

Grundkurs Öffentliches Recht I

Montag , den 29. November 2004

Die Bundesregierung

Die Bundesregierung besteht gemäß Art. 62 GG aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern. Die Zahl der Minister ist verfassungsrechtlich nicht festgelegt. Einige Ministerien sind verfassungsrechtlich zwingend, so das Finanzministerium gemäß Art. 112 GG, das Justizministerium gemäß Art. 96 Abs. 2 Satz 4 GG und das Verteidigungsministerium nach Art. 65a GG. Die übrigen Ministerien unterliegen hinsichtlich ihrer Existenz, alle Ministerien unterliegen hinsichtlich des Zuschnitts des Ressorts der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers. So konnte der Bundeskanzler entscheiden, dass das Bundesministerium für Post und Telekommunikation aufgelöst und dessen nach der Postprivatisierung verbleibende Zuständigkeiten dem Bundesministerium für Wirtschaft zugeschlagen werden. Ebenso könnte der Bundeskanzler entscheiden, dass zur Wahrnehmung der deutschen Interessen in der Europäischen Union ein Europaministerium gegründet wird. In der politischen Praxis haben sich fünf Ressorts als „klassisch“ herausgebildet. Ihr Geschäftsbereich bleibt in der Regel unverändert. Dies sind das Auswärtige Amt und die Bundesministerien der Finanzen, des Innern, der Justiz und der Verteidigung. Die Besonderheit dieser Ministerien wird schon in der Bezeichnung deutlich durch den bestimmten Artikel „der“. Es heißt Bundesministerium der Finanzen und nicht für Finanzen. Im Unterschied dazu heißt es Bundesministerium für Wirtschaft und nicht der Wirtschaft.

Eine Mittelstellung zwischen Bundeskanzler und Bundesministerien nimmt das Bundeskanzleramt ein, das, wie die Ministerien, die Stellung einer obersten Bundesbehörde hat. Als zentrale Koordinierungsstelle für die gesamte Regierungspolitik sind seine Referate als sog. Spiegelreferate, analog den jeweiligen Ministerien, organisiert. Der Chef des Bundeskanzleramts kann im Rang eines Staatssekretärs oder eines Bundesministers für besondere Angelegenheiten stehen. Die Bezeichnung „Staatsminister“ kann gemäß § 8 ParlStSG den Parlamentarischen Staatssekretären im Bundeskanzleramt verliehen werden. Den Staatsministern im Bundeskanzleramt obliegt traditionell die Beaufsichtigung der Nachrichtendienste, die Pflege des Bund-Länder-Verhältnisses und die Betreuung kultureller Angelegenheiten.

Die Bundesregierung ist ein im Verhältnis zum Bundestag eigenständiges Verfassungsorgan. Sie ist kein Ausschuss des Parlamentes, dessen Weisungen sie zu befolgen hätte. Durch ihren umfangreichen Beamtenapparat erlangt sie auch gegenüber den politischen Parteien eigenes Gewicht. Die politischen Parteien

tragen allerdings in einem politischen, nicht in einem rechtlichen Sinne die Bundesregierung. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland waren alle Bundesregierungen (mit Ausnahme des 3. Kabinetts Adenauer 1957 – 1961) Koalitionsregierungen.

Nach einer Bundestagswahl sind es – politisch betrachtet – die Parteien, die über die Regierungsbildung nach ihrem Stärkeverhältnis beraten und entscheiden. Das Ergebnis eines solchen Entscheidungsprozesses ist zumeist eine Koalitionsvereinbarung, die nach überwiegender Meinung kein rechtlich verbindlicher Vertrag ist, sondern ein politisches Arrangement. Gegen die Vertragsnatur von Koalitionsvereinbarungen spricht, dass ihre Erfüllung oder ihre Auflösung nicht gerichtlich kontrolliert wird.

Die Stellung der Bundesregierung im Gewaltenteilungsschema zu beschreiben, fällt schwer. Zur Bezeichnung der 2. Gewalt oder von Teilen von ihr, verwendet das Grundgesetz mehrere Begriffe: Regierung, Verwaltung, vollziehende Gewalt und – nicht im Grundgesetz – Exekutive. Exekutive ist der Oberbegriff. Als Teil der Exekutive hat die Regierung die Aufgabe der Staatsleitung, also politischer Gestaltung, die frei von Vorgaben ist. Verwaltung führt überwiegend Vorgaben der Staatsleitung und der Gesetzgebung aus. Den Begriff der vollziehenden Gewalt wählt etwa Art. 1 III GG, um neben der Verwaltung auch das Militär zu erfassen.

1. Der Bundeskanzler

a) Die Wahl

Von den Vorschriften des Grundgesetzes über die Bundesregierung ist Art. 63 am umfangreichsten. In dieser Vorschrift geht es um die Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag. Dass diese Vorschrift die relativ umfangreichste ist, lässt sich leicht erklären. Erstens ist in einem parlamentarischen Regierungssystem die Wahl des Regierungschefs durch das Parlament ein entscheidender Akt. Zweitens sind bei Art. 63 GG Erfahrungen aus der Weimarer Republik lebendig, deren Instabilität nicht zuletzt eine Instabilität ihrer Regierungen war. Art. 63 GG will einer solchen Instabilität vorbeugen.

Art. 63 GG sieht für die Wahl des Bundeskanzlers drei Stufen vor. Stufe 1 ergibt sich aus Art. 63 I und II GG. Nach Art. 63 I GG wird der Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestage ohne Aussprache gewählt. Nach Art. 63 II GG ist gewählt, wer die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestages, eben die Kanzlermehrheit, auf sich vereint. Der so Gewählte ist vom Bundespräsidenten zu ernennen. In diesem Verfahren ist bisher jeder Bundeskanzler der Bundesrepublik gewählt bzw. wiedergewählt worden. Der Bundespräsident kommt in diesem Verfahren zweimal vor. Er hat erstens ein Vorschlagsrecht, das rechtlich nicht gebunden ist, das aber politisch immer im Sinne der Koalitionsmehrheit ausgeübt wird, sofern sich eine solche gebildet hat. Der Bundespräsident ist zweitens verpflichtet, den vom Bundestag Gewählten

zum Bundeskanzler zu ernennen. Die Entscheidung liegt somit beim Bundestag; Mitentscheidungsbefugnisse des Bundesrates sind nicht vorgesehen.

Stufe 2 wird nach Art. 63 III GG erreicht, wenn der Bundestag den vom Bundespräsidenten Vorgeschlagenen nicht wählt. Der Bundestag hat dann das Recht, binnen 14 Tagen einen Kandidaten eigener Wahl ohne Bindung an ein Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten zu wählen; an dem qualifizierten Mehrheitserfordernis ändert sich nichts. Art. 63 III GG schließt aus, dass der Bundespräsident dem Bundestag einen Kandidaten aufzwingen kann. Auch für diesen Fall gilt Art. 63 II GG, so dass der Bundespräsident verpflichtet ist, den Gewählten, den er nicht vorgeschlagen hat, zu ernennen.

Kommt weder auf der ersten noch auf der zweiten Stufe eine Wahl zustande, so muss gemäß Art. 63 IV GG Stufe 3 betreten werden. Hier ist gewählt, wer die meisten Stimmen erhält. Es genügt also gegebenenfalls die relative Mehrheit; eine absolute Mehrheit, eine Kanzlermehrheit wird nicht mehr gefordert. Die Alternative zwischen relativer und absoluter Mehrheit wird wichtig für die Position des Bundespräsidenten. Erlangt ein Kandidat im 3. Wahlgang die absolute Mehrheit, so muss er vom Bundespräsidenten zum Bundeskanzler ernannt werden (Art. 63 IV 2 GG). Erlangt ein Kandidat nur die relative Mehrheit, so hat der Bundespräsident nach Art. 63 IV 3 GG ein Wahlrecht: Er kann den Gewählten ernennen und damit einer Minderheitsregierung ins Amt helfen. Er kann aber auch den Bundestag auflösen und Neuwahlen ausschreiben, dies in der Hoffnung, dass der neu gewählte Bundestag in der Lage ist, einen Bundeskanzler mit absoluter Mehrheit zu wählen. Art. 63 GG legt insgesamt Wert auf sichere Mehrheiten und lässt einen Kanzler, der nicht die absolute Mehrheit der Abgeordneten des Bundestages hinter sich weiß, nur in einem Ausnahmefall zu.

b) Konstruktives Misstrauensvotum; Vertrauensfrage

Ist ein Bundeskanzler erst einmal in das Amt gelangt, so finden weitere Regelungen Anwendung, die dem Ziel dienen, die Stabilität der Regierungsarbeit zu gewährleisten. Die Art. 67 und 68 GG erschweren es, einen solchen Kanzler wieder aus dem Amt zu verdrängen. Art. 67 GG regelt den Fall, dass der Bundestag aus eigener Initiative einen Bundeskanzler stürzt; Art. 68 GG regelt den Fall, dass ein Bundeskanzler die Initiative ergreift und die Vertrauensfrage stellt.

Nach Art. 67 I 1 GG kann der Bundestag dem Bundeskanzler das Misstrauen nur dadurch aussprechen, dass er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt. Das Misstrauensvotum muss also konstruktiv sein. Es genügt nicht, dass eine Mehrheit im Parlament sich in der Ablehnung des bisherigen Regierungschefs, also gewissermaßen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, einig ist. Sie muss sich darüber hinaus über einen

Nachfolger einig sein. Ein Misstrauensvotum darf, in anderen Worten, nicht destruktiv, sondern muss konstruktiv sein. Die Misstrauensbekundung und die Wahl des neuen Bundeskanzlers finden in einem Akt statt. Die Neuwahl ist zugleich Kundgebung des Misstrauens. Art. 67 GG wurde in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik als eine besonders effektive Antwort auf die Verhältnisse in der Weimarer Republik angesehen und ist von zahlreichen anderen Staaten kopiert worden. Von Art. 67 GG wurde in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zweimal Gebrauch gemacht: 1972, als ein konstruktives Misstrauensvotum der damaligen CDU / CSU – Opposition scheiterte, und 1982, als ein Misstrauensvotum gegen den damaligen Bundeskanzler Schmidt Erfolg hatte, weil einige Abgeordnete der FDP in das Lager der oppositionellen CDU / CSU gewechselt waren.

Nach Art. 68 GG hat der Bundeskanzler das Recht, dem Bundestag die Vertrauensfrage zu stellen. Findet ein solcher Antrag dort nicht die Kanzlermehrheit, so kann der Bundespräsident den Bundestag auflösen, es sei denn, der Bundestag wählt mit Kanzlermehrheit einen anderen Bundeskanzler. Die Vertrauensfrage ist ein klassisches Mittel des Regierungschefs in parlamentarischen Demokratien, sich der Mehrheit des Parlaments zu versichern und eine auseinanderstrebende Regierungsmehrheit mit der Druckmittel der möglichen Parlamentsmehrheit wieder zusammenzuführen. Ein Bundestag, der einen Antrag nach Art. 68 GG ablehnt, muss sich bewusst sein, dass am Ende der politischen Entwicklung Neuwahlen stehen können.

Ein Selbstaufhebungsrecht des Parlamentes sieht das Grundgesetz dagegen nicht vor. Damit soll dem Bundestag eine vorschnelle Flucht aus der politischen Verantwortung, eine Regierung zu bilden, verwehrt werden. Allerdings ist die Handhabung der Vertrauensfrage nach Art. 68 GG in der Geschichte der Bundesrepublik zweimal in die Nähe einer Selbstaufhebung des Parlamentes gekommen. 1972 kam es zur vorzeitigen Auflösung des 6. Bundestages, nachdem zwar ein Misstrauensvotum der Opposition gegen die Ostpolitik der Regierung Brandt / Scheel gescheitert war, diese Regierung andererseits aber nicht mehr über die Kanzlermehrheit verfügte. In dieser Situation stellte der damalige Bundeskanzler Brandt die Vertrauensfrage mit dem Ziel, durch Stimmenthaltung einiger SPD-Abgeordneter dem Bundespräsidenten die Befugnis zur Parlamentsauflösung und zur Ausschreibung von Neuwahlen zu geben – Neuwahlen, die dann zu einer Bestätigung der damaligen Regierungskoalition führten. Ähnlich war es 1982, nachdem zwar das Misstrauensvotum gegen Bundeskanzler Schmidt Erfolg hatte, der neue Bundeskanzler Kohl aber nicht regieren wollte und wegen der Haltung der FDP wohl auch nicht konnte, ohne durch Wahlen legitimiert zu sein. Die von Kohl darauf gestellte Vertrauensfrage ergab 5 Ja-Stimmen, 218 Nein-Stimmen und 248 Enthaltungen. Daraufhin löste der Bundespräsident den Bundestag auf und schrieb Neuwahlen aus, die zu einer Bestätigung der Regierung führten, die im Bundestag kein Vertrauen mehr besaß.

Im Anschluss an diesen Vorgang wurde 1982 heftig über die Frage diskutiert, ob der Bundestag dem Bundeskanzler wirklich das Misstrauen ausgesprochen haben muss, damit der Bundespräsident zu dessen

Auflösung ermächtigt ist, oder ob es ausreicht, dass die Abstimmung über die Vertrauensfrage negativ ausgeht. Zu dieser Frage ist man gelangt, weil die 248 Bundestagsabgeordneten, die sich enthalten haben, in der Sache gegen den neuen Bundeskanzler und dessen Politik nichts hatten. Streitig war insbesondere, ob der Bundespräsident gemäß Art. 68 I 1 GG zur Parlamentsauflösung ermächtigt ist, wenn eine absolute Mehrheit von Abgeordneten dem Kanzler zwar nicht das Vertrauen ausspricht, aber mit ihm politisch übereinstimmt. Lässt man dies zu, so eröffnet Art. 68 I 1 GG letztlich doch die Möglichkeit zur Selbstauflösung des Parlamentes. Das BVerfG hat in einer diesen Vorgang betreffenden Entscheidung (E 62, 1) dessen Verfassungsmäßigkeit bestätigt. Zwar reiche es nicht aus, dass die Kanzlermehrheit zu dem Zweck der Herbeiführung von Neuwahlen dem Kanzler das Vertrauen verweigere, obwohl sie in der Sache mit ihm übereinstimme und nach einem Wahlsieg mit ihm weiter zusammenarbeiten wolle. Andererseits hätten diese Voraussetzungen 1982 nicht vorgelegen. Vielmehr haben die FDP-Abgeordneten erklärt, dass sie nur nach Neuwahlen mit dem neuen Bundeskanzler zusammenarbeiten wollen, weil sie 1980 für eine sozialliberale, nicht für eine christlich-liberale Politik vom Wähler gewählt worden seien. In einer solchen einmaligen Situation sei es mit Art. 68 GG vereinbar, wenn ein Bundeskanzler das Instrument der Vertrauensfrage nutze, um Neuwahlen herbeizuführen. Nur so gelange er nämlich zu politischen Kräfteverhältnissen im Bundestag, die seine Handlungsfähigkeit nicht beeinträchtigen. Ich halte die Entscheidung im Ergebnis für richtig. Sie führt nicht dazu, dass das Instrument der Vertrauensfrage beliebig genutzt werden kann, um zu einer Selbstauflösung des Bundestages zu gelangen. Sie ist vielmehr auf eine einmalige Umbruchsituation in der Geschichte dieses Staates bezogen. Allerdings kann man sie nur verstehen vor dem Hintergrund der parteienstaatlichen Überformung der parlamentarischen Demokratie. Denn die maßgebende Erwägung für die Vertrauensfrage wie für die Entscheidung des Gerichts war, dass die FDP-Abgeordneten des 9. Bundestages im Hinblick auf eine Koalition mit der SPD und nicht im Hinblick auf eine Koalition mit der CDU/CSU gewählt worden sind.

Vertrauensfrage und Misstrauensvotum sind spektakuläre Einschnitte im politischen Leben. Normalerweise endet das Amt des Bundeskanzlers und jedes Bundesministers mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Dies ordnet Art. 69 II GG an. Die Vorschrift ist die Entsprechung zu Art. 39 I 2 GG, demzufolge auch die Wahlperiode des Bundestages mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages endet. Art. 39 I 2 und Art. 69 II 1 GG stellen sicher, dass es keine parlaments- und regierungslose Zeit gibt. Nach Art. 69 II GG endet das Amt eines Bundesministers weiter mit dem Ende des Amtes des Bundeskanzlers. Hierin kommt die Abhängigkeit der Minister vom Kanzler zum Ausdruck. Art. 69 III GG sieht schließlich vor, dass Bundeskanzler und Bundesminister über das Ende ihrer Amtszeit hinaus ihre Geschäfte weiterführen dürfen und müssen, wenn Bundespräsident und, im Fall der Bundesminister, auch der Bundeskanzler sie darum ersuchen. Man spricht dann von einer geschäftsführenden bzw. kommissarischen Regierung oder einem geschäftsführenden bzw. kommissarischen Minister. Art. 69 III GG kann zur Anwendung gelangen, wenn der neu zusammengetretene Bundestag sich nicht sogleich auf Nachfolger einigen kann. Die Vorschrift dient dem

Zweck, ein Interregnum, d.h. eine regierungslose Zeit zu verhindern.

2. Die Bundesminister

Die Bundesminister werden nach Art. 64 I GG auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen. Das Grundgesetz verwendet den Indikativ, meint aber einen Imperativ. Art. 64 I GG ist deshalb so zu lesen, dass die Bundesminister auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten zu ernennen und zu entlassen sind. Ein Indikativ ist allgemein im Grundgesetz wie ein Imperativ zu lesen. Andere Beispiele sind Art. 21 I 1 und Art. 38 I 2 GG. Die rechtliche Kompetenz, über die Ernennung und Entlassung von Bundesministern zu entscheiden, liegt damit beim Bundeskanzler. Politisch wird die Ausübung dieser Kompetenz durch Absprachen zwischen den Parteien festgelegt. Hierbei sind zum Teil lange praktizierte Proporzregeln zu beachten. So ist von Bundesministern der CSU immer zumindest einer Protestant. Es trifft aber nicht zu, dass der Bundeskanzler jemanden, der von einer Regierungspartei vorgeschlagen wird, dem Bundespräsidenten vorzuschlagen hat; eine Rechtspflicht besteht nicht.

3. Die Bundesregierung

Die Macht der Bundesregierung kann aus den Art. 62 bis 69 GG nur ansatzweise erschlossen werden, denn die Aufgabe der Staatsleitung, der politischen Führung, ist politischer Natur und rechtlich nicht vollständig fassbar. Für die rechtliche Erfassung der Bundesregierung sind drei Prinzipien wichtig, die aus den drei Sätzen des Art. 65 GG hervorgehen. Aus Satz 1 – „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.“ – entnimmt man das Kanzlerprinzip; aus Satz 2 folgt das Ressortprinzip; und aus Satz 3 wird das Kollegialprinzip abgeleitet. Satz 4 regelt mit der Geschäftsleitungsbefugnis des Bundeskanzlers einen Annex zu dessen Richtlinienkompetenz.

a) Die Richtlinienkompetenz

Nach Art. 65 Satz 1 GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik. Die Vorschrift macht klar, dass dem Kanzler in seinem Kabinett eine hervorgehobene Position zukommt. Dafür spricht auch, dass nur der Kanzler vom Parlament gewählt wird, während die Minister vom Kanzler bestimmt werden und insoweit abhängig sind. Was „Richtlinien der Politik“ sind, lässt sich nicht klar definieren. Anders als bei Gesetzen oder Verordnungen oder Geschäftsordnungen handelt es sich bei den Richtlinien nicht um eine Rechtsquelle. Richtlinien sind Vorgaben zu grundsätzlichen oder zu kontroversen Fragen. Ihre Durchsetzung ist weniger eine Rechts- als eine Machtfrage. Zwar werden die Bundesminister in § 1 GO BReg zu ihrer Beachtung verpflichtet,

doch zeigt die Vorschrift selbst, dass der genaue Inhalt dieser Verpflichtung problematisch ist.

Neben der Richtlinienkompetenz steht dem Bundeskanzler die sogenannte Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung zu. Organisationsgewalt ist die Kompetenz zur Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Organen durch die Bestimmung ihrer Zuständigkeiten, ihrer Zusammenhänge und ihrer inneren Ordnung sowie durch ihre sachliche und persönliche Ausstattung. Auf den Bundeskanzler bezogen, bedeutet das, dass er nicht nur die Personalentscheidungen hinsichtlich der Minister treffen, sondern auch organisatorische Maßnahmen im Kabinett anordnen kann. Weiterhin steht dem Bundeskanzler die Befugnis zu Personalentscheidungen und die Geschäftsleitungsbefugnis im Kabinett zu, d.h. er ist zuständig für die Leitung der Geschäfte des Kollegialorgans „Bundesregierung“, z.B. durch die Anberaumung von Sitzungen, die Festlegung der Tagesordnung usw. Das Nähere zur Geschäftsordnung der Bundesregierung kann entnommen werden deren Geschäftsordnung (GOBReg) sowie der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO BMin, Teile I und II).

b) Die Ressortzuständigkeit

Innerhalb des vom Bundeskanzler abgegrenzten Ressorts und nach Maßgabe der vom Bundeskanzler vorgegebenen Richtlinien der Politik leiten die einzelnen Bundesminister ihr Ressort selbständig. Die Bundesminister sind mehr als nur Gehilfen des Bundeskanzlers. Mit den „secretaries of state“ des US-amerikanischen Präsidialsystems können sie nicht verglichen werden. Die Bundesminister sind eigenständige Staatsorgane, die in ihrem Ministerium und den Behörden, die diesem nachgeordnet sind, eine Hausmacht haben.

Das Gegenstück ihrer Selbständigkeit ist die Verantwortlichkeit der Bundesminister. Der Zusammenhang kommt in Art. 65 S. 2 GG deutlich zum Ausdruck. „Innerhalb dieser Richtlinien (sc. der Richtlinien des Bundeskanzlers) leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.“ Dabei besteht die Selbständigkeit gegenüber dem Bundeskanzler und die Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament. Zwar wird ein Bundesminister nicht vom Parlament, sondern vom Bundeskanzler bestimmt. Die Verantwortlichkeit jedes Bundesministers ergibt sich aber aus dem Prinzip demokratischer Legitimation. Die Bundesminister beziehen diese Legitimation mittelbar, d.h. vermittelt durch den Bundeskanzler, vom Bundestag. Dies rechtfertigt das Institut der Ministerverantwortlichkeit

Verantwortlichkeit bedeutet, zur Rechenschaft gezogen werden zu können. Die Bundesminister müssen auf Fragen der einzelnen Abgeordneten sowie auf Große und Kleine Anfragen aus dem Bundestag antworten; d.h. sie sind die Adressaten des Interpellationsrechts des Bundestages. Weiterhin sind sie Adressaten des

Zitierrechts nach Art. 43 I GG, d.h. der Bundestag kann verlangen, dass sie sich für ergriffene oder unterlassene Maßnahmen rechtfertigen. Der sachliche Umfang der Verantwortlichkeit richtet sich nach dem Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Ministers. „Verantwortlichkeit“ hat nichts mit persönlicher Schuld, im Sinne etwa von Vorsatz oder Fahrlässigkeit zu tun (§ 276 I 1 BGB). Es ist selbstverständlich, dass ein Minister, dem Tausende von Beamten nachgeordnet sind, sich nicht um alles persönlich kümmern kann. Gleichwohl muss er sich Fehlleistungen in seinem Ressort auch dann zurechnen lassen, wenn er an dem Vorgang nicht beteiligt ist. Der Minister ist auch für solche Vorgänge politisch verantwortlich, von denen er keine Kenntnis haben muss oder auch nur kann. Die politische Verantwortlichkeit der Bundesminister ist nicht mit rechtlichen Sanktionen verknüpft. Politische Verantwortlichkeit bedeutet insbesondere nicht persönliche finanzielle Haftung. Der Bundestag kann auch nicht einzelne Minister stürzen. Auch über die Entlassung von Bundesministern entscheidet nach Art. 64 I GG der Bundeskanzler. Der Bundestag kann aber Druck auf den Bundeskanzler ausüben, um eine Entlassung zu erwirken, etwa durch einen schlichten Parlamentsbeschluss. Zumeist kommt der betroffene Bundesminister der Entlassung durch Rücktritt zuvor.

Jeder Bundesminister ist neben seiner Rolle als politisch verantwortliches Regierungsmitglied zugleich Chef einer Verwaltungseinheit, seines Ministerium, und der diesem Ministerium nachgeordneten Behörden. Im Verwaltungsaufbau des Bundes unterscheidet man oberste Bundesbehörden, Bundesoberbehörden, Bundesmittelbehörden und untere Bundesbehörden. Entsprechend sind die Verwaltungen der einzelnen Bundesländer aufgebaut.

Oberste Bundesbehörden sind Behörden, denen keine andere Behörde in der Verwaltungshierarchie übergeordnet ist. Oberste Bundesbehörden sind im wesentlichen die Bundesministerien. Bundesoberbehörden sind Behörden, die einer obersten Bundesbehörde nachgeordnet und die sachlich für bestimmte Verwaltungsaufgaben und örtlich für das gesamte Bundesgebiet zuständig sind. Ein Beispiel aus dem Ressort des Bundesminister der Verteidigung ist das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung. Dieses Amt ist dem Bundesministerium der Verteidigung nachgeordnet, ist sachlich zuständig für bestimmte Verwaltungsaufgaben, nämlich Wehrtechnik und Beschaffung, etwa den Bau eines Eurofighters, und örtlich zuständig für das gesamte Bundesgebiet. Aus der umfassenden örtlichen Zuständigkeit folgt, dass es jede Bundesoberbehörde im gesamten Bundesgebiet nur einmal gibt. Dies unterscheidet die Oberbehörden von den Mittelbehörden. Mittelbehörden sind, wie die Oberbehörden, obersten Behörden nachgeordnet, sie sind, wie die Oberbehörden, sachlich für bestimmte Verwaltungsaufgaben zuständig, aber sie sind örtlich, anders als die Oberbehörden, nicht für das gesamte Bundesgebiet, sondern nur für Teile davon zuständig. Ein Beispiel für Mittelbehörden im Verteidigungsressort sind die Wehrbereichsverwaltungen, von denen es mehrere gibt, auf die das Bundesgebiet aufgeteilt ist. Untere Bundesbehörden werden auch örtliche Bundesbehörden oder Bundesbehörden der unteren Verwaltungsstufe genannt. Untere Bundesbehörden unterscheiden sich dadurch von Bundesmittelbehörden und

Bundesoberbehörden, dass sie Bundesmittelbehörde nachgeordnet sind. Von den Bundesoberbehörden unterscheiden sie sich weiter dadurch, dass sie nicht für das gesamte Bundesgebiet zuständig sind, sondern nur für Teile davon, und zwar für Teile, die einen Teil des Zuständigkeitsbereichs der vorgeordneten Bundesmittelbehörde ausmachen. Im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung sind Beispiele für untere Bundesbehörden die Kreiswehrrersatzämter oder die Standortverwaltungen. Alle Ober-, Mittel- und Unterbehörden, die einer obersten Bundesbehörde nachgeordnet sind, gehören zu deren Ressort. Die Verwaltung ist dabei so aufgebaut, dass jede Behörde des Bundes, einem (und nur einem) Bundesminister nachgeordnet ist. Die Eindeutigkeit der Zuordnungen ist nicht zuletzt die Voraussetzung dafür, dass die politische Verantwortlichkeit für die Bundesverwaltung im Verhältnis der Bundesminister zueinander klar abgegrenzt ist. Jede Behörde kann nach zwei Kriterien zugeordnet werden. Erstens ist zwischen Bundes- und Landesbehörden zu unterscheiden. Innerhalb des Kreises der Bundes- wie der Landesbehörden ist sodann nach der Ressortzugehörigkeit der Behörde weiter zu unterscheiden.

Behörde klingt nach Beamten. Bundeskanzler und Bundesminister sind als Ressortchefs aber keine Beamten. Für Beamte ist die Eingliederung in eine Verwaltungshierarchie charakteristisch. Kanzler und Minister dagegen stehen an der Spitze der Verwaltungshierarchie. Sie sind darum Inhaber öffentlicher Ämter, die keine Beamtenpositionen sind. Ihre persönliche Rechtsstellung ist im Bundesministergesetz geregelt. Weiterhin finden auf Kanzler und Minister, im Unterschied zu den Abgeordneten, die strafrechtlichen Vorschriften über Bestechlichkeit und Vorteilsannahme Anwendung. Dies folgt daraus, dass beide Amtsträger im Sinne von § 11 StGB sind.

c) Kabinettsprinzip

Das dritte für die innere Verfassung der Bundesregierung konstitutive Prinzip ist das Kabinettsprinzip. Es wird in Art. 65 S. 3 GG nur unvollkommen umschrieben. Die Bundesregierung ist mehr als eine Schlichtungsinstanz. Ihre verfassungsrechtliche Stellung erschließt sich erst, wenn man weitere Vorschriften in den Blick nimmt, die ihr Befugnisse zuweisen. Nach Art. 80 I GG sind je nach der gesetzlichen Vorgabe für den Erlass von Rechtsverordnungen auf der Grundlage von Bundesgesetzen zuständig entweder die Bundesregierung oder ein Bundesminister oder die Landesregierungen. Nach Art. 84 II GG erlässt die Bundesregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften, welche die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Bundesländer betreffen. Weitere Befugnisse stehen der Bundesregierung im Bereich der Gesetzgebung zu. Nach Art. 76 I GG hat sie das Recht der Gesetzesinitiative. Nach Art. 77 II 4 GG hat die Bundesregierung das Recht, den Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat anzurufen.

Eine wichtige Befugnis der Bundesregierung betrifft die Öffentlichkeitsarbeit (dazu BVerfGE 44, 125 [138 bis 167]). Indem der Öffentlichkeit die Politik der Bundesregierung sowie zu lösende Probleme dargelegt und

erläutert werden, werde das Verständnis zwischen Regierung und Regierten gefördert und der Bürger in die Lage versetzt, an der demokratischen Willensbildung teilzunehmen. Beispiele für zulässige Öffentlichkeitsarbeit sind die Informationskampagnen der Bundesregierung vor Einführung des Euro.

Während Öffentlichkeitsarbeit erlaubt ist, ist Wahlwerbung der Regierung verboten. Sie verstoße gegen die Chancengleichheit der politischen Parteien. Die demokratische Mehrheitsherrschaft lasse sich nur rechtfertigen, wenn die Minderheit von heute die Chance habe, die Mehrheit von morgen zu werden. Das erfordere, dass die Parteien nicht nur beim Wahlvorgang selbst, sondern auch im dem vorausgehenden Wahlkampf gleiche Chancen haben und es keine „Prämie auf den legalen Machtbesitz“ der Regierung gebe. Im Wahlakt müsse die Willensbildung sich vom Volk zu den Staatsorganen vollziehen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk. Den Staatsorganen seien darum Maßnahmen untersagt, die gezielt der Wahlwerbung dienen.

Damit entsteht das schwierige Problem, zulässige Öffentlichkeitsarbeit und unzulässige Wahlwerbung voneinander abzugrenzen. Das BVerfG geht nicht so weit, in der Phase des Wahlkampfes der Bundesregierung Öffentlichkeitsarbeit zu verbieten. Es erlegt der Regierung in dieser Phase aber ein besonderes Maß an Zurückhaltung auf. Es müsse schon der Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten oder zu Lasten einzelner Parteien vermieden werden. Wann die Grenze überschritten sei, sei eine Frage des Einzelfalles. Als Indiz könne gelten, ob Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung von den sie tragenden Parteien zu Wahlkampfzwecken verwandt werden könne. Der Bereich des Zulässigen werde in jedem Fall verlassen, wenn Informationsmaterial der Bundesregierung von den sie tragenden Parteien im Wahlkampf tatsächlich verwendet werde.

Von Öffentlichkeitsarbeit, die in der Herausgabe von schriftlichem Informationsmaterial besteht, unterscheidet das BVerfG mündliche Äußerungen von Regierungsmitgliedern in den Medien. Diese seien auch im Wahlkampf zulässig, weil die Rollen von Partei- und Regierungsmitgliedern nicht klar getrennt werden können. Ein vergleichbares Abgrenzungsproblem besteht zwischen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und solcher von Parteien. Fraktionen sind Teil des Staates, darin Regierungen vergleichbar und von staatsfreien Parteien unterschieden. Die Aussage, Fraktionsgelder, die für Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden, dürften nicht gleichzeitig Parteizwecken dienen, hört sich in der Theorie noch gut an, lässt sich aber praktisch kaum verwirklichen, weil zwischen Fraktions- und Parteizwecken Überschneidungen bestehen.

Art. 65 GG ermächtigt die Bundesregierung, mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit ohne gesetzliche Ermächtigung in grundrechtliche Positionen einzugreifen, so in die Religionsfreiheit von Jugendsekten, vor denen gewarnt wird, oder in die Berufsfreiheit von Weinherstellern oder –händlern, deren Produkte in der Öffentlichkeit als glykolphaltig bezeichnet werden (E 105, 279).

