

Fall 13: Regierungsbildung

Nach der Bundestagswahl im September 2013 steht die Regierungsbildung an. Die Koalitionsparteien haben vereinbart, dass K aus den Reihen der stärksten Koalitionsfraktion Bundeskanzler werden soll. Dieser Koalitionsvereinbarung entsprechend schlägt der Bundespräsident den K als Bundeskanzler vor, der dann auch vom Bundestag durch die Mehrheit der Bundestagsmitglieder gewählt und vom Bundespräsidenten ernannt wird.

Bundeskanzler K legt dem Bundespräsidenten sodann eine Liste der Personen vor, aus denen sich sein Kabinett zusammensetzen soll, auf der zumeist auch die Ressorts angegeben sind, die die jeweiligen Minister übernehmen sollen. Auf der Liste ist entgegen den Koalitionsvereinbarungen nicht V als Verteidigungsminister vorgesehen; stattdessen soll S, der in den Koalitionsvereinbarungen als Innenminister vorgesehen war, die Ressorts Inneres und Verteidigung leiten, während V ohne Angabe eines Ressorts auf der Liste steht. Auf Nachfrage des Bundespräsidenten erläutert K, dass er den V für nicht als Verteidigungsminister geeignet halte, er ihn aber, um den Parteienproporz der Koalitionspartner zu wahren, als Bundesminister ohne Geschäftsbereich im Kabinett haben wolle. Der Bundespräsident erwidert, dass S zwar als Innenminister geeignet sei, er ihn aber als fachlich noch ungeeigneter für den Posten des Verteidigungsministers erachtet, als den V. Auch könne ein Minister kaum beide Geschäftsbereiche leiten; ein solcher „Superminister“ sei eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit der Regierung. Zudem dürfe das Ressort Verteidigung laut Verfassung gar nicht mit einem anderen Ressort zusammengelegt werden. Und schließlich sei es ein Unding, bloß aus Gründen des Parteienproporzes jemanden zum Bundesminister ernannt haben zu wollen, der dann keinen Geschäftsbereich habe, aber trotzdem viel Geld koste. Außerdem bemerkt der Bundespräsident, dass das Ressort Finanzen auf der Liste nicht genannt wird, und fragt nach, welcher der Vorgeschlagenen denn dieses Ressort übernehmen solle. Vorsorglich weist der Bundespräsident darauf hin, dass von Verfassungs wegen auch dieses Ressort einem Bundesminister als alleiniges Ressort zu übertragen sei. Der Bundeskanzler antwortet, dass er selbst das Ressort Finanzen übernehmen und es organisatorisch als Sonderabteilung in das Bundeskanzleramt eingliedern werde. Wegen der Funktionsfähigkeit der Regierung mache er sich keine Sorgen, da sowohl er als auch der S nicht bloß auf einen Staatssekretär zurückgreifen könnten, sondern als Leiter für ihre zusätzlichen Ressorts einen weiteren Staatssekretär bestimmen könnten. Freundlich, aber bestimmt weist er endlich darauf hin, dass allein er als Bundeskanzler die Personal- und Organisationsgewalt für den Bereich der Bundesregierung inne habe und er erwarte, dass der Bundespräsident alsbald der Liste entsprechend die Ministerernennungen vornähme. Der Bundespräsident nimmt die Ernennungen vor, soweit er sie für unproblematisch hält, verweigert jedoch die Ernennungen von S und V.

Aufgabe 1: Beurteilen Sie die Rechtmäßigkeit der bisherigen und geplanten Regierungsbildung.

Aufgabe 2: Ermitteln Sie, ob und gegebenenfalls wie der Bundeskanzler gegen die Weigerung des Bundespräsidenten vorgehen kann.

1) Rechtmäßigkeit der Regierungsbildung

Zu beurteilen ist die Rechtmäßigkeit der bisherigen und geplanten Regierungsbildung. Zu dieser gehören die Auswahl der Personen und deren Ernennung als Regierungsmitglied.

A. Bundeskanzler

Zur Regierung gehört gem. Art. 62 GG neben den Bundesministern auch der Bundeskanzler selbst. Dessen Vorschlag durch den Bundespräsidenten, Wahl durch den Bundestag, Ernennung durch den Bundespräsidenten und Vereidigung sind auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu untersuchen.

I. Vorschlag des Bundespräsidenten

Der Bundeskanzler wird vom Bundestag gem. Art. 63 I GG auf Vorschlag des Bundespräsidenten gewählt. Daraus ergibt sich, dass der Bundespräsident vorschlagsberechtigt ist. Erst in einem zweiten sowie dritten Wahlgang wäre gem. Art. 63 III bzw. IV GG kein Vorschlag des Bundespräsidenten mehr nötig gewesen. Der Vorschlag des Bundespräsidenten war formell rechtmäßig.

Fraglich ist, ob materiellrechtliche Beschränkungen bestehen, die verletzt wurden. Aus der zwischen den politischen Parteien geschlossenen Koalitionsvereinbarung, dass K Bundeskanzler werden sollte, konnte sich keine rechtliche Bindungswirkung für das Verfassungsorgan Bundespräsident ergeben; vielmehr führt regelmäßig das tatsächliche politische Kräfteverhältnis im Bundestag dazu, dass Wunsch kandidat der Koalition und Wahlvorschlag des Bundespräsidenten übereinstimmen. Der Bundespräsident ist bei seinem Vorschlag nicht an den Wunsch oder eine Vereinbarung von Verfassungsorganen oder außerstaatlichen Akteuren gebunden. Möglicherweise bestehen aber Beschränkungen in Hinblick auf die vorschlagbaren Personen. So besagt bspw. Art. 66 GG, dass der Bundeskanzler kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben darf und weder der Leitung noch ohne Zustimmung des Bundestages dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören darf. Allerdings bezieht sich diese Vorschrift schon ihrem Wortlaut nach auf den Bundeskanzler und nicht auf die als Bundeskanzler vorgeschlagenen Personen, so dass diese Beschränkung zum Zeitpunkt des Vorschlags noch nicht zu beachten ist. Entsprechendes gilt für die Beschränkungen nach §§ 4 und 5 BMinG.

Der Vorschlag war somit rechtmäßig.

II. Wahl durch den Bundestag

Zu wählen war der Bundeskanzler gem. Art. 63 I GG vom Bundestag und ohne Aussprache sowie gem. § 4 Satz 1 GOBT mit verdeckten Stimmzetteln; erforderlich war gem. Art. 63 II 1 GG die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Bundestages. Diese Vorschriften wurden, soweit ersichtlich, eingehalten; im Übrigen ist von ihrer Einhaltung auszugehen. Folglich war die Wahl formell rechtmäßig.

Die materiellen Anforderungen des Art. 66 GG und der §§ 4 und 5 BMinG waren auch bei der Wahl noch nicht relevant, zumal das öffentlich-rechtliche Amtsverhältnis der Mitglieder der Bundesregierung noch nicht mit deren Wahl beginnt, § 2 II BMinG. Nach h.L. gilt jedoch für die Wahl zum Bundeskanzler der für die Wählbarkeit in den Bundestag geltende § 15 BWahlG analog, wonach nur gewählt werden kann, wer am Wahltag Deutscher im Sinne des Art. 116 I GG ist, das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat und bei dem keiner der genannten Ausschlussgründe vorliegt. Ob hier tatsächlich eine planwidrige Regelungslücke und eine – von der h.L. mit einem Schluss a maiore ad minus angenommene – vergleichbare Interessenlage und damit die für eine Analogie nötigen Voraussetzungen vorliegen kann aber dahinstehen, da mangels gegenteiliger Informationen davon auszugehen ist, dass K diese Voraussetzungen erfüllen würde, so dass im Ergebnis keine Verletzung materiellen Rechts festzustellen ist.

Die Wahl war demnach insgesamt rechtmäßig.

III. Ernennung durch den Bundespräsidenten

Der gewählte K war gem. Art. 63 II 2 GG vom Bundespräsidenten zu ernennen. Der gem. Art. 58 Satz 1 GG grds. für die Gültigkeit von Verfügungen des Bundespräsidenten nötigen Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder durch den zuständigen Bundesminister bedarf es gem. Art. 58 Satz 2, 1. Var. GG, § 2 I 2, 2. Alt. BMinG für die Ernennung des Bundeskanzlers nicht.

Von der Einhaltung der nun greifenden Vorschriften nach Art. 66 GG und §§ 4 und 5 BMinG ist auszugehen.

IV. Leistung des Amtseides durch den Bundeskanzler

Von der Leistung des gem. Art. 64 II GG, § 3 BMinG bei der Amtsübernahme vor dem Bundestage von K zu leistenden Amtseides nach Art. 56 GG ist auszugehen.

K ist somit rechtmäßiger Bundeskanzler.

B. Bundesminister

Zu prüfen ist, ob auch die einzelnen Bundesminister durch Vorschlag des Bundeskanzlers, Ernennung durch den Bundespräsidenten und Vereidigung rechtmäßig ins Amt gekommen sind bzw. ob S und V rechtmäßiger Weise nicht ernannt wurden.

I. Vorschlag durch den Bundeskanzler

Die Ministervorschläge des Bundeskanzlers K müssten rechtmäßig sein.

1. Vorschlagsrecht

Die Bundesminister werden gem. Art. 64 I GG auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannt. Der Bundeskanzler ist mithin vorschlagsberechtigt.

2. Vorschlagsmodalitäten

Fraglich ist, ob der Bundeskanzler auf der dem Bundespräsidenten vorgelegten Vorschlagsliste der Personen, aus denen sich sein Kabinett zusammensetzen soll, bei allen Personen auch das jeweils angedachte Ressort – ggf. auch die zugeordnete Eigenschaft als Bundesminister ohne Geschäftsbereich – hätte angeben müssen.

Aus dem Grundgesetz ergibt sich kein solches Erfordernis. Nach § 2 III BMinG soll jedoch in der Ernennungs-urkunde für die Bundesminister der übertragene Geschäftszweig angegeben werden. Allerdings richtet sich diese Bestimmung an den die Urkunden ausstellenden Bundespräsidenten. Zwar setzt dessen Erfüllung dieser Angabe voraus, dass der Bundeskanzler ihm die Geschäftsbereiche bekanntgegeben hat, doch handelt es sich nur um eine Soll-Vorschrift, aus der für den Bundeskanzler keine Pflichten erwachsen. Zudem wären eventuelle Mängel als durch die Rücksprache zwischen Bundespräsident und Bundeskanzler geheilt anzusehen.

3. Inkompatibilitäten

Der Kreis der Vorschlagbaren könnte durch Inkompatibilitätsvorschriften begrenzt sein. Nach Art. 66 GG dürfen auch die Bundesminister kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch ohne Zustimmung des Bundestages dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören. Allerdings bezieht sich diese Vorschrift ihrem Wortlaut nach nicht bereits auf die als Minister vorgeschlagenen Personen, so dass die Beschränkung zum Zeitpunkt des Vorschlags noch nicht zu beachten ist. Entsprechendes gilt für die Beschränkungen nach §§ 4 und 5 BMinG.

4. Persönliche Voraussetzungen der Vorgeschlagenen

Der Kreis der Vorschlagbaren könnte aber durch persönliche Voraussetzungen eingeschränkt sein. Da es anders als beim Bundeskanzler außer dem Vorschlag, der Ernennung und der Vereidigung nicht auch einen Wahlakt bezüglich der Bundesminister gibt, muss dessen funktionales Äquivalent im Vorschlag durch den Bundeskanzler oder in der Ernennung durch den Bundespräsidenten gesehen werden. Gemäß Art. 65 Satz 1 GG liegt die Richtlinienkompetenz beim Bundeskanzler und er ist dem Bundestag gegenüber verantwortlich, während der Bundespräsident keine parlamentarische Verantwortlichkeit trägt, sondern vielmehr durch die Ge-gezeichnung gem. Art. 58 GG der Bundeskanzler oder ein anderes Mitglied der Regierung für die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten die politische Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament übernimmt, weshalb im Vorschlagsrecht des Bundeskanzlers gem. Art. 64 I GG zugleich dessen grundsätzliche Personalgewalt (das Recht, Anzahl und Identität der zu Bundesministern zu ernennenden Personen zu bestimmen) gesehen sowie aus Art. 64 I und Art. 65 Satz 1 GG die damit eng verbundene grundsätzliche Organisationsgewalt des Bundeskanzlers (das Recht, den Zuschnitt der Ressorts und deren Verteilung an die Bundesminister zu bestimmen) abgeleitet wird. Nach h.L. ist auch auf dieses Wahläquivalent § 15 BWahlG analog anzuwenden (s.o.), so dass vom Bundeskanzler nur zum Bundesminister gewählt bzw. als Bundesminister vorgeschlagen werden könnte, wer am Wahl- bzw. Vorschlagstag Deutscher i.S.v. Art. 116 I GG ist, das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat und bei dem keiner der genannten Ausschlussgründe vorliegt. Ob die Voraussetzungen einer Analogie vorliegen und die Personalgewalt des Bundeskanzlers insofern eingeschränkt ist kann auch hier dahinstehen, da mangels gegenteiliger Informationen davon auszugehen ist, dass die designierten Bundesminister diese Voraussetzungen erfüllen würden und daher auch bei analoger Anwendung des § 15 BWahlG keine Verletzung materiellen Rechts durch die Personalwahl des Bundeskanzlers zu konstatieren wäre.

5. Pflichtminister bzw. Pflichtressorts

Möglicherweise ergibt sich eine Beschränkung der Organisations- und Personalgewalt des Bundeskanzlers aus der Verfassung, gegen die K mit seinen Vorschlägen verstoßen haben könnte. Nach Ansicht des Bundespräsidenten ergibt sich aus der Verfassung, dass das Ressort Verteidigung nicht mit einem anderen Ressort zusammengelegt werden darf, und dass das Finanzressort einem Bundesminister als alleiniges Ressort zu übertragen ist. K hat jedoch S als Minister für die Ressorts Inneres und Verteidigung vorgeschlagen. Als Finanzminister hat er dagegen niemanden vorgeschlagen; vielmehr will K das Ressort Finanzen selbst übernehmen und es organisatorisch als Sonderabteilung in das Bundeskanzleramt eingliedern. Fraglich ist, woraus sich die Beschränkungen ergeben sollten.

Die Ressorts Verteidigung (früher: Krieg) und Finanzen gehören neben den Ressorts Inneres, Äußeres und Justiz zu den traditionellen fachlichen Aufteilungen der Staatsleitung, wie sie sich in Preußen und später im Deutschen Reich im 19. Jahrhundert durchgesetzt hatten. Diese fachlichen organisatorischen Aufteilungen waren im deutschen Bundesstaat bis 1919 dem (Reichs-) Kanzler untergeordnete oberste (Reichs-) Behörden, die von beamteten Staatssekretären geleitet wurden; Minister waren auf Reichsebene verfassungsrechtlich nicht vorgesehen und auch das Organ Regierung war nicht vorgesehen. Wie das Reichskanzleramt wurden diese Fachbehörden als (Reichs-) Ämter bezeichnet, was sich bis heute in der Bezeichnung „Auswärtiges Amt“ gehalten hat (das Bundeskanzleramt ist keine Fachbehörde). In der Reichsverfassung von 1919 wurden dann erstmals auf Reichsebene Minister anerkannt und erstmals das aus dem Reichskanzler und den Reichsministern bestehende Organ der Reichsregierung statuiert (Art. 52), womit die obersten Fachbehörden entsprechend als Ministerien bezeichnet wurden. Aus der historischen Tatsache, dass sich diese fachliche Einteilung in der Staatspraxis bewährt hat, folgt aber keine rechtliche Norm, diese Einteilung auch in Zukunft beachten zu müssen; entsprechendes Verfassungsgewohnheitsrecht ist auszuschließen.

Eine Einschränkung der Organisations- und Personalgewalt des Bundeskanzlers ist somit nur möglich, wenn die heutige Verfassung oder ein einfaches Bundesgesetz diese explizit oder implizit vorsieht. Im Grundgesetz genannt werden nur drei Fachminister bzw. ministerielle Fachbereiche: Der „Bundesminister für Verteidigung“ in Art. 65a GG, der „Geschäftsbereich des Bundesjustizministers“ in Art. 96 II 4 GG sowie der „Bundesminister der Finanzen“ in Art. 108 III 2, Art. 112 Satz 1 und Art. 114 I GG. Diese werden als Pflichtminister bzw. Pflichtressorts bezeichnet. Inwiefern ihre Nennungen jedoch die Organisations- und Personalgewalt des Bundeskanzlers einschränken, ist im Einzelnen durch Auslegung zu ermitteln.

a. Verteidigung

Nach Art. 65a GG hat der Bundesminister für Verteidigung die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte. Die Bestimmung wurde 1956 mit Schaffung der Wehrverfassung in das Grundgesetz eingefügt;¹ in der wiederbewaffneten Bundesrepublik sollten die Streitkräfte einer parlamentarisch verantwortlichen Person unterstehen. Der Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundestag würde die Zuweisung der Befehls- und Kommandogewalt an ein beliebiges Regierungsmitglied gerecht; nötig wäre demnach nur, dass es überhaupt ein zuständiges Regierungsmitglied gibt. Mit dieser Anforderung wäre die von Kanzler K geplante Zusammenlegung der Ressorts Inneres und Verteidigung bei S konform. Möglicherweise ergeben sich aber in systematischer Auslegung weitergehende Organisationsbeschränkungen. Der Art. 65a GG enthielt ursprünglich einen zweiten Absatz, welcher 1968 ohne Veränderung seines normativen Gehalts als Art. 115b GG in den neu geschaffenen Grundgesetzabschnitt Xa zum Verteidigungsfall aufgenommen wurde.² Nach diesem geht mit der Verkündung des Verteidigungsfalls die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler über. Aus dieser Unterscheidung zwischen Befehls- und Kommandogewalt des Bundesministers für Verteidigung in Friedenszeiten einerseits und der Befehls- und Kommandogewalt des Bundeskanzlers im Verteidigungsfall andererseits ergibt sich, dass der Bundeskanzler die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte nicht auch in Friedenszeiten innehaben darf, er also das Verteidigungsressort einem anderen Regierungsmitglied als sich selbst zuteilen muss. Die Zusammenlegung des Verteidigungsressorts mit einem anderen Ressort in der Hand eines Bundesministers bleibt aber auch hiernach zulässig. Das grundsätzliche Verbot des Einsatzes der Streitkräfte im Innern gem. Art. 87a II GG schließlich beschränkt nur die Einsatzmöglichkeit, nicht aber die Regierungsorganisationsmöglichkeiten. K konnte also den S als Minister für die Ressorts Inneres und Verteidigung vorschlagen.

b. Finanzen

Nach Art. 108 III 2 GG stehen das Weisungsrecht und das Aufsichtsrecht des Bundes bei der durch Landesfinanzbehörden ausgeführten Auftragsverwaltung von Steuern, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen, in Abweichung von Art. 85 III und IV GG nicht der Bundesregierung, sondern dem Bundesminister der Finanzen zu. Nach Art. 112 Satz 1 GG bedürfen überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen. Und nach Art. 114 I GG hat der Bundesminister der Finanzen dem Bundestag und dem Bundesrat über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung Rechnung zu legen. Aus diesen Bestimmungen der Finanzverfassung ergibt sich, dass die genannten Zuständigkeiten für Steuern und Bundeshaushalt in der Hand eines einzigen Regierungsmitglieds liegen müssen. Die Beschränkung der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers geht aber nicht so weit, dass das für Finanzen zuständige Regierungsmitglied nicht auch weitere Ressorts leiten dürfte. Fraglich ist aber, ob der Bundeskanzler selbst die Funktion des Bundesfinanzministers übernehmen darf. Es ist nicht ersichtlich, dass mit den Regelungen gerade bezweckt war oder sich anderweitig die Notwendigkeit ergibt, dem Bundeskanzler die Führung des Finanzressorts vorzuenthalten. Auch die parlamentsgesetzlichen Regelungen der §§ 37 und 116 BHO, die ausdrücklich das Bundesministerium der Finanzen betreffen, stehen einer organisatorischen Eingliederung in das Bundeskanzleramt nicht entgegen. K brauchte also keinen Minister für das Ressort Finanzen vorzuschlagen, sondern kann das Ressort selbst übernehmen und es organisatorisch als Sonderabteilung in das Bundeskanzleramt eingliedern.

Die Vorschläge des K verstoßen also nicht gegen Pflichtminister- bzw. Pflichtressortregelungen oder Regelungen des Ressortzuschnitts.

6. Funktionsfähigkeit der Regierung

Zu prüfen ist ferner, ob sich aus dem Verfassungsgut der Funktionsfähigkeit der Regierung eine Einschränkung der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers ergibt. Die Existenz eines Ministers für Inneres und Verteidigung wäre nach Aussage des Bundespräsidenten eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit der Regierung. In der Tat erfordern beide Ressorts eine umfangreiche Ministerialverwaltung. Allerdings ist administrativer Leiter eines Ministeriums ein beamteter Staatssekretär, und die Regierungsmitglieder können die Leitungstätigkeit auf weitere Staatssekretäre verteilen. Administrativ spricht also nichts gegen eine Ressortkonzentration; vielmehr können potenzielle Koordinationsprobleme sogar verringert bzw. bereits gem. Art. 65 Satz 2 GG durch den Minister gelöst werden, so dass nicht mehr gem. Art. 65 Satz 3 GG, § 9 II GOBReg die Regierung entscheiden muss. Entsprechendes gilt für die Wahrnehmung des Ressorts Finanzen durch den Bundeskanzler. Ob im Übrigen ein Regierungsmitglied mit der politischen Leitung seiner Ressorts überfordert ist oder nicht, ist nicht zuvörderst eine Rechtsfrage, sondern eine politische Frage, deren Einschätzung und Entscheidung dem Bundeskanzler obliegt. Umstände, die diese Frage zu einer rechtlichen Frage machen könnten, sind hier nicht ersichtlich.

7. Fachliche Geeignetheit der Vorgeschlagenen

Auch die Frage, ob ein als Minister Vorgeschlagener fachlich geeignet ist, gem. Art. 65 Satz 2 GG das ihm angedachte Ressort innerhalb der Richtlinien des Bundeskanzlers selbständig und unter eigener Verantwortung zu leiten, ist eine dem Bundeskanzler obliegende politische Einschätzung und Entscheidung. Für die Rechtmäßigkeit des Vorschlags ist es somit unerheblich, dass der Bundespräsident den S als fachlich für den Posten des Verteidigungsministers ungeeignet erachtet.

1 Die Wehrverfassung wurde eingefügt durch das 7. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes v. 19.3.1956 (BGBl. I, S. 111).

2 Durch das Siebzehnte Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes v. 24.6.1968 (BGBl. I, S. 709), mit dem die Notstandsverfassung eingefügt wurde.

8. Verstoß gegen Koalitionsvereinbarungen

Weiterhin hat Kanzler K entgegen den Koalitionsvereinbarungen nicht V als Verteidigungsminister vorgeschlagen, sondern will ihn als Bundesminister ohne Geschäftsbereich im Kabinett haben. Allerdings ergeben sich aus der zwischen den politischen Parteien geschlossenen Koalitionsvereinbarung keine rechtlichen Bindungswirkungen für das Verfassungsorgan Bundeskanzler. Zwar war K bereits zum Zeitpunkt der Vereinbarung Parteimitglied des einen Koalitionspartners, doch bindet ihn das nicht in seiner zwischenzeitlich erlangten Eigenschaft als Bundeskanzler.

9. Motiv für die Vorschläge

Schließlich könnte problematisch sein, dass Kanzler K den V als Bundesminister ohne Geschäftsbereich im Kabinett haben will, um den Parteiproporz der Koalitionspartner zu wahren. Allerdings ergibt sich weder aus dem Grundgesetz, noch aus einfachem Bundesgesetz ein Grund, der einer so motivierten Ausübung der Personalgewalt entgegensteht.

Die Ministervorschläge des Bundeskanzlers K sind folglich rechtmäßig.

II. (Nicht-) Ernennung durch den Bundespräsidenten

Zu prüfen ist, ob auch die Ernennung bzw. Nichternennung der Designierten durch den Bundespräsidenten rechtmäßig ist.

1. Ernennung der Designierten

Gemäß Art. 64 I GG werden die Bundesminister auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt. Der Bundespräsident ist also berechtigt, vom Kanzler als Minister vorgeschlagene Personen zu Ministern zu ernennen. Außer S und V hat der Bundespräsident die von Kanzler K vorgeschlagenen zu Ministern ernannt. Auch ist davon auszugehen, dass dies gem. § 2 I BMinG durch Aushändigung einer Ernennungsurkunde geschah. Die Ernennungen erfolgten somit rechtmäßig.

2. Verweigerung der Ernennung von S und V

Fraglich ist, ob der Bundespräsident auch in Bezug auf S und V den Ernennungsvorschlägen des Bundeskanzlers entsprechen müsste, oder ob er ein Weigerungsrecht hat. Art. 64 I GG, wonach die Bundesminister auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten „[ernannt] werden“, ist im Vergleich zu Art. 63 II 2 GG, nach dem der vom Bundestag Gewählte vom Bundespräsidenten „[zu ernennen] ist“, Art. 63 IV 2 GG, demzufolge der Bundespräsident den vom Bundestag Gewählten „[ernennen] muß“, und Art. 67 I 2 GG, demgemäß der Bundespräsident dem Ersuchen des Bundestags entsprechen und den Gewählten „[ernennen] muß“, gerade nicht eindeutig als zwingend formuliert. Ein Weigerungsrecht wäre also vom Wortlaut gedeckt und ist in systematischer Auslegung naheliegend. In Betracht kämen ein Weigerungsrecht aus politischen Gründen sowie ein auf rechtliche Gründe beschränktes Weigerungsrecht.

a. Weigerungsrecht aus politischen Gründen

Ein Weigerungsrecht aus politischen Gründen würde voraussetzen, dass der Bundespräsident zur politischen Mitgestaltung der Bundesregierung berechtigt ist. Die grundsätzliche Personal- und Organisationsgewalt des Bundeskanzlers im Bereich der Bundesregierung kennt allerdings nur rechtliche Begrenzungen (s.o.), und im parlamentarischen Regierungssystem trägt nur der Bundeskanzler die politische Verantwortung gegenüber dem Parlament, während der Bundespräsident vor allem repräsentative Funktion hat und gerade überpolitisch integrierend wirken soll. Gegen ein intendiertes Mitwirken des Bundespräsidenten bei der Personalwahl und Organisation der Regierung spricht zudem der Umstand, dass er diese Mitwirkung nur in eingeschränkter Weise bei der Regierungsbildung, nicht aber bei jeder Regierungsumbildung wahrnehmen könnte, zumal eine Mitwirkung nur bei der Ersternennung eines Ministers (sowie bei der Entlassung eines Ministers) zwingend ist, eine personelle Umbesetzung innerhalb des Kabinetts aber keine Umernennung durch den Bundespräsidenten analog Art. 64 I GG erfordert (siehe auch die obigen Ausführungen zu § 2 III BMinG), auch wenn eine solche in der Staatspraxis oft erfolgt, und eine Umorganisation des Kabinetts durch Organisationserlass des Bundeskanzlers niemals einer Mitwirkung des Bundespräsidenten bedarf. Der Bundespräsident hat also kein Recht, aus rein politischen Gründen die Ernennung eines vom Bundeskanzler zur Ernennung vorgeschlagenen zu verweigern.

Das vom Bundespräsidenten angeprangerte Motiv des Kanzlers, den V zur Wahrung des Parteiproporzes zum Minister ernannt haben zu wollen, sowie die vom Bundespräsidenten behauptete fachliche Ungeeignetheit des S als Verteidigungsminister können als rein politische Erwägungen somit die Weigerung des Bundespräsidenten nicht rechtfertigen.

b. Weigerungsrecht aus rechtlichen Gründen

Der Bundespräsident kann die Ernennung aber möglicherweise aus rechtlichen Gründen verweigern. Gegen eine intendierte rechtliche Prüferfunktion des Bundespräsidenten spricht wiederum, dass er nur an der Ersternennung (und Entlassung) der Minister, nicht aber an einer Umernennung eines Ministers oder der Umorganisation der Regierung zwingend beteiligt ist; zudem ist die Funktion des rechtlichen Prüfers dem Organ Bundesverfassungsgericht zugewiesen, während der Bundespräsident vor allem repräsentative Funktion hat.

Allerdings schließen seine Bindung an Gesetz und Recht gem. Art. 20 III GG sowie der von ihm geleistete Eid nach Art. 56 GG, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes zu wahren und zu verteidigen, es aus, dass er rechtswidrige Ernennungen vornimmt. Es ist jedoch gerade fraglich, ob die Ernennung auch eine Prüfkompetenz und eine Prüfpflicht beinhaltet, die verletzt wird, wenn er trotz rechtlicher Bedenken ernennt, oder die Ernennung ohne Prüfung vorzunehmen ist, so dass er rechtswidrig handelt, wenn er nicht vorschlagsgemäß ernennt. Entsprechendes gilt für die Möglichkeit der Anklage des Bundespräsidenten wegen vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes gem. Art. 61 I 1 GG.

Ähnlich wie bei der Frage des Prüfungsrechts des Bundeskanzlers bei der Ausfertigung von Gesetzen nach Art. 82 I 1 GG könnte man dem Bundespräsidenten bei der Ernennung von Ministern aber ein Weigerungsrecht bei evidenten Rechtsverstößen zuzugestehen haben. Dies kann jedoch dahinstehen, zumal vorliegend die Ministervorschläge des Bundeskanzlers rechtmäßig waren (s.o.), so dass ein Weigerungsrecht des Bundespräsidenten aus rechtlichen Gründen in jedem Fall ausgeschlossen ist.

Der Bundespräsident hätte also auch S und V zu Ministern ernennen müssen.

Die Verweigerung der Ernennung von S und V ist rechtswidrig.

III. Leistung des Amtseides durch den Bundesminister

Von der Leistung des gem. Art. 64 II GG, § 3 BMinG bei der Amtsübernahme vor dem Bundestage von den jeweiligen Bundesministern zu leistenden Amtseides nach Art. 56 GG ist auszugehen.

C. Ergebnis

Die bisherige und geplante Regierungsbildung ist rechtmäßig; allein die Verweigerung der Ernennung von S und V durch den Bundespräsidenten ist rechtswidrig.

2) Mögliches Vorgehen des Bundeskanzlers

Gegen die Weigerung des Bundespräsidenten zur Ernennung von S und V kann der Bundeskanzler im Wege des Organstreitverfahrens gem. Art. 93 I Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG verfassungsgerichtlich vorgehen.

- Zulässigkeit
 - Parteifähigkeit
 - Parteien des Interorganstreits sind die Bundesorgane Bundeskanzler und Bundespräsident.
 - Der Bundeskanzler als Antragsteller ist als oberstes Bundesorgan gem. Art. 93 I Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG sowie § 63 BVerfGG parteifähig.
 - Der Bundespräsident als Antragsgegner ist als oberstes Bundesorgan gem. Art. 93 I Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG sowie § 63 BVerfGG parteifähig.
 - Streitgegenstand
 - Gegenstand des Organstreitverfahrens gem. § 64 I BVerfGG ist die Unterlassung der vorschlagsgemäßen Ernennung von S und V zu Ministern.
 - Antragsbefugnis
 - Die Antragsbefugnis des Bundeskanzlers gem. § 64 I BVerfGG ergibt sich aus der Möglichkeit der Verletzung seiner grundgesetzlichen Personal- und Organisationsgewalt.
 - Form: §§ 23 I, 64 II BVerfGG
 - Frist: § 64 III BVerfGG
 - Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis
 - Fraglich ist, ob die Zulässigkeit des Antrags mangels Rechtsschutzbedürfnisses zumindest teilweise entfielen. Ein Entfallen des Rechtsschutzbedürfnisses ist u.a. anzunehmen, wenn der Antragsteller sich mit seiner Antragstellung in Widerspruch zu eigenem vorangegangenen Verhalten setzen würde. Kanzler K ist Mitglied einer Partei, die mit dem Koalitionspartner vereinbart hat, dass V Verteidigungsminister und S Innenminister werden soll. K möchte nun jedoch V als Bundesminister ohne Geschäftsbereich in der Regierung haben und S als Innen- und Verteidigungsminister. Allerdings ist zwischen den Organen Bundeskanzler und Bundespräsident nicht nur die Ressortverteilung strittig, sondern die Ernennung als solche. Zudem ist der K nicht in seiner zwischenzeitlich erlangten Eigenschaft als Bundeskanzler an Koalitionsvereinbarungen gebunden.

Ein Antrag des Bundeskanzlers zu einem Organstreitverfahren wäre demnach vollumfänglich zulässig.

- Begründetheit
 - Ein Antrag des Kanzlers zum Organstreitverfahren wäre auch begründet, wenn die Unterlassung der vorschlagsgemäßen Ernennung von S und V zu Ministern verfassungswidrig ist und ihn in seiner verfassungsmäßigen Personal- und Organisationsgewalt verletzt, vgl. §§ 67 Satz 1, 64 I BVerfGG. Das ist der Fall (s.o.).

Das Bundesverfassungsgericht würde gem. § 67 Sätze 1 und 2 BVerfGG feststellen, dass die Verweigerung der Ernennung von S und V gegen die aus Art. 64 I und Art. 65 Satz 1 GG abgeleitete Personal- und Organisationsgewalt des Bundeskanzlers im Bereich der Regierung verstößt. Aus dieser Feststellung würde i.V.m. Art. 20 III GG die Pflicht des Bundespräsidenten folgen, die Ernennung von S und V zu Ministern vorzunehmen.