

Volker Busse/Hans Hofmann (Hrsg.)

Bundeskanzleramt und Bundesregierung

Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|------|
| Vorwort der Bundeskanzlerin zur Neuauflage der Publikation »Bundeskanzleramt und Bundesregierung« | V |
| Vorwort der Verfasser zur 6. Auflage | VII |
| Inhaltsübersicht | IX |
| Abkürzungsverzeichnis | XVII |
| Literaturverzeichnis | XIX |

| | |
|--|----|
| Kapitel 1 Das Amt des Bundeskanzlers und das Bundeskanzleramt im geschichtlichen Überblick – Über das Reichskanzleramt zum Bundeskanzleramt – | 1 |
| A. Die Stellung des Bundeskanzlers und des Reichskanzlers nach den Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs | 1 |
| I. Norddeutscher Bund 1867–1871 | 1 |
| II. Deutsches Reich 1871–1918 | 2 |
| III. Weimarer Republik 1919–1933 | 6 |
| B. Die Reichskanzlei von 1933 bis 1945 | 8 |
| I. Zusammenbruch der Weimarer Republik | 8 |
| II. Stellung der Reichskanzlei | 9 |
| C. Die Direktorialkanzlei Frankfurt 1948 bis 1949 | 9 |
| D. Neubeginn unter dem Grundgesetz in Bonn | 12 |

| | |
|---|----|
| Kapitel 2 Der räumliche Sitz des Bundeskanzlers gestern und heute und der Sitz des Reichskanzlers im Rückblick | 14 |
| A. Wilhelmstraße in Berlin | 14 |
| B. Direktorialkanzlei in Frankfurt und neuer Regierungssitz in Bonn | 16 |
| C. Palais Schaumburg | 17 |
| D. Bundeskanzleramt in Bonn | 20 |
| I. Bau der Planungsgruppe Stieldorf | 20 |
| II. Kanzlerbungalow | 21 |
| III. Gästehaus Schloss Meseberg | 22 |
| E. Bundeskanzleramt in Berlin | 22 |
| I. Vorläufer und Zwischenlösungen | 23 |
| II. Der Neubau im Spreebogen | 24 |
| F. Ministeriumsgebäude früher in Bonn und nunmehr in Berlin | 26 |
| I. In Bonn | 26 |
| II. In Berlin | 26 |

| | |
|---|----|
| Kapitel 3 Die rechtliche Stellung von Bundeskanzler, Bundesministern und Bundesregierung sowie die Funktionen des Bundeskanzleramtes | 28 |
| A. Stellung des Bundeskanzlers und der Bundesregierung nach dem Grundgesetz | 29 |
| I. Allgemeines | 29 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------|--|----|
| II. | Zusammensetzung, Bildung und Auflösung der Bundesregierung | 31 |
| B. | Der Bundeskanzler, die Bundesminister und die Organisation der Bundesregierung | 33 |
| I. | Rechte des Bundeskanzlers | 34 |
| 1. | Richtlinienkompetenz | 34 |
| 2. | Leitungskompetenz | 39 |
| 3. | Organisationsgewalt | 40 |
| II. | Rechte der Bundesminister | 41 |
| 1. | Rechte innerhalb der Bundesregierung | 41 |
| 2. | Rechte in ihrem Geschäftsbereich | 42 |
| III. | Pflichten der Mitglieder der Bundesregierung | 42 |
| 1. | Allgemeine und verfassungsrechtliche Pflichten | 42 |
| 2. | Einfachgesetzliche besondere Pflichten | 44 |
| 3. | Politische Verantwortung | 44 |
| 4. | Pflichten gegenüber Regierung einerseits und Partei andererseits | 45 |
| IV. | Organisationsprinzipien der Bundesregierung | 45 |
| C. | Funktionen des Bundeskanzleramtes | 48 |
| I. | Im Verhältnis zum Bundeskanzler | 48 |
| II. | Im Verhältnis zum Kabinett | 49 |
| III. | Im Verhältnis zu den Ressorts | 49 |
| IV. | Im Verhältnis zu Bundestag und Bundesrat | 50 |
| 1. | Beim Gesetzgebungsverfahren | 50 |
| 2. | Beim Verfahren gemäß Art. 113 GG | 52 |
| 3. | Bei parlamentarischen Fragen | 53 |
| 4. | Beim Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften | 54 |
| V. | Im Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht | 54 |
| VI. | Im sonstigen Außenverhältnis | 55 |
| D. | Die Bundesministerien | 56 |
| I. | Allgemeines | 56 |
| II. | Zahl der Bundesministerien und Struktur der Bundesregierung zwischen 1949 und heute | 59 |
| III. | Reformüberlegungen und wesentliche Veränderungen | 60 |
| IV. | Struktur nach Herstellung der deutschen Einheit 1990 und den Hauptstadtentscheidungen für Berlin | 62 |
| V. | Beauftragte | 63 |
| E. | Kabinettsitzungen | 64 |
| I. | Bedeutung, Ablauf, Abstimmungsverhalten, Vertraulichkeit | 64 |
| 1. | Bedeutung | 64 |
| 2. | Ablauf | 67 |
| 3. | Abstimmungsverhalten | 68 |
| 4. | Besondere Rechte einzelner Bundesminister | 69 |
| 5. | Vertraulichkeit | 70 |

| | | |
|--|---|------------|
| II. | Umlaufverfahren/TOP-1-Listen-Verfahren | 71 |
| III. | Vorbereitung der Kabinettsitzungen | 72 |
| 1. | Ressortabstimmung im Vorfeld des Kabinetts | 72 |
| 2. | Gesetzesvorlagen | 73 |
| 3. | Kabinettvorlagen und Bundeskanzleramt | 74 |
| IV. | Nachbereitung der Kabinettsitzungen | 76 |
| F. | Kabinettausschüsse und sonstige Koordinierungsgremien | 77 |
| I. | Kabinettausschüsse | 77 |
| II. | Staatssekretärsausschüsse | 78 |
| III. | Sonstige Gremien und wiederkehrende Konferenzen | 79 |
| G. | Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung, Bundestag und Fraktionen | 83 |
| I. | Allgemeines | 83 |
| II. | Zusammenarbeit mit der die Bundesregierung tragenden Parlamentsmehrheit | 85 |
| III. | Rechte und Pflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag | 87 |
| Kapitel 4 Organisation und Arbeitsweise des Bundeskanzleramtes im Einzelnen | | 92 |
| A. | Überblick über die organisatorische Entwicklung des Bundeskanzleramtes seit 1949 | 92 |
| B. | Die anderen obersten Bundesbehörden im Geschäftsbereich des Bundeskanzlers | 102 |
| I. | Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung | 102 |
| II. | Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien | 105 |
| C. | Organisation des Bundeskanzleramtes heute | 107 |
| I. | Leitungsbereich der Bundeskanzlerin und des Chefs des Bundeskanzleramtes | 107 |
| II. | Besondere Arbeitsbereiche mit Leitungsfunktionen | 108 |
| III. | Sogenannte »Arbeitsebene« | 108 |
| D. | Aufgabenerledigung durch das Bundeskanzleramt und Arbeitsweise ... | 109 |
| I. | Leitungsbereich | 109 |
| II. | Koordinierung/Ressortbetreuung | 112 |
| III. | Querschnittfunktionen | 115 |
| IV. | Kommunikation, Information, Öffentlichkeitsarbeit | 116 |
| V. | Planung | 118 |
| VI. | Zentralverwaltung | 118 |
| Kapitel 5 Die Rolle der Beauftragten im Bundeskanzleramt | | 120 |
| A. | Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien | 120 |
| I. | Aufgaben | 121 |
| II. | Begleitung von Gesetzgebungsprozessen | 122 |
| III. | Kunst- und Kulturförderung | 123 |

| | | |
|---|---|------------|
| IV. | Die Aufgaben im Bereich Medien und Film | 126 |
| V. | Geschichte und Erinnerung als eigene Aufgabe | 127 |
| VI. | Die Organisation der Beauftragten für Kultur und Medien als oberste Bundesbehörde | 129 |
| VII. | Die Rolle der Beauftragten für Kultur und Medien im föderalen System Deutschlands | 130 |
| B. | Der Nationale Normenkontrollrat | 130 |
| I. | Aufgabe: Gesetzesfolgenabschätzung | 131 |
| II. | Gegenstand der Prüfung: Gesetze, Verordnungen, EU-Vorhaben, BMF-Schreiben | 133 |
| III. | Arbeitsweise | 134 |
| IV. | Verfahren | 138 |
| V. | Der Normenkontrollrat auf europäischer und internationaler Ebene | 140 |
| VI. | Ausblick | 141 |
| C. | Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration | 142 |
| I. | Aufgaben | 142 |
| II. | Integrationspolitik als Schlüsselaufgabe | 144 |
| III. | Die vier Grundpfeiler der Arbeitsweise der Integrationsbeauftragten | 145 |
| IV. | Ausblick | 150 |
| D. | Der Beauftragte der Bundesregierung für die Nachrichtendienste ... | 151 |
| I. | Aufgaben | 152 |
| II. | Parlamentarische Kontrolle | 153 |
| E. | Der Sherpa-Stab der G7 und G20 Konferenzprozesse | 154 |
| I. | Aufgaben | 154 |
| II. | Arbeitsweise | 155 |
| III. | Entwicklungen | 156 |
| IV. | G7 Präsidentschaft | 157 |
| V. | Ausblick | 157 |
| Kapitel 6 Die bisherigen Bundeskanzler, die Chefs des Bundeskanzleramtes, die Parlamentarischen Staatssekretäre beim Bundeskanzler, sonstiger Leistungsbereich heute und Rückblick auf frühere Reichsregierungen | | 159 |
| A. | Die bisherigen Bundeskanzler | 159 |
| B. | Die bisherigen Chefs des Bundeskanzleramts | 176 |
| C. | Die bisherigen Parlamentarischen Staatssekretäre beim Bundeskanzler und sonstiger Leistungsbereich | 177 |
| D. | Die bisherigen Bundesregierungen der Bundesrepublik Deutschland ... | 180 |
| E. | Die früheren Reichskanzler und die Leiter von Bundeskanzler-Amt, Reichskanzleramt und Reichskanzlei des Deutschen Reiches von 1871 bis 1918 und der Weimarer Republik | 203 |

| | |
|--|---------|
| Kapitel 7 Die rechtlichen Rahmenbedingungen – Verfassungsrecht, Gesetze und Geschäftsordnungen | 205 |
| A. Verfassungsrechtliche Regelungen | 206 |
| B. Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) | 210 |
| C. Rahmenregelung für den Geschäftsablauf der Kabinettausschüsse der Bundesregierung | 218 |
| D. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) | 221 |
| E. Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (BMinG) | 270 |
| F. Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG) | 283 |
| G Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) | 286 |
| H. Die Geschäftsordnung des Bundesrates (GOBR) | 355 |
| I. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) | 374 |
| J. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) | 384 |
| K. Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss (GOGemA) | 393 |
| L. Das Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz, ParlBG) | 397 |
| M. Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Vermittlungsausschuss (GOVA) | 400 |
| N. Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz, PKGrG) | 403 |
| O. Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz, PUAG) | 408 |
| P. Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz, IntVG) | 420 |
| Q. Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (NormenkontrollratsGes, NatNKR) | 425 |
| Kapitel 8 Beispiel für einen Gesetzentwurf der Bundesregierung (mit Stellungnahme des Bundesrates, Gegenäußerung der Bundesregierung und Gesetz) | 429 |
| Gegenstand: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministeregesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre | 430 |
| Teil I Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 11.2.2015 | 430 |
| A. Vorblatt | 430 |
| I. Problem und Ziel | 430 |
| II. Lösung | 430 |
| III. Alternativen | 431 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|------------|
| IV. | Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand | 431 |
| V. | Erfüllungsaufwand | 431 |
| 1. | Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger | 431 |
| 2. | Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft | 431 |
| 3. | Erfüllungsaufwand der Verwaltung | 431 |
| VI. | Weitere Kosten | 431 |
| B. | Entwurf der Bundesregierung vom 11.2.2015 für ein Gesetz zur Änderung des Bundesministeregesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (auf Kabinettvorlage des BMI vom 3.2.2015) | 432 |
| C. | Begründung | 434 |
| I. | Allgemeiner Teil | 434 |
| 1. | Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen | 434 |
| 2. | Wesentlicher Inhalt des Entwurfs | 434 |
| 3. | Alternativen | 435 |
| 4. | Gesetzgebungskompetenz | 435 |
| 5. | Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen | 435 |
| 6. | Gesetzesfolgen | 435 |
| a) | Rechts- und Verwaltungsvereinfachung | 435 |
| b) | Nachhaltigkeitsaspekte | 435 |
| c) | Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand | 435 |
| aa) | Übergangsgeld | 435 |
| bb) | Aufwandsentschädigung für Mitglieder des beratenden Gremiums | 436 |
| cc) | Reisekosten | 436 |
| d) | Erfüllungsaufwand | 436 |
| aa) | Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger ... | 436 |
| bb) | Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft | 436 |
| cc) | Erfüllungsaufwand der Verwaltung | 436 |
| e) | Weitere Kosten | 437 |
| f) | Weitere Gesetzesfolgen | 437 |
| 7. | Befristung; Evaluation | 437 |
| II. | Besonderer Teil (mit Erläuterungen zu den einzelnen Regelungsvorschlägen) | 437 |
| Teil II | Stellungnahme des Bundesrates vom 27.3.2015 | 441 |
| Teil III | Gegenäußerung der Bundesregierung vom 15.4.2015 zur Stellungnahme des Bundesrates vom 27.3.2015 | 443 |
| Teil IV | Gesetz vom 17.7.2015 (BGBl. I S. 1322) | 444 |
| | Stichwortverzeichnis | 447 |

Bundesministerien (GGO) (abgedruckt im Anhang) geregelt. Die erstere – höher-rangige – betrifft vornehmlich Rechte und Pflichten der Mitglieder der Bundesregierung, die letztere dagegen Organisation und Zusammenarbeit der Ministerien sowie Gesetzgebungsverfahren.

Diese rechtlichen Regelungen bedeuten insbesondere folgendes:

I. Rechte des Bundeskanzlers

- 17 Neben dem Kabinettsbildungsrecht aus Art. 64 GG, von dem eingangs dieses Kapitels bereits die Rede war, regelt und präzisiert Art. 65 GG folgende Rechte des Bundeskanzlers:

1. Richtlinienkompetenz

- 18 **Richtlinien: Leitgedanken der Regierungspolitik.** Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Nach dieser Regelung gibt er die Leitgedanken der Regierungspolitik vor. Die Richtlinien können die grundlegenden und richtungweisenden Entscheidungen der Politik, aber auch Einzelfälle von besonderer Bedeutung betreffen. Es liegt im Wesen der Richtlinienkompetenz, dass der Bundeskanzler einen beträchtlichen politischen Spielraum darin hat, auf welche Fragen er in welcher Weise Einfluss nimmt. Ihm obliegt in weitem Maße die Bewertung, ob er einer Frage eine Bedeutung derart beimisst, dass er seine Richtlinien darauf erstreckt. So kann er z. B. Fragen, denen er eine hohe politische Bedeutung gibt, »an sich ziehen«; andererseits kann er sich zu Fragen, die für ihn diese Bedeutung nicht oder noch nicht haben, einer Äußerung enthalten und sie im Ressort belassen.
- 19 Besondere Bedeutung hat die Richtlinienkompetenz bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesministern. Hier obliegt es insbesondere dem Bundeskanzler, auf die Einheitlichkeit der Haltung der Bundesregierung hinzuwirken; dies wird in § 2 GOBReg. ausdrücklich bestimmt. Die Bundesregierung als Verfassungsorgan hat insbesondere im Gesetzgebungsverfahren im Interesse der Klarheit eine einheitliche Auffassung zu vertreten; dies ist in § 28 GOBReg. und in §§ 19, 52 GGO ausdrücklich geregelt.
- Richtlinien binden die Bundesminister und die Bundesregierung, aber nicht als solche auch andere Verfassungsorgane oder den Bürger.
- 20 Richtlinien des Bundeskanzlers ergehen üblicherweise formlos und werden in der Regel auch nicht als solche bezeichnet. Im Blick auf die starke verfassungsrechtliche Stellung des Bundeskanzlers und die wünschenswerte reibungslose Kooperation innerhalb der Bundesregierung haben dessen politische Leitgedanken in der Regel das ihnen zu-

Bundeskanzlerin Angela Merkel und Vizekanzler Sigmar Gabriel bei einer Kabinettsitzung am 18.3.2015.



3. Organisationsgewalt

- 23 **Organisationsgewalt: Festlegung von Zahl und Zuständigkeiten der Bundesminister.** Eine besondere Ausprägung der Leitungskompetenz aus Art. 65 GG und des Kabinettsbildungsrechts aus Art. 64 GG ist die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers. Sie ist in § 9 GOBReg. näher ausgeformt. Aus diesen Vorschriften folgt, dass der Bundeskanzler die Zahl der Bundesminister und ihre Zuständigkeitsbereiche festlegt. Es handelt sich hierbei um eine originäre Entscheidungskompetenz des Bundeskanzlers, die nicht von der Zustimmung des Bundestages abhängig ist. Sie darf und kann auch nicht durch den Gesetzgeber beeinträchtigt werden, vielmehr gehen umgekehrt Organisationsakte des Bundeskanzlers kraft seiner im Verfassungsrecht wurzelnden Organisationsgewalt dem einfachen Gesetz vor; dies findet seinen Niederschlag im Zuständigkeitsanpassungsgesetz vom 16. August 2002 (BGBl. I Seite 3165): Hiernach hat der Bundesminister der Justiz nach Organisationsentscheidungen des Bundeskanzlers durch Rechtsverordnung die dadurch unrichtig gewordenen Zuständigkeitsregelungen für Bundesministerien zu berichtigen.
- 24 **Organisationsgewalt des Bundeskanzlers im Verhältnis zu Rechten des Parlaments.** Diese Ausgestaltung des Organisationsrechts des Bundeskanzlers ist im Interesse der Funktionsfähigkeit der Bundesregierung erforderlich. Sie ermöglicht flexibles situationsangepasstes Handeln, wie es insbesondere bei neu auftretenden politischen Aufgabenstellungen oder im Falle des plötzlichen Ausscheidens eines Ministers, vor allem bei der Neubildung einer Bundesregierung zu Anfang einer Legislaturperiode,

geboten sein kann. Wollte man dem Bundeskanzler hier jeweils auferlegen, vorher die Einwilligung des Parlaments einzuholen, würde dies ein sehr schwerfälliges Verfahren bedeuten, das die Arbeitsfähigkeit der Regierung und darüber hinaus die Fähigkeit staatlichen Handelns erheblich beeinträchtigen könnte. Die Rechte des Parlaments werden gleichwohl gewahrt; beim Haushaltsgesetz des nächsten Jahres, dessen Entwurf die Bundesregierung mit etwaigen neuen Organisationsstrukturen vorlegt, ist das Parlament rechtlich frei in seiner Entscheidung auch dazu.

Nach der Staatspraxis wird die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Bundesregierung nicht – wie in Behörden üblich – in Geschäftsverteilungsplänen festgesetzt, die in periodisch festgelegten Abständen neu aufgelegt werden. Die Organisation der Bundesregierung ist vielmehr ein seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland gewachsener Regelungskörper, dessen Inhalt von den jeweiligen Organisationsentscheidungen geprägt ist; dabei gehen neue Organisationsentscheidungen jeweils von dem bis dahin geschaffenen Organisationsbestand aus. 25

Quellen der Organisationsstruktur der Bundesregierung. Eine Beschreibung der jeweils bestehenden Organisationsstruktur findet sich danach in folgenden Quellen: 26

- Organisationserlasse des Bundeskanzlers;
- Geschäftsverteilungspläne der einzelnen Bundesressorts, die im Rahmen jener Organisationserlasse auf Grund des Ressortprinzips die innerministeriellen Zuständigkeiten festlegen;
- das alljährliche Haushaltsgesetz, das unter Berücksichtigung der Organisationsentscheidungen des Bundeskanzlers durch Mittelbewilligung die Aufgabenerfüllung eines Ministeriums finanziell konkretisiert oder überhaupt erst möglich macht. Für die Aufgabenabgrenzung sind dabei die Organisationserlasse des Bundeskanzlers die ausschlaggebende Rechtsquelle.

Einen Überblick über die jeweils aktuellen Aufgaben und Arbeiten der Bundesministerien enthält der vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung jährlich herausgegebene Jahres- oder Geschäftsbericht der Bundesregierung. 27

II. Rechte der Bundesminister

Die Rechte der Bundesminister haben eine zweifache Gestalt. Zu unterscheiden sind einerseits die Rechte innerhalb der Bundesregierung und nach außen, andererseits diejenigen in ihrem jeweiligen Geschäftsbereich. 28

1. Rechte innerhalb der Bundesregierung

Als Mitglied der Bundesregierung hat der Bundesminister das Recht, an jeder Entscheidung der Bundesregierung mitzuwirken. Das bedeutet nicht nur das Recht auf Teilnahme an den Kabinettsitzungen, sondern auch das **Recht auf Mitwirkung** an allen Entscheidungen und Entscheidungsvorbereitungen, die von anderen Bundesministern geleistet werden, soweit seine eigenen Kompetenzen berührt sind. Insbesondere aber folgt aus dem Ressortprinzip (Art. 65 Satz 2 GG) das Recht, zugleich aber auch die dahingehende Pflicht, auf Federführung des Bundesministers, soweit 29

II. Zusammenarbeit mit der die Bundesregierung tragenden Parlamentsmehrheit

Die Bundesregierung wird grundsätzlich getragen von der Mehrheit des Bundestages, die den Bundeskanzler gewählt hat. Die Zusammenarbeit mit dieser ist deshalb von besonderer Bedeutung für die Stabilität politischen Handelns. 189

Hat keine der im Bundestag vertretenen Parteien die absolute Mehrheit erlangt, so müssen sich mehrere Fraktionen oder parlamentarische Gruppierungen zur Mehrheitsbildung zusammenfinden. Solche Koalitionen bilden in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland die Regel. 190

Koalitionsvereinbarungen. Zu Anfang der Legislaturperiode finden zwischen Parteien, die eine Zusammenarbeit in Betracht ziehen, Gespräche statt. Führen diese Gespräche zur Einigung, so wird in einer sog. »Koalitionsvereinbarung« (heutzutage oft »Koalitionsvertrag« genannt) ein gemeinsames Arbeitsprogramm verabredet und eine Verständigung über personelle Fragen erreicht, so dass eine gemeinsame politische Basis dafür besteht, den Bundeskanzler gemeinsam zu wählen. Dieser bildet dann – in Kenntnis der politischen und personellen Vorstellungen der Koalitionspartner, aber auf Grund seiner eigenen rechtlichen und politischen Verantwortung – seine Regierung und gibt die Regierungserklärung ab, mit der er das politische Programm der Bundesregierung für die Legislaturperiode vorstellt. 191

Koalitionsvereinbarungen beschränken sich nicht auf Leitgedanken der gemeinsamen Regierungsarbeit, sondern haben sich im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zunehmend zu relativ detaillierten politischen »Vollprogrammen« entwickelt, in denen alle wichtigen Vorhaben der gemeinsamen Arbeit niedergelegt sind. Dabei werden insbesondere auch bis dahin zwischen den Koalitionspartnern umstrittene Fragen zum Kompromiss geführt. Es ist für die gemeinsame Arbeit der Koalitionspartner wichtig, dass in der Koalitionsvereinbarung jeder der Partner »seine Handschrift wieder findet«, dabei aber keiner den anderen »überfordert«. Dies macht – auch unter Berücksichtigung des parlamentarischen Kräfteverhältnisses zwischen den Partnern – ein Austarieren ihrer Interessen und eine dementsprechende Gewichtung und Prioritätensetzung bei der gemeinsamen Verabredung von Vorhaben notwendig. Dies ist – gerade zu Beginn der Legislaturperiode – umso wichtiger, als es in Koalitionen im Interesse gedeihlicher Zusammenarbeit in der Regel keine Mehrheitsentscheidungen, sondern nur Konsens geben kann, wenn der kleinere Koalitionspartner mit seinen spezifischen Vorstellungen die Arbeit der Koalitionsregierung beeinflussen will und nicht im Streitfall stets der Unterlegene sein soll. 192

Kooperation in einer Koalition. Kooperation in einer Koalition erfordert also Bemühen um Konsens und Kompromiss. Dies kann im Einzelfall bedeuten, dass der kleinere Koalitionspartner seine Bedenken gegen ein Vorhaben des größeren zurückstellt, oder auch, dass der größere Koalitionspartner von seinem Vorhaben ablässt oder von Bedenken gegen ein Vorhaben des kleineren absieht. In der Regel wird aber ein gemeinsamer Weg des Kompromisses gefunden. Dabei werden sicher auch die Kräfteverhältnisse nach dem letzten Wahlergebnis eine Rolle spielen. 193

- 194 **Grundsatz: Gemeinsames Handeln; Vermeidung »wechselnder Mehrheiten«.** Vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Koalition setzt voraus, dass sie in aller Regel gemeinsam handelt. Käme es wiederholt zur Zusammenarbeit eines Koalitionspartners mit anderen politischen Kräften (sog. »wechselnde Mehrheiten«), so wäre dies eine starke Belastung der Koalition, die zu deren Auflösung führen kann. Im Interesse der Stabilität der Koalition ist es Ziel der Koalitionsvereinbarung, zu Beginn der Legislaturperiode zu Verabredungen zu kommen, welche die Gefahr der Instabilität soweit als möglich eindämmen.
- 195 Die Koalitionsvereinbarungen stellen dabei keine verfassungsrechtlich bindenden Verträge dar, sind also nicht etwa rechtlich einklagbar. Sie sind aber politisch von außerordentlicher Bedeutung, weil sie die politische Geschäftsgrundlage festschreiben, auf der die gemeinsame Arbeit stattfinden soll. Löst sich ein Koalitionspartner von Teilen dieser Vereinbarung, so kann dies eine erhebliche Erschütterung (wenn nicht Auflösung) der weiteren Zusammenarbeit in der Koalition bewirken.
- 196 In den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland wurden solche Vereinbarungen häufig vertraulich behandelt, weil man sich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit solcher Abmachungen nicht ganz sicher war. Inzwischen aber können die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und die verfassungspolitische Zweckmäßigkeit solcher Vereinbarungen nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt werden. Das Grundgesetz strebt ein möglichst auf Stabilität angelegtes Regierungssystem an. Dies aber setzt voraus, dass Koalitionspartner trotz teilweise unterschiedlicher Ansätze zu Beginn einer Legislaturperiode sich über die gemeinsame Arbeit verständigen. Dass die Parteien, die eine solche Vereinbarung treffen, eine auch verfassungsrechtlich beachtliche Verantwortung wahrnehmen, bringt insbesondere Art. 21 GG zum Ausdruck, indem er die wichtige Rolle der Parteien als Mittler zwischen dem Willen der Bürger einerseits und dem Handeln der staatlichen Organe andererseits betont.
- 197 Wer in der Regierungspraxis an Themen arbeitet, zu denen die Koalitionsvereinbarung – oder eine während der laufenden Legislaturperiode getroffene Koalitionsabsprache im Einzelfall – Aussagen gemacht hat, wird sich diese Aspekte vor Augen halten. Er ist an die Vereinbarung zwar nicht ohne weiteres rechtlich gebunden, wird sich aber darüber im Klaren sein, dass ein von ihm zu erarbeitender Entwurf nur dann Aussicht auf Billigung im Bundeskabinett und bei der Parlamentsmehrheit hat, wenn er die politische Bedeutung von Koalitionsvereinbarungen realistisch einschätzt.
- 198 **Laufende Zusammenarbeit.** Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit erfordert nicht nur eine Koalitionsvereinbarung zu Beginn der Legislaturperiode, sondern laufende Gesprächskontakte.
- 199 Diese werden auf verschiedenen Ebenen geführt. In der politischen Alltagsarbeit finden Koalitionsgespräche auf der Ebene der Experten der Fraktionen für bestimmte Themen statt. In der Regel nehmen daran die Vorsitzenden

der Arbeitskreise der Koalitionspartner, die Fachleute dieser Fraktionen (z. B. Obleute für die entsprechenden Parlamentsausschüsse und Berichterstatter für die jeweiligen Vorhaben) sowie das zuständige Bundesministerium, häufig auf Minister- oder Staatssekretär-Ebene, teil.

Koalitionsgespräche. Koalitionspolitische Grundsatzfragen, z. B. Probleme, für die auf der »Experten-Ebene« eine Lösung nicht gefunden werden kann, können auch im Koalitionsgespräch auf Spitzen-Ebene erörtert werden. Diese finden unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers statt. Daran beteiligt sind die Spitzen der die Koalition tragenden Parteien und Fraktionen, der Chef des Bundeskanzleramtes sowie – je nach Verhandlungsgegenstand – einzelne Bundesminister und unter Umständen einzelne Fraktionsexperten. Die Koalitionsgespräche sind informell und vertraulich. Ausdrücklich vereinbart worden ist die Zusammenarbeit in der Koalition auf Spitzenebene erstmals durch die Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998. Danach bilden die Koalitionspartner einen Koalitionsausschuss. Ihm gehören 8 Mitglieder je Koalitionspartner an. Er tritt auf Wunsch eines Koalitionspartners zusammen. Er berät Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, die zwischen den Koalitionspartnern abgestimmt werden müssen und führt in Konfliktfällen Konsens herbei. Der solchermaßen formalisierte Koalitionsausschuss ist auch in späteren Koalitionsvereinbarungen verankert worden. Solche Koalitionsgespräche auf Spitzenebene haben zeitweise regelmäßig stattgefunden, z. B. in der Regierungszeit von Helmut Kohl zumeist am Vormittag von Dienstagen (also einen Tag vor der wöchentlichen Kabinettsitzung). Zu anderen Regierungszeiten trat oder tritt der Koalitionsausschuss lediglich von Zeit zu Zeit zusammen. Er wird durch die erwähnten informellen Koalitionsgespräche ergänzt. Alle in solchen Gesprächen erzielten Klärungen haben wesentliche Auswirkungen auf die Regierungsarbeit. Nicht selten erfolgt eine solche Klärung vor der Kabinettsberatung im Koalitionsgespräch. Ist eine Frage im Koalitionsgespräch zur Klärung geführt, wird diese in der politischen Praxis grundsätzlich vom Kabinettsrat zur Entscheidung übernommen. Diese enge Abstimmung trägt wesentlich zur Mehrheitsfähigkeit von Regierungsentwürfen im Parlament und damit zur Stabilität von Koalitionsregierungen bei.

Für die Funktionsfähigkeit einer Regierung ist neben der Zusammenarbeit der Koalition auch von Bedeutung, dass sich die Partner der Koalition ihrerseits intern gut koordinieren. Dies erfordert insbesondere für den Koalitionspartner, der den Regierungschef stellt, enge Kooperation zwischen den Spitzen von Regierung, Partei und Fraktion. Dazu dienen regelmäßige Treffen der entsprechenden Führungspersonen.

III. Rechte und Pflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag

Im parlamentarischen Regierungssystem ist die Bundesregierung – wie dargelegt – von der Wahl durch das Parlament und dessen Vertrauen abhängig. Das bedeutet insbesondere, dass die Bundesregierung sich vor dem Bundestag