

Grundkurs Öffentliches Recht

Sodan / Ziekow

9., wesentlich überarbeitete Auflage 2020
ISBN 978-3-406-75784-6
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

5. Vertretung der Bundesrepublik Deutschland nach außen

Gemäß Art. 59 I 1 GG vertritt der Bundespräsident die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich. Die damit insbesondere verbundene Aufgabe zum Abschluss der völkerrechtlichen Verträge (Art. 59 I 2 GG) umfasst aber lediglich deren formale Ratifikation, nicht auch etwa deren „Aushandeln“. Denn materielle außenpolitische Befugnisse stehen dem Bundespräsidenten nicht zu; sie obliegen vielmehr nur der Bundesregierung und dem Bundestag. Insofern hat der Bundespräsident diesbezüglich auch kein politisches Prüfungsrecht. Allerdings steht ihm nach überwiegender Ansicht eine Prüfungsbefugnis (und -pflicht) hinsichtlich der formellen und materiellen Vereinbarkeit des betreffenden Aktes mit dem Grundgesetz zu, und zwar entsprechend den Grundsätzen, die für seine Prüfungskompetenz hinsichtlich Gesetzen (→ Rn. 8 ff.) gelten.²⁸

6. Recht zur Bundestagsauflösung

Eigenständige politische Entscheidungsbefugnisse hat der Bundespräsident in den Fällen der Bundestagsauflösung nach Art. 63 IV 3 oder Art. 68 GG (→ § 12 Rn. 6; § 15 Rn. 5 f., 12 ff.).

7. Äußerungsbefugnis des Bundespräsidenten

Grundsätzlich ist der Bundespräsident in der **Entscheidung über die jeweils angemessene Kommunikationsform frei**. Er ist aber an die Grundrechte sowie an Recht und Gesetz gebunden. Insbesondere muss der Bundespräsident bei seinen Äußerungen das Recht politischer Parteien auf Chancengleichheit (→ § 6 Rn. 80 ff.) aus Art. 21 I GG (i. V. m. Art. 38 I bzw. Art. 3 I GG) achten.

Das BVerfG ist der Ansicht, dass die Grundsätze²⁹ über die Beteiligung staatlicher Stellen an der öffentlichen Auseinandersetzung für die rechtliche Beurteilung negativer Äußerungen des Bundespräsidenten nicht heranzuziehen seien (→ § 15 Rn. 25 zur Äußerungsbefugnis von Mitgliedern der Bundesregierung).³⁰ Gingen nach Einschätzung des Bundespräsidenten Risiken und Gefahren von einer bestimmten politischen Partei aus, sei er „nicht gehindert, die von ihm erkannten Zusammenhänge zum Gegenstand seiner öffentlichen Äußerungen zu machen“. Äußerungen des Bundespräsidenten lässt das BVerfG unbeanstandet, „solange sie erkennbar einem Gemeinwohlziel verpflichtet und nicht auf die Ausgrenzung oder Begünstigung einer Partei um ihrer selbst willen angelegt sind“. Dementsprechend billigt das Gericht dem Bundespräsidenten zu, „weitgehend frei darüber [zu] entscheiden, bei welcher Gelegenheit und in welcher Form er sich äußert und in welcher Weise er auf die jeweilige Kommunikationssituation eingeht. Er ist insbesondere nicht gehindert, sein Anliegen auch in zugespitzter Wortwahl vorzubringen, wenn er dies für angezeigt hält. Mit der Repräsentations- und Integrationsaufgabe des Bundespräsidenten nicht mehr im Einklang stehen Äußerungen, die

²⁸ R. Streinz, in: Sachs, GG Art. 59 Rn. 18 m. w. N.

²⁹ Nach diesen Grundsätzen ist es staatlichen Stellen verwehrt, „eine nicht verbotene politische Partei in der Öffentlichkeit nachhaltig verfassungswidriger Zielsetzung und Betätigung zu verdächtigen, wenn ein solches Vorgehen bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass es auf sachfremden Erwägungen beruht“ (BVerfGE 133, 100 [108]; 136, 323 [334]).

³⁰ BVerfGE 136, 323 (334 ff.); vgl. M. Putzer, DÖV 2015, 417 ff.; krit. T. Barczak, NVwZ 2015, 1014 (1019 f.).

keinen Beitrag zur sachlichen Auseinandersetzung liefern, sondern ausgrenzend wirken, wie dies grundsätzlich bei beleidigenden, insbesondere solchen Äußerungen der Fall sein wird, die in anderen Zusammenhängen als ‚Schmähhkritik‘ qualifiziert werden“.³¹ Nach diesen Maßstäben hielt das BVerfG die Bezeichnung der Mitglieder, Anhänger und Unterstützer einer politischen Partei (NPD) als „Spinner“ durch den Bundespräsidenten im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 für zulässig.

§ 15. Bundesregierung

Fall 13 (BVerfGE 62, 1 ff.): 1980 wählte der Deutsche Bundestag auf der Grundlage einer Koalition der Fraktionen der SPD und der FDP *Helmut Schmidt* zum Bundeskanzler. Nachdem es in der Folgezeit zu erheblichen Spannungen in dieser Koalition gekommen war, sprach der Bundestag am 1. 10. 1982 aufgrund eines Antrages der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP gemäß Art. 67 GG Bundeskanzler *Schmidt* das Misstrauen aus, indem er mit der Mehrheit seiner Mitglieder *Dr. Helmut Kohl* zum neuen Bundeskanzler wählte. CDU/CSU und FDP einigten sich in Koalitionsverhandlungen auf ein Regierungs-„Notprogramm“ zur Lösung der wichtigsten anstehenden Aufgaben sowie auf die Anstrengung baldiger Neuwahlen. Im Zuge dieses Programms wurde insbesondere ein Haushaltsgesetz mit der Koalitionsmehrheit von CDU/CSU und FDP verabschiedet. Zur Erreichung von Neuwahlen stellte Bundeskanzler *Dr. Kohl* am 17. 12. 1982 die Vertrauensfrage gemäß Art. 68 GG mit der Begründung, dass – auch angesichts zunehmender Richtungskämpfe in der FDP – über das sachlich und zeitlich begrenzte „Notprogramm“ hinaus eine stabile Bundestagsmehrheit von CDU/CSU und FDP nicht gewährleistet sei. Vor allem aufgrund des Umstandes, dass sich die Mehrzahl der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP der Stimme enthielt, beantwortete der Bundestag die Vertrauensfrage mit „Nein“. Daraufhin ordnete der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers die Auflösung des Bundestages und die Durchführung von Neuwahlen für den 6. 3. 1983 an. Einige Abgeordnete hielten diese Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten für verfassungswidrig (und wandten sich an das BVerfG), da die Vertrauensfrage in missbräuchlicher Weise gezielt zur Erreichung von Neuwahlen eingesetzt und nur zu diesem Zweck von den Koalitionsparteien nicht positiv beantwortet worden sei. Die Voraussetzungen des Art. 68 GG hätten insoweit nicht vorgelegen. Trifft diese Auffassung zu?

(Zur verfassungsprozessualen Seite dieses Falles → § 52, **Fall 41**)

I. Allgemeines zu Stellung und Bedeutung der Bundesregierung

- 1 Die Bundesregierung ist ein oberstes Bundesorgan und besteht aus dem **Bundeskanzler** und den **Bundesministern** (Art. 62 GG). Sie bildet die „**Spitze**“ der **exekutiven Bundesgewalt** und ist im Wesentlichen mit der **Staatsleitung** betraut.¹ Eine umfassende Normierung ihrer Aufgaben und Befugnisse ist angesichts ihrer weitreichenden und vielschichtigen Kompetenzen insbesondere im Hinblick auf ihre politische Leitungsfunktion kaum möglich; die im Grundgesetz ausdrücklich erwähnten Zuständigkeiten (→ Rn. 17 ff.) stellen daher nur „Teilausschnitte einer im übrigen vorausgesetzten Gesamtaufgabe“² dar.

³¹ BVerfGE 136, 323 (335 f.); vgl. BVerfGE 138, 102 (112 f.).

¹ Vgl. BVerfGE 11, 77 (85); 26, 338 (395 f.); 105, 252 (270 f.); 105, 279 (301). Der Begriff der Staatsleitung wurde maßgeblich durch *E. Friesenhahn* (VVDStRL 16 [1958], 38) geprägt: „Die Staatsleitung steht Regierung und Parlament gewissermaßen zur gesamten Hand zu.“

² *M. Schröder*, in: HdbStR III § 64 Rn. 7; vgl. auch BVerfGE 105, 252 (270).

II. Zustandekommen und Amtsdauer der Bundesregierung

In der Weimarer Republik wurde der Regierungschef (Reichskanzler) nicht vom Parlament gewählt, sondern allein vom Reichspräsidenten ernannt (Art. 53 WRV). Um die damit verbundenen Schwächen, nämlich das Entstehen von Regierungskrisen wegen fehlenden Vertrauens zwischen Reichstag und Reichsregierung (mit den bekannten historischen Folgen), zu vermeiden, ist im Grundgesetz ein „**parlamentarisches Regierungssystem**“ verankert, dessen Prinzip in der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament besteht³.

1. Wahl des Bundeskanzlers

Gemäß Art. 63 I und II GG wird der Bundeskanzler auf *Vorschlag* des Bundespräsidenten vom Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder (absolute Mehrheit)⁴ *gewählt* und hierauf vom Bundespräsidenten *ernannt*. 3

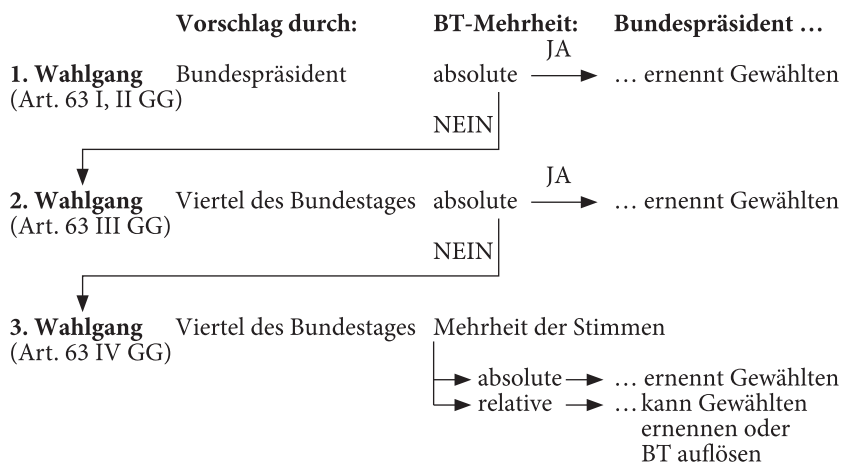
Der Bundespräsident ist bei seinem Vorschlag frei, wird aber regelmäßig – häufig nach Rücksprache mit den Fraktionen – nur einen Vorschlag unterbreiten, der von der Bundestagsmehrheit getragen wird. Bei Vorschlag und Ernennung kommt ihm ein Prüfungsrecht hinsichtlich der rechtlichen Voraussetzungen der Bundeskanzlerwahl zu (→ § 14 Rn. 16). 4

Wird der vom Bundespräsidenten Vorgeschlagene *nicht gewählt*, so kann gemäß Art. 63 III GG der Bundestag binnen 14 Tagen mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder von sich aus einen Bundeskanzler wählen, wobei der Vorschlag gemäß § 4 S. 2 GO-BT von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages oder einer Fraktion, die mindestens diese Stärke hat, stammen muss. Kommt innerhalb dieser 14 Tage erneut keine Wahl zustande, ist gemäß Art. 63 IV 1 GG derjenige nach § 4 S. 2 GO-BT Vorgeschlagene gewählt, der in einem unverzüglich stattfindenden erneuten Wahlgang die meisten Stimmen erhält. Vereinigt der Gewählte die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich, muss der Bundespräsident den Gewählten innerhalb von sieben Tagen zum Bundeskanzler ernennen (Art. 63 IV 2 GG), anderenfalls – bei bloß relativer Mehrheit – kann der Bundespräsident alternativ auch den Bundestag auflösen (Art. 63 IV 3 GG).⁵ 5

³ BVerfGE 27, 44 (56); siehe auch H.-P. Schneider, in: HdbVerfR § 13 Rn. 3.

⁴ Siehe zu den verschiedenen Formen von Bundestagsmehrheiten → § 12 Rn. 15.

⁵ Siehe zur Wahl des Bundeskanzlers näher P. Austermann, DÖV 2013, 865 ff.; speziell zum 3. Wahlgang S. Hölscheidt/D. Mundil, DVBl. 2019, 73 ff.

6 **Übersicht: Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 GG)**

(Abkürzung: BT = Bundestag)

- 7 Stellt nach der Bundestagswahl keine Fraktion die absolute Mehrheit im Bundestag, erfolgt die Wahl des Bundeskanzlers regelmäßig durch eine Koalition von zwei oder mehreren Fraktionen. Die zwischen diesen geschlossenen **Koalitionsvereinbarungen**, in denen regelmäßig auch die Wahl eines bestimmten Bundeskanzlers vorgesehen ist, stellen nach vorzugswürdiger Ansicht rein politische Absprachen dar, die rechtlich nicht bindend und daher gerichtlich nicht durchsetzbar sind⁶.

2. Ernennung der Bundesminister

- 8 Die Bundesminister werden gemäß Art. 64 I GG **auf Vorschlag des Bundeskanzlers** vom Bundespräsidenten **ernannt** (und ggf. entlassen). Der Bundespräsident hat diesbezüglich eine rechtliche Prüfungskompetenz (→ § 14 Rn. 14f.). Dem Bundeskanzler kommt dabei neben der grundsätzlichen Personalhoheit auch die **Organisationsgewalt**⁷ hinsichtlich Anzahl und Zuständigkeitsbereich der einzelnen Ministerien zu („Ressortzuschnitt“). Die Organisationsgewalt unterliegt ihrerseits aus der Wesentlichkeitslehre (→ § 24 Rn. 28ff.) abzuleitenden Schranken.⁸ I. d. S. wesentliche Organisationsentscheidungen sind der ausschließlichen Regelung durch den Gesetzgeber vorbehalten, solange nicht der exekutive Kernbereich berührt ist.⁹ Beschränkt ist der Bundeskanzler ferner insoweit, als die Existenz bestimmter Ministerien durch ausdrückliche Nennung im Grundgesetz verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist (siehe Art. 65a GG: Bundesminister für Verteidigung; Art. 96 II 4 GG: Bundesjustizminister; Art. 108 III 2, Art. 112 S. 1 und Art. 114 I GG: Bundesminister der Finanzen).

⁶ Ausführl. dazu M. Klopfer, NJW 2018, 1799ff.; Maurer, StaatsR I § 14 Rn. 23ff.

⁷ Siehe zur Organisationsgewalt der Exekutive näher H. Sodan, Kollegiale Funktionsträger als Verfassungsproblem, 1987, S. 318ff.

⁸ Hesse Rn. 654.

⁹ Siehe dazu NWVerfGH, NJW 1999, 1243ff., und zur Kritik E.-W. Böckenförde, NJW 1999, 1235ff.; J. Isensee, JZ 1999, 1113ff.

3. Amtsdauer der Bundesregierung; vorzeitige Beendigung

a) Regelung des Art. 69 II GG

Die Amtsdauer der Bundesregierung ergibt sich aus Art. 69 II GG: Nach Art. 69 II Hs. 1 GG **endigen** die Ämter von Bundeskanzler und Bundesministern „**mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages**“ (vgl. Art. 39 II GG) nach Neuwahl zum Ende der regulären Wahl- bzw. Legislaturperiode (Art. 39 I 1 bis 3 GG) oder – ggf. – nach Neuwahl zum Ende einer infolge Bundestagsauflösung¹⁰ verkürzten Wahlperiode (vgl. Art. 39 I 4 GG).¹¹ Insoweit ist die Amtsdauer der Bundesregierung also mit der Wahl- bzw. Legislaturperiode verknüpft. Sofern sich das Amt des Bundeskanzlers **auf andere Weise erledigt** (etwa durch Abwahl, → Rn. 10, oder durch Rücktritt etc., → Rn. 16), endigen damit auch die Ämter der Bundesminister (Art. 69 II Hs. 2 GG).¹²

b) Konstruktives Misstrauensvotum

Der Bundestag kann den Bundeskanzler nach dessen Wahl (→ Rn. 3 ff.) nicht beliebig wieder durch Mehrheitsentscheidung abwählen. Möglich ist eine „Abwahl“ des Bundeskanzlers nur gemäß Art. 67 GG durch ein so genanntes „**konstruktives Misstrauensvotum**“, d. h. durch die gleichzeitige Wahl eines neuen Bundeskanzlers. Erforderlich hierzu ist die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages i. S. v. Art. 121 GG. Hierdurch sollen zur Regierungsstabilität Krisen, die sich aus einer Abwahl der Bundesregierung ohne Bestimmung einer Nachfolgeregierung oder aus einer Neuwahl lediglich eines „Minderheitenkanzlers“ ergeben können, vermieden werden.¹³ Bei Erfolg des konstruktiven Misstrauensvotums wird der Bundeskanzler vom Bundespräsidenten auf Ersuchen des Bundestages entlassen und der Gewählte zum Bundeskanzler ernannt (Art. 67 I GG). Um übereilte Entscheidungen oder Zufallsmehrheiten zu vermeiden, muss gemäß Art. 67 II GG zwischen dem Misstrauensantrag (siehe zu diesem auch § 97 GO-BT) und der Wahl ein Zeitraum von 48 Stunden liegen.

Art. 67 GG räumt dem Bundestag *nicht* die Möglichkeit ein, einen einzelnen „missliebigen“ **Bundesminister** – quasi als „Minus“ – durch konstruktives Misstrauensvotum aus dem Amt zu heben. Die Personalhoheit hinsichtlich der Bundesminister steht allein dem Bundeskanzler zu, der jederzeit für deren Entlassung sorgen kann (vgl. Art. 64 I GG). Möglich ist dem Bundestag lediglich die – für den Bundeskanzler allerdings nicht bindende – Misstrauenskundgabe hinsichtlich einzelner Minister.¹⁴ Im Übrigen verbleibt dem Bundestag nur die Möglichkeit, über ein konstruktives Misstrauensvotum gegen den Kanzler auch das Amt des betreffenden Ministers zu beenden (vgl. Art. 69 II Hs. 2 GG).

c) Vertrauensfrage

Die so genannte Vertrauensfrage nach Art. 68 GG stellt ein Mittel dar, mit welchem sich der Bundeskanzler der Mehrheit des Parlamentes und damit seiner „Regierungsmehrheit“ versichern kann. Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages i. S. v. Art. 121 GG, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen 21 Tagen den

¹⁰ Siehe zur Bundestagsauflösung auch → § 12 Rn. 6f.

¹¹ Siehe zur Wahlperiode und zum Zusammentritt des Bundestages → § 12 Rn. 3.

¹² Vgl. ausführlich hierzu T. I. Schmidt, JZ 2020, 349 ff.

¹³ Siehe zur Minderheitsregierung näher G. Krings, ZRP 2018, 2 ff.

¹⁴ Vertiefend hierzu H.-J. Friehe, JuS 1983, 208 ff.; vgl. ferner → § 12 Rn. 17.

Bundestag auflösen (Art. 68 I 1 GG). Dem Bundespräsidenten kommt hierbei eine am Gesichtspunkt der Erhaltung einer stabilen Regierungsmehrheit ausgerichtete Ermessensentscheidung zu, ob er dem Vorschlag zur Bundestagsauflösung entspricht oder den Bundeskanzler trotz Gefahr einer Minderheitenregierung im Amt belässt.¹⁵ Im Falle der Bundestagsauflösung endet das Amt des Bundeskanzlers (und der Bundesminister) mit Zusammentritt des gemäß Art. 39 I 4 GG binnen 60 Tagen neu zu wählenden Bundestages (→ Rn. 9). Wird der Bundestag nicht aufgelöst, ist es dem Bundeskanzler unbenommen zurückzutreten (zum Rücktritt → Rn. 16). Das Recht zur Bundestagsauflösung erlischt gemäß Art. 68 I 2 GG, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt. Zwischen Antrag (siehe dazu auch § 98 GO-BT) und Abstimmung muss gemäß Art. 68 II GG ein Zeitraum von 48 Stunden liegen (vgl. → Rn. 10 a. E.).

- 13 Die Vertrauensfrage wurde in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bislang fünfmal gestellt: Nachdem am 25.4.1972 ein gegen ihn beantragtes Misstrauensvotum knapp gescheitert war, stellte der damalige Bundeskanzler *Willy Brandt* (SPD) am **20.9.1972** die Vertrauensfrage; der Bundestag sprach ihm das Vertrauen *nicht* aus, woraufhin der Bundespräsident den Bundestag auflöste und Neuwahlen ansetzte. Mit der am **3.2.1982** gestellten Vertrauensfrage wurde Bundeskanzler *Helmut Schmidt* dagegen das Vertrauen ausgesprochen. Das entgegengesetzte Ergebnis brachte hingegen die Vertrauensfrage von Bundeskanzler *Dr. Helmut Kohl* vom **17.12.1982** (→ Rn. 14). Am **16.11.2001** verband Bundeskanzler *Gerhard Schröder* die – für ihn erfolgreiche – Vertrauensfrage mit der Abstimmung über den Auslandseinsatz der Bundeswehr in Afghanistan, hinsichtlich welcher die Mehrheit der Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Vorfeld fraglich erschien. Diese Verbindung der Vertrauensfrage mit einzelnen Sachentscheidungen wird überwiegend als zulässig erachtet¹⁶. Bei der erneut von Bundeskanzler *Gerhard Schröder* gestellten Vertrauensfrage vom **27.6.2005** wurde ihm hingegen das Vertrauen entzogen (näher dazu → Rn. 15).

- 14 Im Fall 13 stellt sich angesichts der Bundestagsmehrheit, die den Bundeskanzler *Dr. Kohl* sowohl beim konstruktiven Misstrauensvotum als auch bei der anschließenden Verabschiedung des Haushaltsgesetzes unterstützte, das Problem, ob bei der Vertrauensfrage vom 17.12.1982 die Voraussetzungen des Art. 68 GG vorlagen und der Bundespräsident den Bundestag insoweit zu Recht nach Art. 68 I GG aufgelöst hat. Die **formellen Voraussetzungen** des Art. 68 GG (Stellen der Vertrauensfrage; keine diesbezügliche Mehrheit der Mitglieder des Bundestages; Vorschlag des Bundeskanzlers, den Bundestag aufzulösen) waren zwar unstreitig gegeben. Ebenso anerkannt ist aber, dass dies allein nicht ausreicht. Anderenfalls könnte ein Bundeskanzler – etwa in der Phase eines politischen Stimmungshochs zu Gunsten der amtierenden Regierung – eine unzweifelhaft hinter ihm stehende Bundestagsmehrheit dazu nutzen, um durch deren gezielte, rein formale Versagung des Vertrauens Neuwahlen zu erreichen und damit seine Bundestagsmehrheit vorzeitig für eine weitere Legislaturperiode zu sichern oder gar auszubauen. Damit würde auch das Verbot der Selbstauflösung des Bundestages (→ § 12 Rn. 7) umgangen. Daher erfordert Art. 68 GG als ungeschriebenes **materielles Kriterium** das **Bestehen einer „Auflösungslage“**, d. h. einer „politischen Lage der Instabilität zwischen Bundeskanzler und Bundestag“¹⁷. Ist dies der Fall, kann die Vertrauensfrage vom Bundeskanzler auch gerade mit dem Ziel gestellt werden, dass ihm das Vertrauen *nicht* ausgesprochen wird („negative“ oder „auflösungsgerichtete“ Vertrauensfrage). Dem Bundeskanzler wird hinsichtlich einer solchen Auflösungslage eine Einschätzungs- und Beurteilungskompetenz ein-

¹⁵ Vgl. dazu aber für die „negative“ oder „auflösungsgerichtete“ Vertrauensfrage auch → Rn. 14 (bei Fn. 13).

¹⁶ Siehe etwa *Maurer*, StaatsR I § 14 Rn. 42; *D. C. Umbach*, in: *Umbach/Clemens*, GG Art. 68 Rn. 50; a. A. *C. Schönberger*, JZ 2002, 211 (212 ff.).

¹⁷ BVerfGE 62, 1 (42).

geräumt, deren Wahrnehmung vom Bundespräsidenten und vom BVerfG nur eingeschränkt, nämlich im Hinblick auf eine *evidente* Fehleinschätzung, überprüft werden kann.¹⁸ In Anwendung dieser Maßstäbe erwies sich im Fall 13 die Bundestagsauflösung durch den Bundespräsidenten nicht als verfassungswidrig, da angesichts des sachlich und zeitlich begrenzten „Notprogramms“ sowie der zunehmenden Richtungskämpfe in der FDP die Annahme einer politisch instabilen Lage nicht zu beanstanden war¹⁹.

Ebenfalls eine „negative“ bzw. „auflösungsgerichtete“ Vertrauensfrage stellte am 27.6.2005 Bundeskanzler *Gerhard Schröder*. Er hielt die Erreichung von Neuwahlen für geboten, da es in der Folgezeit eines umfangreichen, insbesondere staatliche Leistungskürzungen vorsehenden Regierungsprogramms von Strukturveränderungen in nahezu allen Feldern der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Steuer- und Sozialpolitik („Agenda 2010“) in den regierenden Parteien sowie Fraktionen zu inneren Spannungen und Richtungskonflikten gekommen war und zudem die SPD seit dem Beschluss der „Agenda 2010“ in allen Landtagswahlen und der Europawahl deutliche Niederlagen hatte hinnehmen müssen. Letzteres hatte auch zu einer Kräfteverschiebung im Bundesrat geführt, infolge derer die SPD-geführten Länder dort keine Mehrheit mehr aufwiesen. Mit den Stimmen der Oppositionsfraktionen bei gleichzeitiger Enthaltung von etwa der Hälfte der Stimmen der Regierungsfractionen entzog der Bundestag Kanzler *Schröder* das Vertrauen. Auf Vorschlag *Schröders* ordnete daraufhin der Bundespräsident die Auflösung des Bundestages an. Das zur Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit dieser Auflösung angerufene BVerfG erklärte die Auflösung des Bundestages für vereinbar mit dem Grundgesetz.²⁰ In seiner Entscheidung bekräftigte das Gericht, dass die auflösungsgerichtete Vertrauensfrage materiell nur dann gerechtfertigt ist, wenn die parlamentarisch verankerte Bundesregierung ihre Handlungsfähigkeit verloren hat, der Bundeskanzler also für die mit seinem Gestaltungswillen bestimmte Richtung der Politik keine Mehrheit der Abgeordneten mehr hinter sich weiß. Problematisch war dabei hinsichtlich der Vertrauensfrage vom 27.6.2005 die Richtigkeit der Einschätzung des Bundeskanzlers, dass eine stetige Unterstützung der Bundestagsmehrheit für seine Politik nicht mehr gewährleistet sei, bevor dies in entsprechenden Abstimmungsniederlagen offenkundig geworden ist. Letzteres führe aber nicht dazu, dass der Bundeskanzler von Verfassungs wegen zum Rücktritt oder zu Maßnahmen verpflichtet ist, mit denen der politische Dissens in der die Regierung tragenden Mehrheit im Parlament offenbar würde. Zur Beurteilung der Richtigkeit der von höchstpersönlichen Wahrnehmungen und einer abwägenden Lagebeurteilung abhängenden Prognose des Bundeskanzlers führte das Gericht aus, dass es lediglich überprüfen könne, ob der Bundeskanzler insoweit die Grenzen seines ihm diesbezüglich zukommenden weiten Einschätzungsspielraums eingehalten hat. Hierzu müsse sich die Prognose des Bundeskanzlers auf Tatsachen stützen lassen, die seine Einschätzung als plausibel erscheinen lassen, und es dürfe nicht eine andere Einschätzung der politischen Lage auf Grund von Tatsachen eindeutig vorzuziehen sein. Die Verlässlichkeit der Annahme, die Bundesregierung habe ihre parlamentarische Handlungsfähigkeit verloren, werde zudem dadurch gesichert, dass drei Verfassungsorgane – der Bundeskanzler, der Deutsche Bundestag und der Bundespräsident – es im Vorfeld einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht jeweils in der Hand haben, die Bundestagsauflösung nach ihrer freien politischen Entscheidung zu verhindern. Die von *Schröder* angeführten Tatsachen, auf die er seine Prognose stützte, machten nach Ansicht des BVerfG eine andere Beurteilung der Lage nicht eindeutig vorzugswürdig. Dies galt sowohl für die Erosion an politischem Rückhalt in den Regierungsparteien und -fraktionen als auch im Hinblick auf die veränderten Kräfteverhältnisse im Bundesrat. Im Hinblick auf letzteres betonte das BVerfG, dass zwar eine Vertrauensfrage nicht materiell gerechtfertigt sein könne, wenn sie allein zum Ziel der politischen Delegitimierung des Bundesrates ge-

¹⁸ BVerfGE 62, 1 (49 ff.); siehe ferner BVerfGE 114, 121 (148 ff.), dazu sogleich auch → Rn. 15.

¹⁹ BVerfGE 62, 1 (52 ff.). A. A. etwa W.-R. Schenke, NJW 1982, 2521 ff.

²⁰ Siehe ausführlich und im Einzelnen BVerfGE 114, 121 ff. Vgl. zur Problematik aus dem Schrifttum A. Buettner/M. Jäger, DÖV 2006, 408 ff.; J. Haass, BayVBl. 2004, 204 ff.; J. Ipsen, NJW 2005, 2201 ff.; ders., NVwZ 2005, 1147 ff.; C. Pestalozza, NJW 2005, 2817 ff.; W.-R. Schenke/P. Baummeister, NJW 2005, 1844 ff.

stellt würde. Im Falle *Schröders* machten dessen insoweit nur ergänzende Erwägungen aber lediglich kenntlich, dass seine politische Bewegungsfreiheit für die von ihm für richtig gehaltene Politik gegenüber seiner Fraktion durch einen von der Opposition beeinflussten Bundesrat zusätzlich geschmälert werde, weil die zur Erlangung der Zustimmung des Bundesrates einzugehenden Kompromisse möglicherweise umso mehr die Aussichten verringerten, seine politische Linie in der Regierungsfraktion durchzusetzen. Nach alledem entsprach die von *Schröder* gestellte, auflösungsgerichtete Vertrauensfrage vom 27.6.2005 nicht nur formell, sondern auch materiell den Vorgaben des Art. 68 GG.

d) Rücktritt und andere „Erledigung“ des Amtes des Bundeskanzlers

- 16 Neben den zuvor genannten Fällen kann das Amt des Bundeskanzlers auch durch dessen freiwilligen **Rücktritt** enden. Dann hat der Bundestag nach Art. 63 GG zu verfahren (Wahl eines neuen Bundeskanzlers). Gleiches gilt im Falle des **Todes** des Bundeskanzlers oder beim durch Richterspruch festgestellten **Verlust der Amtsfähigkeit**. Mit Ende der Amtszeit der Bundesregierung (→ Rn. 9) ist gemäß Art. 69 III GG auf Ersuchen des Bundespräsidenten der Bundeskanzler, auf Ersuchen des Bundeskanzlers oder des Bundespräsidenten ein Bundesminister verpflichtet, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers weiterzuführen. Dieser so genannten **geschäftsführenden Bundesregierung** kommen grds. dieselben Kompetenzen wie einer regulären Bundesregierung zu.²¹

III. Aufgaben der Bundesregierung

- 17 Eine Einzelbeschreibung aller Aufgaben und Befugnisse, welche der Bundesregierung im Hinblick auf ihre Stellung als Exekutivspitze und Organ der politischen Staatsleitung zukommen, ist angesichts der Vielschichtigkeit und Offenheit dieser Kompetenzen kaum möglich (→ Rn. 1); so kann etwa im Hinblick auf ihre politische Leitungsfunktion auch von einer „politischen Allzuständigkeit“²² der Bundesregierung gesprochen werden, welche sich aus Art. 65 GG herleiten lässt. Dem BVerfG zufolge ist die „Aufgabe der Staatsleitung und der von ihr als integralem Bestandteil umfassten Informationsarbeit der Bundesregierung [...] Ausdruck ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung“²³. Nur vereinzelt sind konkrete Aufgaben bzw. Befugnisse ausdrücklich im Grundgesetz geregelt:
- 18 Aufgaben und Befugnisse *einzelner Regierungsmitglieder* statuieren etwa Art. 65a und 115b GG (Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte), Art. 80 I 1 Var. 2 GG (Erlass von Rechtsverordnungen) sowie Art. 108 III 2 und Art. 112 GG (betreffend Finanzverfassung bzw. Haushaltsgesetzgebung).
- 19 Von den im Grundgesetz *ausdrücklich* geregelten Zuständigkeiten der Bundesregierung als eines „kollegial gebildeten Verfassungsorgans“²⁴ („Kabinetts“, → Rn. 23f.) sind hier etwa zu nennen: Das Recht zur Ausübung von Bundeszwang (Art. 37 GG), das Gesetzesinitiativrecht nach Art. 76 GG, das Recht zur Anrufung des Vermittlungsausschusses (Art. 77 II 4 GG), das Recht zum Erlass von Rechtsverordnungen gemäß Art. 80 I 1 Var. 1 GG, die Aufsichts- und Weisungsrechte sowie das Recht zum Erlass von Verwaltungsvorschriften beim Gesetzesvollzug durch die Länder (siehe

²¹ Siehe ausführlich J. Schemmel, NVwZ 2018, 105 ff.

²² Siehe etwa D. Weckerling-Wilhelm, in: Umbach/Clemens, GG Art. 62 Rn. 7.

²³ BVerfGE 105, 252 (270); vgl. auch BVerfGE 105, 279 (301). Siehe zur grundrechtlichen Relevanz staatlicher Informationstätigkeit näher → § 24 Rn. 7 ff.; zur **Öffentlichkeitsarbeit** der Regierung (→ Rn. 25 ff.): H. Mandelartz, DÖV 2009, 509 ff.; ders., DÖV 2015, 326 ff.; J. Wieland, in: FS Morlok, S. 533 ff.

²⁴ BVerfGE 11, 77 (85); 26, 338 (396).