

Die Richtlinienkompetenz der Bundeskanzlerin, und wie man mit ihr (nicht) umgehen sollte

Heinrich Pehle

Artikel 65 Grundgesetz regelt die Richtlinienkompetenz der Bundeskanzlerin denkbar knapp: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.“ Konkretisiert wird diese Bestimmung durch die Geschäftsordnung der Bundesregierung. Dort werden die Richtlinien des Bundeskanzlers für die Minister für „verbindlich“ erklärt und die Minister verpflichtet, in Zweifelsfällen die Entscheidung des Bundeskanzlers einzuholen und ihn „über Maßnahmen und Vorhaben zu unterrichten, die für die Bestimmung der Richtlinien der Politik und die Leitung der Geschäfte der Bundesregierung von Bedeutung sind.“ Weiter heißt es: „Hält ein Bundesminister eine Erweiterung oder Änderung der Richtlinien der Politik für erforderlich, so hat er dem Bundeskanzler unter Angabe von Gründen hiervon Mitteilung zu machen und seine Entscheidung zu erbitten“.

Diese zumindest auf den ersten Blick recht eindeutigen Regelungen, die das Kanzler- mit dem Ressortprinzip in Verbindung bringen, sind in die Diskussion geraten, seit es zwischen der Regierungschefin Angela Merkel und Innenminister Horst Seehofer zum Dissens kam über die Frage der Zurückweisung von Flüchtlingen an der deutschen Grenze, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union bereits einen Asylantrag gestellt hatten und/oder dort zumindest schon registriert waren.

Die Mütter und Väter des Grundgesetzes zogen mit dem Grundgesetz vielfältige „Lehren aus Weimar“. In Erinnerung an die Fehlleistungen des seinerzeitigen Reichspräsidenten Paul von Hindenburg verschoben sie die Gewichte zwischen Präsident und Regierungschef im Vergleich mit der Weimarer Reichsverfassung eindeutig in Rich-



Professor Dr. Heinrich Pehle

Akademischer Direktor am Lehrstuhl für Deutsche und Vergleichende Politikwissenschaft, Europaforschung und Politische Ökonomie
Universität Erlangen-Nürnberg

tung des Letzteren. Die verfassungsrechtlich herausgehobene, starke Position des Bundeskanzlers hat ihr Fundament nicht nur in der Richtlinienkompetenz. Weil es allein der Kanzler ist, der im Zweifelsfall im Parlament den Kopf hinhalten muss, wenn es zum Schwur, sprich zum konstruktiven Misstrauensvotum, kommt, unterfüttert das Grundgesetz die Regelung zur Richtlinienkompetenz mit einer weiteren, wichtigen Bestimmung. Artikel 63 legt fest, dass es dem Regierungschef obliegt, dem Bundespräsidenten die Ernennung und Entlassung der Bundesminister vorzuschlagen, wobei der Bundespräsident einem solchen Vorschlag folgen muss. Ein Ausscheren eines Ministers aus den vom Kanzler bestimmten Richtlinien kann also der Logik des Grundgesetzes entsprechend mit seiner Entlassung beantwortet werden.

Der Richtlinienbegriff ist offen, vage und damit „ausdeutbar als bloße Koordinierung bis hin zur ‚gesamten politischen Leitung‘“ (Rudzio 2015: 257). Ungeachtet dieser Interpretationsoffenheit sind sich die Exegeten des Grundgesetzes jedoch weitgehend einig, dass der „Bundeskanzler grundsätzlich bei jeder Frage, die für ihn politisch gefährlich werden kann, die Entscheidung unter Berufung auf seine Richtlinienkompetenz [...] an sich ziehen kann“ (Herzog, Art. 65, Rn. 8). Eben weil der Bundeskanzler gegenüber dem Parlament die verfassungsrechtliche Alleinverantwortung trägt, muss er nach der „reinen Lehre“ (Schmidt 2007: 171) auch „in allen Zweifelsfällen seine Vorstellungen durchsetzen können“. Das bedeutet in letzter Konsequenz, dass „bei einem Streit über die Richtlinien der Bundeskanzler allein entscheidet“ (Hesse/Ellwein 2004: 283), und das gilt auch für Einzelmaßnahmen von grundsätzlichem politischen Belang (Schneider 1989: Rn. 4). Das Ressortprinzip wird also im Zweifelsfall vom Kanzlerprinzip überlagert. Damit scheint aus rein verfassungsrechtlicher Sicht die Frage nach dem Umgang mit der Richtlinienkompetenz ganz eindeutig zu Gunsten des Regierungschefs entschieden.

Doch der Schein trügt, denn die Bestimmungen des Grundgesetzes sind (notwendiger Weise!) blind für die Realitäten des Parteienstaates. Sie schlagen sich, wie sogleich noch deutlich werden wird, unmittelbar in der Praxis einer von Koalitionen politischer Parteien getragenen Regierung nieder. Und damit sind wir am entscheidenden, nämlich dem politischen Punkt aller Einlassungen zur Richtlinienkompetenz angelangt, die anlässlich des migrations- und asylpolitischen Zwists zwischen Kanzlerin und Innenminister getätigt wurden.

Die Bundeskanzlerin hatte in Reaktion auf entsprechende Ankündigungen des Innenministers erklärt, es sei, so wörtlich, „eine Frage der Richtlinienkompetenz, in anderen Staaten registrierte Flüchtlinge an der deutschen Grenze zurückzuweisen“. Daraufhin ließ sich Innenminister Seehofer mit der Aussage zitieren, es sei „höchst ungewöhnlich gegenüber dem Vorsitzenden des Koalitionspartners CSU, mit der Richtlinienkompetenz zu drohen. Das werden wir uns auch nicht gefallen lassen.“ Der Innenminister war sich dabei durchaus bewusst, dass ihn sein Beharren auf einer eigenmächtigen Entscheidung das Amt kosten könnte: „Wenn man mit dieser Begründung einen Minister entließe, der sich um die Sicherheit seines Landes sorgt und kümmert, wäre das eine weltweite Uraufführung“. Ein Ende der Regierungskoalition und damit aller Wahrscheinlichkeit nach auch der gemeinsamen Bundestagsfraktion von CDU und CSU kalkulierte er dabei mit ein, indem er ergänzte: „Wenn man im Kanzleramt mit der Arbeit des Bundesinnenministers unzufrieden wäre, dann sollte man die Koalition beenden.“

Die international vergleichende Regierungsforschung ordnet die Bundesrepublik Deutschland unter anderem mit Verweis auf die Richtlinienkompetenz des Kanzlers der Gruppe mit starken Regierungschefs zu, obwohl wir es bekanntlich permanent mit

Koalitionsregierungen zu tun haben, in denen der Handlungsspielraum des Kanzlers naturgemäß eingeschränkter ist als er es in einer Einparteienregierung wäre. Gleichzeitig aber erscheint auch die Stellung der einzelnen Minister in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich „auffallend stark“ (Helms 2005: 189).

Der Grund für diese Diskrepanz ist nicht zuletzt in dem Umstand zu finden, dass sich die Richtlinienkompetenz in dem Moment als zweiseitiges Schwert erweist, in welchem ihre Anwendung ins politische Spiel kommt. Schon mit ihrer bloßen Drohung gerät der Kanzler in das Dilemma, dass er riskiert, mehr zu verspielen – nämlich seine Autorität, kraft derer er seine jeweiligen Positionen im Kabinett mit Sachargumenten durchsetzen können sollte – als er gewinnen könnte, denn mehr als ein Punktsieg winkt nicht als Prämie. Zudem: Ein mit der Richtlinienkompetenz disziplinierter Minister ist ein politisch gedemütigter Minister, und das trifft den Koalitionspartner insgesamt. Koalitionsregierungen sind auf kooperatives Regieren angewiesen. Eben dies wird durch ein „Wedeln mit der Richtlinienkompetenz“ (Horst Seehofer) zur Unmöglichkeit.

Wenn es also richtig ist, „dass eine ausdrückliche Inanspruchnahme der Richtlinienkompetenz seitens des Bundeskanzlers solange ganz unnötig ist, wie er diese Kompetenz politisch benutzt“ (Patzelt 2005:247), dann liegt die Pointe der Antwort auf die Frage nach der Bedeutung der Richtlinienkompetenz mithin gerade darin, dass sie als „Machtreserve“ nur wirksam ist, „solange der Kanzler sie gleichsam in der Hinterhand behält, sprich, sie förmlich *nicht* anwendet“ (Holtmann 2008: 76).

Das wird allerdings nur gelingen, wenn der Kanzler auf ein Mindestmaß an Loyalität und Folgebereitschaft seiner Minister zählen kann, die Ressortchefs – insbesondere diejenigen, die vom kleineren Koalitionspartner gestellt werden – also darauf verzichten, etwaigen inhaltlichen Dissens auszureizen und die Führungsrolle des Kanzlers in Frage zu stellen. Anders ausgedrückt: Die Balance zwischen Kanzler- und Ressortprinzip muss von beiden Seiten respektiert werden.

Die Richtlinienkompetenz hat in der bisherigen Regierungspraxis der Bundesrepublik aus den dargelegten Gründen faktisch keine Rolle gespielt. Das hat sich, wie gesehen, nun geändert. Dies verdankte sich nicht zuletzt der öffentlich zur Schau gestellten, massiven Illoyalität des Bundesministers gegenüber der Regierungschefin. Völlig unabhängig von der Frage, wie der schlussendlich zwischen den Unionsparteien gefundene Kompromiss in der Sache zu beurteilen ist, bestätigt die Erfahrung mit der massiven Krise, die die Bundesregierung im Sommer 2018 durchlebte, die Einsicht, die Franz Müntefering bereits im Jahr 2005 anlässlich der damaligen Koalitionsverhandlungen zwischen Union und SPD auf den Punkt gebracht hat: Die Anwendung der Richtlinienkompetenz bei Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierung ist tatsächlich „nicht lebenswirklich“. Dass die Richtlinienkompetenz ins Spiel kam, hat die Krise nicht zu lösen vermocht, sondern hat im Gegenteil zu ihrem Ausbruch beigetragen. Franz Müntefering ging seinerzeit so weit zu sagen, dass ein Kanzler, der auf die Richtlinienkompetenz zurückgreife, wissen müsse, „dass die Koalition zu Ende ist.“ So weit ist es – zumindest zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags im Juli 2018 – zwar noch nicht gekommen. Was die in der Substanz gestörte Balance zwischen Kanzler- und Ressortprinzip für die künftige Arbeitsfähigkeit der Bundesregierung bedeutet, ist allerdings noch offen.

Literatur

- Herzog, Roman: Artikel 65, in Maunz/Dürig Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung.
- Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas, 2004: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., Berlin. <https://doi.org/10.1515/9783110901245>
- Helms, Ludger 2005: Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland, Wiesbaden.
- Holtmann, Everhard 2008: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers – kein Phantom, in: ders./Werner J. Patzelt (Hrsg.): Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns, Wiesbaden, S. 73-84.
- Patzelt, Werner J.: 2005: Die Bundesregierung: in: Oscar W. Gabriel/Everhard Holtmann (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, München, Wien, S.- 233-261.
- Rudzio, Wolfgang 2015: : Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., Wiesbaden.
- Schmidt, Manfred G. 2007: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder.