Staatsrecht I

Ipsen / Kaufhold / Wischmeyer

34. Auflage 2022
ISBN 978-3-8006-6991-2
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.

II. Die Bundesminister („Ressortprinzip")

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

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? 41

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. 48 ff.). 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). 42

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

„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. 43

Der Geschäftsbereich wird „selbständig" geleitet (Art. 65 S. 2 GG); die Ministerin gibt **eigene Weisungen** für die zu verfolgende Politik aus.[49] Sie darf sich dabei nicht in Gegensatz 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). 44

Bei der Leitung ihres Ministeriums werden die Bundesminister durch **Staatssekretäre** unterstützt. Während beamtete Staatssekretäre das höchste statusrechtliche Amt der 44a

49 Vgl. hierzu Dreier/Hermes GG Art. 65 Rn. 28 ff.

Beamtenlaufbahn erreicht haben[50] 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.

45 Die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers reicht weit und umfasst insbesondere auch den 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.[51] 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.[52]

2. Die einzelnen Ressorts

46 Die Zahl der Ressorts schwankt von Kabinett zu Kabinett,[53] 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[54] – der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers (→ § 8 Rn. 19 ff.) 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.**

47 Dem **Bundesverteidigungsminister** ist durch Art. 65 a GG eine verfassungsrechtliche Stellung besonderer Art zugewiesen. Er oder sie ist Inhaber der **Befehls- und Kommandogewalt** über die Streitkräfte, die im Verteidigungsfall auf den **Bundeskanzler** übergeht (Art. 115 b 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 stehen deshalb nicht zur Disposition des Bundeskanzlers. Der (einfache) Gesetzgeber wäre nicht gehindert, Zahl und Geschäftsbereiche der Bundesministerien näher zu definieren (→ § 8 Rn. 44).

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

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[55] verleugnen; denn dass eine auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannte und jederzeit absetzbare

50 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.
51 Vgl. hierzu Dreier/Hermes GG Art. 65 Rn. 31.
52 Zur Problematik siehe auch die Falllösung bei Bender JA 2021, 652.
53 Dreier/Hermes GG Art. 64 Rn. 15 f.; v. Mangoldt/Klein/Starck/Schröder GG Art. 64 Rn. 9 f.
54 Vgl. Art. 65 a, 96 II 4, 114 I GG.
55 Vgl. hierzu Huber Dt. Verfassungsgeschichte III S. 65 ff.

Ministerin gegenüber dem Bundeskanzler für die Führung ihres Ressorts verantwortlich ist, bedarf keiner Festlegung in der Verfassung.[56]

„Verantwortlich" sein bedeutet, zur Rechenschaft gezogen werden zu können.[57] 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 **ihrer** Kompetenz liegen, also im Bereich der Richtlinien. Sofern unterhalb dieser Ebene Fehlentscheidungen getroffen werden, ist die **zuständige Ministerin** verantwortlich. **49**

„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 mangelnder Dienstaufsicht oder mangelnder Vorkehrungen gegen Fehlverhalten der der Ministerin unterstellten Beamtinnen und Beamten greifen;[58] 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 ein schuldhaftes Verhalten vorliegt. Politisch verantwortlich ist die Ministerin indessen auch für Vorgänge, von denen sie nicht einmal Kenntnis zu haben braucht. **50**

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

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.[59] 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 wohlverstandenem Eigeninteresse wird der Bundeskanzler einem sol- **51**

56 Ebenso Sachs/Brinktrine GG Art. 65 Rn. 22f; Dreier/Hermes GG Art. 65 Rn. 40.
57 Vgl. Sachs/Brinktrine GG Art. 65 Rn. 22; v. Mangoldt/Klein/Starck/Schröder GG Art. 65 Rn. 45.
58 Vgl. Stern StaatsR II S. 319f.
59 Derartige Missbilligungsanträge entsprechen der Staatspraxis; vgl. die Aufzählung bei v. Münch/Kunig/Mager/Holzner GG Art. 67 Rn. 1ff.; s. auch → § 6 Rn. 19ff.

chen Schritt des Parlaments zuvorkommen und dem Bundespräsidenten die Entlassung des betreffenden Ministers vorschlagen (Art. 64 I GG).

52 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.

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

53 **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.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

54 Für die Bundesministerinnen und Bundesminister gelten grundsätzlich dieselben Maßstäbe für amtliche Kommunikation wie für den Bundeskanzler (Neutralitätsgebot).[60]

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

56 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 zurückgegriffen, 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.[61]

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

60 BVerfGE 138, 102; 140, 225; 148, 11; 154, 320.
61 BVerfGE 154, 320.

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)

Dem in Art. 65 S. 1 GG zum Ausdruck kommenden „Kanzlerprinzip“ und dem in Art. 65 S. 2 GG niedergelegten „Ressortprinzip“ wird das sog. „Kabinett-“ 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 Bundeskabinett – 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: **58**

- 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. 2–4 GG).

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

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 die Richtlinien beachten müssen. Ebenso wenig kann der Bundeskanzler seine Minister (verfassungsrechtlich) zu einem bestimmten Stimmverhalten im Kabinett verpflichten, weil die im Grundgesetz vorgesehenen Kabinettsbeschlüsse in diesem Fall zur Farce gerieten. Allerdings hat der Bundeskanzler jederzeit die Möglichkeit, dissentierende Minister auszuwechseln und auf diese Weise dafür zu sorgen, dass das Kabinett in ihrem Sinne abstimmt (Art. 64 I GG). Der Bundeskanzler ist insofern bei einem Widerstreit zwischen Kabinetts- und Kanzlerprinzip in der Lage, letzteres durchzusetzen. **59**

Das BVerfG hat betont, dass Normsetzungsakte nur dann der Bundesregierung als Kollegium zugerechnet werden könnten, wenn alle Mitglieder Gelegenheit gehabt hätten, an der Entscheidung mitzuwirken, und die Mehrheit der Vorlage zugestimmt habe.[62] **60**

62 Vgl. BVerfGE 91, 148 (166 ff.).

Hierdurch soll ein Umlaufverfahren nicht grundsätzlich ausgeschlossen sein; die Fristen allerdings müssten eine Beteiligung der einzelnen Ressorts ermöglichen.[63]

61 Im Ausgangsfall hat das BVerfG die Verordnung zwar als wirksam angesehen, für die Zukunft jedoch ein Verfahren angemahnt, das dem Kollegialprinzip zu größerer Wirkung verhilft. Genau genommen konnte nämlich von einer Verordnung der „Bundesregierung" nicht die Rede sein, wenn die – überwiegend ortsabwesenden – Minister lediglich an einem Arbeitstag Kenntnis von der Vorlage der Verordnung nehmen konnten.[64]

IV. Zum Vergleich: Die Europäische Union

62 Auf der Ebene der Europäischen Union ist mit einer (nationalen) Regierung am ehesten die **Kommission** vergleichbar. Sie besteht aus 27 Mitgliedern, die aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung und ihres Einsatzes für Europa unter Persönlichkeiten ausgewählt werden, die volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten (Art. 17 III UAbs. 2, UAbs. 3 S. 1 EUV). Ab dem 1.11.2014 sollte die Zahl der Kommissionsmitglieder verringert werden. Sie hätte dann nur noch zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten betragen (Art. 17 V UAbs. 1 EUV). Die „Verkleinerung" der Kommission ist jedoch unterblieben, sodass nach wie vor jeder Mitgliedstaat ein Kommissionsmitglied benennt. Die Kommission hat weitgespannte Kompetenzen und wird als „Motor der Integration" angesehen.[65] Für Rechtsetzungsakte der EU kommt ihr ein Initiativrecht zu (Art. 17 II EUV),[66] das mit dem der Bundesregierung nach Art. 76 I GG vergleichbar ist. Die Kommission kontrolliert die Einhaltung des (primären und sekundären) Unionsrechts (Art. 17 I 2, 3 EUV) und fungiert insofern als eine Art „Hüterin" des Unionsrechts.[67] Die Kommission ist – auch hierin der Bundesregierung vergleichbar – **kollegial organisiert.** Die Kommissionsmitglieder sind zuständig für bestimmte Ressorts, die in Generaldirektionen, Direktionen und Referaten organisiert sind.[68] Auch in dieser Gliederung finden sich Anklänge an die Organisation einer nationalen Regierung.[69] Die Präsidentin der Kommission hat zwar keine dem Bundeskanzler vergleichbaren Kompetenzen, gem. Art. 248 AEUV und Art. 17 VI UAbs. 1 EUV werden ihr allerdings eine Reihe von Koordinationszuständigkeiten zugewiesen.[70]

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

63 Die Kommissionsmitglieder wurden bisher im gegenseitigen Einvernehmen der Mitgliedstaaten benannt; die Benennung der Präsidentin der Kommission bedurfte der Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. 214 II UAbs. 1 EGV aF). Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird die Präsidentin der Kommission auf Vorschlag des Europäischen Rates unmittelbar durch das Europäische Parlament gewählt. Der Vorschlag erfolgt nach Konsultationen mit dem Europäische Parlament und unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Wahlen zum Europäische Parlament (Art. 17 VII UAbs. 1 EUV). Die übrigen Kommissionsmitglieder werden vom Rat im Einvernehmen mit der gewählten Präsidentin vorgeschlagen und auf der Grundlage der Vor-

63 Vgl. BVerfGE 91, 148 (169ff.).
64 So BVerfGE 91, 148 (171ff.).
65 Vgl. Streinz EuropaR Rn. 398ff.
66 Vgl. Oppermann/Classen/Nettesheim EuropaR § 5 Rn. 121f.; Streinz EuropaR Rn. 398.
67 Vgl. Oppermann/Classen/Nettesheim EuropaR § 5 Rn. 130f.; Streinz EuropaR Rn. 401ff.
68 Vgl. Oppermann/Classen/Nettesheim EuropaR § 5 Rn. 104ff.
69 Vgl. zur internen Organisation der Kommission Streinz EuropaR Rn. 410f.
70 Zur Stellung des Kommissionspräsidenten vgl. Streinz EuropaR Rn. 395.

schläge der Mitgliedstaaten ausgewählt. Sie müssen sich anschließend gemeinsam mit der Präsidentin und dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik „als Kollegium" einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments stellen. Erst danach wird die Kommission vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt (Art. 17 VII UAbs. 3 EUV).

V. Rechtsprechung

64 **BVerfGE** 27, 44 („Parlamentarisches Regierungssystem"); **BVerfGE** 44, 125 („Öffentlichkeitsarbeit"); **BVerfGE** 62, 1 („Bundestagsauflösung I"); **BVerfGE** 91, 148 („Umlaufverfahren"; Bundesregierung als Kollegialorgan); **BVerfGE** 100, 249 („Allgemeine Verwaltungsvorschriften"; Verwaltungsvorschriften für den Vollzug von Bundesgesetzen); **BVerfGE** 105, 252 („Glykol"; Warnung vor diethylenglykolhaltigen Weinen); **BVerfGE** 105, 279 („Osho"; Grundrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit als Schranke der Informationstätigkeit der Bundesregierung); **BVerfGE** 114, 121 („Bundestagsauflösung III"); **BVerfGE** 138, 102 („Äußerungsbefugnis der Bundesregierung"; Neutralitätsgebot – Schwesig); **BVerfGE** 140, 160 („Bundesweheinsatz Libyen"; Evakuierungseinsätze der Bundeswehr); **BVerfGE** 140, 225 („Äußerungsbefugnis Bundesminister"; Neutralitätsgebot – Wanka I); **BVerfGE** 148, 11 („Chancengleichheit politischer Parteien"; Neutralitätsgebot – Wanka II); **BVerfGE** 154, 320 („Seehofer-Interview Homepage BMI"; Neutralitätsgebot – Seehofer); **BVerfG** NVwZ 2022, 1113 („Äußerungsbefugnis der Bundeskanzlerin" – Neutralitätsgebot).

VI. Literatur

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

65 **Zur Einführung:** Krings, Die Minderheitsregierung, ZRP 2018, 2; Schemmel, Die geschäftsführende Bundesregierung, NVwZ 2018, 105; Spitzlei, Die politische Äußerungsbefugnis staatlicher Organe, JuS 2018, 856; Voßkuhle/Kaiser, Grundwissen – Öffentliches Recht: Informationshandeln des Staates, JuS 2018, 343; Hölscheidt/Mundil, Wer hat die meisten Stimmen? Die Wahl des Bundeskanzlers in der dritten Wahlphase, DVBl 2019, 73; Voßkuhle/Schemmel, Grundwissen Öffentliches Recht – Die Bundesregierung JuS 2020, 736; Schmidt, Referendarexamensklausur – Öffentliches Recht: Staatsorganisationsrecht – Kabinettsbildung und Vetorecht eines Ministers, JuS 2022, 248.

Zur Vertiefung: Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. Aufl. 1998; König, Operative Regierung, 2015; W.-R. Schenke, Die Bundesrepublik als Kanzlerdemokratie, JZ 2015, 1009; Heck/Heffinger, Die Bildung der Bundesregierung in Krisensituationen, DÖV 2018, 739; Starck, Regierungsbildung in der parlamentarischen Demokratie mit Genehmigung der Parteibasis?, JZ 2018, 240; Busse/Hofmann, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, 2019; de Maizière, Regieren: Innenansichten der Politik, 2019; Krüper/Pilniok (Hrsg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, 2021.

§ 9 Der Bundespräsident

1 Der Bundespräsident ist das **Staatsoberhaupt** der Bundesrepublik Deutschland und eines der Verfassungsorgane des Grundgesetzes.[1] Die einzelnen dem Bundespräsidenten zugeordneten Aufgaben und Befugnisse lassen sich drei **„Funktionen"** zuordnen. Als Staatsoberhaupt **repräsentiert** der Bundespräsident die Bundesrepublik nach innen und nach außen. Sowohl im völkerrechtlichen Verkehr (Art. 59 I GG) als auch bei der Besetzung der wichtigsten Amtsträgerstellen der Republik (Art. 60 I GG) kommt dem Bundespräsidenten eine Schlüsselrolle zu; hier wie dort handelt er jedoch nicht nach eigenem, sondern artikuliert den staatlichen Willen.[2] Anders verhält sich das in jenen Fällen, in denen das Grundgesetz dem Bundespräsidenten eine **„Reservefunktion"** zuerkennt, wie dies etwa in Art. 63 IV, 68 I, 69 III und 81 GG der Fall ist. In solchen Krisensituationen des politischen Systems bleibt dem Bundespräsidenten Raum für eigene politische Entscheidungen; im Regelfall freilich nur im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler. Die dritte Schicht des Amtes – die **„Integrationsfunktion"** – ist rechtlich kaum normiert und kaum normierbar.[3] Dem Bundespräsidenten obliegt die genuine Aufgabe – auch unabhängig von der Bundesregierung – Akzente in der politischen und gesellschaftlichen Debatte zu setzen, Anstöße zu geben und als „erster Bürger" im Staat durch das eigene Vorbild zur politisch-moralischen Besserung des Gemeinwesens beizutragen. Freilich muss er hierbei parteipolitische Neutralität wahren. Das aus dieser Funktionszuordnung herrührende Gepräge des Amtes strahlt auch auf die **Bundesversammlung** (→ § 9 Rn. 49 ff.) aus, die ein eigenständiges oberstes Staatsorgan ist, dessen einzige Aufgabe die Wahl des Bundespräsidenten ist.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

2 Der Bundespräsident wird durch das **Bundespräsidialamt**, eine oberste Bundesbehörde, unterstützt. Das Bundespräsidialamt bereitet die Entscheidungen des Bundespräsidenten vor. Geleitet wird es nicht durch den Bundespräsidenten selbst, sondern durch den im Rang eines Staatssekretärs stehenden Chef des Bundespräsidialamts; dieser nimmt an den Sitzungen des Bundeskabinetts teil (§ 23 I GO-BReg).[4]

I. Geschichtliche Entwicklung

3 Regierungssysteme lassen sich durch das Verhältnis von Regierung zu Parlament und Staatsoberhaupt charakterisieren. Sehr vereinfacht wird ein Regierungssystem als „parlamentarisch" bezeichnet, in dem die Regierung (allein) vom **Parlament** abhängig ist. Wenn eine solche Abhängigkeit (auch) gegenüber dem **Staatsoberhaupt** besteht, handelt es sich um ein „präsidentielles" Regierungssystem. Das „präsidentielle" Regierungssystem ist ohne weiteres mit dem **Demokratieprinzip** vereinbar; wird die Präsidentin oder der Präsident – wie etwa in der Französischen Republik – direkt vom Volk gewählt, hat sie oder er sogar eine besonders starke demokratische Legitimation. Die verbreitete Auffassung, das Grundgesetz habe keine eigene Konzeption eines **„Staats-**

1 Die Stellung als Staatsoberhaupt ergibt sich aus einer Zusammenschau der Art. 59 I, 60 I, 63, 64 und 82 GG.
2 Vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck/Kempen GG Art. 59 Rn. 10.
3 Vgl. zur Integrationsfunktion v. Mangoldt/Klein/Starck/Fink GG Art. 54 Rn. 14 ff.; Dreier/Heun GG Art. 54 Rn. 18.
4 Voßkuhle/Schemmel JuS 2021, 118 (119).