

Staatsorganisationsrecht

Kaufhold / Wischmeyer

36. Auflage 2024

ISBN 978-3-8006-7432-9

Vahlen

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.

didat musste bisher nach gewonnener Wahl auf die Unterstützung der eigenen Partei verzichten. Ebenso wenig hat der Bundespräsident bisher über Art. 63 I GG die im Vorfeld der Wahlen getroffenen Personalentscheidungen der Parteien zu korrigieren versucht. In der Staatspraxis treten die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen an den Bundespräsidenten heran und empfehlen ihm, ihren Kandidaten für die Wahl zum Bundeskanzler vorzuschlagen.¹⁰

2. Die persönliche Rechtsstellung des Bundeskanzlers

Die persönliche Rechtsstellung des Bundeskanzlers ist gemeinsam mit der der Bundesminister im **Bundesministergesetz** (BMinG)¹¹ geregelt. Der Bundeskanzler ist kein Beamter, aber **Träger eines öffentlichen Amtes**, sodass die strafgesetzlichen Vorschriften über Amtsdelikte¹² auf ihn anwendbar sind. Der Bundeskanzler darf nicht zugleich Mitglied einer Landesregierung sein (§ 4 BMinG); einer Mitgliedschaft im Bundestag oder in einem Landesparlament steht demgegenüber nichts im Wege. In seinem Amt als Bundeskanzler genießt er weder **Immunität** noch **Indemnität**. Diese Privilegien kommen ihm nur zu, wenn er zugleich (Landtags- oder) Bundestagsabgeordneter ist, was in der Praxis regelmäßig der Fall ist.¹³ Der Bundeskanzler bezieht ein Amtsgehalt, das zwei Drittel mehr beträgt als das einer Staatssekretärin.¹⁴

3. Kompetenzen

Die **politische Machtstellung** des Bundeskanzlers ist mit Rechtsbegriffen nicht hinreichend beschreibbar, weil sie nicht zuletzt darauf beruht, *wie* er seine Kompetenzen ausübt. Die Verfassung bietet insoweit nur einen rechtlichen Rahmen. Die wichtigsten dem Bundeskanzler zugewiesenen Kompetenzen sind die **Richtlinienkompetenz**, die **Organisationsgewalt** und die **Geschäftsleitungsbefugnis**. Ferner obliegt dem Bundeskanzler die Gegenzeichnung von Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten (Art. 58 S. 1 GG) sowie im Verteidigungsfall die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte (Art. 115b GG).

a) Richtlinienkompetenz (Art. 65 S. 1 GG)

Fall 36: Die A-Partei ist zweitstärkste Kraft im neugewählten Bundestag. In Koalitionsgesprächen mit der B-Partei, die die Wahl gewonnen hat und voraussichtlich die Bundeskanzlerin stellen wird, fordert die A-Partei die Einrichtung eines Klimaschutzministeriums. Die von der A-Partei benannte Klimaschutzministerin solle ein „Vetorecht“ erhalten, wenn andere Ministerien Gesetzesentwürfe vorlegen, die nicht mit dem Pariser Klimaschutzabkommen vereinbar sind. Die B-Partei wendet ein, ein solches Vetorecht verstoße gegen Art. 65 GG; eine Ministerin dürfe nicht mehr Macht als die Kanzlerin und als die Kabinettskollegen haben.

Gemäß Art. 65 S. 1 GG bestimmt der Bundeskanzler „die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung“. Diese Formulierung stimmt nahezu wörtlich mit

¹⁰ Vgl. dazu Sachs/Brinktrine GG Art. 63 Rn. 13f.

¹¹ Sartorius I Nr. 45.

¹² §§ 331 ff. StGB; die Amtsträgereigenschaft ergibt sich aus § 11 I Nr. 2b StGB.

¹³ Zur fehlenden Inkompatibilität zwischen Regierungsamt und Parlamentsmandat → § 14 Rn. 9.

¹⁴ § 11 I 1 lit. a BMinG; das Grundgehalt eines Staatssekretärs (BesGr B 11) beträgt gegenwärtig ohne Zuschläge 16.084,36 EUR im Monat.

Art. 56 S. 1 WRV überein, obwohl sich die Stellung des Bundeskanzlers von der des Reichskanzlers erheblich unterscheidet. Die starke Stellung des Bundeskanzlers kann deshalb nicht allein auf die **Richtlinienkompetenz** zurückgeführt werden, sondern ist gleichermaßen in seiner Wahl durch den **Bundestag** und der tatsächlichen **Legitimation** durch das **Volk** begründet. Versuche, die „Richtlinien der Politik“ begrifflich zu bestimmen, haben bislang zu wenig konkreten Ergebnissen geführt. Gelegentlich ist von „Grundlinien“, „Leitlinien“ oder „allgemeinen Zielen“ der Politik die Rede. Hierbei handelt es sich jedoch nicht eigentlich um Definitionen, sondern um Paraphrasen, die einen unbestimmten Begriff durch den anderen ersetzen, ohne dass dadurch etwas gewonnen wäre.¹⁵

- 13 Dass die **grundlegenden politischen Entscheidungen** (formell) in die Kompetenz des Bundeskanzlers fallen, ist unstrittig. Insofern konnten die Westintegration, die Ostpolitik, die deutsche Vereinigung, der Ausbau der Europäischen Union und die Migrationsfrage zum Gegenstand von „Richtlinien“ gemacht werden. Diese erschöpfen sich nicht im Bereich der Außenpolitik, sondern beziehen sich in gleicher Weise auf jedes andere Ressort.¹⁶ Diskutiert wird hingegen, ob die „Richtlinien der Politik“ notwendig allgemeinen Inhalt haben müssen oder ob der Bundeskanzler auch zu **konkreten Weisungen** befugt ist.
- 14 Angesichts der politischen Konsequenzen, die einzelne „Affären“ nach sich ziehen können, wäre es widersinnig, den Bundeskanzler in Krisensituationen auf das „Allgemeine“ beschränken zu wollen. Heute ist deshalb anerkannt, dass „Richtlinien der Politik“ auch Entscheidungen in **hochpolitischen Einzelfällen** sein können, die für den Bestand der Regierung von Bedeutung sind. Der Bundeskanzler muss in derartigen Fällen die Möglichkeit gegeben sein, die Verantwortung an sich zu ziehen.¹⁷
- 15 Es würde an der Realität vorbeigehen, betrachtete man den Bundeskanzler als alleinigen Urheber der politischen Richtlinien. Die Politik wird zunächst von den Parteien vorgeformt, ist Gegenstand von Programmen, Deklarationen und Wahlkampfversprechungen. Parteiprogramme sind freilich keine Regierungsprogramme; letztere müssen häufig erst in langwierigen Koalitionsverhandlungen vereinbart werden.¹⁸ Trotz seiner Parteibindung kann es deshalb vorkommen, dass der Bundeskanzler eine von der Linie seiner Partei abweichende Richtlinie ausgibt.
- 16 Die Richtlinien der Politik sind für die Bundesministerinnen und Bundesminister bindend. Diese setzen sie in ihren Ministerien eigenständig durch; die Richtlinienkompetenz gibt dem Bundeskanzler also kein unmittelbares Zugriffsrecht auf die einzelnen Beamtinnen und Beamten der Ministerien (vgl. § 1 I 2 GO-BReg). Der Bundeskanzler hat das Recht und die Pflicht, auf die Durchführung der Richtlinien zu achten (§ 1 II GO-BReg¹⁹). Da die Richtlinien nicht in Gestalt eines Katalogs verfügbar sind, sind

15 Vgl. auch AK-GG/Schneider Art. 65 Rn. 3; Dreier/Hermes GG Art. 65 Rn. 17ff.; Huber/Voßkuhle/Schröder GG Art. 65 Rn. 12ff.

16 Dementsprechend spricht § 1 I 1 GO-BReg von den „Richtlinien der inneren und äußeren Politik“.

17 Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Herzog GG Art. 65 Rn. 7; Sachs/Brinktrine GG Art. 65 Rn. 14f.; Dreier/Hermes GG Art. 65 Rn. 19f.

18 Der Koalitionsvertrag begründet keine einklagbaren Pflichten. Vielmehr handelt es sich um eine nicht bindende politische Absprache, die in der Praxis freilich eine hohe faktische Bindungswirkung hat. Näher Kloepfer, NJW 2018, 1799.

19 Sartorius I Nr. 38 = Nomos ÖfFR Nr. 18.

die Bundesminister bei Zweifeln über ihren Inhalt verpflichtet, eine Entscheidung des Bundeskanzlers einzuholen (§ 1 I 3 GO-BReg).

Die **Durchsetzung** der Richtlinienkompetenz ist weniger eine rechtliche als eine **Machtfrage**.²⁰ Der Erfolg einer Bundeskanzlerin wird weithin davon abhängen, ob sie sich gegenüber den zentrifugalen Bestrebungen der einzelnen Ressorts durchsetzen kann. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung der Bundesminister auf die Richtlinien (Art. 65 S. 2 GG) garantiert noch nicht ihre Umsetzung in praktische Politik. 17

Dem „Vetorecht“ einzelner Minister werden durch die Richtlinienkompetenz des Kanzlers (Art. 65 S. 1 GG) und durch das Kollegialprinzip (Art. 65 S. 3 GG) Grenzen gezogen. Zwar räumt die Verfassung in Art. 112 GG dem Finanzminister im Falle von über- und außerplanmäßigen Ausgaben eine Art Vetorecht ein. Diese Abweichung von Art. 65 GG ist allerdings verfassungsrechtlich normiert und gilt zudem nicht absolut.²¹ Für den Klimaschutz lässt sich diese Norm nicht in Stellung bringen. Auch soweit die GO-BReg einzelnen Ministern wie dem Finanz-, Justiz- oder Innenminister Widerspruchsrechte einräumt (vgl. § 26 GO-BReg), können sich diese nicht gegen die Richtlinienkompetenz und das Kollegialprinzip durchsetzen. Nur durch eine Verfassungsänderung ließe sich das Ziel der A-Partei erreichen.²² 18

b) Personalentscheidungen und Organisationsgewalt

Fall 37: Die Bundeskanzlerin teilt nach ihrer Wahl durch den Bundestag der Presse mit, es sei ein „Europaministerium“ eingerichtet und die Bundestagsabgeordnete E zur „Bundesministerin für Europafragen“ ernannt worden. Die entsprechenden Zuständigkeiten würden von den anderen Ministerien auf das „Europaministerium“ verlagert und sollten dort „gebündelt“ werden. 19

Nach Art. 64 I GG werden die **Bundesminister** auf **Vorschlag des Bundeskanzlers** vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen.²³ Dem Bundeskanzler fällt damit die Kompetenz zu, über die Besetzung der Ministerämter zu entscheiden. Die Ministerinnen und Minister sind in ihrem Amt direkt nur vom Bundeskanzler abhängig, welcher als einziger Teil des Kollegialorgans Bundesregierung unmittelbar vom Bundestag gewählt wird. In Koalitionsregierungen hat es sich eingebürgert, dass die kleineren Koalitionsparteien ihre Ministerinnen und Minister selbst nominieren und der Bundeskanzler diese Vorschläge übernimmt. Welche Ministerien vom Bundeskanzler und welche von der Koalitionsfraktion besetzt werden dürfen, ist politisches Ergebnis der Koalitionsgespräche. Das Vorschlagsrecht des Bundeskanzlers wird durch diese Übung nicht beeinträchtigt. Gemäß Art. 69 I GG ernannt der Bundeskanzler einen Bundesminister zu seinem Stellvertreter; dieser nimmt im Vertretungsfall alle Rechte des Bundeskanzlers wahr (vgl. § 8 GO-BReg).²⁴ 20

In der Staatspraxis ist die Bundeskanzlerin auch gegenüber der eigenen Fraktion und Partei nicht vollkommen frei, wenn sie Personalentscheidungen trifft. „Flügel“ von Partei und Fraktion wollen ebenso berücksichtigt sein wie Regionen oder gar Konfessionen. Die Bundeskanzlerin ist insofern ständige Adressatin personeller Wünsche und 21

20 Näher Krüper/Pilniok, Organisationsverfassung der Regierung/Hilbert, 2021, S. 91 ff.

21 Zur Reichweite BVerfGE 45, 1 (48 ff.); Dreier/Heun GG Art. 112 Rn. 8.

22 Fall und Lösung hierzu bei Schmidt JuS 2022, 248.

23 Der Bundespräsident prüft nur das Vorliegen der formellen rechtlichen Ernennungsvoraussetzungen (→ § 9 Rn. 16 ff.).

24 Näher Beckermann DÖV 2018, 369.

muss widerstreitende Interessen ausgleichen. Ebendiese Interessengruppen müssen auch bei der Vorauswahl der Minister durch die jeweiligen Koalitionspartner in einen Ausgleich gebracht werden. Gerade hierin aber liegt ein Stück Macht: Die Richtlinienkompetenz wäre eine Scheinbefugnis, hätte die Bundeskanzlerin nicht auch die Möglichkeit, sie durch **Personalentscheidungen** durchzusetzen. Nicht zuletzt an dieser Stelle offenbart sich ein Wechselspiel von rechtlicher Befugnis und politischer Macht.²⁵

- 22 Neben die Personalentscheidungen im Zuge der Kabinettsbildung und den durch §§ 18f. GO-BReg gesicherten Einfluss auf die Ernennung und Entlassung von Spitzenbeamten tritt die sog. „**Organisationsgewalt**“ des Bundeskanzlers.²⁶ Die Organisationsgewalt wird definiert als

„Befugnis zur Schaffung, Veränderung, Zusammenordnung, Bestimmung der Aufgaben und (evtl.) der inneren Gliederung und Geschäftsregeln öffentlicher Funktionsträger“.²⁷

- 23 Auf den Bundeskanzler bezogen bedeutet dies, dass er nicht auf **Personalentscheidungen** beschränkt ist, sondern weitgehende **organisatorische Maßnahmen** treffen kann, um eine erfolgreiche Regierungsarbeit zu gewährleisten. Dem Beobachter von Regierungsbildungen bleibt nicht verborgen, aus welchen Gründen neue Ministerien geschaffen, alte abgeschafft oder Abteilungen aus einem Ministerium in ein anderes verlagert werden. Diese nicht selten als „Straffung der Regierungsarbeit“ gekennzeichneten Maßnahmen werden häufig *ad personam* bestimmter Politiker getroffen. Die Organisationskompetenz des Bundeskanzlers ist insofern nach geltendem Recht umfassend.²⁸ Sie wird nur durch die verfassungsrechtliche Garantie einzelner Ministerien begrenzt, ohne dass deren Zuständigkeiten allerdings unverändert bleiben müssten (→ § 8 Rn. 46). Durch Organisationsentscheidung können bestimmte Themen auch den Ministerien entzogen und dem Bundeskanzleramt zugeordnet werden.²⁹

- 24 Umstritten ist indes, inwieweit die Regierungsorganisation gesetzlich geregelt werden kann.³⁰ Eine verbreitete Auffassung gesteht dem Parlament einen „Zugriff“ auf die Regierungsorganisation nur in engen Grenzen zu.³¹ Diese Auffassung ist abzulehnen, weil sie zugleich eine Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts zur Folge hätte. Jedes Ressort bedarf der Zuweisung von Haushaltsmitteln, die in den „Einzelplänen“ des Bundeshaushaltsplans enthalten sind.³² Über den Haushaltsplan jedoch entscheidet der **Bundestag**, der deshalb befugt wäre, vorgesehene Mittel zu streichen, sofern diese nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendig sind.³³ Der Bundestag wäre somit auch in der Lage, durch Gesetz die Zahl und Zuständigkeiten der

25 Vgl. Huber/Voßkuhle/Schröder GG Art. 64 Rn. 24f.; v. Münch/Kunig/Mager/Holzner GG Art. 64 Rn. 15ff.

26 Grundlegend Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. Aufl. 1998, S. 22ff, 140ff.; vgl. auch Huber/Voßkuhle/Schröder GG Art. 64 Rn. 9ff.; Dreier/Hermes GG Art. 64 Rn. 8ff.

27 So Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. Aufl. 1998, S. 38.

28 Vgl. Dreier/Hermes GG Art. 64 Rn. 7ff.

29 Vgl. zur wechselnden Verortung der Digitalpolitik in der Bundesregierung Krüper/Pilniok, Organisationsverfassung der Regierung/Pilniok, 2021, S. 201ff.

30 Vgl. Huber/Voßkuhle/Schröder GG Art. 64 Rn. 20ff.; Sachs/Brinktrine GG Art. 64 Rn. 29; Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. Aufl. 1998, S. 292ff.; Schneider/Zeh ParlamentsR/Meyer § 4 Rn. 57; Dreier/Hermes GG Art. 64 Rn. 23.

31 Vgl. Huber/Voßkuhle/Schröder GG Art. 64 Rn. 22f.; Sachs/Brinktrine GG Art. 64 Rn. 29.

32 Vgl. § 13 BHO.

33 So auch Dreier/Hermes GG Art. 64 Rn. 23.

Ministerien festzulegen, ohne in den „Kernbereich“ der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers einzugreifen.³⁴ Eine gesetzliche Festlegung der Zahl und Zuständigkeitsbereiche der Ressorts wäre überdies verfassungspolitisch wünschenswert, um zu verhindern, dass die Bundesministerien zur Verteilungsmasse bei der Regierungsbildung denaturieren. Die notwendige „Flexibilität“ der Regierungsbildung fällt demgegenüber weniger stark ins Gewicht.

Im Ausgangsfall wäre die Bundeskanzlerin nicht gehindert gewesen, durch Organisationsakt ein „Europaministerium“ zu schaffen und diesem die bisher von anderen Ressorts wahrgenommenen Kompetenzen zu übertragen. Allerdings müsste der (folgende) Haushaltsplan einen entsprechenden Einzelplan aufweisen. An dieser Stelle zeigt sich wiederum die Abhängigkeit der Regierungschefin vom Parlament. 25

c) Geschäftsleitungsbefugnis

Die Bundesregierung ist ein Kollegialorgan, dem eine Fülle von Kompetenzen zufällt (→ § 8 Rn. 58). Die Geschäftsleitung dieses Kollegialorgans – des **Bundeskabinetts** – obliegt der Bundeskanzlerin (Art. 65 S. 4 GG). Sie beruft die Sitzungen ein, stellt die Tagesordnung auf und leitet die Sitzungen (vgl. §§ 21 I 2, 22 I 1 GO-BReg). Diese Herrschaft über die Agenda und über die Kommunikation zwischen den Ministern gibt der Bundeskanzlerin in der Praxis erheblichen Einfluss auf die Erledigung der Geschäfte. Unterstützt wird sie dabei vom Chef des Bundeskanzleramts (→ § 8 Rn. 3). Dieser übernimmt alle wichtigen Koordinationsaufgaben im Vorfeld der Kabinettsitzungen.³⁵ 26

d) Informations- und Öffentlichkeitsarbeit: Parteipolitische Neutralität der Bundeskanzlerin

Fall 37 a: Im Bundesland T wird X mit den Stimmen von CDU, FDP und AfD zum Ministerpräsidenten gewählt. Die Bundeskanzlerin, die auf einem Staatsbesuch im Ausland weilt, leitet daraufhin eine offizielle Pressekonferenz mit einer „innenpolitischen Vorbemerkung“ ein, in der sie zu den Vorgängen Stellung nimmt. Danach habe ihre eigene Partei durch das Zusammenwirken mit der AfD mit „Grundüberzeugungen gebrochen“. Dies sei „unverzeihlich“ und das „Ergebnis müsse rückgängig gemacht werden“. Es sei „ein schlechter Tag für die Demokratie“. Die Äußerung wird anschließend auf der Internetseite der Bundeskanzlerin veröffentlicht. 26a

(BVerfG NVwZ 2022, 1113)

Für den Prozess der demokratischen Willensbildung ist es erforderlich, dass die Bürger Kenntnis von den Entscheidungen der Regierung und den diesen zugrunde liegenden Erwägungen erlangen. Das BVerfG bezeichnet eine auf die Vermittlung dieses Wissens gerichtete Öffentlichkeitsarbeit der Regierung daher nicht nur als zulässig, sondern als „notwendig“.³⁶ Allerdings muss vermieden werden, dass die Regierung die Autorität ihres Amtes und die ihr zur Verfügung stehenden staatlichen Ressourcen nutzt, um den politischen Wettbewerb zu verzerren. Soweit die Bundesregierung von ihrer Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit Gebrauch macht, hat sie das Gebot staatlicher Neutralität zu wahren. Die Grenze ist überschritten, wo Wahlwerbung be- 26b

34 So auch Dreier/Hermes GG Art. 64 Rn. 23.

35 Vgl. nur §§ 7, 21 I GO-BReg.

36 Grundlegend BVerfGE 44, 125 (147).

trieben wird, muss sich doch in der Demokratie die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen (Art. 20 II GG), nicht umgekehrt.³⁷ Auch das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit (→ § 5 Rn. 22ff.) verbietet, dass sich die Bundesregierung mit einer Partei identifiziert und ihre Ressourcen zu deren Gunsten einsetzt. Zulässig ist es hingegen, wenn die Regierung ihre Politik darlegt und für diese wirbt oder Angriffe auf ihre Politik öffentlich zurückweist, soweit dabei das Gebot der Sachlichkeit gewahrt bleibt.³⁸ Ebenso hat die Bundesregierung die verfassungsrechtliche Pflicht, sich zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung mit verfassungsfeindlichen Parteien zu befassen; solche Äußerungen werden erst unzulässig, wenn die Einschätzung als verfassungsfeindlich nicht mehr nachvollziehbar ist und sich sachfremde Erwägungen aufdrängen.³⁹ Diese Aufgabe erlaubt es, auf die Gefährdung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung abzielende Angriffe als solche zu benennen und die von ihnen ausgehenden Gefahren hervorzuheben.⁴⁰

- 26c Was für die Bundesregierung als Ganzes gilt, gilt grundsätzlich auch für ihre einzelnen Mitglieder. Das BVerfG hat diesen Gedanken zunächst für die Bundesminister entwickelt (→ § 8 Rn. 53ff.) und jüngst auf die Bundeskanzlerin erstreckt⁴¹. Als Teil der staatlichen Gewalt sind die Mitglieder der Regierung an das Grundgesetz gebunden und dürfen staatliche Ressourcen nicht für parteiisches Handeln nutzen. Dies gilt auch für Äußerungen in der Öffentlichkeit.⁴² Zugleich muss jedoch bedacht werden, dass die Übernahme eines Regierungsamtes nicht dazu führt, dass Bundeskanzler und Minister ihre Rechte als Staatsbürger und Grundrechtsträger (Art. 5 I GG) verwirken. Es liegt zudem in der Logik des parlamentarischen Regierungssystems, dass sich das Personal der Regierung aus Berufspolitikerinnen und Berufspolitikern rekrutiert; in der Praxis hat sogar ein Großteil der Minister zugleich ein Mandat als Abgeordneter des Bundestages inne. Schließlich würde eine unbedingte Neutralitätspflicht für Regierungsmitglieder die Regierungspartei im öffentlichen Meinungs- und Wahlkampf behindern, würde doch gerade ihren bekanntesten Politikern die Teilnahme daran versagt. Auch hierdurch wäre die Chancengleichheit der Parteien beeinträchtigt. Das BVerfG will bei Äußerungen von Mitgliedern der Regierung, die den politischen Gegner betreffen, danach differenzieren, ob diese in ihrer **Rolle „als Amtsträger“** oder „als Politiker“ getätigt wurden. Es stellt insoweit primär auf die **Modalitäten der Äußerung** ab, namentlich darauf, ob „das Regierungsmitglied für sein Handeln die Autorität des Amtes oder die damit verbundenen Ressourcen in spezifischer Weise in Anspruch“ genommen hat.⁴³ Indiziert wird dies etwa durch die Nutzung des Briefkopfes oder der Homepage eines Bundesministeriums.⁴⁴

37 BVerfGE 44, 125 (140f.).

38 BVerfGE 148, 11 (29f.).

39 BVerfG NVwZ 2022, 113 (119).

40 Harding NJW 2023, 2911 (2913, 2915).

41 BVerfG NVwZ 2022, 1113 (LS 1).

42 Grundlegende Kritik hieran in der abw. Meinung der Richterin Wallrabenstein zu BVerfG NVwZ 2022, 1113 (auf 1125ff.). Siehe zuvor bereits Payandeh Der Staat 55 (2016), 519; Gusy KritV 101 (2018), 210.

43 BVerfGE 138, 102 (118f.).

44 Auch die Äußerung einer Ministerin auf ihrem privaten Twitter-Account kann aufgrund der Begleitumstände (Bezugnahme auf eine Pressekonferenz des Ministeriums) als Handlung als Amtsträgerin zu werten sein, vgl. VG Berlin Beschl. v. 21.2.2022 – VG 6 L 17/22.

Die Bundeskanzlerin ist in gleicher Weise wie die Ministerinnen und Minister an die Neutralitätspflicht gebunden, obgleich ihre Äußerungsbefugnisse nicht an ein bestimmtes Ressort gebunden sind. Die großzügigeren Maßstäbe, die an Äußerungen des Bundespräsidenten angelegt werden (→ § 9 Rn. 40 ff.), können auf das Amt der Bundeskanzlerin nicht übertragen werden, steht dieser doch anders als die Regierungsmitglieder nicht mit den politischen Parteien um die Gewinnung politischen Einflusses im Wettbewerb.

26d

Zu prüfen ist daher, ob die Bundeskanzlerin ihre Aussagen mit der Autorität des Regierungsamtes unterlegt hat. Bei der Prüfung sind alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Maßstab ist der objektive 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.⁴⁵ In vielen Fällen wird dieser Anspruch allerdings durch die spezielleren Informationsfreiheitsgesetze des Bundes oder der Länder als *lex specialis* verdrängt.

26e

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.

27

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.⁴⁶ 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.

28

⁴⁵ BVerwGE 146, 56; BVerwG NVwZ 2022, 248.

⁴⁶ So aber Huber/Voßkuhle/Epping GG Art. 68 Rn. 11; wie hier Dreier/Hermes GG Art. 68 Rn. 19.

- 29 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.⁴⁷
- 30 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.⁴⁸ Zur 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.⁴⁹
- 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 Selbstständigkeit 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.⁵⁰
- 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 be-

47 Diese kann gem. § 52 GO-BT von einer Fraktion oder anwesenden 5 % der Mitglieder des Bundestages verlangt werden.

48 So BVerfGE 90, 286 (Ls. 3); vgl. auch → § 6 Rn. 46ff.

49 Vgl. hierzu Huber/Voßkuhle/Epping GG Art. 68 Rn. 10 mwN.

50 So auch Dreier/Hermes GG Art. 68 Rn. 19; aA Huber/Voßkuhle/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.