

NomosHandbuch



Hans Hofmann | Volker Busse

Bundeskanzleramt und Bundesregierung

Handbuch für Wissenschaft und Praxis

Mit einem Vorwort von Friedrich Merz

9. Auflage



Nomos

NomosHandbuch

In der Reihe erscheinen herausragende Handbücher aus den Disziplinen und Forschungsfeldern der Sozial- und Geisteswissenschaften. Ausgewiesene Expert:innen legen den jeweils aktuellen theoretischen und methodischen Forschungsstand vor und präsentieren Forschenden, Lehrenden, Studierenden und Praktiker:innen fundiertes Grundlagenwissen aus allen relevanten Fachbereichen. Häufig interdisziplinär konzipiert, folgen die Handbücher einer klaren Struktur und sind gleichermaßen verlässlicher Wissensspeicher, konzises Nachschlagewerk und anregende Referenzquelle.

Hans Hofmann | Volker Busse

Bundeskanzleramt und Bundesregierung

Handbuch für Wissenschaft und Praxis

Mit einem Vorwort von Friedrich Merz

9., vollständig aktualisierte und erweiterte Auflage



Nomos

Bildnachweis: Bildarchiv Preußischer Kulturbesitz, Berlin: S. 23; Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus: S. 30; Märkisches Museum, Berlin (Max Missmann, 1927): S. 35; Schultes Frank Architekten PartmbB im Auftrag des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung: S. 45; alle übrigen Abbildungen (soweit nicht als Selbstfertigung bezeichnet): Bundesbildstelle des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung bzw. Bundeskanzleramt, Berlin.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-3321-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-6255-7 (ePDF)



Onlineversion
InLibra

9., vollständig aktualisierte und erweiterte Auflage 2026

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2026. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort des Bundeskanzlers Friedrich Merz

Das Grundgesetz ist das Fundament unseres Staatswesens und prägt seit nunmehr 76 Jahren die politische Kultur und die Staatspraxis Deutschlands. Unsere Verfassung setzt Grundlage und Rahmen für das Regierungshandeln in Bund und Ländern. Dem Bundeskanzleramt kommt dabei innerhalb unseres Regierungssystems eine Schlüsselrolle für die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung zu. Als oberste Bundesbehörde unter Leitung des Chefs des Bundeskanzleramtes unterstützt es den Bundeskanzler bei der Wahrnehmung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben. Zudem wirkt das Bundeskanzleramt auf eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und dem Parlament einerseits sowie zwischen Bund und Ländern andererseits hin.

Als Dienstsitz des Bundeskanzlers kommt dem Bundeskanzleramt auch architektonisch ein hoher Wiedererkennungs- und Symbolwert zu: Es ist die Regierungszentrale der Bundesrepublik Deutschland. Ob als Ort der wöchentlichen Kabinettsitzungen oder als repräsentativer Rahmen für Staatsbesuche: Das ikonische Gebäude am Spreebogen steht im In- und Ausland als Symbol für die Politik der Bundesregierung. Die eindrucksvolle Architektur sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Aufgabe des Bundeskanzleramtes sich nicht in Protokoll und Repräsentation erschöpft. Vielmehr ist das Bundeskanzleramt auch die zentrale treibende Kraft für die Umsetzung des politischen Programms der jeweiligen Bundesregierung. Dies ist für das reibungslose Funktionieren der Regierungsmaschinerie unerlässlich. Das Amt hat überdies auch eine dienende Funktion: Es unterrichtet den Bundeskanzler über die laufenden Fragen der Innen- und Außenpolitik sowie die Arbeit der Bundesregierung. Das Büro des Bundeskanzlers achtet darauf, dass die Entscheidungen des Bundeskanzlers umgesetzt werden.

Es war und es ist Aufgabe der Bundesregierung, durch ihr Handeln Krisen und Herausforderungen angemessen zu begegnen. Diese Aufgabe verlangt auch immer wieder organisatorische Anpassungen und Umstrukturierungen innerhalb der Bundesregierung, welche sich in den Organisationsstrukturen der Ministerien und Behörden widerspiegeln. Die Organisationsstruktur des Bundeskanzleramtes als Regierungszentrale ist dabei ein Konstruktionsplan der Organisation der Bundesregierung insgesamt. Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes haben sich mit dem politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel immer wieder politische Prioritäten verschoben und neue Politikfelder eröffnet. Dementsprechend haben sich auch das Bundeskanzleramt und die Bundesregierung stets weiterentwickelt.

Mit dem bereits in 9. Auflage vorliegenden Buch zeichnen die Autoren, selbst ehemalige langjährige Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes, die Entwicklung der Regierungszentrale seit den Anfängen nach und schreiben zugleich ein spannendes Kapitel der politischen Geschichte Deutschlands fort. Für diesen Beitrag zur politischen Bildung danke ich den Autoren und wünsche eine aufschlussreiche Lektüre.

*Ihr
Friedrich Merz*

Vorwort der Verfasser zur 9. Auflage

Nach Schaffung der deutschen Einheit und der politischen Wende in Europa 1989/90 wuchs das Interesse im In- und Ausland an Insider-Informationen zum deutschen Regierungssystem, insbesondere zum Bundeskanzleramt. Vor diesem Hintergrund ist die 1. Auflage dieses Buches im Jahre 1994 entstanden. Die Folgeauflagen berücksichtigen die zwischenzeitlichen Entwicklungen auf politischem und organisatorischem, aber auch auf architektonischem Gebiet. Dies gilt insbesondere für die Koalitions- und Kanzlerwechsel der Jahre 1998, 2005, 2013, 2021 und vor allem 2025 sowie für den Umzug des Parlaments und der wichtigsten Regierungsfunktionen von Bonn nach Berlin.

Die Neuauflage bildet die Bundesregierung und das Bundeskanzleramt nach den Bundestagswahlen von 2025 mit der anschließenden Regierungsneubildung ab. Mit dem Ende der „Ampel“-Regierungskoalition im November und der gescheiterten Vertrauensfrage im Dezember 2024 kam es im Februar 2025 zu einer vorgezogenen Bundestagswahl. Nach einer 3 ½-jährigen Amtsdauer des Bundeskanzlers Olaf Scholz hat sich sowohl ein Kanzlerwechsel zu Bundeskanzler Friedrich Merz als auch ein Koalitionswechsel vollzogen. Text und Fotos der Neuauflage berücksichtigen die mit dieser neuen Regierungsbildung von CDU, CSU und SPD im Jahr 2025 geschaffene Situation. Das Buch ist damit auf den neuesten Stand gebracht. Es illustriert die Arbeit von Regierung und Regierungszentrale im Gebäude des Bundeskanzleramtes im Berliner Spreebogen, geht aber auch auf den 2. Dienstsitz des Amtes im Palais Schaumburg in Bonn ein. Beide Verfasser haben seit den Voraufgaben das Werk stetig aktualisiert, gründlich überarbeitet und erheblich angereichert. Überdies haben sie dem Buch alle besonders bedeutsamen Regelungen aus Gesetzen und Geschäftsordnungen angefügt, die für die Arbeit der Bundesregierung, insbesondere ihre Organisation und ihre Zusammenarbeit mit anderen Verfassungsorganen, von Bedeutung sind. Darüber hinaus sind einige Regelwerke angefügt, die für das Gesetzgebungsverfahren im nationalen, aber auch im europäischen Kontext wichtig sind. So ist das Buch zu einem breit gefächerten Handbuch ausgebaut und aufgewertet. Durch ihre praktische Erfahrung konnten die Verfasser dafür Sorge getragen, dass die Darstellung bis in die jüngste Zeit aktuell ist.

Die Verfasser sind durch verschiedene Mitarbeiter der Bundesregierung, insbesondere des Bundeskanzleramtes, mit Informationen unterstützt worden. Ihnen allen und insbesondere Herrn Staatssekretär Dr. Jörg Semmler gilt ganz herzlicher Dank.

Berlin/Bonn im August 2025
Prof. Dr. Hans Hofmann / Dr. Volker Busse

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis (Auswahl)	17
Kapitel 1 Das Amt des Bundeskanzlers und das Bundeskanzleramt im geschichtlichen Überblick – Über das Reichskanzleramt zum Bundeskanzleramt –	19
Kapitel 2 Der räumliche Sitz des Bundeskanzlers gestern und heute und der Sitz des Reichskanzlers im Rückblick	31
Kapitel 3 Die rechtliche Stellung von Bundeskanzler, Bundesministern und Bundesregierung sowie die Funktionen des Bundeskanzleramtes	45
Kapitel 4 Organisation und Arbeitsweise des Bundeskanzleramtes im Einzelnen	129
Kapitel 5 Die Rolle der Staatsminister, Beauftragten und des Nationalen Sicherheitsrats im Bundeskanzleramt	161
Kapitel 6 Die bisherigen Bundeskanzler, die Chefs des Bundeskanzleramtes, die Parlamentarischen Staatssekretäre/Staatsminister beim Bundeskanzler, sonstiger Leitungsbereich und Rückblick auf frühere Reichsregierungen	199
Kapitel 7 Die rechtlichen Rahmenbedingungen – Verfassungsrecht, Gesetze und Geschäftsordnungen	249
Kapitel 8 Beispiel für einen Gesetzentwurf Bundesregierung (mit Stellungnahmen des Normenkontrollrates und des Bundesrates, Gegenäußerung der Bundesregierung, Beschlussempfehlung und Bericht des federführenden Bundestagsausschusses (Finanzausschuss) und Gesetz)	461

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Bundeskanzlers Friedrich Merz	5
Vorwort der Verfasser zur 9. Auflage	7
Abkürzungsverzeichnis (Auswahl)	17
Kapitel 1 Das Amt des Bundeskanzlers und das Bundeskanzleramt im geschichtlichen Überblick – Über das Reichskanzleramt zum Bundeskanzleramt –	19
A. Die Stellung des Bundeskanzlers und des Reichskanzlers nach den Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs	19
I. Norddeutscher Bund 1867–1871	19
II. Deutsches Reich 1871–1918	20
III. Weimarer Republik 1919–1933	24
B. Die Reichskanzlei von 1933 bis 1945	26
I. Zusammenbruch der Weimarer Republik	26
II. Stellung der Reichskanzlei	26
C. Die Direktoralkanzlei Frankfurt 1948 bis 1949	27
D. Neubeginn unter dem Grundgesetz in Bonn	28
Kapitel 2 Der räumliche Sitz des Bundeskanzlers gestern und heute und der Sitz des Reichskanzlers im Rückblick	31
A. Wilhelmstraße in Berlin	32
B. Direktoralkanzlei in Frankfurt und neuer Regierungssitz in Bonn	33
C. Palais Schaumburg	34
D. Bundeskanzleramt in Bonn und Gästehaus Meseberg	37
I. Bau der Planungsgruppe Stieldorf	37
II. Kanzlerbungalow	38
III. Gästehaus Schloss Meseberg	39
E. Bundeskanzleramt in Berlin	40
I. Vorläufer und Zwischenlösungen	40
II. Der Neubau im Spreebogen	41
F. Ministeriumsgebäude früher in Bonn und nunmehr in Berlin	43
I. In Bonn	43
II. In Berlin	44

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 3 Die rechtliche Stellung von Bundeskanzler, Bundesministern und Bundesregierung sowie die Funktionen des Bundeskanzleramtes	45
A. Stellung des Bundeskanzlers und der Bundesregierung nach dem Grundgesetz	46
I. Allgemeines	46
II. Zusammensetzung, Bildung und Auflösung der Bundesregierung	48
B. Der Bundeskanzler, die Bundesminister und die Organisation der Bundesregierung	52
I. Rechte des Bundeskanzlers	53
1. Richtlinienkompetenz	53
2. Leitungskompetenz	74
3. Organisationsgewalt	74
II. Rechte der Bundesminister	75
1. Rechte innerhalb der Bundesregierung	75
2. Rechte in ihrem Geschäftsbereich	76
III. Pflichten der Mitglieder der Bundesregierung	76
1. Allgemeine und verfassungsrechtliche Pflichten	77
2. Einfachgesetzliche besondere Pflichten	78
3. Politische Verantwortung	79
4. Pflichten gegenüber Regierung einerseits und Partei andererseits	79
IV. Organisationsprinzipien der Bundesregierung	80
C. Funktionen des Bundeskanzleramtes	82
I. Im Verhältnis zum Bundeskanzler	82
II. Im Verhältnis zum Kabinett	83
III. Im Verhältnis zu den Ressorts	83
IV. Im Verhältnis zu Bundestag und Bundesrat	84
1. Beim Gesetzgebungsverfahren	84
2. Beim Verfahren gemäß Art. 113 GG	86
3. Bei parlamentarischen Fragen	87
4. Beim Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften	88
V. Im Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht	88
VI. Im sonstigen Außenverhältnis	89
D. Die Bundesministerien	90
I. Allgemeines	90
II. Zahl der Bundesministerien und Struktur der Bundesregierung zwischen 1949 und heute	91
III. Reformüberlegungen und wesentliche Veränderungen	93
IV. Struktur nach Herstellung der deutschen Einheit 1990 und den Hauptstadtentscheidungen für Berlin	95
V. Beauftragte	96

E.	Kabinettsitzungen	99
I.	Bedeutung, Ablauf, Abstimmungsverhalten, Vertraulichkeit	99
1.	Bedeutung	99
2.	Ablauf	102
3.	Abstimmungsverhalten	103
4.	Besondere Rechte einzelner Bundesminister	104
5.	Vertraulichkeit	105
II.	Umlaufverfahren/TOP-1-Listen-Verfahren	106
III.	Vorbereitung der Kabinettsitzungen	106
1.	Ressortabstimmung im Vorfeld des Kabinetts	106
2.	Gesetzesvorlagen	108
3.	Kabinettsvorlagen und Bundeskanzleramt	109
IV.	Nachbereitung der Kabinettsitzungen	110
F.	Kabinettsausschüsse und sonstige Koordinierungsgremien	111
I.	Kabinettsausschüsse	111
II.	Staatssekretärsausschüsse	114
III.	Sonstige Gremien und wiederkehrende Konferenzen - Koalitionsausschuss	115
G.	Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung, Bundestag und Fraktionen	120
I.	Allgemeines	120
II.	Zusammenarbeit mit der die Bundesregierung tragenden Parlamentsmehrheit	121
III.	Rechte und Pflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag	125
Kapitel 4 Organisation und Arbeitsweise des Bundeskanzleramtes im Einzelnen		129
A.	Überblick über die organisatorische Entwicklung des Bundeskanzleramtes seit 1949	129
B.	Die anderen obersten Bundesbehörden im Geschäftsbereich des Bundeskanzlers	139
I.	Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	139
II.	Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	141
C.	Organisation des Bundeskanzleramtes heute	143
I.	Leitungsbereich des Bundeskanzlers und des Chefs des Bundeskanzleramtes	143
II.	Besondere Arbeitsbereiche mit Leitungsfunktionen	144
III.	Fachebene	144
D.	Aufgabenerledigung durch das Bundeskanzleramt und Arbeitsweise	145
I.	Leitungsbereich	145
II.	Koordinierung/Ressortbetreuung	150
III.	Querschnittsfunktionen	153
IV.	Kommunikation, Information, Öffentlichkeitsarbeit	154
V.	Planung	156
VI.	Zentralverwaltung	156

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 5	Die Rolle der Staatsminister, Beauftragten und des Nationalen Sicherheitsrats im Bundeskanzleramt	161
A.	Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	161
	I. Aufgaben	163
	II. Begleitung von Gesetzgebungsprozessen	164
	III. Kunst- und Kulturförderung	165
	IV. Die Aufgaben im Bereich Medien und Film	168
	V. Erinnerungskultur als eigene Aufgabe	169
	VI. Die Organisation des Beauftragten für Kultur und Medien als oberste Bundesbehörde	171
	VII. Die Rolle des Beauftragten für Kultur und Medien im föderalen System Deutschlands	171
B.	Der Nationale Normenkontrollrat	172
	I. Aufgabe: Gesetzesfolgenabschätzung	173
	II. Gegenstand der Prüfung: Gesetze, Verordnungen, EU-Vorhaben, BMF-Schreiben	175
	III. Arbeitsweise	176
	IV. Verfahren	180
	V. Der Normenkontrollrat auf europäischer und internationaler Ebene	182
	VI. Ausblick	183
C.	Die Staatsministerin für Sport und Ehrenamt	184
D.	Der Beauftragte der Bundesregierung für die Nachrichtendienste	188
	I. Aufgaben	189
	II. Parlamentarische Kontrolle	190
E.	Der deutsche G7/G20-Sherpa und der Sherpa-Stab	190
	I. Aufgaben	190
	II. Arbeitsweise	191
	III. Entwicklungen	192
	IV. G7/ G20 Präsidentschaft	193
	V. Ausblick	196
F.	Der Nationaler Sicherheitsrat	197
Kapitel 6	Die bisherigen Bundeskanzler, die Chefs des Bundeskanzleramtes, die Parlamentarischen Staatssekretäre/Staatsminister beim Bundeskanzler, sonstiger Leitungsbereich und Rückblick auf frühere Reichsregierungen	199
A.	Die bisherigen Bundeskanzler	199
B.	Die bisherigen Chefs des Bundeskanzleramtes	220
C.	Die bisherigen Parlamentarischen Staatssekretäre/Staatsminister beim Bundeskanzler, beamtete Staatssekretäre und sonstiger LeitungsbereichDie	221
D.	Die bisherigen Bundesregierungen der Bundesrepublik Deutschland	224

E.	Die früheren Reichskanzler und die Leiter von Bundeskanzler-Amt, Reichskanzleramt und Reichskanzlei des Deutschen Reiches von 1871 bis 1918 und der Weimarer Republik	246
Kapitel 7	Die rechtlichen Rahmenbedingungen – Verfassungsrecht, Gesetze und Geschäftsordnungen	249
A.	Verfassungsrechtliche Regelungen	249
	VI. Die Bundesregierung.....	249
B.	Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg)	253
	I. Der Bundeskanzler	253
	II. Stellvertretung des Bundeskanzlers	254
	III. Die Bundesminister	254
	IV. Die Bundesregierung.....	255
C.	Rahmenregelung für den Geschäftsablauf der Kabinettausschüsse der Bundesregierung	260
D.	Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)	262
E.	Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (BMinG)	305
F.	Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG)	316
G.	Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT)	319
H.	Die Geschäftsordnung des Bundesrates (GOBR)	390
I.	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG)	407
J.	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)	416
K.	Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss (GOGemA)	423
L.	Das Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz, ParlBG)	427
M.	Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Vermittlungsausschuss (GOVA)	429
N.	Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz, PKGrG)	431

Inhaltsverzeichnis

O.	Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz, PUAG)	438	
P.	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz, IntVG)	449	
Q.	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (NormenkontrollratsGes, NatNKRK)	453	
R.	Beschluss der Bundesregierung vom 27. August 2026	457	
Kapitel 8 Beispiel für einen Gesetzentwurf Bundesregierung (mit Stellungnahmen des Normenkontrollrates und des Bundesrates, Gegenäußerung der Bundesregierung, Beschlussempfehlung und Bericht des federführenden Bundestagsausschusses (Finanzausschuss) und Gesetz)			461
Gegenstand: Entwurf eines Gesetzes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland			463
Entwurf eines Gesetzes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland			474
Beschlussempfehlung und Bericht es federführenden Bundestagsausschusses (Finanzausschuss)			504
Gesetz für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland			520
Schlussbemerkung:			523
Literaturverzeichnis			525
Sachregister			533

Kapitel 1

Das Amt des Bundeskanzlers und das Bundeskanzleramt im geschichtlichen Überblick

– Über das Reichskanzleramt zum Bundeskanzleramt –

Abstract | Die Bundesregierung ist eine der drei Säulen im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes. An ihrer Spitze steht der Bundeskanzler. Für die Funktionsfähigkeit des Regierungssystems ist von Bedeutung, dass die rechtliche Stellung des Regierungssystems – auch unter Berücksichtigung historischer Erfahrungen – dementsprechend ausgeprägt ist. Im deutschen Regierungssystem ist diese im Vergleich zu anderen demokratischen Staaten relativ stark. Das folgende Kapitel stellt dar, dass und wie sich dies für ihn und sein Amt seit der Reichsgründung im 19. Jahrhundert entwickelt hat.

A. Die Stellung des Bundeskanzlers und des Reichskanzlers nach den Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs	2
I. Norddeutscher Bund 1867–1871	2
II. Deutsches Reich 1871–1918	7
III. Weimarer Republik 1919–1933	19
B. Die Reichskanzlei von 1933 bis 1945	27
I. Zusammenbruch der Weimarer Republik	27
II. Stellung der Reichskanzlei	29
C. Die Direktorialkanzlei Frankfurt 1948 bis 1949	30
D. Neubeginn unter dem Grundgesetz in Bonn	34

Der Bundeskanzler leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Zur Erfüllung seiner Aufgaben ist ihm das Bundeskanzleramt zugeordnet. Die Regelungen des Grundgesetzes über den Bundeskanzler und die Bundesregierung sind geschaffen worden vor dem Hintergrund geschichtlicher Erfahrungen in früheren deutschen Verfassungen. Ein Blick in diese Geschichte kann das Verständnis der heutigen Regelungen zum Bundeskanzler und zum Bundeskanzleramt erleichtern.

A. Die Stellung des Bundeskanzlers und des Reichskanzlers nach den Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs

I. Norddeutscher Bund 1867–1871

Stellung des Bundeskanzlers

Die erste deutsche Verfassung, die zum Amt eines Bundeskanzlers führte, war die des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867. Diese Verfassung wurde geschaffen, nachdem sich 1866 Preußen und

Kapitel 1 Geschichtlicher Überblick

die übrigen deutschen Staaten nördlich des Mains zum Norddeutschen Bund zusammengeschlossen hatten und einen Bundesstaat bildeten. Dieser Bund vereinigte Preußen und 21 weitere Länder. Die Verfassung des Bundes sicherte Preußen Vorherrschaft, indem sie ihm 17 von 43 Stimmen im Bundesrat (und damit eine Sperr-Minorität gegen Verfassungsänderungen) zuwies und regelte, dass das »Bundespräsidium« der Krone Preußens zustand.

- 3 Der Verfassungsentwurf sah vor, dem Bundesrat, der Vertretung der einzelnen Staaten, neben seinen Befugnissen bei der Gesetzgebung auch die Funktion einer Bundesregierung zu geben. Der Bundeskanzler sollte nur Unterstaatssekretär im preußischen Außenministerium sein und den Vorsitz und die Geschäftsführung im Bundesrat haben. Eine eigene parlamentarische Verantwortlichkeit sollte er danach nicht tragen. Für den Bundesrat als Bundesregierung hätte demnach eine parlamentarische Verantwortlichkeit nur insofern bestanden, als die Vertreter der einzelnen staatlichen Regierungen ihren Landtagen verantwortlich waren.
- 4 Gegen diese Konstruktion wandte sich die Mehrheit des Reichstages. Sie wollte ein selbständiges, dem Reichstag unmittelbar verantwortliches Ministerkollegium. Sie erreichte, dass in der Verfassung des Norddeutschen Bundes folgende Regelungen aufgenommen wurden:
- 5 Der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung von dessen Geschäften wurden dem Bundeskanzler zugewiesen; dieser war vom König von Preußen zu ernennen (Art. 15). Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums (also des Königs von Preußen) bedurften zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, »welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt« (Art. 17). Durch diese Verantwortlichkeit wurde der Bundeskanzler zu einem eigenen obersten Organ des Norddeutschen Bundes erhoben.

Der preußische Ministerpräsident und Außenminister Otto von Bismarck selbst übernahm das Amt des Bundeskanzlers und gab ihm entsprechendes Gewicht.

Bundeskanzleramt: Beginn einer eigenen Verwaltung im Bund

- 6 Am 12. August 1867 wurde die erste und zunächst auch einzige oberste Behörde des Norddeutschen Bundes errichtet, das »Bundeskanzler-Amt«. Ministerielle Geschäfte des Bundes wurden nunmehr nicht insgesamt von preußischen Ministerien miterledigt, sondern überwiegend durch eine bundeseigene, dem Bundeskanzler zugeordnete Behörde. Mit Ausnahme der Angelegenheiten des Auswärtigen und der Marine, die weiterhin von preußischen Ministerien wahrgenommen wurden, war diese Behörde Verwaltungsspitze für alle Bundesangelegenheiten. Dies war der Beginn einer bundesstaatlichen Regierung mit einem eigenen Verwaltungsapparat. Präsident des neu geschaffenen Bundeskanzleramtes wurde Rudolf Delbrück, der vorher die Handelsabteilung im Preußischen Handelsministerium geleitet hatte.

II. Deutsches Reich 1871–1918

Reichskanzler

- 7 Die Verfassung des Deutschen Reichs (Bismarcksche Reichsverfassung) vom 16. April 1871 (RGBl. S. 63) übernahm fast wortlautgleich die Regelungen der Verfassung des Norddeutschen Bundes. Das Deutsche Reich erweiterte den Bund um die süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg und Baden

und veränderte das Stimmenverhältnis im Bundesrat dahin, dass Preußen nun 17 von 58 Stimmen zugeteilt waren (allerdings immer noch eine Sperr-Minorität gegen Verfassungsänderungen). Das »Präsidium des Bundes« wies die Verfassung weiterhin dem König von Preußen zu, der nunmehr den Namen Deutscher Kaiser erhielt. Der Bundeskanzler erhielt die Bezeichnung Reichskanzler; seine Rechtsstellung blieb aber unverändert.

Erst durch Gesetz vom 28. Oktober 1918 (sog. Parlamentarisierungsgesetz) (RGBl. S. 1274) wurde eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auch gegenüber dem Parlament geregelt. In Art. 15 der Reichsverfassung wurde ausdrücklich die Regelung aufgenommen, dass der Reichskanzler zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstages bedarf und für seine Amtsführung außer dem Bundesrat auch dem Reichstag verantwortlich ist. 8

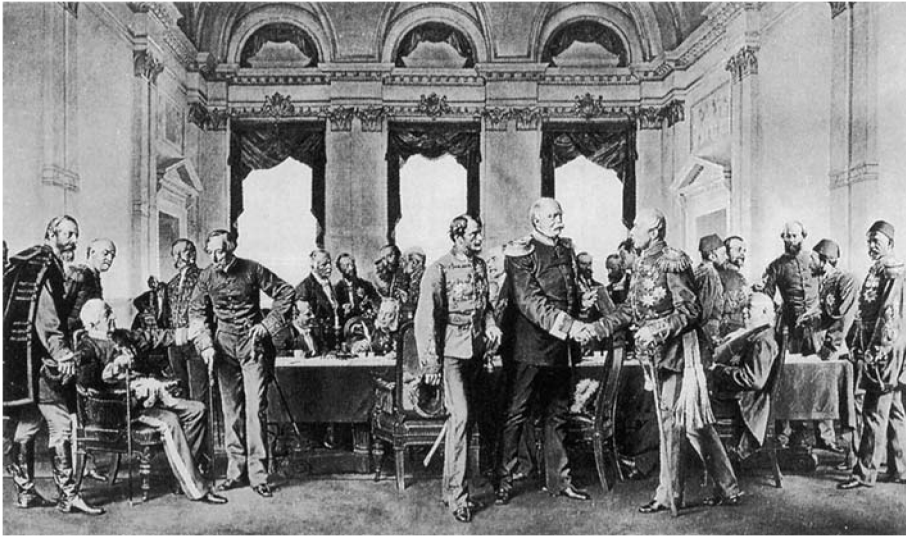


Abbildung 1.1: Die Unterzeichnung des Berliner Vertrages 1878 in der Reichskanzlei Wilhelmstr. 77 (Gemälde, Anton von Werner).

Bismarcksche Reichsverfassung
Vom 16. April 1871
Auszug

Art. 15 (Reichskanzler) Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte stehen dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.

Art. 16 (Behandlung der Vorlagen) Die erforderlichen Vorlagen werden nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrates im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, wo sie durch Mitglieder des Bundesrates oder durch besondere von letzterem zu ernennende Kommissarien vertreten werden.

Art. 17 (Anordnungen und Verfügungen des Kaisers; Gegenzeichnung) Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

Abbildung 1.2: Auszug aus Bismarckscher Reichsverfassung (Selbstfertigung).

Reichskanzleramt: Keimzelle einer gegliederten Bundesverwaltung

- 9 Das Bundeskanzler-Amt wurde am 12. Mai 1871 in Reichskanzleramt umbenannt. Der Präsident des ehemaligen Bundeskanzleramtes, Delbrück, wurde in das neue Amt übernommen und behielt dieses bis 31. Mai 1876 bei.
- 10 Das Bundeskanzleramt, das zunächst mehr als zentrales Verwaltungsbüro des Bundeskanzlers angelegt war, entwickelte sich als Reichskanzleramt immer mehr in Richtung eines Ministeriums. Der Zentralabteilung und den Abteilungen I und II, die bereits im Bundeskanzleramt vorhanden waren,

wurde eine Abteilung III hinzugefügt, die als oberste Verwaltungsbehörde für das neue »Reichsland« Elsass- Lothringen zuständig war. 1874 wurde die Abteilung IV hinzugefügt, die Rechtsabteilung.

Das Reichskanzleramt war Keimzelle einer gegliederten Bundesverwaltung für alle Aufgabengebiete mit Ausnahme der Außenpolitik und Angelegenheiten der Marine. Bereits am 4. Januar 1870 (also noch in der Zeit des Norddeutschen Bundes) war als zweite oberste Bundesbehörde das Auswärtige Amt geschaffen worden. Es übernahm vom preußischen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten die insoweit bestehenden Bundeszuständigkeiten. Die Aufgaben des Oberkommandos der Marine und der Marineverwaltung wurden am 1. Januar 1872 vom Preußischen Marineministerium auf die Kaiserliche Admiralität und 1889 auf das Reichsmarineamt als oberste Marineverwaltungsbehörde übertragen. Aus dem Auswärtigen Amt ging ferner das Reichskolonialamt hervor. 11

Ausgliederung von Spezialverwaltungen, aber noch keine Ressorts

Für alle übrigen Angelegenheiten des Bundes war zunächst das Bundeskanzleramt zuständig. Aus ihm wurden nach und nach Spezialzuständigkeiten ausgegliedert: 12

- 1873 das Reichseisenbahnamt
- 1876 der Generalpostmeister (ab 1880 Reichspostamt)
- 1877 das Reichsjustizamt
- 1879 das Reichsschatzamt

Auch die Behörden der Reichsbank (Reichsbankdirektorium und Reichsbankkuratorium) wurden als selbständige Reichsbehörden geschaffen; sie waren dem Reichskanzler untergeordnet, dem Reichskanzleramt aber gleichgestellt. 13

Bei diesen Behörden handelte es sich nicht um eigenständige Ressorts; vielmehr waren sie dem Reichskanzler als dem einzigen Reichsminister untergeordnet. Leiter der Reichsämtler waren in der Regel Staatssekretäre. Infolge der Zunahme von Arbeitslast und Verantwortung ergab sich für den Reichskanzler die Notwendigkeit von Entlastung. Durch Reichsgesetz vom 17. März 1878 (sog. Stellvertretergesetz) wurde das Amt des Reichsvizekanzlers (Generalstellvertreter) eingeführt und die Möglichkeit geschaffen, bestimmte Aufgaben den Vorständen der Reichsbehörden zu übertragen. Die Staatssekretäre konnten also zu ständigen Vertretern des Reichskanzlers auf ihren jeweiligen Aufgabengebieten bestellt werden. Der Reichskanzler behielt aber die Befugnis, »jede Amtshandlung auch während der Dauer der Stellvertretung selbst vorzunehmen.« 14

Vom Reichskanzleramt zum Reichsamt des Innern und zur Reichskanzlei

Durch die Vergrößerung des Reichskanzleramtes einerseits und die Ausgliederung selbständiger oberster Behörden andererseits wandelte sich immer mehr die inhaltliche Struktur des Amtes. Der Charakter des persönlichen Büros für den Reichskanzler trat in den Hintergrund; das Amt entwickelte sich zu einer Behörde für alle inneren Angelegenheiten, die nicht ausgegliederten Spezialbehörden zugewiesen waren. 15

So war es konsequent, dass das Reichskanzleramt zum »Reichsamt des Innern« umgewandelt wurde und an seine Spitze der »Staatssekretär des Innern« trat. Dies geschah auf Vorschlag des Reichskanzlers durch Erlass des Kaisers vom 24. Dezember 1879. Der Veränderungsprozess im Reichskanzleramt hatte deutlich gemacht, dass einerseits eine Verselbstständigung des Amtes erforderlich war, das nunmehr die Bezeichnung Reichsamt des Innern trug, dass andererseits aber die Notwendigkeit eines 16

Kapitel 1 Geschichtlicher Überblick

persönlichen Büros für den Reichskanzler bestand. Deshalb hatte der Reichskanzler bereits während der Beratungen des Haushalt 1878/79 einen dahingehenden Antrag gestellt. Durch Kabinettsordre vom 18. Mai 1878 erteilte der Kaiser die Genehmigung zur »Errichtung eines zur unmittelbaren Verfügung des Reichskanzlers stehenden Central-Bureaus, welches den Namen ›Reichskanzlei‹ führt«.

- 17 Diese Reichskanzlei bestand anfangs aus einem Vortragenden Rat als Leiter und aus drei weiteren Hilfskräften. Erster Leiter wurde der ehemalige Landrat Tiedemann aus Mettmann, vormals freikonservativer Abgeordneter des preußischen Abgeordnetenhauses. Ihm folgten bis 1918 noch weitere neun Chefs der Reichskanzlei. Aufgabe der Reichskanzlei war es, den Verkehr des Reichskanzlers mit den ihm unterstehenden Chefs der Reichsbehörden zu vermitteln, den Reichskanzler zu informieren, seine Aufträge auszurichten und ihn bei der persönlichen Wahrnehmung seiner eigenen Funktionen zu unterstützen.
- 18 Die Zahl der Mitarbeiter der Reichskanzlei stieg bis zu Bismarcks Ausscheiden im Jahre 1890 auf acht, danach bis 1914 auf zwanzig und bis 1918 auf fünfundzwanzig, davon nur vier höhere Beamte. 1907 wurde der Leiter der Reichskanzlei in den Rang eines Unterstaatssekretärs erhoben.

III. Weimarer Republik 1919–1933

Reichskanzler

- 19 Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (Weimarer Verfassung) (RGBl. S. 1383) führte die Republik ein, sah aber trotz ihrer Abkehr von der Monarchie eine relativ starke Stellung des Staatsoberhauptes, des Reichspräsidenten, aber auch die Stärkung des Reichstages vor.
- 20 Im Verhältnis der obersten Staatsorgane zueinander war die Stellung der Reichsregierung gekennzeichnet durch Abhängigkeit nach beiden Seiten: Gemäß Art. 53 wurden der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen. Art. 54 bestimmte, dass der Reichskanzler und die Reichsminister zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags bedurften; jeder von ihnen wurde zum Rücktritt verpflichtet, wenn der Reichstag ihm durch ausdrücklichen Beschluss sein Vertrauen entzieht. Nach damaliger verfassungsrechtlicher Auffassung bedurfte es zur Ernennung einer Regierung keiner ausdrücklichen Vertrauensaussage des Reichstags; vielmehr wurde davon ausgegangen, dass die Reichsregierung das Vertrauen des Reichstages hatte, bis das Gegenteil durch ein Misstrauensvotum des Reichstags bewiesen war. Dies betonte zusätzlich die Stärke des Reichspräsidenten gegenüber dem Reichstag.

Schwache verfassungsrechtliche Stellung von Reichsregierung und Reichskanzler

- 21 Schwach angelegt war die verfassungsrechtliche Stellung der Reichsregierung und des Reichskanzlers: Durch – destruktive – Misstrauensbeschlüsse konnte der Reichstag jederzeit den Reichskanzler zum Rücktritt zwingen, ohne dass die Mehrheitsfähigkeit eines anderen Bewerbers für das Amt des Reichskanzlers gesichert war. Misstrauensbeschlüsse, aus denen der Zwang zum Rücktritt folgte, waren sogar gegen jeden einzelnen Reichsminister möglich. Dies erschwerte die Kabinettbildungsaufgabe des Reichskanzlers ganz beträchtlich.

Die Folge dieser verfassungsrechtlichen Konstruktion waren instabile, relativ schwache Regierungen, so dass länger angelegte konsistente Politik erheblich erschwert war. Bis 1933 lösten insgesamt 21 Kabinette einander ab. 22

Reichsregierung: erstmals gilt Ressortprinzip

Während der Reichskanzler der Bismarckschen Verfassung einziger Minister war, kam es nach dem Zusammenbruch infolge des ersten Weltkriegs erstmals zur Bildung einer Regierung. Bereits am 10. Februar 1919 beschloss die Weimarer Nationalversammlung, dass der Reichspräsident Reichsminister zu berufen habe, die zu ihrer Amtsführung des Vertrauens der Volksvertretung bedürften und dieser auch unmittelbar verantwortlich seien. Durch Erlass des Reichspräsidenten vom 21. März 1919 wurde z. B. für das bisherige Reichsamt des Innern die Bezeichnung »Reichsministerium des Innern« festgestellt. 23

Art. 56 der Weimarer Verfassung gab dem Reichskanzler die Kompetenz zur Bestimmung der Richtlinien der Politik, räumte aber zugleich jedem Reichsminister innerhalb dieser Richtlinien die Kompetenz ein, »den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag« zu leiten. Das Unterordnungsverhältnis der Reichsämters gegenüber dem Reichskanzler nach der Bismarckschen Verfassung wurde also erstmals durch eine eigene Ressortverantwortung selbständiger Ministerien ersetzt. 24

Reichskanzlei: Amt für Kanzler und Regierung

Seit der Bildung von Reichsregierungen veränderte sich die Aufgabe der Reichskanzlei. Sie war nunmehr nicht nur Büro des Reichskanzlers, sondern erhielt zugleich koordinierende Aufgaben gegenüber der Regierung insgesamt. Der Chef der Reichskanzlei war danach nicht mehr nur Helfer des Reichskanzlers, sondern Geschäftsführer der gesamten Reichsregierung. Deren Zusammenarbeit wurde gemäß Art. 55 der Weimarer Verfassung in der »Geschäftsordnung der Reichsregierung« vom 3. Mai 1924 geregelt. Darüber hinaus wurde der Geschäftsverkehr der Reichsministerien untereinander und mit ihnen durch eine »Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien« geregelt. 25

Nach den neuen Regeln oblag der Reichskanzlei insbesondere die Vorbereitung der Kabinettsitzungen und der sonstigen Ministerbesprechungen. Der Chef der Reichskanzlei hatte Sitz (allerdings nicht Stimme) in allen Kabinettsitzungen und Ministerbesprechungen beim Reichskanzler. Seit 1924 hatte er den Rang eines Staatssekretärs. In den 14 Jahren der Weimarer Republik gab es zehn Chefs der Reichskanzlei. Davon amtierte weitaus am längsten Hermann Pünder; er bekleidete die Aufgabe von Juli 1926 bis Juni 1932. Der Personalbestand der Reichskanzlei vermehrte sich bis 1928 auf 35 Beamte, darunter der Staatssekretär und zwei Ministerialdirektoren. Einer der beiden Ministerialdirektoren war der sog. »Pressechef der Reichsregierung«; von diesem organisatorisch getrennt war die »Pressestelle der Reichsregierung«, die beim Auswärtigen Amt ressortierte. Zeitweise oder ständig war der Reichskanzlei eine Reihe von Dienststellen angegliedert, so die Vertretung der Reichsregierung in München, die »Reichszentrale für Heimatdienst«, der Sachverständige der Reichsregierung für Entwaffnungsfragen und die »Reichsgeschäftsstelle der deutschen Nothilfe«. 26

B. Die Reichskanzlei von 1933 bis 1945

I. Zusammenbruch der Weimarer Republik

- 27 Die Schwäche der Regierung im Verfassungsrecht und in der Verfassungspraxis der Weimarer Republik wurde in den letzten Jahren vor 1933 immer offener. Die Weltwirtschaftskrise Ende der 20er Jahre führte auch zur Handlungsunfähigkeit des Parlamentarismus. Nach der Entlassung des Reichskanzlers Brüning im Frühjahr 1932 kam keine politische Mehrheit für einen Reichskanzler oder ein politisches Programm mehr zustande. Reichspräsident von Hindenburg machte zunehmend von seinem Notverordnungsrecht Gebrauch und veränderte dadurch das parlamentarische System praktisch weitgehend in ein präsidentiales. Schließlich ernannte er am 30. Januar 1933 Hitler zum Reichskanzler.

»Ermächtigungsgesetz« von 1933: Faktische Beseitigung der Weimarer Verfassung

- 28 In den folgenden Wochen wurde konsequent auf den Abbau des demokratischen Verfassungssystems der Weimarer Republik hingewirkt, obwohl die Weimarer Verfassung auch in der nationalsozialistischen Diktatur nie förmlich außer Kraft gesetzt wurde. Erster Schritt war die »Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat« vom 28. Februar 1933. Sie machte vom Notverordnungsrecht des Art. 48 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung Gebrauch, wonach »vorübergehend« Grundrechte ganz oder zeitweise außer Kraft gesetzt werden konnten, wenn dies zur »Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung« nötig war. Der Reichstagsbrand vom 27./28. Februar 1933 bot hierfür Anlass (oder Vorwand). Die danach mögliche Ächtung politischer Gegner reichte aber noch nicht aus, um den Nationalsozialisten bei der Reichstagswahl vom 5. März 1933 die Mehrheit zu verschaffen. Dies war Ausgangspunkt für die Nationalsozialisten, im Reichstag das sog. Ermächtigungsgesetz zu erwirken: Das Gesetz »zur Behebung der Not von Volk und Reich«, das vom Reichstag am 23. März 1933 beschlossen wurde, hob die Weimarer Verfassung zwar nicht förmlich auf, beseitigte sie aber faktisch: Nach jenem Gesetz konnten künftig Reichsgesetze »auch durch die Reichsregierung beschlossen werden« und »die von der Reichsregierung beschlossenen Gesetze von der Reichsverfassung abweichen«. Damit war der Reichsregierung absolute Macht eingeräumt. In der Praxis bedeutete dies aber zunehmend nicht, dass die Reichsregierung als Kollegium diese Macht ausübte, sondern dass Hitler als Diktator diese Macht zuletzt mit Hilfe seiner Partei in absolutistischer Weise an sich zog.

II. Stellung der Reichskanzlei

Reichskanzlei als Hilfsorgan der Hitler-Diktatur

- 29 Die diktatorische Machtkonzentration bei Hitler selbst wirkte sich auch auf die Stellung der Reichskanzlei aus. Sie war nun nicht mehr ein Koordinierungsinstrument für die Regierung sondern Hilfsorgan des Reichskanzlers. Dieser traf die Entscheidungen oft ohne Beteiligung seiner Fachminister, allenfalls nach Beratung mit seinen Untergebenen in der Reichskanzlei. Dies gab der Reichskanzlei zeitweise eine stärkere Stellung als den Fachministern. Als Ausdruck dessen wurde der Chef der Reichskanzlei, Lammers, der dieses Amt von Hitlers Amtsantritt bis zum Ende innehatte, im Jahre 1937 zum Staatsminister ernannt. Seine Bedeutung und die der Reichskanzlei nahm in der Folgezeit

in dem Maße ab, in dem sich Hitler seiner Partei statt seiner Kanzlei als Hilfsorgan bediente. Dementsprechend änderten sich Personalbestand und Struktur der Reichskanzlei unter Hitler kaum. Die Reichskanzlei beendete ihre Existenz im Frühjahr 1945: Die verbliebenen Beamten waren samt ihren Akten in eine kleine Ortschaft in die Nähe des Obersalzberges in den Alpen geflüchtet; dort wurden sie von französischen Truppen festgenommen.

C. Die Direktorialkanzlei Frankfurt 1948 bis 1949

Anfang 1948 riefen die amerikanische und die britische Militärregierung einen Verwaltungsrat des »Vereinigten Wirtschaftsgebiets« (sog. Bizone) mit Sitz in Frankfurt/Main ins Leben. Diese sollte einer Regierung vergleichbare Funktionen erfüllen. Den Vorsitz dieses Verwaltungsrats übernahm der langjährige Chef der Reichskanzlei während der Weimarer Republik, Hermann Pünder. Ihm waren sechs Verwaltungen nachgeordnet, an deren Spitze überwiegend Persönlichkeiten standen, die später in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland politische Bedeutung erlangten: Wirtschaft (Erhard), Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Schlange-Schöningen), Verkehr (Frohne), Post- und Fernmeldewesen (Schuberth), Finanzen (Hartmann) und – etwas später – Arbeit (Storch). Außerdem wurden dem Vorsitzenden des Verwaltungsrats noch das gesamte Personalamt der sechs Verwaltungen, ferner das Rechtsamt und das Statistische Amt nachgeordnet. Der Verwaltungsrat suchte eine Organisation ähnlich dem Vorbild während der Weimarer Republik und gab sich unter dem 1. Oktober 1948 eine Geschäftsordnung, die der Geschäftsordnung der Reichsregierung von 1924 nachgebildet war.

»Vorläufer« der Bundesregierung

Dem Vorbild der alten Reichskanzlei entsprechend wurde am 15. April 1948 eine Direktorialkanzlei gebildet, die Verwaltungsorgan des Vorsitzers und des gesamten Verwaltungsrates war. Chef der Direktorialkanzlei wurde Ministerialdirektor Dr. Krautwig. Die Direktorialkanzlei erhielt nur einen kleinen Stab mit drei Hauptreferaten. Darüber hinaus wurde am 23. Juni 1948 ein »Pressechef der Direktorialkanzlei« ernannt, und zwar Ministerialdirektor Knapstein.

Nach den ersten Bundestagswahlen und der Bildung der Bundesregierung hörte gemäß Gesetz Nr. 25 der amerikanischen Militärregierung vom 15. September 1949 und einer entsprechenden der britischen Militärregierung der Verwaltungsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebiets rechtlich auf zu bestehen. Gleichwohl existierte – der Bundesregierung unterstellt – die Direktorialkanzlei noch bis zum 31. März 1950, ihre Abwicklungsstelle sogar noch bis Ende März 1951.

Der Präsident des Parlamentarischen Rats, Konrad Adenauer, hegte Misstrauen gegen den bizonalen Verwaltungsapparat und versuchte, sich beim Neuaufbau der Bundesregierung davon zu lösen. Gleichwohl gab es personelle und organisatorische Übergänge vom Verwaltungsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebiets zur Bundesregierung, so dass jenem eine gewisse Vorläufer-Funktion zugesprochen werden kann.

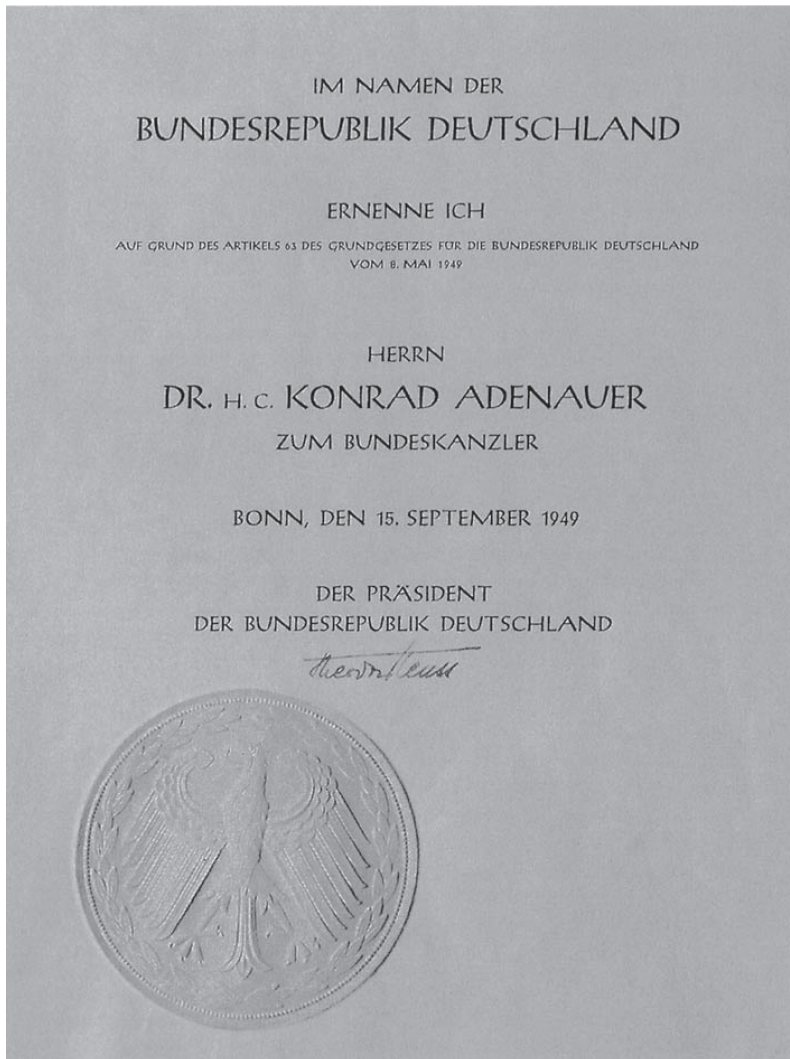


Abbildung 1.3: Faksimile der Urkunde zur Ernennung von Konrad Adenauer zum 1. Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland.

D. Neubeginn unter dem Grundgesetz in Bonn

Parlamentarischer Rat

- 34 Nach Vorarbeiten eines Sachverständigenausschusses, dem von den Ministerpräsidenten der westdeutschen Bundesländer eingesetzten sog. »Verfassungskonvent von Herrenchiemsee«, erarbeitete der sog. »Parlamentarische Rat« in weniger als neun Monaten das Grundgesetz. Der von den Landtagen der genannten Bundesländer gewählten Parlamentarischen Rat schloss am 8. Mai 1949 seine Arbeit ab. Am 23. Mai 1949 wurde das Grundgesetz verkündet und in Kraft gesetzt.

Diese zweite demokratische Verfassung nach derjenigen der Weimarer Republik versuchte, die bewährten Elemente jener Verfassung von 1919 mit den Folgerungen aus den Erfahrungen zu verbinden, die sich bis zum Zusammenbruch der Demokratie unter dem Nationalsozialismus ergeben hatten. Es entstand eine gedanklich und sprachlich prägnante, auf das Wesentliche konzentrierte Verfassung, die wohl gerade deshalb ihre weitschauende Flexibilität und überzeugende Kraft über die Jahrzehnte bis zur deutschen Wiedervereinigung im Jahre 1990 und darüber hinaus unter Beweis gestellt hat; insbesondere die Stabilität der Bonner Demokratie, die hohe Akzeptanz für das Bundesverfassungsgericht und dessen Auslegung des Grundgesetzes und schließlich der Beitritt der DDR im Sommer 1990 zum Grundgesetz sind beredter Ausdruck dafür. 35

Das Grundgesetz als bewährte deutsche Verfassung

Allerdings konnten die Schöpfer dieser Verfassung im Jahre 1949 noch nicht ahnen, dass die Wiedervereinigung so lange auf sich warten lassen würde und ihr Text im Prinzip dauerhafte deutsche Verfassung sein würde. Sie wollten dem gesamtdeutschen Gesetzgeber, der nach ihrer Vorstellung bald sollte handeln können, nicht vorgreifen und nannten deshalb ihren Text nicht Verfassung, sondern »nur« Grundgesetz und führten darüber auch keine Volksabstimmung herbei. Dieses Grundgesetz bewährte sich aber in der Verfassungspraxis als beste Verfassung der deutschen Geschichte in herausragendem Maße. Hohe Wahlbeteiligungen mit deutlichen Absagen an extremistische Parteien waren und sind Ausdruck der großen Zustimmung des deutschen Volkes zum Grundgesetz als deutscher Verfassung. Ein Legitimationsdefizit besteht deshalb nicht. Das Grundgesetz war und ist die lebendige deutsche Verfassung. 36

Die Verfassungsgebung jährte sich im Jahre 2024 zum 75. Male und dieses Jubiläum wurde weithin würde- und respektvoll gefeiert, auch mit Blick auf die durch diese Verfassung und die darauf aufbauende Staatlichkeit geschaffene hohe Stabilität der Staatsfunktion. Das Grundgesetz wird weltweit für seine Rolle als demokratische Verfassung und Garantie der Menschenrechte gewürdigt: eine der fortschrittlichsten Verfassungen der Welt, die auf den Prinzipien der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit basiert; eine Verfassung zum Schutz der individuellen Rechte und Freiheiten, einschließlich der Meinungsfreiheit, Religionsfreiheit und Gleichberechtigung vor dem Gesetz; ein Instrument zur Verhinderung von Machtmissbrauch durch die Einrichtung von Checks and Balances, wie der Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative; seine Rolle bei der Sicherung von Frieden, Stabilität und demokratischer Entwicklung in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg; ein Vorbild für andere Nationen bei der Gestaltung ihrer Verfassungen und dem Aufbau demokratischer Institutionen.

Am 7. September 1949 trat der erste gewählte Bundestag zusammen. Am 12. September 1949 wurde Theodor Heuss zum ersten Bundespräsidenten, am 15. September 1949 Konrad Adenauer zum ersten Bundeskanzler gewählt. Am 20. September 1949 trat die neue Bundesregierung zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen; am selben Tag gab Konrad Adenauer seine erste Regierungserklärung ab. 37

Bereits im Juni 1949 hatten die Ministerpräsidenten einen Organisationsausschuss gegründet, der Pläne für den Aufbau der Bundesregierung ausarbeiten sollte. Dieser Ausschuss verfasste die sog. Schlangenbader Empfehlungen und schlug darin die Errichtung von acht gewissermaßen »klassischen« Bundesministerien neben dem Bundeskanzler vor. Die der konstituierenden Kabinettsitzung vorausgehenden Koalitionsverhandlungen führten dann zu der Verabredung, noch einige Spezialmi- 38

Kapitel 1 Geschichtlicher Überblick

nisterien einzurichten, z. B. für Vertriebene und für Angelegenheiten des Marshallplans. So bildeten dann der Bundeskanzler und 13 Minister das Kabinett der ersten Bundesregierung.



Abbildung 1.4: Das 1. Kabinett Adenauer im Deutschen Bundestag.

Sachregister

A

Ablaufplanung 156
Abschichtung von Aufgaben 94
Abstimmungsverhalten 99, 103, 417
Aktuelle Stunde 127, 373
Arbeitsebene 143, 144
Aufarbeitung der SED-Diktatur 169, 170
Aufgabenkritik 91, 94, 263
Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen 86, 272, 274, 408
Außen- und Sicherheitspolitik 23, 81, 98, 112, 128, 144, 152, 193, 409, 419, 420, 457, 458

B

Band des Bundes 41, 43
beamtete Staatssekretäre 49, 110, 114, 148, 150, 221–224, 295
Beauftragte der Bundesregierung für die Nachrichtendienste 114, 188–190, 223
Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien 139, 141, 143, 161, 163, 166–171
Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration 81, 97, 223
Befristung 176, 179, 385, 455, 462
Berlin-Bonn-Gesetz vom 26. April 1994 96
bessere Gesetzgebung 108
bessere Rechtsetzung 95, 98, 172
Beteiligung von Fachkreisen, Verbänden, insbesondere kommunalen Spitzenverbänden 107
Bildung der Bundesregierung 27, 49
Bonn als UN-Standort 44
Bund-Länder-Angelegenheiten 154
Bund-Länder-Besprechungen 116
Bundesamt für Verfassungsschutz 189, 270
Bundesarchiv 169–171, 284, 287
Bundesbeauftragte für den Datenschutz 97, 438
Bundeshauptstadt Berlin 32, 164
Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa 171
Bundesländer 28, 106, 107, 113, 116, 119, 120, 154, 162
Bundesminister, Rechte 75
Bundesministergesetz 49, 52, 78, 305, 315–317, 437
Bundesnachrichtendienst 81, 188, 189, 270
Bundesrechnungshof 105, 268
Bundessicherheitsrat 111, 112, 128, 261, 460
Bundesverfassungsgericht 29, 51, 88, 89, 105, 120, 128, 164, 273, 290, 301, 308, 437, 438, 443
Bürokratieabbau 95, 98, 114, 172, 175, 177, 182, 456
Bürokratieabbau in der EU 182
Bürokratiekosten 174, 175, 177, 178, 183, 289, 296, 454, 456

C

Chef des Bundespräsidialamtes 100, 101, 110, 257–259, 261, 262, 269, 459, 460
Corona-Expertenrat 120
Corona-Krisenstab im Bundeskanzleramt 120
Corona-Pandemie 42

D

Deutsche Kultur im östlichen Europa 170
Deutsches Reich 20, 247
Dienstszitz des Bundeskanzleramtes in Bonn 36
Dienststelle für auswärtige Angelegenheiten 130
Dienststelle in Berlin 40
Die Reichskanzlei 21, 23–27, 32, 33, 246–248
Direktorialkanzlei 27, 33

E

Eilbedürftige Gesetzentwürfe 85
Einheitlichkeit der Haltung der Bundesregierung 53
Einheitlichkeit der Meinungsbildung 103
Einigungsvertrag 95
einstweiliger Ruhestand 49, 256, 257
Erfüllungsaufwand 108, 173, 174, 176–178, 183, 278, 296, 454, 461
Ermächtigungsgesetz 26
Erweiterungsbau für das Bundeskanzleramt 33, 43
Europafragen 100, 114, 289, 290, 302
Europapolitik 114, 145, 274

F

Federführung 76, 87, 159, 269, 288
Federführung des Bundesministers 76
Frühkoordinierung 147
Funktionsfähigkeit der Regierung 48

G

G7/G20 Gipfeltreffen 190, 192
G7/G20 Präsidentschaft 190, 193
Gäste bei Kabinettsitzungen 101
Gästehaus Schloss Meseberg 39
Gedenkstätten 162–164, 169, 170
Gegenäußerung 84, 100, 111, 180, 275, 281, 461, 462, 523
Gegenzeichnung des Gesetzes durch den Bundeskanzler 85
geheimes Nachrichtenwesen 114
Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) 262, 292
Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) 52, 82, 100, 101, 253, 264, 267, 269, 271, 284, 287

Sachregister

Geschäftsordnung der Reichsregierung 25, 27
Geschäftsordnungsrecht der Bundesregierung 52, 76, 87, 99, 106, 127
Geschäftsverteilungsplan 90, 264, 266
Geschäftsverteilungspläne der einzelnen Bundesressorts 75
Geschenke, Entgegennahme von 78, 306, 312
Geschichte und Erinnerung als eigene Aufgabe 169
Gesetzesfolgenabschätzung 108, 173, 174, 179, 182, 412
Gesetzgebungsverfahren 52, 53, 84, 109, 111, 120, 153, 181, 183, 263, 269, 275, 299, 419, 523
Gewaltenteilung 29, 46, 102, 117, 128
Gipfelerklärung 190, 196
Grundgesetz 28, 29, 46, 47, 49, 85, 99, 100, 112, 120, 123, 129, 171, 184, 255, 271, 274, 277, 278, 280–283, 285, 290, 297, 299, 316, 409, 426, 457

H

Hauptstadt-Entscheidung des Einigungsvertrages 31
Hauptstadtentscheidungen für Berlin 95
Haus der Geschichte 36, 38
Haushaltsdebatten 126
Haushaltsgesetz 75, 121
Herausforderung des Rechtsstaates 119
High Level Group 182

I

Initiative Bürokratieabbau 114
Initiativrecht 104, 182
Integrationspolitik 407, 408, 421, 452
internationale Migration 114
Interpellationsrecht 127

J

Judikative 29, 47, 105

K

Kabinet- und Parlamentsangelegenheiten 130, 144, 153
Kabinettausschüsse 111–113, 128, 260–262, 457
Kabinettreife 109, 180
Kabinettsitzungen 25, 29, 34, 42, 45, 74, 76, 90, 99–103, 105, 106, 109–114, 124, 127, 146, 148–150, 153, 154, 201, 204, 206, 208, 210, 212, 214
Kabinettsvorlagen 76, 100, 103, 106, 107, 109, 110, 257, 267–269, 272, 280, 281, 283, 285, 286, 289
Kanzlerbungalow 38
Kanzlerbüro 144, 146
Kanzlermehrheit 49, 50
Kanzlerprinzip 80–83
Karenzzeiten für frühere Mitglieder der Bundesregierung 78, 79, 144, 145
Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung 105, 128, 417
Klimaschutz 93, 94, 99, 194, 244, 246

Koalitionsausschuss 115, 124, 125
Koalitionsgespräche 124, 125
Koalitionsregierungen 47, 48, 103, 123, 124, 146, 224
Koalitionsvereinbarung 83, 121, 123, 124
Kollegialprinzip 76, 80, 81, 83
Kombinationsmodell 96
Kommunikation 120, 154, 172, 191, 263, 268
konstruktives Misstrauensvotum 47, 51, 79, 209, 211, 250
Koordination/Ressortbetreuung 87, 111, 115, 120, 129, 130, 141, 143, 145, 148, 150, 171, 188, 189, 223, 224, 265
Koordination der Nachrichtendienste 145, 188, 223
Kostentransparenz 177
Krisenstäbe 117
Kultur, gesamtstaatliche Repräsentation auf einem Gebiet der 184
Kunst- und Kulturförderung 165, 171

L

Lagebesprechungen 114, 148, 149
Leitgedanken der Regierungspolitik 53, 80
Leitungsbereich 37, 41, 42, 143–145, 148, 149, 153, 199, 221
Leitungskompetenz 74, 76, 80

M

Medien und Film 168, 171
Meinungsverschiedenheiten 52, 53, 73, 81, 82, 84–87, 100, 103, 110, 250, 252, 254, 256, 257, 267, 279, 285
militärische Einsätze der Bundeswehr in Krisengebieten 119
Militärischer Abschirmdienst 189, 270, 431
Ministeriumsgebäude früher in Bonn und nunmehr in Berlin 43
Moderner Staat – Moderne Verwaltung 94, 114
Museum König in Bonn 34

N

Nachhaltige Entwicklung 114, 196
Nachhaltigkeit 43, 81, 108, 186
Nationaler Normenkontrollrat 176, 177, 453
Nationaler Sicherheitsrat 112, 197, 459
ND-Lage 114, 189
Neue Länder 111, 113, 114
Neutralitätsgebot 77
Norddeutscher Bund 19

O

Öffentlichkeitsarbeit 78, 141, 154, 188, 270, 386
Opfer des Nationalsozialismus 163, 169
Opposition 51, 79, 117, 119, 125, 169, 181
Organisation der Bundesregierung 52, 75, 80, 95
Organisation des Bundeskanzleramtes 129, 143
Organisationserlasse des Bundeskanzlers 75

Organisationsgewalt 74–76, 87, 90, 96
Organisationsplan 90, 91, 130–138, 140, 162
Organisationsprinzipien der Bundesregierung 80
Ostdeutschland, Beauftragter für 223

P

Palais Radziwill 32, 33
Palais Schaumburg 34–38, 151, 200–202, 204, 206
Parlamentarische Fragen 190
Parlamentarischer Rat 28
Parlamentarisches Kontrollgremium 190
Parlamentarische Staatssekretäre 48, 78, 114, 156, 221, 264, 316, 317, 382
Personalangelegenheiten 100, 102, 156, 171
persönlicher Verständigungsversuch der Bundesminister 107
Petitionswesen 89
Pflichten der Mitglieder der Bundesregierung 52, 76, 78
Planung 38, 90, 93, 99, 112, 156, 194, 300, 458
Planungsgruppe Stieldorf 37
Politikergedenkstiftungen 170
Politische Verantwortung 76–79, 121, 139, 156, 220, 432
Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 37, 96, 130, 139, 154, 270, 271
Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform 93

Q

Querschnittsfunktionen 129, 144, 153, 154

R

Rechts- und Verwaltungsvereinfachung 174, 176, 179, 277, 456, 461
Rechtsextremismus und Rassismus 112, 113, 130, 187
Rechtsförmlichkeitsprüfung 108, 109
Rechtsverordnungen, allgemeine Verwaltungsvorschriften 75, 88, 175, 176, 178, 285–287, 290, 291, 454, 455
Reformüberlegungen 93
Regierungsbefragung 87, 127, 150, 382
Regierungserklärung 29, 121, 126
Reichsamt des Innern 23
Reichskanzlei 21, 23–27, 32, 33, 246–248
Reichskanzler 20, 21, 23–26, 33, 47, 246, 247, 251, 252
Reichskanzleramt 19, 22, 23, 246, 247
Reichskanzlerpalais 32
Reichsregierung 24–27, 47, 251, 252
Ressortabstimmung 97, 106, 147, 415
Ressortkoordinierung 144, 224
Ressortprinzip 25, 76, 80–83, 89, 99
Ressortverantwortung 25, 80, 83, 90, 110, 148
Richtlinienkompetenz 47, 53, 73, 80, 81, 252

Richtlinienkompetenz, konstruktives Misstrauensvotum, Kabinettsbildungsrecht 47, 51, 53, 73, 79–81, 209, 211, 252
Rotationsbeschluss 158
Ruhestand, einstweiliger 49, 256, 257

S

Schlangenbader Empfehlungen 29
Schlanker Staat 94
Sherpa-Stab der G7 und G20 Konferenzprozesse 190, 191
Solidarpakt II 116
Spiegelreferate 129, 130, 150, 151
Spreebogen, Neubau im 41
Staatsarchiv der Bundesregierung 169–171, 284, 287
staatsleitende Funktionen 47
Staatsminister beim Bundeskanzler 42, 49, 100, 143, 199, 221, 223, 260, 261
Staatsratsgebäude ehemaliges 40, 41, 212
Staatssekretär des Innern im Bundeskanzleramt 130
Staatssekretäre, beamtete 49, 221
Staatssekretäre, Parlamentarische 48, 114, 156, 221, 264, 316, 317, 382
Staatssekretärsausschüsse 114, 302
Staatssekretärsbesprechung zur Vorbereitung der Kabinetts-Sitzung 110
Stabilität der Bundesregierung 47
Standardkostenmodell 178
Stasi-Unterlagen-Behörde 169
Stiftung Wissenschaft und Politik 81
Strafrecht 77
Suspensives Vetorecht 104

T

Tag der offenen Tür 155
Tagesordnungshoheit des Bundeskanzlers 76, 100, 110
Termine für Parlament und Regierung 149
TOP-1-Listen-Verfahren 102, 106

U

Ukraine-Krieg 113
Umlaufverfahren/TOP-1-Listen-Verfahren 106
UN-Einrichtungen in Bonn 44
Untersuchungsausschüsse 79, 105, 128, 436, 438–448
Unvereinbarkeiten 52, 77, 104, 250, 259
Urschrift des Gesetzes 85

V

Verbraucherschutz 44, 92, 94, 95, 98, 104, 113, 145, 182, 240–245, 256, 278, 299, 458, 460
Verfassungskonvent von Herrenchiemsee 28
Verfassungsressorts 88, 89, 104
Vermittlungsausschuss 85, 86, 143, 154, 269, 272, 281, 282, 429
Vertrauensfrage 51, 52, 251

Sachregister

Vertraulichkeit der Kabinettsitzungen 105
Villa Loeschigk 34
vorläufige Bundeshauptstadt 34
Vorwirkung 73, 104

W

Wahl des Bundeskanzlers 49, 50
Wechselnde Mehrheiten, Vermeidung 123
Weimarer Republik 24–27, 29, 46, 47, 106, 247, 248
Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts 120

Wilhelmstraße in Berlin 32

Z

Zentralverwaltung 144, 156
Zitierrecht 79, 127
Zuleitungsschreiben des Bundeskanzlers 111
Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung 45, 52, 81, 111
Zusammensetzung der Bundesregierung 91
Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Bundesregierung 75