

Verfassungsrecht I

§ 23 Bundesregierung

Ein weiteres Verfassungsorgan ist die Bundesregierung. Ihr gehören der/die Bundeskanzler/Bundeskanzlerin und die jeweiligen Bundesminister an, die Bundesregierung selbst ist Organ der politischen Staatsleitung, die spezifisch staatsleitende Tätigkeit der Bundesregierung wird zwar der Exekutive zugeordnet, kann aber nicht als Verwaltung bezeichnet werden, sondern liegt außerhalb dessen, was unter dem Begriff der Verwaltung verstanden wird.

Typisch für das System des Grundgesetzes ist die **starke Stellung des Kanzlers/der Kanzlerin**. Dem Bundeskanzler/der Bundeskanzlerin kommt die **Richtlinienkompetenz** und seine/ihre Dominanz innerhalb der Regierung zeigt sich ebenfalls in Bildung und Sturz der jeweiligen Regierung. Nur der Kanzler/die Kanzlerin wird vom Bundestag gewählt (nach Art. 63 GG) und nur dieser/diese – und mit ihm „seine/ihre Regierung“ – kann vom Bundestag nach Art. 67 GG (**konstruktives Misstrauensvotum**) gestürzt werden. Die Amtszeit der Bundesminister ist abhängig von derjenigen des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin.

Für die Wahl ist grundsätzlich die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages notwendig („**Kanzlermehrheit**“); erst im dritten Wahlgang kann die einfache Mehrheit ausreichen, wenn nicht in einem solchen Fall einer drohenden Minderheitsregierung der Bundespräsident den Bundestag auflöst (vgl. Art. 63 GG). Die einzelnen Minister werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Kanzlers ernannt (und ggf. entlassen). Die materielle Auswahl der Bundesminister trifft damit der Kanzler/die Kanzlerin, nur formell kommt dem Bundespräsidenten die Aufgabe der Ernennung zu. Die Amtsdauer des Kanzlers während der Legislaturperiode (sonst: Art. 69 Abs. 2 GG) kann durch ein **konstruktives Misstrauensvotum nach Art. 67 GG** beendet werden. Das Grundgesetz kennt für die Abwahl des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin nur ein solches Misstrauensvotum, bei dem gleichzeitig mit der Aussprache des Misstrauens gegen den Amtsinhaber ein neuer Vorschlag unterbreitet wird und die Wahl eines neuen Kanzlers/einer neuen Kanzlerin vollzogen wird. (Beispiel: Das gescheiterte konstruktive Misstrauensvotum gegen den damaligen Bundeskanzler Willy Brandt im Jahr 1972. Die CDU/CSU-Opposition hatte am 24. April 1972 nach Art. 67 GG einen Antrag auf konstruktives Misstrauensvotum eingebracht: „*Der Bundestag spricht Bundeskanzler Willy Brandt das Misstrauen aus und wählt als seinen Nachfolger den Abgeordneten Dr. Rainer Barzel zum Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland. Der Bundespräsident wird ersucht, den Bundeskanzler Willy Brandt zu entlassen.*“) Nach den Erfahrungen der Weimarer Republik will das Grundgesetz die Gefahr einer Regierungslosigkeit bzw. einer Handlungsunfähigkeit vermeiden und verbietet damit die bloße Abwahl des amtierenden Kanzlers/der amtierenden Kanzlerin ohne eine gleichzeitige Neuwahl.

Das Ende der Amtszeit des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin kann auch Folge einer gescheiterten **Vertrauensfrage nach Art. 68 GG** sein. Nach Art. 68 GG kann der Bundeskanzler/die Bundeskanzlerin sich des Vertrauens des Parlamentes vergewissern, indem er/sie das Parlament bittet, der Regierung sein Vertrauen auszusprechen. Der Bundespräsident kann im Falle des Scheiterns dieser „sog. Vertrauensfrage“ auf Vorschlag des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen. Zwischen dem Antrag auf Ausspruch des Vertrauens im Parlament und der Abstimmung darüber müssen nach Art. 68 Abs. 2 GG achtundvierzig Stunden liegen, es soll eine überstürzte Entscheidung der Abgeordneten vermieden werden. Die Möglichkeit der Stellung der Vertrauensfrage nach Art. 68 GG kollidiert mit dem fehlenden Selbstauflösungsrecht des Bundestages. Im Interesse der Erhaltung stabiler Verhältnisse sieht das Grundgesetz gerade **kein Selbstauflösungsrecht des deutschen Bundestages** vor. Stellt der Kanzler/die Kanzlerin nun aber die Vertrauensfrage trotz vorhandener Mehrheit im Parlament, um Neuwahlen zu einer gewählten Zeit zu provozieren, so stellt sich die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieses Vorgehens vor dem Hintergrund des mangelnden Selbstauflösungsrechts. Im Jahre 1982 (Vertrauensfrage

Kanzler Kohl) und im Jahre 2005 (Vertrauensfrage Kanzler Schröder) hat das Bundesverfassungsgericht das Vorgehen im Wege einer „sog. **unechten Vertrauensfrage (auflösungsgerichtete Vertrauensfrage)**“ allerdings für zulässig erachtet. Als Voraussetzung für die Anwendung des Art. 68 GG statuierte das Bundesverfassungsgericht das Bestehen einer materiellen Auflösungslage. Das tatsächliche Vorliegen einer solchen Lage sei aber in ein weites Ermessen des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin gestellt und nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar. Das Gericht räumt den Verfassungsorganen einen weiten politischen Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Beurteilung der verlorenen Handlungsfähigkeit, welche die materielle Auflösungslage charakterisiert ein (BVerfG, 2 BvE 1/83 vom 16. Februar 1983; BVerfG, 2 BvE 4/05 vom 25.8.2005). (doppeltes Ermessen: Kanzler kann dem Bundespräsidenten die Auflösung des Bundestages vorschlagen, Bundespräsident kann dem folgen, vgl. BVerfGE 62, 1) Im Gegensatz zu dieser „unechten Vertrauensfrage“ ist die echte Vertrauensfrage nach Art. 68 GG nicht auf Auflösung, sondern auf Bestätigung der Regierungsmehrheit gerichtet und stellt den ursprünglich intendierten Anwendungsfall des Art. 68 GG dar. Die Amtszeit des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin kann darüber hinaus durch Rücktritt vor Ablauf einer Legislaturperiode enden.

Dem Bundeskanzler/der Bundeskanzlerin obliegt im Rahmen seiner Organisationsgewalt auch ein materielles Kabinettsbildungsrecht, welches durch den Gesetzgeber nicht berührt werden darf (zur Anwendung des Wesentlichkeitsvorbehalts bei der Reichweite der Organisationsgewalt vgl. VerfGH NW, NJW 1999, 1243).

Bestimmend für Organisation und Aufgabenverteilung innerhalb der Regierung sind das Kanzler, Ressort- und Kollegialprinzip. Das sog. **Kanzlerprinzip** meint die in Art. 65 GG verankerte **Richtlinienkompetenz** des Kanzlers/der Kanzlerin, das **Ressortprinzip** beschreibt die (im Rahmen dieser Richtlinie) selbständige politische Leitung und Verwaltung der einzelnen Ressorts durch die Bundesminister (Ministerien) und das **Kollegialprinzip** betrifft die Fälle, in denen die Regierung kraft grundgesetzlicher Regelung als Kollegialorgan zu entscheiden hat (vgl. z.B. Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG; hierzu BVerfGE 91, 148). Spricht das Grundgesetz im Wortlaut von der Bundesregierung, so bezieht sich dies regelmäßig auf die Bundesregierung als Kollektivorgan (vgl. dazu BVerfGE 100, 249, 261). Hauptaufgabe der Bundesregierung (neben „Politik“) in verfassungsrechtlicher Sicht ist ihr Recht zur Gesetzessinitiative nach Art. 76 Abs. 1 GG.

Aus ihrer Befugnis zur Information der Öffentlichkeit folgt auch die Kompetenz zu Empfehlungen und Warnungen (BVerfGE 105, 252; 105, 279). Empfehlungen und Warnungen der Bundesregierung werfen Schwierigkeiten hinsichtlich der Notwendigkeit einer formell-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für mittelbar-faktische Grundrechtseingriffe sowie solche der Begründung einer Bundeskompetenz zur Herausgabe von Sekten- oder Lebensmittelwarnungen im bundesstaatlichen Kompetenzgefüge des Grundgesetzes auf (vgl. Urteil zur Sektenwarnung, BVerfG, 1 BvR 670/91 vom 26.6.2002 – Osho oder Entscheidung zur staatlichen Warnung vor glykolbelastetem Wein, BVerfGE 105, 252 - Glykol).