

# Staatsrecht I

Ipsen / Kaufhold / Wischmeyer

35. Auflage 2023

ISBN 978-3-8006-7214-1

Vahlen

schnell und portofrei erhältlich bei

[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://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://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://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

jektive Empfängerhorizont. Das BVerfG hat im konkreten Fall sowohl die mündlichen Ausführungen der Kanzlerin als auch deren Veröffentlichung auf der offiziellen Homepage als amtliche Äußerungen eingestuft. Die Bezeichnung als „innenpolitische Vorbemerkung“ ändere daran nichts. Das Gericht bejahte auch einen Eingriff in die Rechtsstellung der AfD. Zwar könnten Äußerungen der Bundeskanzlerin, die die Parteiengleichheit beeinträchtigen, unter Umständen gerechtfertigt werden, falls die Kanzlerin auf diese Weise die „Handlungsfähigkeit und Stabilität der Bundesregierung“ oder „das Ansehen und das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft“ sichere. Die Voraussetzungen hierfür lägen jedoch im konkreten Fall nicht vor.

Die Bundesregierung hat unter Umständen auch eine **Auskunftspflicht** gegenüber der Presse. Die Pressefreiheit (Art. 5 I 2 GG) gewährt einen verfassungsunmittelbaren Anspruch auf Beantwortung der an die Bundesregierung gestellten Fragen, sofern jene auf bekannte dienstliche Informationen bezogen sind und soweit schutzwürdige private Interessen der Betroffenen oder das öffentliche Interesse an der Vertraulichkeit nicht entgegenstehen.<sup>42</sup> In vielen Fällen wird dieser Anspruch allerdings durch die spezielleren Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes oder der Länder als *lex specialis* verdrängt.

#### 4. Vertrauensfrage (Art. 68 GG)

**Fall 38:** Am 13.11.2001 stellte Bundeskanzler S beim Bundestag den Antrag, er möge ihm das Vertrauen aussprechen. Er verband die Vertrauensfrage mit der Zustimmung des Bundestages zu einem Einsatz deutscher Streitkräfte in Afghanistan. Der Bundestag, dem zu diesem Zeitpunkt 669 Mitglieder angehörten, hat in namentlicher Abstimmung den Antrag mit 336 Ja-Stimmen gegen 326 Nein-Stimmen angenommen.  
Abwandlung: Was wären die Konsequenzen gewesen, wenn bei gleichbleibender Nein-Stimmenzahl nur 333 Abgeordnete mit „Ja“ gestimmt hätten?

Nach Art. 68 I 1 GG kann der Bundeskanzler den Antrag stellen, der Bundestag möge ihm das Vertrauen aussprechen. Die sog. „**Vertrauensfrage**“, die genau genommen ein „Vertrauensantrag“ ist, stellt ein traditionelles Mittel des Regierungschefs in parlamentarischen Demokratien dar, sich der Mehrheit des Parlaments zu versichern. Die Vertrauensfrage kann mit einem anderen Antrag – etwa einer Gesetzesvorlage – verbunden werden. Aus Art. 81 I 2 GG lässt sich aber nicht im Rückschluss folgern, dass die Vertrauensfrage mit einer Gesetzesvorlage verbunden werden muss.<sup>43</sup> Da in Art. 68 I 1 GG lediglich von einem „Antrag“ die Rede ist, kann dieser grundsätzlich mit jedem Gegenstand verbunden werden, für den ein Parlamentsbeschluss erforderlich ist.

In der Staatspraxis hat sich die namentliche Abstimmung – bei der die Voten aller Abstimmenden in Form von Namenslisten öffentlich einsehbar sind – über die Vertrauensfrage etabliert.<sup>44</sup>

Im Ausgangsfall war die Verbindung der Vertrauensfrage mit dem Antrag auf Zustimmung zum Einsatz der Streitkräfte in Afghanistan deshalb statthaft. Der Parlamentsvorbehalt für den Einsatz von Streitkräften innerhalb der NATO im sog. „Bündnis-Fall“ ist ungeschriebenes Verfassungsrecht.<sup>45</sup> Zur

<sup>42</sup> BVerwGE 146, 56; BVerwG NVwZ 2022, 248.

<sup>43</sup> So aber v. Mangoldt/Klein/Starck/Epping GG Art. 68 Rn. 11; wie hier Dreier/Hermes GG Art. 68 Rn. 19.

<sup>44</sup> Diese kann gem. § 52 GO-BT von einer Fraktion oder anwesenden 5 % der Mitglieder des Bundestages verlangt werden.

<sup>45</sup> So BVerfGE 90, 286 (Ls. 3); vgl. auch → § 6 Rn. 46ff.

Durchsetzung einer entsprechenden Politik ist der Bundeskanzler auf einen Parlamentsbeschluss angewiesen und kann deshalb einen entsprechenden Antrag mit der Vertrauensfrage verbinden.

- 31 Ein Antrag nach Art. 68 I 1 GG kann nur mit der „Mehrheit der Mitglieder des Bundestages“ – also der absoluten Mehrheit (Art. 121 GG) – angenommen werden (Art. 68 I 1 GG). Da (einfache) Gesetze und sonstige Beschlüsse des Bundestages nur der Mehrheit der **abgegebenen Stimmen** (einfache Mehrheit) bedürfen (Art. 42 II 1 GG), stellt sich bei der Verbindung der Vertrauensfrage mit einer anderen Vorlage die Frage, welches Quorum für letztere entscheidend ist.<sup>46</sup>
- 32 In der Abwandlung hätte der Bundeskanzler die absolute Mehrheit für die Vertrauensfrage verfehlt. Da aber die einfache Mehrheit der Abgeordneten für die Vorlage gestimmt hat, ist fraglich, ob ein dem Parlamentsvorbehalt entsprechender Beschluss des Bundestages zustande gekommen ist.
- 33 Die Verbindung der Vertrauensfrage mit einem anderen Antrag bewirkt eine **Antrags-einheit**, mit der der Bundeskanzler bewusst sein politisches Schicksal verbindet. Es wäre deshalb widersinnig, die verbundenen Teile dieser Einheit je nach Ausgang der Abstimmung zu trennen und ihnen im Nachhinein eine rechtliche Selbständigkeit zu verleihen, die sie nach dem Willen der Antragsteller gerade nicht haben sollten. Daraus folgt, dass das höhere Quorum auch dann maßgebend sein muss, wenn die **Teilvorlage** an sich mit einer geringeren Mehrheit hätte beschlossen werden können.<sup>47</sup>
- 34 In der Abwandlung wäre nicht nur die Vertrauensfrage, sondern auch der mit ihr verbundene Antrag auf Zustimmung zum Streitkräfteeinsatz abgelehnt worden. Dieses Ergebnis ist sachgerecht, weil es Ziel des Bundeskanzlers gewesen ist, für den Streitkräfteeinsatz die **absolute Mehrheit** zu erzwingen. Gleiches gilt für Gesetzesvorlagen, die – ebenso wie der Zustimmungsantrag – erneut im Bundestag eingebracht werden könnten und dann nur der einfachen Mehrheit bedürften.
- 35 Die Vertrauensfrage ist ein politisch wie verfassungsrechtlich heikles Instrument, weil im Hintergrund stets die **Auflösung des Bundestages** droht. Ein Bundestag, der einen Antrag nach Art. 68 GG ablehnt, muss sich bewusst sein, dass am Ende der politischen Entwicklung **Neuwahlen** stehen können. Nach der Konzeption des Grundgesetzes ist es zunächst Aufgabe des Parlaments, eine Regierungskrise zu lösen (vgl. Art. 63, 67 I, 68 I GG). In der Staatspraxis hat die Vertrauensfrage gleichwohl dazu herhalten müssen, Neuwahlen herbeizuführen, die zwar allgemein als erwünscht angesehen wurden, verfassungsrechtlich jedoch nicht vorgesehen waren. Der Bundeskanzler ist zwar befugt, zu jeder Zeit die Vertrauensfrage zu stellen. Fraglich ist jedoch, ob der Bundespräsident einem Auflösungs-vorschlag nach Art. 68 I 2 GG auch dann folgen darf, wenn allein die **formellen Voraussetzungen** für die Auflösung des Bundestages geschaffen werden sollen (sog. „unechte“ oder „auflösungsgerichtete Vertrauensfrage“; ausführlich hierzu → § 9 Rn. 33 ff.).

---

46 Vgl. hierzu v. Mangoldt/Klein/Starck/Epping GG Art. 68 Rn. 10 mwN.

47 So auch Dreier/Hermes GG Art. 68 Rn. 19; aA v. Mangoldt/Klein/Starck/Epping GG Art. 68 Rn. 10. Das Argument, bei einheitlicher Abstimmung würde bei der Verbindung zwischen Vertrauensfrage und Verfassungsänderung für Art. 68 GG das Quorum des Art. 79 II GG maßgeblich sein, spricht nicht dagegen. Dem Bundeskanzler wäre in einem solchen Fall allerdings abzuraten, die Vertrauensfrage mit einem verfassungsändernden Gesetz zu verbinden.

## 5. Konstruktives Misstrauensvotum (Art. 67 GG)

Das Parlament kann umgekehrt (aus eigener Initiative) dem Bundeskanzler das Vertrauen nur dadurch entziehen, dass es einen **neuen Bundeskanzler** bzw. eine neue Bundeskanzlerin wählt (Art. 67 I GG). Auf diese Weise wird verhindert, dass sich die Parlamentsmehrheit auf den kleinsten gemeinsamen Nenner des Regierungssturzes einigt, ohne die Bereitschaft zu zeigen, eine neue Regierung zu tragen. Die Weimarer Republik hat für derartige (rein destruktive) Konstellationen so viel Anschauung geliefert, dass schon zu jener Zeit eine Art „konstruktives“ Misstrauensvotum diskutiert wurde.<sup>48</sup> 36

Misstrauensbekundung und Wahl der neuen Bundeskanzlerin finden *uno actu* statt; die Neuwahl ist zugleich **Kundgebung des Misstrauens**. Der Antrag lautet demgemäß, der Bundestag möge der bisherigen Bundeskanzlerin das Misstrauen aussprechen und einen (namentlich benannten) Kandidaten zum Bundeskanzler wählen. Erreichen die „Ja-Stimmen“ die absolute Mehrheit, so ist die alte Bundeskanzlerin gestürzt und eine neue gewählt. Abgestimmt wird in einem Wahlgang mit verdeckten Stimmzetteln (§ 97 II 1 GO-BT), was heißen will, dass die Abstimmung geheim stattfindet (§ 49 I 1 GO-BT). 37

In der Geschichte der Bundesrepublik hat es bislang zwei Misstrauensanträge gegeben. Am 25.4.1972 stellte die Fraktion der CDU/CSU den Antrag, der Bundestag wolle beschließen, Bundeskanzler Willy Brandt das Misstrauen auszusprechen und als seinen Nachfolger den Abgeordneten Dr. Rainer Barzel zum Bundeskanzler zu wählen. Die Abstimmung am 27.4.1972 ergab 247 Ja-Stimmen. Das Misstrauensvotum war damit gescheitert. Das anschließende „Patt“ im Bundestag (248 zu 248 Stimmen) führte dazu, dass Bundeskanzler Brandt am 20.9.1972 die Vertrauensfrage stellte und bei der Abstimmung 233 Ja-Stimmen erhielt. Der Bundespräsident löste daraufhin den Bundestag auf und setzte für den 19.11.1972 Neuwahlen an. 38

Am 28.9.1982 stellten die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und FDP folgenden Antrag: „Der Bundestag wolle beschließen: Der Deutsche Bundestag spricht Bundeskanzler Helmut Schmidt das Misstrauen aus und wählt als seinen Nachfolger den Abgeordneten Dr. Helmut Kohl zum Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland. Der Bundespräsident wird ersucht, Bundeskanzler Helmut Schmidt zu entlassen.“<sup>49</sup> Die Abstimmung am 1.10.1982 ergab 256 Ja-Stimmen, sodass Helmut Kohl zum Bundeskanzler gewählt worden war.

## 6. Rücktritt

Der Bundeskanzler kann zu jeder Zeit von seinem Amt zurücktreten, indem er den Bundespräsidenten bittet, ihn zu entlassen, auch wenn dies im GG nicht ausdrücklich positiv normiert ist. Der Bundespräsident ist verpflichtet, dieser Bitte zu entsprechen.<sup>50</sup> Mit Wirksamwerden des Rücktritts des Bundeskanzlers endigen auch die Ämter der Bundesministerinnen und Bundesminister (Art. 69 II GG). Allerdings kann der Bundespräsident verlangen, dass der Bundeskanzler die Geschäfte bis zur Ernennung eines Nachfolgers weiterführt (Art. 69 III Alt. 1 GG). Das Gleiche können der Bundespräsident sowie der scheidende Bundeskanzler auch von den Bundesministern verlangen (Art. 69 III Alt. 2 GG). Die Wahl des Nachfolgers erfolgt nach Art. 63 GG und setzt im ersten Wahlgang einen Vorschlag des Bundespräsidenten voraus. Eine Auflösung des Bundestages ist nur statthaft, wenn in der dritten Phase des Wahlverfahrens 39

<sup>48</sup> Vgl. Huber Dt. Verfassungsgeschichte VI S. 335f.

<sup>49</sup> BT-Drs. 9/2004.

<sup>50</sup> So zutr. Dürig/Herzog/Scholz/Herzog GG Art. 67 Rn. 5; Sachs/Brinktrine GG Art. 69 Rn. 21.

kein Kandidat bzw. keine Kandidatin die absolute Mehrheit auf sich vereinigen kann. Ein Bundeskanzler ist deshalb nicht in der Lage, durch seinen Rücktritt Neuwahlen herbeizuführen.<sup>51</sup>

- 40 In der Geschichte der Bundesrepublik hat es drei Fälle eines Kanzlerrücktritts gegeben. Am 15.10.1963 trat der erste Bundeskanzler Konrad Adenauer zurück. Tags darauf wurde Ludwig Erhard zum Bundeskanzler gewählt. Erhard reichte seinen Rücktritt am 30.11.1966 ein. Der Bundestag wählte am 1. Dezember den baden-württembergischen Ministerpräsidenten Kurt Georg Kiesinger zum Bundeskanzler. Bundeskanzler Willy Brandt trat am 6.5.1974 im Zusammenhang mit der Guillaume-Affäre zurück. Der Bundespräsident händigte den Kabinettsmitgliedern am 7.5.1974 die Entlassungsurkunden aus, ersuchte aber den Vizekanzler Walter Scheel, die Geschäfte des Bundeskanzlers weiterzuführen. Am 16.5.1974 wählte der Bundestag Helmut Schmidt zum neuen Bundeskanzler.

## II. Die Bundesminister („Ressortprinzip“)

### 1. Selbständige Leitung des Geschäftsbereichs (Art. 65 S. 2 GG)

- 41 **Fall 39:** Die Bundeswehr leidet seit Jahren unter schleppenden Beschaffungsprozessen. Bundeskanzlerin K ist der Auffassung, dass die Verteidigungsministerin V mit einer Reform des Beschaffungswesens überfordert ist. Da V über starken Rückhalt in der Partei verfügt, will K sie nicht entlassen. Stattdessen plant K, ein neues Referat im Verteidigungsministerium zu etablieren, das sich gezielt den Beschaffungsproblemen widmen soll. V will sich von K nicht in ihre Arbeit hereinreden lassen. Kann K der V Vorgaben zur Organisation ihres Ministeriums machen?
- 42 Innerhalb der vom Bundeskanzler gegebenen Richtlinien „leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung“ (Art. 65 S. 2 GG), was als „Ressortprinzip“ bezeichnet wird. Die Bundesministerinnen und Bundesminister sind also keineswegs nur Gehilfen des Bundeskanzlers, wie etwa die Staatssekretäre des Bismarck-Reiches oder die „secretaries“ des amerikanischen Präsidialsystems. Sie sind vielmehr selbst **Staatsorgane** mit weitreichenden Befugnissen. Nicht selten sind sie Parteivorsitzende oder Exponenten bestimmter Parteiflügel und verfügen auf diese Weise über eine eigene politische „Hausmacht“. Sie werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten **ernannt**. Der Bundestag hat keine Möglichkeit zur Wahl oder Abwahl eines Ministers (→ § 8 Rn. 51f.). Ihre Amtszeit endet mit der Entlassung auf Verlangen des Bundeskanzlers (Art. 64 I GG), durch Rücktritt, mit Zusammentritt eines neuen Bundestags sowie durch jede andere Erledigung des Amtes des Bundeskanzlers (Art. 69 II GG).
- 43 „Geschäftsbereich“ oder „Ressort“ der einzelnen Minister ist das **Bundesministerium**, dessen Zuständigkeiten durch Organisationserlass des Bundeskanzlers festgelegt werden. Die Ministerin ist also regelmäßig auch Chefin eines großen Verwaltungsapparates, einer „**obersten**“ **Bundesbehörde**, der häufig eine Vielzahl von Behörden nachgeordnet sind, über die das Ministerium die Rechts- und/oder Fachaufsicht ausübt. Die Bundesminister nehmen somit eine Schnittstellenfunktion zwischen Regierung und Verwaltung ein.
- 44 Der Geschäftsbereich wird „selbständig“ geleitet (Art. 65 S. 2 GG); die Ministerin gibt **eigene Weisungen** für die zu verfolgende Politik aus.<sup>52</sup> Sie darf sich dabei nicht in Ge-

<sup>51</sup> Vgl. J. Ipsen NJW 2005, 2201 (2203).

<sup>52</sup> Vgl. hierzu Dreier/Hermes GG Art. 65 Rn. 28ff.

gensatz zu den **Richtlinien des Bundeskanzlers** setzen und muss in Zweifelsfällen hierüber die Entscheidung des Bundeskanzlers einholen (§ 1 I 3 GO-BReg). Im Übrigen ist sie bei der Formulierung der Politik ihres Ressorts frei, wobei zu bedenken bleibt, dass auch der einzelne Minister Rückhalt in Fraktion und Partei braucht. Die Minister sind ebenso wie der Bundeskanzler in ein politisches Kräftefeld eingebunden, und jeder Versuch, sich hieraus zu lösen, wird auf die Dauer erfolglos sein. Das ändert jedoch nichts an ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenz, die Politik ihres Geschäftsbereichs im Rahmen der Richtlinien des Bundeskanzlers zu bestimmen. Das Grundgesetz selbst weist einzelnen Ministerien bestimmte Aufgaben zu, etwa dem Bundesfinanzminister die Aufgabe der Rechnungslegung (Art. 114 I GG).

Bei der Leitung ihres Ministeriums werden die Bundesminister durch **Staatssekretäre** 44a unterstützt. Während beamtete Staatssekretäre das höchste statusrechtliche Amt der Beamtenlaufbahn erreicht haben<sup>53</sup> und in erster Linie behördenintern wirken, sind parlamentarische Staatssekretäre zugleich Abgeordnete des Bundestags (§ 1 I ParlStG). Sie vertreten daher den Bundesminister nach außen, dh vor allem im Parlament.

Die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers reicht weit und umfasst insbesondere auch den 45  
Zuschnitt einzelner Ministerien. Ist ein Ressort jedoch einmal eingerichtet, obliegt dessen Binnenorganisation gemäß Art. 65 S. 2 GG allein dem jeweiligen Minister. Ihm bzw. ihr kommt für Fragen der internen Behördenorganisation, des Haushalts und der Personalplanung ein auch „kanzlerfestes“ Letztentscheidungsrecht zu.<sup>54</sup> Ein Eingriff der Bundeskanzlerin K in die Organisation des Verteidigungsministeriums durch Schaffung eines neuen Referats kann daher auch nicht unter Verweis darauf gerechtfertigt werden, dies stelle eine im Verhältnis zur Entlassung der Ministerin mildere Maßnahme dar.<sup>55</sup>

## 2. Die einzelnen Ressorts

Die Zahl der Ressorts schwankt von Kabinett zu Kabinett,<sup>56</sup> was gelegentlich den Eindruck aufkommen lässt, das eine oder andere Ressort sei entbehrlich. Es gibt allerdings einen **Kernbestand** von Bundesministerien, die – zum Teil mit einer Verfassungsgarantie versehen<sup>57</sup> – der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers (→ § 8 Rn. 19ff.) entzogen sind und deren Geschäftsbereich im Allgemeinen unangetastet bleibt. Hierzu zählen die sog. „klassischen“ Ministerien, nämlich das **Auswärtige Amt** und die **Bundesministerien der Finanzen, der Justiz, des Inneren und der Verteidigung**.

Dem **Bundesverteidigungsminister** ist durch Art. 65a GG eine verfassungsrechtliche 47  
Stellung besonderer Art zugewiesen. Er oder sie ist Inhaber der **Befehls- und Kommandogewalt** über die Streitkräfte, die im Verteidigungsfall auf den **Bundeskanzler** übergeht (Art. 115b GG). In vergleichbarer Weise wird nur der **Bundesfinanzminister** hervorgehoben, dem nach Art. 112 GG ein Zustimmungsrecht bei überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben zukommt. Auch andere Ressorts – etwa das **Justizministerium** (Art. 96 II 4 GG) – werden im Grundgesetz ausdrücklich erwähnt und

53 Als politische Beamte können Staatssekretäre jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden (vgl. § 54 BBG). Auf diese Weise soll verhindert werden, dass die Regierungspolitik durch die Ministerialverwaltung blockiert wird.

54 Vgl. hierzu Dreier/Hermes GG Art. 65 Rn. 31.

55 Zur Problematik siehe auch die Falllösung bei Bender JA 2021, 652.

56 Dreier/Hermes GG Art. 64 Rn. 15f.; v. Mangoldt/Klein/Starck/Schröder GG Art. 64 Rn. 9f.

57 Vgl. Art. 65a, 96 II 4, 114 I GG.

stehen deshalb nicht zur Disposition des Bundeskanzlers. Der (einfache) Gesetzgeber wäre nicht gehindert, Zahl und Geschäftsbereiche der Bundesministerien näher zu definieren.

### 3. Verantwortlichkeit der Bundesminister

- 48 Die Leitung der Ressorts ist den Bundesministerinnen und Bundesministern „selbständig und unter eigener Verantwortung“ übertragen (Art. 65 S. 2 GG). Diese Bestimmung steht in engem Zusammenhang mit Art. 65 S. 1 GG und der hier konstatierten **Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers** für die **Richtlinien der Politik**. Es kann kaum ein Zweifel daran entstehen, dass die Selbständigkeit gegenüber dem Bundeskanzler und die Verantwortung gegenüber dem Parlament gemeint sind. Jede andere Interpretation würde die Geschichte der Ministerverantwortlichkeit<sup>58</sup> verleugnen; denn dass eine auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannte und jederzeit absetzbare Ministerin gegenüber dem Bundeskanzler für die Führung ihres Ressorts verantwortlich ist, bedarf keiner Festlegung in der Verfassung.<sup>59</sup>
- 49 „Verantwortlich“ sein bedeutet, zur Rechenschaft gezogen werden zu können.<sup>60</sup> Die Bundesministerinnen und Bundesminister müssen – jeweils für ihren Geschäftsbereich – auf mündliche Fragen, Kleine und Große Anfragen antworten und auf Beschluss des Parlaments im Bundestag bzw. seinen Ausschüssen erscheinen (Art. 43 I GG). Werden sie herbeigerufen, so müssen sie Rede und Antwort stehen und sich für die von ihnen ergriffenen Maßnahmen rechtfertigen (→ § 6 Rn. 4ff.). Diese besondere, neben der generellen Verantwortung des Bundeskanzlers bestehende Ministerverantwortlichkeit trägt dem Umstand Rechnung, dass der Bundeskanzler nur für diejenigen Fehler verantwortlich gemacht werden kann, die in seiner Kompetenz liegen, also im Bereich der Richtlinien. Sofern unterhalb dieser Ebene Fehlentscheidungen getroffen werden, ist die zuständige Ministerin verantwortlich.
- 50 „Verantwortlichkeit“ hat nichts mit persönlicher Schuld im Sinne von Vorsatz und Fahrlässigkeit zu tun. Es ist selbstverständlich, dass eine Ministerin, der Tausende oder gar Hunderttausende von Bediensteten nachgeordnet sind, sich nicht um alles kümmern kann und ihr nicht alle Fehlentscheidungen als persönliches Versagen anzulasten sind. Gleichwohl trägt sie für alle Vorgänge ihres Geschäftsbereichs die **Verantwortung** nach Art. 65 S. 2 GG. Sie muss sich Fehlleistungen innerhalb ihres Ressorts auch dann zurechnen lassen, wenn sie persönlich an dem Vorgang nicht beteiligt war. Man mag in derartigen Fällen zu der Konstruktion fehlerhafter Personalauswahl, mangelnder Dienstaufsicht oder mangelnder Vorkehrungen gegen Fehlverhalten der der Ministerin unterstellten Beamtinnen und Beamten greifen;<sup>61</sup> der Kern der Ministerverantwortlichkeit wäre hiermit aber nicht getroffen. Bei den Ministerien heutiger Größenordnung ist der Weg einzelner Entscheidungen und die Genese von Fehlschlägen häufig nicht im Einzelnen zu verfolgen. Derartige Bürokratien sind parlamentarischer Kontrolle nur zugänglich, wenn einem Amtsträger die gesamte Verantwortung zugewiesen wird. Die hiermit angesprochene „politische“ Verantwortung ist nicht gleichbedeutend mit einer persönlichen (finanziellen) Haftung. Diese greift nur, wenn

---

58 Vgl. hierzu Huber Dt. Verfassungsgeschichte III S. 65ff.

59 Ebenso Sachs/Brinktrine GG Art. 65 Rn. 22f.; Dreier/Hermes GG Art. 65 Rn. 40.

60 Vgl. Sachs/Brinktrine GG Art. 65 Rn. 22; v. Mangoldt/Klein/Starck/Schröder GG Art. 65 Rn. 45.

61 Vgl. Stern StaatsR II S. 319f.; Dürig/Herzog/Scholz/Herzog GG Art. 65 Rn. 95.

ein schuldhaftes Verhalten vorliegt. Politisch verantwortlich ist die Ministerin indessen auch für Vorgänge, von denen sie nicht einmal Kenntnis zu haben braucht.

Rechtliche **Sanktionen** stehen dem Parlament gegenüber einem Minister nicht zu Gebote. Anders als der Reichstag der Weimarer Republik (Art. 54 S. 2 WRV) kann der Bundestag einem Minister das Vertrauen nicht entziehen. Denkbar hingegen ist ein **Missbilligungsbeschluss**, der als schlichter Parlamentsbeschluss jedoch keine Bindungswirkung entfaltet.<sup>62</sup> Gleichwohl wäre es vorschnell zu meinen, das Grundgesetz weise hier eine Lücke auf. Da das Amt des Bundesministers nach Art. 69 II GG mit „jeder Erledigung“ des Amtes des Bundeskanzlers endet, hat das Parlament mit dem konstruktiven Misstrauensvotum auch eine Möglichkeit, Minister aus dem Amt zu entfernen. Aus wohlverstandenen Eigeninteresse wird der Bundeskanzler einem solchen Schritt des Parlaments zuvorkommen und dem Bundespräsidenten die Entlassung des betreffenden Ministers vorschlagen (Art. 64 I GG). 51

Die Entlassung eines Ministers (ohne Rücktrittsangebot) oder der Sturz der Regierung sind freilich grobe Geschütze. Unterhalb dieser Ebene bietet sich vor allem der freiwillige Rücktritt an, der eine Art komplementäre Funktion zur Ministerverantwortlichkeit erfüllt. Die Neigung zum Rücktritt ist bei Mitgliedern der Bundesregierung allerdings nie sehr ausgeprägt gewesen. Ein Zwang zum Rücktritt ist aus dem Grundgesetz nicht abzuleiten. Letztlich ist es eine Frage der politischen Kultur, unter welchen Voraussetzungen und zu welchem Zeitpunkt ein Bundesminister sein Amt freiwillig aufgibt. 52

#### 4. Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit: Parteipolitische Neutralität der Bundesminister

**Fall 40:** Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat veröffentlicht am 14.9.2018 ein Interview des Innenministers S mit der Deutschen Presse-Agentur. Darin wird S auf die von der A-Partei im Deutschen Bundestag geäußerten Kritik am Bundespräsidenten angesprochen, zu der er sich wie folgt äußert: „Die A-Partei stellt sich gegen diesen Staat. Da können sie tausend Mal sagen, sie sind Demokraten. Das haben Sie am Dienstag im Bundestag miterleben können mit dem Frontalangriff auf den Bundespräsidenten. Das ist für unseren Staat hochgefährlich. Das muss man scharf verurteilen. Ich kann mich nicht im Bundestag hinstellen und wie auf dem Jahrmarkt den Bundespräsidenten abkanzeln. Das ist staatszersetzend.“ Am Ende des Interviews findet sich der Hinweis: © Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2018. 53

Für die Bundesministerinnen und Bundesminister gelten grundsätzlich dieselben Maßstäbe für amtliche Kommunikation wie für den Bundeskanzler (Neutralitätsgebot).<sup>63</sup> 54

Auch die Abgrenzung amtsbezogener und nicht amtsbezogener Stellungnahmen orientiert sich an denselben Kriterien (→ § 8 Rn. 26a ff.). 55

Nach o. g. Maßstäben ist die Kritik des Ministers S an der A-Partei nicht per se unzulässig; auch als Amtsträger ist S nicht jede Mitwirkung an der politischen Meinungsbildung versagt. Allerdings hat S mit der Veröffentlichung des Interviews auf der Website des Ministeriums auf Ressourcen zurück- 56

<sup>62</sup> Derartige Missbilligungsanträge entsprechen der Staatspraxis; vgl. die Aufzählung bei v. Münch/Kunig/Mager/Holzner GG Art. 67 Rn. 1 ff.; s. auch → § 6 Rn. 19 ff.

<sup>63</sup> BVerfGE 138, 102; 140, 225; 148, 11; 154, 320.

gegriffen, die ihm allein aufgrund seines Regierungsamtes zur Verfügung stehen. Auch kann die Einordnung der A-Partei als „staatszersetzend“ nicht mehr als sachliche Zurückweisung der am Verhalten des Bundespräsidenten geübten Kritik verstanden werden.<sup>64</sup>

### III. Die Bundesregierung als Kollegialorgan („Kabinettsprinzip“)

- 57 **Fall 41:** Das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) ermächtigt dazu, den Wirtschaftsverkehr mit fremden Wirtschaftsgebieten Einschränkungen zu unterwerfen. Diese Einschränkungen können durch Rechtsverordnung vorgesehen werden, die die Bundesregierung erlässt (§ 12 I 1 AWG). Nachdem bekannt wird, dass deutsche Unternehmen Chemikalien, die zur Herstellung chemischer Waffen geeignet sind, ins Ausland geliefert haben, bereitet das Bundesministerium für Wirtschaft eine Rechtsverordnung vor, die Ausfuhrbeschränkungen für derartige Stoffe vorsieht. Der Text der Verordnung wurde an einem Freitag den Ministerien per Fax zugesandt und die Umlauffrist bis zum darauffolgenden Montag, 17.00 Uhr, festgesetzt. Während dieser Zeit waren von den 17 Mitgliedern der Bundesregierung sechs am Dienstsitz anwesend. Die Verordnung wurde noch am gleichen Tag vom Bundeskanzler und vom Bundeswirtschaftsminister unterzeichnet und zwei Tage später im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. (BVerfGE 91, 148)
- 58 Dem in Art. 65 S. 1 GG zum Ausdruck kommenden „Kanzlerprinzip“ und dem in Art. 65 S. 2 GG niedergelegten „Ressortprinzip“ wird das sog. „Kabinetts-“ oder „Kollegialprinzip“ des Art. 65 S. 3 GG gegenübergestellt, nachdem die Regierung in bestimmten Fällen als gemeinsames Kollegium entscheiden muss. Dies gilt vor allem für Fragen von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung (§ 15 I GO-BReg). Die Bundesregierung als Kollegialorgan – das Bundeskabinetts – ist allerdings weit davon entfernt, auf die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen einzelnen Bundesministern beschränkt zu sein. Dem Kollegialorgan Bundesregierung ist vielmehr eine Fülle verfassungsrechtlicher Kompetenzen übertragen:
- Einbringung von **Gesetzentwürfen** beim Bundestag (Art. 76 I GG),
  - Anrufung des **Vermittlungsausschusses** (Art. 77 II 1, 4 GG),
  - Erlass von **Verwaltungsvorschriften** und Wahrnehmung von Aufsichtsbefugnissen (Art. 84, 85 GG),
  - Erlass von **Rechtsverordnungen** (Art. 80 I 1 GG),
  - Haushaltsrechtliche Beschlüsse (Art. 110, 113, 114 GG),
  - Entscheidung über den **Bundeszwang** (Art. 37 GG),
  - Genehmigung der Ausfuhr von Kriegswaffen (Art. 26 II 1 GG),
  - Anrufung des **BVerfG** (Art. 93 I Nr. 2, 3, 4 GG).
- 59 Die hier vorgesehenen **Beschlüsse** der Bundesregierung werden mit Mehrheit gefasst, bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag (§ 24 II GO-BReg). Der Bundeskanzler kann einen Kabinettsbeschluss nicht unter Hinweis auf seine Richtlinienkompetenz ersetzen oder verändern, denn soweit der „**Bundesregierung**“ Kompetenzen zugeordnet sind, tritt sie als Kollegialorgan in Erscheinung. Vorrang hat die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nur vor der in Art. 65 S. 3 GG geregelten Zuständigkeit zur **Streitentscheidung**, weil diese gerade Meinungsverschiedenheiten auf der Ressortebene betrifft, Minister aber bei Leitung ihres Ressorts

64 BVerfGE 154, 320.