

Busse · Hofmann
Bundeskanzleramt und Bundesregierung
6. Auflage

Auszug

Volker Busse · Hans Hofmann

Bundeskanzleramt und Bundesregierung

Aufgaben • Organisation • Arbeitsweise

6., völlig neu bearbeitete, angereicherte
und aktualisierte Auflage

Auszug

Carl Heymanns Verlag 2016

Bildnachweis: Bildarchiv Preußischer Kulturbesitz, Berlin: S. 3; Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus: S. 11; Märkisches Museum, Berlin (Max Missmann, 1927): S. 16; alle übrigen Abbildungen (soweit nicht als Selbstfertigung bezeichnet): Bundesbildstelle des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung bzw. Bundeskanzleramt, Bonn.

Zitiervorschlag: Busse/Hofmann, Bundeskanzleramt und Bundesregierung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN: 978-3-452-28562-1

www.wolterskluwer.de
www.carl-heymanns.de

Alle Rechte vorbehalten.

© 2016 Wolters Kluwer Deutschland GmbH, Luxemburger Straße 449, 50939 Köln.
Carl Heymanns Verlag – eine Marke von Wolters Kluwer Deutschland GmbH.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Verlag und Autoren übernehmen keine Haftung für inhaltliche oder drucktechnische Fehler.

Umschlagkonzeption: Martina Busch, Grafikdesign, Homburg Kirrberg

Satz: Innodata Inc., Noida, Indien

Druck und Weiterverarbeitung: Williams Lea & Tag GmbH, München

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem und chlorfreiem Papier.

Vorwort

der Bundeskanzlerin zur Neuauflage der Publikation »Bundeskanzleramt und Bundesregierung«

In Deutschland hat sich mit dem Grundgesetz ein parlamentarisches Regierungssystem entwickelt, das in vielen Staaten der Welt großes Ansehen genießt. Es zeichnet sich durch ein hohes Maß an Stabilität und zugleich durch Offenheit für demokratische Veränderungen aus.

Die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben aus den Erfahrungen mit der Weimarer Verfassung gelernt. Deren verfassungsrechtliches Fundament und eine seit 1949 gewachsene politische Kultur haben die Bildung stets handlungsfähiger und von der Mehrheit des Bundestages getragener Bundesregierungen ermöglicht.

Eine Schlüsselrolle für die Funktionstüchtigkeit unseres Regierungssystems kommt dem Bundeskanzleramt zu. Als oberste Bundesbehörde unterstützt es die Bundeskanzlerin und den Chef des Bundeskanzleramtes und trägt zugleich Verantwortung für eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit der Bundesregierung. Das Bundeskanzleramt koordiniert die Arbeit der Bundesministerien und nimmt administrative Aufgaben der Bundesregierung wahr. Es berät die Bundeskanzlerin bei der Ausübung ihrer Richtlinienkompetenz und bereitet die für ihre Entscheidungen notwendigen Informationen auf.

Nicht zuletzt fungiert das Bundeskanzleramt gleichsam als Knotenpunkt der föderalen Struktur unseres Landes, indem es im Rahmen der Gesetzgebungsarbeit vielfältige Kontakte zum Bundesrat und zu den Regierungen der Länder unterhält. Zudem begleitet es vorbereitend die regelmäßig stattfindenden Zusammenkünfte der Ministerpräsidenten der Länder mit der Bundeskanzlerin.

Der vorliegende Band geht von den für die Bundesregierung verfassungsrechtlich vorgezeichneten Prinzipien aus und schildert Organisation, Aufgaben und Arbeitsweise des Bundeskanzleramtes sowie seine Zusammenarbeit mit den Bundesministerien. Diese Zusammenarbeit wird von Gesetz und Recht ebenso geprägt wie von bald 70-jähriger Staatspraxis. Die Verfasser waren als langjährige Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes insbesondere auf den Gebieten Inneres, Justiz und Verwaltung tätig. Sie sind noch heute praktisch bzw. wissenschaftlich mit der Arbeit der Bundesregierung befasst. Mit der 6. Auflage ihres Buches haben sie jetzt eine gegenüber den Voraufgaben erheblich angereicherte und insbesondere durch zahlreiche Regelungstexte erweiterte

Vorwort

Fassung ihres Werks vorgelegt. Das von ihnen vermittelte Bild der Regierungsarbeit hat dadurch weiter an Anschaulichkeit gewonnen. Die aktuelle Fassung des Buchs leistet erneut einen wertvollen Beitrag zum tieferen Verständnis der Funktion unserer exekutiven Verfassungsstrukturen.

Carsten Uhl

Auszug

Vorwort der Verfasser zur 6. 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 und 2013 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 2013 ab. Erstmals und mittlerweile mehrfach hat sich unter derselben Bundeskanzlerin ein Koalitionswechsel vollzogen. Text und Fotos der Neuauflage berücksichtigen dies. Das Buch ist auf den neuesten Stand gebracht. Es illustriert die Arbeit von Regierung und Regierungszentrale im Neubau des Bundeskanzleramtes im Berliner Spreebogen, geht aber auch auf den 2. Dienstsitz des Amtes im Palais Schaumburg in Bonn ein. Die neue Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) von 2000 mit den Novellierungen in den Jahren 2006, 2009 und 2011, insbesondere zu den Themen Bürokratieabbau und Nachhaltigkeit, ist eingearbeitet.

Zu dem Erstverfasser Volker Busse ist Hans Hofmann seit der 5. Auflage als Zweitverfasser hinzugetreten. Beide haben seit der Voraufgabe das Werk 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 nunmehr zu einem breit gefächerten Handbuch ausgebaut und aufgewertet. Dank ihrer praktischen Erfahrungen haben die Verfasser gemeinsam 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 gilt ganz herzlicher Dank.

Berlin/Bonn im September 2015

Dr. Volker Busse/Prof. Dr. Hans Hofmann

Inhaltsübersicht

Kapitel 1	Das Amt des Bundeskanzlers und das Bundeskanzleramt im geschichtlichen Überblick – Über das Reichskanzleramt zum Bundeskanzleramt –	1
Kapitel 2	Der räumliche Sitz des Bundeskanzlers gestern und heute und der Sitz des Reichskanzlers im Rückblick . . .	14
Kapitel 3	Die rechtliche Stellung von Bundeskanzler, Bundesministern und Bundesregierung sowie die Funktionen des Bundeskanzleramtes	28
Kapitel 4	Organisation und Arbeitsweise des Bundeskanzleramtes im Einzelnen	92
Kapitel 5	Die Rolle der Beauftragten im Bundeskanzleramt . . .	120
Kapitel 6	Die bisherigen Bundeskanzler, die Chefs des Bundeskanzleramtes, die Parlamentarischen Staatssekretäre beim Bundeskanzler, sonstiger Leistungsbereich heute und Rückblick auf frühere Reichsregierungen	159
Kapitel 7	Die rechtlichen Rahmenbedingungen – Verfassungsrecht, Gesetze und Geschäftsordnungen . . .	205
Kapitel 8	Beispiel für einen Gesetzentwurf der Bundesregierung	429
Stichwortverzeichnis	447

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

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
E.	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		
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.	Querschnittsfunktionen	115
IV.	Kommunikation, Information, Öffentlichkeitsarbeit	116
V.	Planung	118
VI.	Zentralverwaltung	118
 Kapitel 5 Die Rolle der Beauftragten im Bundeskanzleramt		
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		
	Reichsregierungen	159
A.	Die bisherigen Bundeskanzler	159
B.	Die bisherigen Chefs des Bundeskanzleramtes	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 Kabinettsausschüsse 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 Bundesministergesetzes 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

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 Bundesministertgesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (auf Kabinetttvorlage 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