken lassen, daß mit Art. 68 GG eine offene Norm für die Bewältigung außergewöhnlicher politischer Krisensituationen im Verhältnis von Bundeskanzler und Bundestag geschaffen werden sollte.¹⁸ Somit begründen sowohl Sinn und Zweck als auch historische Argumente das Erfordernis zusätzlicher materieller Voraussetzungen eines Antrags gem. Art. 68 GG.

Diese erscheinen schließlich auch erforderlich, um der Gefahr einer Instrumentalisierung durch ein bewußtes Zusammenwirken von Bundestag und Bundeskanzler (um bspw. einen für Neuwahlen vermeintlich „günstigen“ Zeitpunkt auszuwählen) entgegenzuwirken.¹⁹ Dem wird teilweise entgegengehalten, Art. 68 GG selbst beinhalte zum einen durch das dem Bundespräsidenten eingeräumte Ermessen hinsichtlich seiner Entscheidung, einem eventuellen Antrag des Bundeskanzlers auf Auflösung des Bundestages stattzugeben, und zum anderen durch die Möglichkeit des Bundestages, dieser Entscheidung durch die Wahl eines anderen Bundeskanzlers zuvorzukommen, ausreichenden Mißbrauchsschutz.²⁰ Das dem nicht so ist, ergibt sich aus zwei Überlegungen: Auch wenn dem Bundespräsidenten ein Ermessensspielraum zusteht, kann dies einem Zusammenwirken aller drei Verfassungsorgane nicht begeben. Ferner muß sich auch die mit Ermessen getroffene Entscheidung des Bundespräsidenten auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfen lassen, so daß sich das Problem nachprüfbarer (materieller) Anforderungen spätestens an dieser Stelle stellt.

¹⁷ BVerfGE 62, 1 (46).

¹⁸ BVerfGE 62, 1 (49).

¹⁹ Die Tatsache, daß einem solchen Zusammenwirken begegnet werden muß, ergibt erstens aus einem der Verfassung fremden bzw. von ihr ausgeschlossen [BVerfGE 62, 1 (41f.)] Selbstauflösungsrecht des Bundestages und zweitens aus einem ansonsten vorliegendem Verstoß gegen die gem. Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich vorgesehene Wahlperiode von vier Jahren.

²⁰ Liesegang, NJW 1983, 147 (147), Schneider, JZ 1972, 652 (656). Wie oben bereits dargestellt, bleibt der Bundestag auch nach seiner Auflösung noch voll handlungsfähig, da die Wahlperiode erst mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages endet, Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG. Daher kann der Bundestag selbst nach seiner Auflösung zumindest für die Zeit bis zu einem neuen Bundestag einen anderen Bundeskanzler wählen.

Dem wird entgegengehalten, daß zusätzliche materielle Voraussetzungen wohl nur an die für das Stellen des Antrags ausschlaggebenden Motive anknüpfen könnten, wodurch sich aufgrund des Motiverforschungs- und Motivbewertungsverbotes das Problem ihrer Justitiabilität stelle. Eine Überprüfung der ausschlaggebenden Motive muß aber nicht von vornherein ausscheiden.²¹ Denn weder das Motiverforschungs- noch das Motivbewertungsverbot verbieten es, *öffentlich geäußerte* Motive in eine Beurteilung mit einzubeziehen.²² Dieser Ansicht scheint im übrigen auch das Bundesverfassungsgericht zu sein, wenn es Erwägungen des Gesetzgebers bei der Gesetzgebung - also dessen Motive - in seine Beurteilungen mit einbezieht.²³

Aus den genannten Gründen sind zusätzliche ungeschriebene, materielle Voraussetzungen an einen Antrag gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG zu stellen. Eine andere Sichtweise würde dazu führen, daß dem Bundeskanzler die Möglichkeit eingeräumt würde, den Vertrauensantrag nach Belieben zu stellen.

b) **Konkretisierung**

Hinsichtlich der Konkretisierung materieller Voraussetzungen eines Antrags gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG ist auf die für ihr Erfordernis an sich ausschlaggebenden Argumente zurückzugreifen. Das oben gefundene Ergebnis stützt sich vor allem auf die systematische Stellung des Art. 68 GG und wird durch historische Argumente bestätigt.

Nach diesem Verständnis entschied bereits das Bundesverfassungsgericht, daß eine Auflösung des Bundestags bei einem Verfahren nach Art. 68 GG „stets eine politische Lage der Instabilität zwischen Bundeskanzler und Bundestag voraussetzt und als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal erfordert, daß der Bundeskanzler sich der stetigen parlamentarischen Unterstützung nicht sicher sein kann“. Allein sich in der laufenden Wahlperiode stellende politische Schwierigkeiten sollen eine Auflösung dagegen nicht rechtfertigen können.²⁴ Wie sich aus dem in Art. 68 GG vorgesehenen vierstufigen Verfahren bzw. aus der Verknüpfung der einzelnen Verfahrensstufen untereinander ergibt, sind die Voraussetzungen, die an eine Auflösung des Bundestages zu stellen sind, auch an den Antrag des Bundeskanzlers selbst zu stellen.

²¹ So aber: Liesegang, NJW 1983, 147 (149), der eine Überprüfung durch den Bundespräsidenten für ausreichend hält, damit aber unbeantwortet läßt, welche Aspekte dieser in seine Entscheidung einfließen lassen soll bzw. anhand welcher Kriterien dessen Entscheidung überprüft werden kann.

²² Mager, a.a.O., Art. 68, Rn. 15.

²³ BVerfGE 24, 406; Vgl.: Schenke, NJW 1983, 150 (Fn. 21).

Dementsprechend ist der Bundeskanzler nur dann antragsberechtigt, wenn „es politisch für ihn nicht mehr gewährleistet ist, mit den im Bundestag bestehenden Kräfteverhältnissen weiter zu regieren“. Dies ist aber erst dann der Fall, wenn seine Handlungsfähigkeit so beeinträchtigt oder gelähmt wird, „daß er eine vom stetigen Vertrauen der Mehrheit getragene Politik nicht sinnvoll zu verfolgen vermag“. ²⁵

aa) Ermessensspielraum des Bundeskanzlers

Bei der Überprüfung der Entscheidung des Bundeskanzlers, den Vertrauensantrag zu stellen, ist aber zu berücksichtigen, daß diesem insoweit ein Ermessensspielraum zukommt. Dies ergibt bereits aus der Tatsache, daß allein er einen entsprechenden Antrag stellen kann. Er hat zu beurteilen, ob die genannten Voraussetzungen im Einzelfall vorliegen oder nicht. Um den Vertrauensantrag stellen zu dürfen, muß er aber zu dem konkreten Einzelfallergebnis kommen, „daß seine politischen Gestaltungsmöglichkeiten bei den gegebenen politischen Kräfteverhältnissen im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems erschöpft sind“. ²⁶

Dieser Ermessensspielraum hat zur Folge, daß dem Bundeskanzler bei der Beurteilung der politischen Lage eine primäre Entscheidungskompetenz zuzuweisen ist. Hieraus wiederum folgt, daß eine andere Beurteilung der politischen Lage nur dann rechtliche Auswirkungen haben kann, wenn sie von der des Bundeskanzlers so gravierend abweicht, daß sie ihr gegenüber eindeutig vorzuziehen ist. ²⁷

bb) Überprüfbarkeit von Abstimmungsmotiven

Die Überprüfung des Vorliegens einer politischen Instabilität bezieht sich auch und vor allem auf das vergangene (und zukünftige) Stimmverhalten der Abgeordneten. Da die Überprüfung des Stimmverhaltens es aber erforderlich macht, auch die hierzu führenden und insofern ausschlaggebenden Motive einzubeziehen, wird sich an dieser Stelle erneut das Problem des Motiverforschungs- und Motivbewertungsverbotese stellen. Hinsichtlich deren zulässiger Einbeziehung kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. ²⁸

²⁴ BVerfGE 62, 1 (42).

²⁵ BVerfGE 62, 1 (44).

²⁶ BVerfGE 62, 1 (50).

²⁷ BVerfGE 62, 1 (50f.).

²⁸ Siehe Punkt E. I. 2. a).

II. Im konkreten Fall

Maßgeblicher Zeitpunkt für die vorzunehmende Beurteilung der politischen Lage ist der Zeitpunkt der Antragstellung.²⁹ Bei der Beurteilung selbst wird sich stets das Problem der Überprüfbarkeit des dem Bundeskanzler bei seiner Beurteilung der politischen Lage eingeräumten Ermessensspielraums stellen. Dieses Problem kann aber dann außer acht bleiben, wenn sich im vorliegenden Fall ein offensichtlicher (politisch motivierter?) Mißbrauch des Vertrauensantrags ergeben würde. Dann müßte der Vertrauensantrag zur Stabilisierung bzw. Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung schlicht und ergreifend nicht erforderlich gewesen sein.

1. Handlungsfähigkeit der Bundesregierung

Die Handlungsfähigkeit einer Bundesregierung (und damit letztlich auch des Bundeskanzlers) wird verneint, wenn sie sich der stetigen parlamentarischen Unterstützung des Bundestages nicht mehr sicher sein kann.³⁰

a) Generelle politische Lage

Bei den in der Zeit der amtierenden Regierungskoalition gefaßten Beschlüssen liegt im Großen und Ganzen ein durchaus einheitliches Abstimmungsverhalten vor, welches sich insbesondere bei wichtigen Entscheidungen manifestierte.³¹ Die in den vergangenen drei Jahren bestehenden Differenzen haben die Stabilität der Regierungskoalition nicht wesentlich beeinträchtigt. Dies zeigt vor allem die Tatsache, daß die Politik der Bundesregierung durch die eigenen Abgeordneten nach wie vor getragen wird. Diese Einschätzung dürfte im Übrigen mit der der Bundesregierung übereinstimmen. Somit stellt die vorgefundene Situation eine „normale“ Entwicklung in Bezug auf Personen- und Sachprogramm einer Regierung dar.

b) Konkrete Lage vor dem Vertrauensantrag

Eine andere Beurteilung könnte sich aus den dem Antrag unmittelbar vorangehenden Geschehnissen, insbesondere der Abstimmung über den Mazedonien-Einsatz der Bundeswehr am 29. August 2001, ergeben.³² Bei dieser wurde der Antrag der Bundesregierung nicht von der eigenen Mehrheit angenommen, sondern mit den oppositionellen Stimmen von CDU/CSU und der

²⁹ Zeitpunkt des Antrags: Dienstag, der 13. November 2001.

³⁰ BVerfGE 62, 1 (42).

³¹ Eine Zusammenstellung findet sich unter:

http://www.tagesschau.de/archiv/themen2001/bw-antiterror/texte/etappen_rotgruen.html

³² Dieser Beschluß ist schon deshalb relevant, weil auch hier über die Entsendung deutscher Streitkräfte zu entscheiden war.

FDP.³³ Allerdings gibt es in jeder Regierungsmehrheit Minderheiten, die bei einzelnen Sachkomplexen durchaus von der Mehrheitsauffassung abweichen,³⁴ so daß es verfehlt erscheint, die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung aufgrund eines solchen, bis dahin einmaligen Stimmverhaltens zu verneinen.

Auch öffentlich getätigte Äußerungen von Mitgliedern der Regierungskoalition unterstreichen die generelle Zufriedenheit mit der aktuellen Politik. So hatten verschiedene Abgeordnete der Grünen Bundeskanzler Schröder auf ihrer Fraktionssitzung vom 13. November 2001 ein einheitliches (positives) Stimmbild bei der Abstimmung über den Vertrauensantrag prognostiziert, falls über diesen losgelöst von dem Antrag auf Einsatz deutscher Streitkräfte zu befinden sei.³⁵ Eben solches gilt für die Abgeordneten der SPD.

Zudem hätte sich die Bundesregierung in der konkreten Abstimmung über den Antrag auf Einsatz deutscher Streitkräfte vom 7. November 2001 auf ein bereits im Vorfeld geäußertes, zustimmendes Abstimmungsverhalten der Opposition verlassen können.³⁶ Insofern wäre auch die Handlungsfähigkeit im konkreten Fall vorhanden und eine Verbindung mit dem Vertrauensantrag überflüssig gewesen.

2. Öffentlich geäußerte Motive des Bundeskanzlers

Auch die öffentlich geäußerten Motive des Bundeskanzlers ergeben kein anderes Bild. So äußerte sich dieser im Vorfeld der Abstimmung dahingehend, daß die Zustimmung zu dem Antrag der Bundesregierung auf Einsatz deutscher Streitkräfte vom 9. November 2001 durch die Mehrheit der Abgeordneten des Deutschen Bundestag wichtiger sei als eine auf den Stimmen der Regierungskoalition beruhende Mehrheit.³⁷ Von einer politischen Instabilität war indes zu keiner Zeit die Rede. Ferner betonte Bundeskanzler Schröder in seiner Rede vor dem Bundestag am 16. November 2001, es gehe ihm um die nationale und internationale „Verlässlichkeit unserer Poli-

³³ Der Antrag wurde bei 8 Enthaltungen mit 497 zu 130 Stimmen angenommen. Von den 130 ablehnenden Stimmen fielen 19 auf die SPD und 5 auf die Grünen.

³⁴ So bereits: Liesegang, NJW 1983, 147 (149).

³⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. November 2001, S. 3.

³⁶ Vgl. insofern die Berichte über die dementsprechenden Bekundungen der Fraktionen von CDU/CSU und FDP: für die CDU/CSU:

http://www.tagesschau.de/archiv/themen2001/bw-antiterror/texte/dok_unionsantrag.html ;

für die FDP:

http://www.tagesschau.de/archiv/themen2001/bw-antiterror/texte/dok_fdpantrag.html .

³⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. November 2001, S. 3.

tik“.³⁸ Da sich die Worte an alle Mitglieder des Bundestages richten, kann auch nur die Verlässlichkeit des gesamten Bundestages hinsichtlich seiner Unterstützung des Bundeskanzler bzw. seiner Politik gemeint sein. Die Ausführungen des vorangehenden Punktes haben aber bereits dargelegt, daß die erstrebte Verlässlichkeit gerade schon vor dem Antrag bestand.

Der erst nach Stellen des Vertrauensantrags zu Tage tretenden Überzeugung Bundeskanzler Schröders, es hätte dieses Antrags bedurft, weil ein mit den Stimmen der Opposition zustande gekommener Beschluß „nicht belastbar ist und auch nicht sein kann“,³⁹ kann somit nicht zugestimmt werden. Dies widerlegt einerseits die (hinsichtlich Auslandseinsätzen der Bundeswehr) kontinuierliche Politik von CDU/CSU und FDP, andererseits die Tatsache, daß sich diese beiden Parteien der innen- und außenpolitischen Konsequenzen ihrer Zustimmung im konkreten Fall sehr wohl bewußt gewesen sein dürften. Hinzukommt, daß ein von einer großen Mehrheit getragener Beschluß wesentlich belastbarer sein dürfte.

3. Ergebnis

Die voranstehenden Ausführungen belegen, daß die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung zu keinem Zeitpunkt gefährdet bzw. gar eingeschränkt war. Der Vertrauensantrag ist daher schlicht und ergreifend nicht erforderlich gewesen. Hieraus ergibt sich zugleich seine verfassungsrechtliche Unzulässigkeit.

F. Zulässigkeit der Verbindung von Vertrauensantrag und Sachentscheidung

Ob und wie ein Vertrauensantrag mit einer Sachentscheidung gekoppelt werden kann, ist gesetzlich nicht geregelt. *Daß* ein Vertrauensantrag aber nicht nur isoliert zulässig ist, setzt der Wortlaut des Art. 81 Abs. 1 Satz 2 GG („wenn eine Gesetzesvorlage abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag des Artikels 68 verbunden hatte“) voraus.

I. Im Allgemeinen

Ein gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 81 Abs. 1 Satz 2 GG gestellter Antrag bedeutet eine doppelte (Be-)Drohung für den Bundestag, da ein solches Vorgehen - die negative Beantwortung

³⁸ Pressemitteilung der Bundesregierung vom 16. November 2001: „Vertrauensfrage: Rede des Bundeskanzlers zur heutigen Bundestagsdebatte“, Ort: http://www.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix_62867.htm?template=single&id=62867_1499&ixepf=62867_1499&

³⁹ Pressemitteilung der Bundesregierung vom 16. November 2001: „Vertrauensfrage: Rede des Bundeskanzlers zur heutigen Bundestagsdebatte“, Ort: http://www.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix_62867.htm?template=single&id=62867_1499&ixepf=62867_1499&

des Vertrauensantrags einmal vorausgesetzt - zum einen gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG dessen Auflösung, zum anderen die Gesetzgebung ohne ihn zur Folge haben kann.⁴⁰ Verdeutlicht man sich, daß die Vorschrift des Art. 81 Abs. 1 Satz 2 GG einen Zugriff auf den Kompetenzbereich der Legislative darstellt, so legt bereits der Umkehrschluß nahe, daß es sich bei dieser grundgesetzlich erlaubten Koppelung nur um einen zulässigen Ausnahmefall handeln kann. Zudem würde eine Ausdehnung des Anwendungsbereiches des Art. 81 Abs. 1 Satz 2 GG (bspw. auf schlichte Parlamentsbeschlüsse) zugleich eine Ausdehnung des Druckmittels des Vertrauensantrags auch auf solche Sachentscheidungsbereiche bedeuten, die gerade der Kontrolle der Regierung durch das Parlament dienen. Eine „frei“ wahrnehmbare Kontrollfunktion wäre in solchen Fällen kaum denkbar. Gerade dies zeigt, daß das Grundgesetz die Verbindung von Vertrauensantrag und Sachentscheidung nicht in jedem beliebigen Fall zuläßt.

Dem wird teilweise entgegengehalten, das ausdrückliche Nennen einer Zulässigkeit der Verbindung von Vertrauensantrag und Gesetzesvorlage in Art. 81 Abs. 1 Satz 2 GG hänge allein mit der Tatsache zusammen, daß Art. 81 GG eben *nur* den Fall des Gesetzgebungsnotstandes regelt.⁴¹ Einer solchen Auffassung muß allerdings die bereits näher erläuterte Systematik der in diesem Zusammenhang interessierenden grundgesetzlichen Bestimmungen und die sich aus ihr ergebenden Konsequenzen entgegengehalten werden, wonach der Erhalt eines handlungsfähigen Bundestages oberstes Gebot ist. Die Verbindung von Vertrauensantrag und Sachentscheidung kann also nicht *erst recht* in anderen Fällen zulässig sein.

Für eine Koppelung von Vertrauensantrag und Sachentscheidungen, die keine Gesetzesvorlage darstellen, könnte aber eine analoge Anwendung des Art. 81 Abs. 1 Satz 2 GG in Betracht kommen. Wie bereits festgestellt, existiert für derartige Konstellationen keine gesetzliche Regelung. Das Fehlen einer gesetzlichen Regelung müßte sich aber nicht nur als „beredtes Schweigen“, sondern als planwidrige Gesetzeslücke qualifizieren lassen, die einer rechtlichen Regelung zugänglich und bedürftig ist.⁴² Ob eine derartige Lücke vorliegt, ist vom Standpunkt des Gesetzes selbst, der ihm zugrunde liegenden Regelungsabsicht, der mit ihr verfolgten Zwecke und des gesetzgeberischen Plans her zu beurteilen.⁴³

⁴⁰ Für den Fall der Gesetzgebung am Bundestag vorbei wäre natürlich erforderlich, daß der Bundespräsident den Gesetzgebungsnotstand aufgrund eines vorherigen Antrags der Bundesregierung, der vom Bundesrat unterstützt wird, erklärt hätte.

⁴¹ Herzog, a.a.O., Art. 68, Rn. 27; Schenke, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 68, Rn. 121.

⁴² Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. neubearbeitete Auflage, Berlin 1991, S. 370f..

⁴³ Larenz, a.a.O., S. 373.

Das Grundgesetz will einen handlungsfähigen Bundestag ermöglichen und stellt allein für Krisensituationen die Regelungen des Art. 68 und 81 GG zur Verfügung. Offensichtlich geht das Grundgesetz davon aus, daß der Bundestag in allen anderen Fällen in der Lage ist, ohne Vertrauensantrag über Sachentscheidungen zu entscheiden. Eine planwidrige Gesetzeslücke kann daher nur dann angenommen werden, wenn die mit dem Vertrauensantrag verbundene Sachentscheidung einer Gesetzesvorlage zumindest an Bedeutung so nahe kommt, daß eine entsprechende Anwendung sinnvoll und gerecht erscheint.

Somit kann allein für diesen Fall eine Verbindung des Vertrauensantrags mit anderen Sachentscheidungen als einer Gesetzesvorlage zulässig sein.

II. Im konkreten Fall

Der Antrag der Bundesregierung auf Einsatz deutscher Streitkräfte vom 7. November 2001 müßte in der Sache einer Gesetzesvorlage folglich so nahekommen, daß eine analoge Anwendung des Art. 81 Abs. 1 Satz 2 GG gerechtfertigt erscheint.

Bei ihrem Antrag stützt sich die Bundesregierung auf Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen, auf Art. 5 des Nordatlantikvertrags sowie die Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.

Sowohl die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen als auch die in der NATO begründeten Rechte, aber auch Pflichten. Insbesondere die Resolution 1373 (2001) vom 28. September, die die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit politischen, wirtschaftlichen, polizeilichen und gesetzgeberischen Maßnahmen auffordert, vermag zumindest ein Indiz für eine Beteiligungspflicht der Bundesrepublik Deutschland an einer internationalen Allianz gegen den Terrorismus darstellen. Eine konkrete Verpflichtung ergibt indes aus dem Beschluß des NATO-Rates vom 4. Oktober 2001, der die Beistandsverpflichtung gem. Art. 5 des Nordatlantik-Vertrages bekräftigt und präzisiert.

Demzufolge ist der Antrag auf Einsatz deutscher Streitkräfte vom 7. November 2001 als Folge vertraglich übernommener Verpflichtungen anzusehen, deren Verletzung nicht nur politische, sondern durchaus auch rechtliche Folgen haben kann. Die Übernahme vertraglicher Verpflichtungen

tungen und ihre Folgen können weitestgehend Rechtsfolgen ergeben, die denen aus einem Gesetz sehr nahe kommen.

Die Verbindung eines Vertrauensantrags in Verbindung mit der Sachentscheidung über den Antrag der Bundesregierung auf Einsatz deutscher Streitkräfte gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 81 Abs. 1 Satz 2 GG analog ist somit zulässig.

G. Endergebnis

Bundeskanzler Gerhard Schröder stellte am 13. November 2001 gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG den Antrag, ihm im Zusammenhang mit der Entscheidung über den Antrag der Bundesregierung auf Einsatz deutscher Streitkräfte vom 7. November 2001 das Vertrauen auszusprechen.

Die vorliegenden Ausführungen kommen zu dem Ergebnis, daß die Verknüpfung der beiden Abstimmungen gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG i.V.m. Art. 81 Abs. 1 Satz 2 GG analog zulässig war.

Da die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung aber zu keinem Zeitpunkt gefährdet bzw. eingeschränkt war, war das Stellen des Vertrauensantrags an sich verfassungsrechtlich nicht zulässig.