

Staatsorganisationsrecht

Kaufhold / Wischmeyer

37. Auflage 2026

ISBN 978-3-8006-8018-4

Vahlen

schnell und portofrei erhältlich bei

beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung 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 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 für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

§ 8 Die Bundesregierung

Die aus dem **Bundeskanzler** und den **Bundesministern** bestehende **Bundesregierung** (Art. 62 GG) ist das Organ der **politischen Führung** der Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesregierung stellt keinen Ausschuss des Parlaments dar, der dessen Weisungen zu befolgen hätte; sie ist vielmehr ein eigenständiges Verfassungsorgan, das mit eigenen Kompetenzen ausgestattet ist.¹ Dabei wird der Bundeskanzler direkt, die Bundesminister werden indirekt durch den Bundestag legitimiert. Die Art. 62–69 GG spiegeln die tatsächliche Bedeutung der Bundesregierung im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes nur unzureichend wider.² Auch der in Art. 20 II 2 GG als Oberbegriff für Regierung und Verwaltung verwandte Terminus der „**vollziehenden Gewalt**“ verdunkelt eher den Tatbestand, den es festzuhalten gilt: In der parlamentarischen Demokratie verbleibt der Regierung ein weiterer Bereich politischer Führung und **eigenständiger Gestaltung**. Dieser umfasst die Rechtsetzung, die Kontrolle der Gesetzesausführung, die Haushaltsplanung und die Gestaltung der auswärtigen Politik, einschließlich der Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union.

Das Zentrum der Politik bildend und im Zentrum des politischen Interesses stehend, ist die Bundesregierung mit Rechtsbegriffen nicht vollständig beschreibbar und in rechtlichen Kategorien nicht abschließend begreifbar.³ Ihre Aufgaben sind daher im Grundgesetz nicht abschließend normiert. Zusammensetzung, Zuständigkeiten und Arbeitsweise der Regierung erschließen sich dem Betrachter nur, wenn er sie auch als Teil des politischen Kräftefeldes betrachtet. So wird die Regierungsarbeit maßgeblich durch das Programm der die Regierung tragenden Parteien und Parlamentsfraktionen, aus denen sich auch ihr Personal rekrutiert, geprägt. Die Verfassung verfolgt im Umgang mit der Bundesregierung ein doppeltes Anliegen: Sie will eine übermäßige Machtkonzentration bei der Staatsleitung ebenso wie ein Machtvakuum verhindern. Erreicht werden beide Ziele, indem Bestand und Handeln von Bundesregierung und Bundestag eng miteinander verknüpft werden.⁴

Der Bundeskanzler wird bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben durch das **Bundeskanzleramt** unterstützt. Das Bundeskanzleramt wird nicht vom Bundeskanzler selbst, sondern vom **Chef des Bundeskanzleramts** („ChefBK“) geleitet. Dieser hat formal zunächst die Stellung eines Staatssekretärs (§ 7 I GO-BReg). Er wird jedoch vom Bundeskanzler in aller Regel zusätzlich als „Bundesministers für besondere Aufgaben“ vorgeschlagen und vom Bundespräsidenten entsprechend ernannt (Art. 64 I GG). Als „Kanzleramtsminister“ kann der ChefBK sodann unter anderem mit eigenem Stimmrecht an Kabinettsitzungen teilnehmen. Obschon eher in der zweiten Reihe tätig, hat der bzw. die ChefBK eine der Schlüsselpositionen der deutschen Politik inne.⁵

1 Vgl. Dreier/Hermes GG Art. 62 Rn. 7; Huber/Voßkuhle/Schröder GG Art. 62 Rn. 4 f.; Sachs/Brinktrine GG Art. 62 Rn. 41.

2 Vgl. Honer JZ 2023, 476 (483).

3 Näher Krüper/Pilniok Organisationsverfassung der Regierung/Gärditz, 2021, S. 25 ff.

4 Voßkuhle/Schemmel JuS 2020, 736 (737).

5 Vgl. hierzu de Maizièrè Regieren 2019, 115 f.

I. Der Bundeskanzler („Kanzlerprinzip“)

1. Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 GG)

- 4 Der Bundeskanzler wird **vom Bundestag** auf Vorschlag des Bundespräsidenten **gewählt** (Art. 63 I GG). Zu seiner Wahl bedarf er der **absoluten Mehrheit** (Art. 63 II 1 GG), also der Mehrheit der **gesetzlichen Mitgliederzahl** des Bundestages (Art. 121 GG).
- 5 Die Parlamentswahl des Regierungschefs ist zwar der Normalfall, aber kein Wesensmerkmal des demokratischen Regierungssystems. Nach Art. 53 WRV wurde der Reichskanzler „vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen“. Zwar bedurfte er des Vertrauens des Reichstages (Art. 54 WRV); durch den Vertrauensentzug konnte der Reichstag den Kanzler zum Rücktritt zwingen. Die Staatspraxis kannte jedoch weder eine Wahl noch eine Bestätigung durch die Parlamentsmehrheit.⁶ Der Reichskanzler war deshalb vom Reichspräsidenten stärker abhängig als vom Parlament.⁷
- 6 Der Bundespräsident hat trotz seines Vorschlagsrechts nicht die Möglichkeit, dem Bundestag einen Kandidaten aufzuzwingen, den dieser nicht will. Wird der oder die vom Bundespräsidenten Vorgeschlagene nicht gewählt, so kann der Bundestag innerhalb von **zwei Wochen** mit absoluter Mehrheit einen **eigenen Kandidaten** wählen, ohne an den Vorschlag des Bundespräsidenten gebunden zu sein (Art. 63 III GG). Auch für diesen Fall gilt Art. 63 II 2 GG, sodass der oder die Gewählte vom Bundespräsidenten ernannt werden muss. Art. 63 III GG bestimmt zwar eine Frist, schreibt jedoch keinen „zweiten Wahlgang“ vor. Innerhalb von zwei Wochen können deshalb mehrere Wahlgänge stattfinden; ebenso ist vorstellbar, dass die Frist verstreicht, ohne dass überhaupt ein Wahlgang stattgefunden hat.⁸
- 7 Wenn weder auf der **ersten** (Präsidentenvorschlag) noch auf der **zweiten** (Zwei-Wochen-Frist) **Stufe** des Verfahrens eine Kanzlerwahl erfolgt ist, kann die **dritte Stufe** betreten werden (Art. 63 IV GG). Während es innerhalb der Zwei-Wochen-Frist des Art. 63 III GG dem Bundestag freisteht, ob er überhaupt weitere Wahlgänge durchführt, ist ein solcher nach Ablauf der Frist zwingend vorgeschrieben. Gewählt ist nun, „wer die meisten Stimmen erhält“; auf der dritten Stufe genügt folglich zur Wahl die **relative Mehrheit**. Dennoch ist nicht bedeutungslos, ob die Kandidatin zugleich die absolute Mehrheit der Stimmen errungen hat. In diesem Fall nämlich ist der Bundespräsident **verpflichtet**, die Gewählte zu ernennen, während ihm bei einer nur mit relativer Mehrheit gewählten Kandidatin – die nur eine Minderheitsregierung bilden könnte – der Ausweg verbleibt, den Bundestag **aufzulösen** und Neuwahlen anzuordnen (Art. 63 IV 3 GG).
- 8 In der Staatspraxis ist der Bundeskanzler bis 2025 immer im ersten Wahlgang – wenngleich gelegentlich mit knapper Mehrheit – gewählt worden. Bei der Wahl am 6.5.2025 scheiterte Friedrich Merz erstmals im ersten Wahlgang. Die Sitzung wurde daraufhin unterbrochen. Unter Abweichung von der Geschäftsordnung des Bundes-

6 Nur in der Anfangszeit der Weimarer Republik haben die Kabinette ausdrücklich die „Vertrauensfrage“ gestellt; vgl. Huber Dt. Verfassungsgeschichte VI S. 330.

7 Von 1919 bis 1933 gab es 20 verschiedene Kabinette, die zum Teil nur wenige Monate amtierten. Vgl. die Übersicht bei Huber Dt. Verfassungsgeschichte VI S. 328 f.

8 So auch Dreier/Hermes GG Art. 63 Rn. 29.

tages⁹ wurde noch am selben Tag ein neuer Wahlgang angesetzt, in dem Merz sodann die erforderliche Mehrheit erreichte. Das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten hat noch bei keiner Wahl eine eigenständige Rolle gespielt. Die Bundestagswahlen setzen als „Kanzlerwahlen“ – als (tatsächliches) „Plebiszit“ über die von den großen Parteien vorausgewählten und den Wählerinnen und Wählern präsentierten Kanzlerkandidaten – voraus, dass die jeweiligen Kandidatinnen und Kandidaten frühzeitig nominiert und in der Öffentlichkeit „aufgebaut“ werden. Kein Kandidat 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) geregelt. Der Bundeskanzler ist kein Beamter, aber **Träger eines öffentlichen Amtes**, sodass die strafgesetzlichen Vorschriften über Amtsdelikte¹¹ 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.¹² Der Bundeskanzler bezieht ein Amtsgehalt, das zwei Drittel mehr beträgt als das einer Staatssekretärin.¹³

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).

⁹ Nach dem Verständnis der Bundestagsverwaltung können Wahlvorschläge u. a. zur Wahl eines Bundeskanzlers (§ 4 II GO-BT) nur (erneut) auf die Tagesordnung gesetzt werden, sofern sie als Drucksachen verteilt worden sind (§ 75 I lit. g) GO-BT). Beratungen über Drucksachen dürfen dann grundsätzlich frühestens am dritten Tag nach deren Verteilung erfolgen (§ 78 V GO-BT). Hiervon können gem. § 126 GO-BT mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder des Bundestages Abweichungen beschlossen werden; dieser Weg wurde seinerzeit beschritten. Kritisch zur Notwendigkeit eines Rekurses auf § 126 GO-BT Kischel/Kube/Wischmeyer HStR IV § 86 Rn. 19.

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

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

¹² Zur fehlenden Inkompatibilität zwischen Regierungsamt und Parlamentsmandat → § 14 Rn. 9.

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

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

- 11 **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.
- 12 Gemäß Art. 65 S. 1 GG bestimmt der Bundeskanzler „die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung“. Diese Formulierung stimmt nahezu wörtlich mit 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.¹⁴
- 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.¹⁵ 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.¹⁶
- 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

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

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

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

müssen häufig erst in langwierigen Koalitionsverhandlungen vereinbart werden.¹⁷ Trotz seiner Parteibindung kann es deshalb vorkommen, dass der Bundeskanzler eine von der Linie seiner Partei abweichende Richtlinie ausgibt.

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-BReg). Da die Richtlinien nicht in Gestalt eines Katalogs verfügbar sind, sind die Bundesminister bei Zweifeln über ihren Inhalt verpflichtet, eine Entscheidung des Bundeskanzlers einzuholen (§ 1 I 3 GO-BReg). 16

Die **Durchsetzung** der Richtlinienkompetenz ist weniger eine rechtliche als eine **Machtfrage**.¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰ 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.²¹ 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 Bun- 20

¹⁷ 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.

¹⁸ Näher Krüper/Pilniok, Organisationsverfassung der Regierung/Hilbert, 2021, S. 91 ff.

¹⁹ Zur Reichweite BVerfGE 45, 1 (48 ff.); Dreier/Heun GG Art. 112 Rn. 8.

²⁰ Fall und Lösung hierzu bei Schmidt JuS 2022, 248.

²¹ Der Bundespräsident prüft nur das Vorliegen der formellen rechtlichen Ernennungsvoraussetzungen (→ § 9 Rn. 16 ff.).

deskazler 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 ernennt der Bundeskanzler einen Bundesminister zu seinem Stellvertreter; dieser nimmt im Vertretungsfall alle Rechte des Bundeskanzlers wahr (vgl. § 8 GO-BReg).²²

- 21 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 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.²³
- 22 Neben die Personalentscheidungen im Zuge der Kabinettsbildung und den durch §§ 18, 19 GO-BReg gesicherten Einfluss auf die Ernennung und Entlassung von Spitzenbeamten tritt die sog. „**Organisationsgewalt**“ des Bundeskanzlers.²⁴ Die Organisationsgewalt wird definiert als
- „Befugnis zur Schaffung, Veränderung, Zusammenordnung, Bestimmung der Aufgaben und (evtl.) der inneren Gliederung und Geschäftsregeln öffentlicher Funktionsträger“.²⁵
- 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.²⁶ Sie wird nur durch die verfassungsrechtliche Garantie einzelner Ministerien begrenzt, ohne dass deren Zuständigkeiten allerdings unverändert bleiben müssen (→ § 8 Rn. 46). Durch Organisationsentscheidung können bestimmte Themen auch den Ministerien entzogen und dem Bundeskanzleramt zugeordnet werden.²⁷

22 Näher Beckermann DÖV 2018, 369.

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

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

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

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

27 Vgl. zur wechselnden Verortung der Digitalpolitik in der Bundesregierung vor Einrichtung des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) Krüper/Pilniok, Organisationsverfassung der Regierung/Pilniok, 2021, S. 201 ff.

Umstritten ist indes, inwieweit die Regierungsorganisation gesetzlich geregelt werden kann.²⁸ Eine verbreitete Auffassung gesteht dem Parlament einen „Zugriff“ auf die Regierungsorganisation nur in engen Grenzen zu.²⁹ 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.³⁰ Über den Haushaltsplan jedoch entscheidet der **Bundestag**, der deshalb befugt wäre, vorgesehene Mittel zu streichen, sofern diese nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendig sind.³¹ Der Bundestag wäre somit auch in der Lage, durch Gesetz die Zahl und Zuständigkeiten der Ministerien festzulegen, ohne in den „Kernbereich“ der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers einzugreifen.³² 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.

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.³³

d) Informations- und Öffentlichkeitsarbeit: Parteipolitische Neutralität der Bundeskanzlerin

Fall 37a: 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 ge-

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

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

30 Vgl. § 13 BHO.

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

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

33 Vgl. nur §§ 7 I, 16 I, III, 20 II sowie insbes. 21 I, II, III GO-BReg.

macht werden". Es sei „ein schlechter Tag für die Demokratie". Die Äußerung wird anschließend auf der Internetseite der Bundeskanzlerin veröffentlicht.

(BVerfG NVwZ 2022, 1113)

- 26b** 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“.³⁴ 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** betrieben wird, muss sich doch in der Demokratie die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen (Art. 20 II GG), nicht umgekehrt.³⁵ Auch das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit (→ § 5 Rn. 22 ff.) 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.³⁶ 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.³⁷ Diese Aufgabe erlaubt es, auf die Gefährdung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung abzielende Angriffe als solche zu benennen und die von ihnen ausgehenden Gefahren hervorzuheben.³⁸
- 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. 53 ff.) und jüngst auf die Bundeskanzlerin erstreckt³⁹. 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.⁴⁰ 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

³⁴ Grundlegend BVerfGE 44, 125 (147).

³⁵ BVerfGE 44, 125 (140 f.).

³⁶ BVerfGE 148, 11 (29 f.).

³⁷ BVerfGE 138, 102 (116); BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1119). Hingegen erkennt im Verfassungsgut der freiheitlich demokratischen Grundordnung einen Rechtfertigungsgrund für eine Beeinträchtigung des Neutralitätsgebots der VerfGH Rlp. NVwZ 2025, 921 (921, 924). Dies wurde explizit offengelassen in BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1124).

³⁸ Harding NJW 2023, 2911 (2913, 2915); vgl. BVerfGE 138, 102 (116).

³⁹ BVerfG NVwZ 2022, 1113 (LS 1).

⁴⁰ Grundlegende Kritik hieran in der abw. Meinung der Richterin Wallrabenstein zu BVerfG NVwZ 2022, 1113 (auf 1125 ff.). Ähnlich kritisch etwa Payandeh Der Staat 55 (2016), 519; Gusy KritV 101 (2018), 210; Harding NJW 2023, 2911.