

JANNIS LENNARTZ

Kanzlerdemokratie

Jus Publicum

321

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 321



Jannis Lennartz

Kanzlerdemokratie

Mohr Siebeck

Jannis Lennartz, geboren 1986; Studium der Staatswissenschaften in Erfurt, der Rechtswissenschaft in Jena, Siena und Göttingen; Promotion und Habilitation an der HU Berlin; Privatdozent ebendort.

ISBN 978-3-16-162365-3 / eISBN 978-3-16-162394-3

DOI 10.1628/978-3-16-162394-3

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

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

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Stempel Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Für Viktoria

Vorwort

Mommsens Block ist ein guter Ort, um über die Republik nachzudenken. Für die Möglichkeit, an der Humboldt-Universität zu habilitieren, und eine bereichernde Zeit danke ich meinem akademischen Lehrer Prof. Dr. Christoph Möllers herzlich. Dankbar bin ich auch Prof. Dr. Philipp Dann für das großzügige, zugleich anregende Zweitgutachten sowie Bundeskanzler a.D. Dr. Gerhard Schröder dafür, dass er geduldig mit mir über die Praxis des Regierens und die Rolle des Rechts dabei sprach. Für Unterstützung mit und bei der Arbeit danke ich Lennart Kokott, Dr. Viktoria Kraetzig, Max Lenz, Nils Weinberg, schließlich meinen Eltern.

Berlin, Mai 2023

Jannis Lennartz

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Einleitung: Das Regieren und seine Subjekte	1
A. Politiker im Verfassungsrecht	15
I. Ein Kaiserreich voller Beamter	15
II. Weimar als verfassungsrechtliche Moderne	60
III. Die vielen Hüter des Grundgesetzes	116
B. Der Bundeskanzler im Parlament	161
I. Regieren durch Richtlinien: Staatsleitung durch den Bundeskanzler	161
II. Die Organisation von Vertrauen: Hierarchisierung und Öffnung	199
III. Nur Vertrauen? Die Regierungsteilhabe der Abgeordneten	232
C. Der Bundeskanzler in der Regierung	255
I. Der Bundeskanzler als Regierungschef	255
II. Die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers	258
III. Richtlinien für Minister und Kabinett	288
D. Bundeskanzler und Bundespräsident	317
I. Der Bundespräsident und die Richtlinien des Bundeskanzlers	317
II. Minderheitskanzler und präsidentielles Vertrauen	330
Zusammenfassung	347
Literaturverzeichnis	353
Register	383

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Einleitung: Das Regieren und seine Subjekte	1
a) Bundeskanzler und Regieren als rechtswissenschaftliches Thema	1
b) Politische Ämter regieren	5
c) Die Staatsorganisation von der Staatsleitung her denken	9
d) Regieren als Organisation von Vertrauen	11
A. Politiker im Verfassungsrecht	15
I. Ein Kaiserreich voller Beamter	15
1. Rechtsstaat ohne führende Politiker	15
a) Regieren im Schatten der Verrechtlichung	15
b) Amt meint lange nur Beamte	19
c) Mommsen statt Laband? Das politische Amt im römischen Beispiel	22
d) Gesetze statt Politiker: Der Abgeordnete als verpasste Gelegenheit	26
2. Unpersönliche Akteure: Organe und ihre Kompetenzen	30
a) Der Staat als Person	30
b) Das Organ und seine Kompetenz	35
c) Probleme des Organbegriffs: Organisation und Legitimation	40
d) Die Gewalt als nahe Verwandte	43
3. Ausblick: Organogmatik in der Bundesrepublik	46
a) Die Bürde später Demokratisierung	46
b) Das Organ vor Gericht: Prozessrecht und Organbegriff	50
c) Verfassungsorgane und ihre Teilhabe an der Staatsleitung	54

II. Weimar als verfassungsrechtliche Moderne	60
1. Republik und regierende Politiker	60
a) Die neue Verfassung ermächtigt Politiker, aber auch Juristen	60
b) Der Abstieg des Gesetzes	63
c) Demokratie als Herrschaft der Politiker? Der politische Führer als Vertrauensmann des Volkes	65
2. Max Webers juristisches Erbe: Gute Politiker durch Verfassungsrecht	73
a) Politikerauslese durch Verfassungsrecht	73
b) Berufung durch Wahl? Der Politiker und sein Charisma	80
c) Zur juristischen Rezeption	83
3. Die Stürmer und Dränger der geisteswissenschaftlichen Richtung	86
a) Geisteswissenschaftliche Methode und verfassungs- rechtliche Dogmatik	86
b) Politische Einheit als rechtswissenschaftliche Sorge	88
c) Kritik und Umformung des Organs	92
d) Politiker-Figuren für oder gegen die Verfassung? Repräsentant und Entscheider	93
e) In die Gegenrichtung: Hans Kelsen im Normenpalast	100
4. Ausblick: Regieren mit Juristen	103
a) Weimar, gezähmt: Von der Verfassungslehre zur Verfassungsinterpretation	103
b) Die Verfassung als Programm	109
c) Welche Artikel stimmen patriotisch?	113
III. Die vielen Hüter des Grundgesetzes	116
1. Das politische Amt als Subjekt des Regierungsbegriffs	116
a) Der Politiker und sein Amt	116
b) Das Amt im Grundgesetz	119
c) Das Politische am politischen Amt	123
d) Die vielen Anderen	126
2. Was heißt regieren?	129
a) Regieren als politisches Bestimmen	129
b) Die Trennung von Regieren und Regierung	134
c) Gesamte Hand und kleine Zahl	137
d) Der Rückzug des Regierens auf die Staatsleitung	142
e) Regieren mit Kompetenz und Autorität	144
3. Die politische Regulierung der Regierenden	146
a) Politische Regulierung als normative Kraft der Verfassung	146
b) Wettbewerb um Vertrauen	151

c) Regieren, politische Regulierung und verfassungs- rechtliche Maßstabsbildung	158
B. Der Bundeskanzler im Parlament	161
I. Regieren durch Richtlinien: Staatsleitung durch den Bundeskanzler	161
1. Richtlinien für politische Amtsträger: Die Zuweisung der Staatsleitung durch Art. 65 GG	161
a) Der Bundeskanzler bestimmt die Politik	161
b) Das Bestimmen der Richtlinien bei der Verfassungsgebung in Weimar und Bonn	166
c) Literatur und Rechtsprechung in zwei Republiken	170
2. Bestimmen durch Vertrauen	176
a) Legitimationskette und personale Legitimationsdogmatik	176
b) Legitimation durch konzentriertes und responsives Vertrauen	186
c) Führen durch Vertrauen, Regieren durch Gesetze	188
d) Parlamentarische Richtlinienbindung durch die sachbezogene Vertrauensfrage	193
II. Die Organisation von Vertrauen: Hierarchisierung und Öffnung	199
1. Die schwierige Fügung von Parlament und Regierung	199
a) Eine misstrauische Verfassung	199
b) Distanzierter Parlamentarismus: Die politische Fügung zweier Organe	201
2. Das Vertrauen der Abgeordneten und seine Bewährung durch parlamentarische Interaktion	208
a) Interaktion als Bewährung	208
b) Die Ausgestaltung der Interaktion als Kontrolle	213
3. Die Bürokratisierung des Vertrauens in der parlamentarischen Fügung	218
a) Parteien und die Organisation von Vertrauen	218
b) Die politische Hierarchisierung politischer Ämter	222
c) Caesaristische Wende? Das Aufeinanderzu von Politiker und Bürger	226
III. Nur Vertrauen? Die Regierungsteilhabe der Abgeordneten	232
1. Kaum Teilhabe durch Ämter in der Regierung	232
a) „Staatsleitung zur gesamten Hand“ als Kompensation	232

b) Mehr parlamentarische Demokratie wagen? Der Parlamentarische Staatssekretär	234
c) Die fortdauernde Dominanz der Beamten	235
2. Die Sicherung der „gesamten Hand“ durch materielle Programmierung	238
a) Gesetzgebung heißt materielle Programmierung durch viele politische Amtsträger	238
b) Vorteile materieller Programmierung durch Abgeordnete	239
c) Sichern rechtsförmige Kompetenzen Regierungsteilhabe?	243
3. Teilhabe zur langen Hand	244
a) Die Sicherung der „gesamten Hand“ durch Rechtssetzung	244
b) Die Materialisierung des Vorbehaltes durch die „Wesentlichkeitstheorie“	248
c) Teilhabe durch staatsleitende Vorbehalte und Verwaltungskontrolle	250
C. Der Bundeskanzler in der Regierung	255
I. Der Bundeskanzler als Regierungschef	255
1. Der Bundeskanzler bestimmt Organisation und Richtlinien	255
2. Grenzen des Vertrauens als politische Regulierung	256
II. Die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers	258
1. Juristische Bausteine, politischer Bau	258
2. Die personale Organisationsgewalt	260
a) Ernennung und Entlassung von Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären	260
b) Pflichten bei der Kabinettsbildung	265
c) Der Stellvertreter des Bundeskanzlers	268
3. Die sachliche Organisationsgewalt	270
a) Die Praxis der Organisationserlasse	270
b) Organisation als Richtlinienvollzug	273
c) Organisationsgewalt und Organisationsgesetz	275
4. Kanzlerverwaltung	280
a) Der Umfang der Kanzlerverwaltung	280
b) Kanzlerverwaltung und materielles Regieren	283
c) Rechtliche Grenzen der Kanzlerverwaltung	285
III. Richtlinien für Minister und Kabinett	288
1. Bestimmen als Anweisen: Richtlinienumsetzung durch Ressorts	288

a) Die Richtlinien binden die Minister	288
b) „Ressortprinzip“ und parlamentarische Verantwortung der Minister	291
c) Richtlinienbindung und Regierungsteilhabe Parlamentarischer Staatssekretäre	296
d) Die Richtlinien unter Beamten	297
2. Richtlinien für das Kabinett: Die Geschäftsleitung durch den Bundeskanzler	298
a) Das Kabinett als kollegiale Leitungsform	298
b) Richtlinien, Widerspruch und das letzte Wort	303
3. Nur Richtlinien? Zur Außenseite des Regierens	304
a) „Staatsleitung“ als Kompetenz für Außenhandeln?	304
b) Kommunikative Staatsleitung: Mit Worten führen und um Vertrauen werben	307
c) Der Bundeskanzler jenseits des Bundes	312
 D. Bundeskanzler und Bundespräsident	 317
I. Der Bundespräsident und die Richtlinien des Bundeskanzlers	317
1. Depolitisierung durch begrenzende Auslegung?	317
2. Die Richtlinien des Bundeskanzlers als Kompetenzgrenze des Bundespräsidenten	322
3. Wahl und Legitimation als Argument für den Vorrang der Richtlinien	325
4. Die Gegenzeichnung sichert die Richtlinien	327
 II. Minderheitskanzler und präsidentielles Vertrauen	 330
1. Legitimation und Kontrolle durch das Vertrauen des Bundespräsidenten	330
2. Der Vorschlag zur Wahl des Bundeskanzlers	332
3. Der Minderheitskanzler	335
4. Der geschäftsführende Bundeskanzler	341
 Zusammenfassung	 347
 Literaturverzeichnis	 353
Register	383

Einleitung: Das Regieren und seine Subjekte

a) Bundeskanzler und Regieren als rechtswissenschaftliches Thema

Der Bundeskanzler ist das bedeutendste Amt der Bundesrepublik. Sein Inhaber bildet das Kabinett und führt die parlamentarische Mehrheit an. Er bestimmt Richtlinien, die in Gesetzen münden, verhandelt europäisch und international für die Republik, bestimmt schließlich über den Rat der EU die Agenda einer Gesetzgebung mit, die der nationalen vorgeht. In großen Krisen werden Lösungen von ihm erwartet, nicht in der Kompetenzordnung gesucht. Kurzum, er regiert. Und das sehr lange: Die durchschnittliche Amtsdauer deutscher Kanzler ist im Vergleich zu den anderen Demokratien des Westens eine Besonderheit. „Kanzlerdemokratie“¹ fügt diese Beobachtungen zu einem Wort.²

Dennoch findet der Bundeskanzler rechtswissenschaftlich wenig Aufmerksamkeit. Das Amt selbst verschwindet im Organ Bundesregierung. Der Bun-

¹ Ein Wort, welches der deutschen Rechtswissenschaft allerdings nicht sonderlich wichtig ist: „Kanzlerdemokratie“ ist den Juristen, die den Begriff verwenden, ein Fensterblick, kein Arbeitsplatz. Die Thematik wird durch seine Verwendung eher ausgelagert denn verarbeitet. „Kanzlerdemokratie“ wird wie alle reizvollen Wörter mit unterschiedlichen Bedeutungen zu unterschiedlichen Zwecken verwendet. Die verschiedenen Bedeutungen eint jedenfalls die Vorstellung vom Kanzler als wichtigstem Amt, das im Zentrum des politischen Systems steht. Die Frage nach dem Erfinder des Begriffs ginge an seinem Charakter vorbei: Das bezeichnete Amt ist eine der großen Kontinuitäten deutscher Staatlichkeit. Prägend hierzu *Sternberger*, Die Gegenwart 1953, S. 489 (491); klassisch *Hennis*, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, S. 8 und *Bracher*, Die Kanzlerdemokratie, in: Löwenthal/Schwarz (Hrsg.), Die zweite Republik, S. 179; empirisch *Niclauß*, Kanzlerdemokratie, mit einer Untersuchung der Praxis der Amtsinhaber und außerjuristischen Bestimmungsgründen.

² Die Rechtsdogmatik hat sich das Wort nicht zu eigen gemacht, auch wenn es in Kommentaren und Literatur wenigstens bei der Darstellung der Regierungsorganisation regelmäßig genannt wird. Beispiele sind *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 269; *Dreier*, Deutschland, in: v. Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. 1, S. 18; *Schenke*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorbem. z. Art. 62–69, 183. Akt. März 2017; *Schenke*, JZ 2015, S. 1009; *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 65 Rn. 36 ff.; *Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, S. 300. Eine Ausnahme ist *J. Ipsen*, Der Staat der Mitte, S. 4–19; die Darstellung des Regierungssystems beginnt hier mit dem Kanzler als Zentralgestalt. Kanzlerdemokratie steht zwar im Titel des Abschnitts, Ipsen lehnt den Begriff unter Verweis auf politische Grenzen der Kanzlerschaft gleichwohl ab. Genauso *Heun*, Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 156 ff.

deskanzler ist ein bloßes „Organteil“ und gemeinsam mit all den Ministerialräten an seinen Rockschoßen Teil einer unförmigen „Exekutive“. Wobei er selbst nichts ausführt: Seine Stellung in der Bundesregierung und im politischen System insgesamt kennzeichnet seine Mediatisierung bei rechtsverbindlichem Außenhandeln. Er selbst gibt keine Gesetze und steuert nur eine kleine Verwaltung. Zu einem Amt aber, das gegenüber Bürgern Recht weder schafft noch bricht, haben Rechtsprechung und Wissenschaft wenig zu sagen. Die geringe Beschäftigung mit dem Bundeskanzler korreliert mit einem überschaubaren Interesse für politische Führung und korrespondierende Rechtsbegriffe wie „Staatsleitung“ und „Richtlinien der Politik“.³

Der Fokus der Rechtswissenschaft auf Rechtskontrolle durch Richter führt zu einer seltsamen Engführung, welche nicht nur die juristische Ausbildung prägt.⁴ Von jedem werdenden Juristen wird verlangt, dass er souverän Abschleppfälle in drei Rechtsgebieten löst, aber über verantwortliches Regieren und demokratisches Vertrauen muss er wenig wissen. In der wissenschaftlichen Betrachtung führt die Fixierung auf judikative Kontrolle zu einem Auseinanderdenken von Recht und Politik, bei dem das Recht als Schutz vor gefährlicher Politik figuriert: Verfassungen sind Dokumente der Vorsicht, oft angeleitet durch eine liberale Philosophie der Sorge. Diese Sorge vor dem Missbrauch von Macht darf aber nicht dazu führen, dass wir deren Träger aus dem Auge verlieren. Regieren und Regierende, damit die Formen des Bestimmens und die Wege des Vertrauens, sind der Rechtswissenschaft als Thema aufgegeben: Das Grundgesetz bestimmt zu einem großen Teil das *Wer* und das *Wie* des Regierens. Es gibt die Ämter vor, um die Politiker in Wahlen konkurrieren, und es ordnet deren Verhältnis. Seine zentrale Leistung liegt nicht allein in Regeln der Rechtsproduktion und -kontrolle, sondern darin, was diesen vorgeht: repräsentatives Regieren im Rahmen einer demokratisch verantwortlichen, Kompetenzen teilenden, stabile politische Führung ermöglichenden Ämterordnung. Die Inhaber dieser Ämter schaffen die Gesetze, die Juristen später auslegen und anwenden. Sie binden politischen Willen in Recht, dem Beamte und Angestellte, Richter und Offiziere unterworfen sind.⁵

³ Außerhalb der deutschen Rechtswissenschaft gibt es früh beachtliche Beschäftigung mit dem Thema: *Amphoux*, Le Chancelier federal; *Hennis*, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik; *Junker*, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. Rechtswissenschaftlich zu Bundeskanzler und Richtlinien zuletzt aber *Schorckopf*, Kanzlerdemokratie und der Ort des Politischen, in: Heinig/Schorckopf (Hrsg.), 70 Jahre Grundgesetz, S. 175; *Hilbert*, Die Richtlinienkompetenz als Argument der Zwischenschicht, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, S. 91.

⁴ Hierzu *Möllers*, Struktur und Gegenstand des Curriculums im Verfassungsrecht – jenseits von Staatsbürgerkunde und Vergundrechtlichung, in: Krüper (Hrsg.), Rechtswissenschaft lehren. Handbuch der juristischen Fachdidaktik, §17; *Schönberger*, Der German Approach, S. 32ff.

⁵ *Shklar*, Legalism, S. 143: „law is a form of political action, among others, which occasio-

Während ein Beamter hinter seinem Verwaltungsakt, ein Richter hinter seinem Urteil zurücktreten soll, werden die Akteure freier, je stärker ihre demokratische Legitimation und Kontrolle ist. An die Stelle juristischer Bindung mit Kontrolle durch Vorgesetzte und Richter tritt auf der Ebene des Regierens politische Verantwortung und ihre politische Regulierung durch andere Amtsträger und die Bürger. „Rule of Law and not of Men“ ist eine Maxime für das Verwaltungsrecht, welches das Außenhandeln des Staates gegenüber den Bürgern regelt – das glücklicherweise realisierte Ideal materieller Programmierung der Verwaltung durch das Gesetz. Zugleich: Fehlt es in oder gegenüber dieser Ämterordnung an Vertrauen oder wird sie von Personen und Parteien okkupiert, welche ihre normativen Grundlagen ablehnen, dann schützt nach der Erfahrung der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts kein Recht und kein Richter mehr vor dem Schaden, den diese bringen.

Der Bundeskanzler und sein Regieren sind nicht nur politisch wie juristisch wichtig, sondern verändern sich auch dynamisch: Beispiele sind der erstaunliche Zuwachs an Kanzlerverwaltung, die nicht durch Minister mediatisiert wird, die Folgen der europäischen Integration und das mögliche Schwinden der politischen Basis der bisherigen Konfiguration der Kanzlerdemokratie. Dass ein parlamentarisch verantwortlicher Regierungschef wie der Bundeskanzler eine starke Stellung innehat, ist keine Selbstverständlichkeit. Das italienische Beispiel zeigt dies ebenso deutlich wie die von de Gaulle überwundene Erfahrung der III. und IV. Republik, die ihn den Regierungschef als Getriebenen darstellen ließ.⁶ Zwar spricht Oldiges für die Bundesrepublik zu Recht vom „institutionell bestausgestatteten Regierungschef“.⁷ Aber die in dieser Arbeit geschilderte normative Ausstattung garantiert noch kein gelungenes Regieren. Bisher überdeckt oft die Autorität des Kanzlers seine juristischen Kompetenzen, auf die er einen expliziten Rekurs nur selten nötig hat. Wird die Strahlkraft politischer Autorität schwächer, zeichnet sich die juristische Basis stärker ab. Werden Konflikte nicht mehr politisch gelöst, fallen die Akteure auf das Recht zurück.

Durch das Einschrumpfen der Volksparteien mindert sich die Hausmacht des Regierungschefs in Parlament und Regierung. Dies ist zwar kein neuer Prozess, aber auch graduelle Entwicklungen kennen qualitative Sprünge. Dass der Kanzler und die Mehrzahl der Minister aus einer vom Kanzler dominierten Partei kommen, ist für die Zukunft nicht mehr sicher. Damit werden juristische Fragen wichtiger, die bisher praktisch nicht relevant waren. Wie wird ein politisch

nally is applicable and effective and often is not. It is not an answer to politics, neither is it isolated from political purposes and struggles.“

⁶ *De Gaulle*, *Mémoires*, S. 8: „Le Parlement, loin de le soutenir, ne lui offrait qu’embûches et déflections. Ses ministres étaient ses rivaux. L’opinion, la presse, les intérêts, le tenaient pour une cible désignée à tous les griefs. Chacun, d’ailleurs, – lui-même tout le premier – savait qu’il n’était là pour une courte durée.“

⁷ *Oldiges*, *Die Bundesregierung als Kollegium*, S. 134; ähnlich *Hennis*, *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*, S. 13.

schwacher Kanzler ein Maximum an Kontrolle sicherstellen? Welche Legitimitätsreserven hat er in einer Minderheitsregierung? Gibt es juristische Unterschiede zwischen Mehrheits- und Minderheitskanzler? Ändert sich die Rolle des Bundespräsidenten? Zugleich: Ein Regierungschef, der keine feste Bastion im Parlament hat, ob des konstruktiven Misstrauensvotums aber doch weiter im Sattel sitzt, hat wenig Grund zur Rücksichtnahme auf die Abgeordneten. Gleichzeitig kann er europäische Politik machen, denn die europäische Integration führt innenpolitische Politikfelder in einen außenpolitischen Arbeitsmodus zur Regierung hin. Der Bundeskanzler arbeitet nicht mehr nur mit und durch den Bundestag, sondern in einem europäischen Institutionengefüge. Ohne die politische Verbindung zwischen Regierung und Mehrheitsfraktionen gerät die gewohnte politische Regulierung in Unordnung. Auf der Landesebene, auf der sich die politische Fragmentierung teilweise noch stärker auswirkt, stellen sich ähnliche Fragen zur Rolle und Kompetenz der Ministerpräsidenten, die sich freilich ohne Mehrheit auf keinen Präsidenten stützen können. Ganz unabhängig von möglichen Zukunftsszenarien kann man den Kanzler für ein unverzichtbares Amt halten, das politische Steuerung in einer föderalen Republik voller Vetospieler ermöglicht, oder aber die regelmäßig lange Konzentration politischer Macht bei einer Person bedenklich finden. So oder so ist eine rechtswissenschaftliche Beschäftigung mit dem Kanzler lohnend.

Rechtswissenschaftliche Anknüpfungspunkte gibt es genug: Regieren und Regierende stehen zwar nicht im Mittelpunkt des Faches, haben aber doch eine rechtswissenschaftliche Geschichte, die von der Revolution und der Weimarer Republik in die Bundesrepublik herüberreicht. Mommsen hat dem Kaiserreich das Staatsrecht einer Republik vorgeführt,⁸ Weber hat den Zusammenhang von Verfassungsrecht und verantwortlichem Regieren aufgezeigt,⁹ Smend und Scheuner haben den Regierungsbegriff juristisch entwickelt,¹⁰ Friesenhahn und Hennis haben ihn hinsichtlich seiner Träger und Praxis in der Bundesrepublik aktualisiert,¹¹ Böckenförde deren Legitimationstheorie entwickelt.¹² An diese Entwicklungslinie schließt diese Arbeit an, indem sie die Entwicklung des Regierens zwischen Juristen und Politikern von Mommsen über Weber zu

⁸ *Mommsen*, Römisches Staatsrecht.

⁹ *Weber*, Parlament und Regierung, MWS I/15, S. 202.

¹⁰ *Smend*, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 68; *Scheuner*, Der Bereich der Regierung, in: FS Smend, S. 253.

¹¹ *Friesenhahn*, VVDStRL 16 (1958), S. 9; *Hennis*, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik.

¹² *Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, § 24. Zur Dogmatisierung des Demokratieprinzips auch *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung sowie nun *Möllers*, Demokratie, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts.

den Weimarer Stürmern und Drängern der hier weit verstandenen „geisteswissenschaftlichen Richtung“ und ihren bundesrepublikanischen Erben nachvollzieht.

Im dogmatischen Nahbereich gibt es Beiträge zur Regierungsorganisation¹³ und in jüngerer Zeit zum ganzen parlamentarischen Regierungssystem.¹⁴ Diese neueren Arbeiten sind besonders an dessen Entwicklung und praktischer Funktionsweise interessiert. Der Gegenstand dieser Arbeit ist demgegenüber enger gefasst. Sie erstrebt eine Konstruktion des Amtes des Bundeskanzlers mittels einer Interpretation des Bestimmens der Richtlinien, die durch ihre vorgehende historische Einbettung und demokratische Begründung gestützt wird.¹⁵ Um eine Gesamtdarstellung des parlamentarischen Regierungssystems geht es ebenso wenig wie um den Nachweis von dessen möglicher Veränderung. Statt um einen historischen oder funktionalen Zugang zur Organisation des Regierungssystems geht es um eine Dogmatik für dessen wichtigsten Akteur.¹⁶ Diese hat den Anspruch, unabhängig zu sein von der jeweiligen Konfiguration des Vertrauens: Orte des Regierens und Wege des Vertrauens mögen sich ändern, aber sie laufen auf die gleichen Ämter zu, wenn diese auch auf neuen Bühnen spielen.

Die wichtigsten Grundannahmen, welche diese Darstellung des verfassungsrechtlichen Rahmens, in dem der Bundeskanzler regiert, leiten, sollen im Folgenden herausgestellt werden: der Nutzen des politischen Amtes als Ordnungsbegriff für eine juristische Beschreibung des Regierens (b), die sich aus dem Grundgesetz ergebende Zentralstellung des Bundeskanzlers und seiner Richtlinien im Verhältnis zu allen anderen politischen Ämtern (c), schließlich die Bedeutung des Vertrauens dieser anderen Ämter in den Kanzler für eine gelingende Staatsleitung (d).

b) Politische Ämter regieren

Diese Arbeit nähert sich dem Regieren nicht über einen elaborierten Begriff, sondern über seine Subjekte. Denn die juristische Diskussion des Regierungs-

¹³ Klassisch *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung; *Oldiges*, Die Bunderegierung als Kollegium.

¹⁴ *Meinel*, Die Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems; *Meinel*, Vertrauensfrage; *Pilniok*, Parlamentarisches Regieren. Beide Autoren sind dabei besonders an Veränderungen interessiert, die gerne mit dem Wechsel von der Bonner zur Berliner Republik beschrieben werden. Ein stärkeres Interesse für das Staatsorganisationsrecht befördert zudem die von Julian Krüper und Arne Pilniok beim Verlag Mohr Siebeck herausgegebene Reihe „Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht“.

¹⁵ In Fragestellung und Zugang sind der Arbeit daher zwei kleinere Schriften aus der Frühzeit der politischen Wissenschaft nahe, deren Blick für die Sache noch nicht durch die Last einer eigenen Semantik getrübt war: *Hennis*, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik; *Junker*, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers.

¹⁶ Zur dogmatischen Methode *Lenmartz*, Dogmatik als Methode.

begriffs hat sich in dessen Einpassung in eine Lehre staatlicher Handlungsformen und -zwecke verfangen. Demgegenüber wird Regieren hier einfach als politische Führung verstanden: Als der Wille, der die Ausübung staatlicher Kompetenzen beseelt und leitet. Gegenüber den Bürgern äußert sich dieses Regieren unmittelbar durch Kommunikation, mittelbar durch Gesetz und Verwaltung.

Die Beschreibung des Regierens profitiert von einem anderen Akteursbegriff als dem für die Beschreibung des rechtsförmigen Außenhandels üblichen Organ: dem politischen Amt. Mit diesem lässt sich das Subjekt von „materieller Regierung“ oder „Staatsleitung“ beschreiben, anstatt bei seinen rechtsförmigen Emanationen durch zu Organen aggregierten Amtsträgern stehen zu bleiben. Das Amt ist aufgrund seines personalen Substrats konkret erfahrbar und taugt als Basiseinheit einer Beschreibung des Rechts des Regierens als Teil des Staatsorganisationsrechts. Weil es kein Komposit darstellt, bildet es die kleinste Einheit des Verfassungslebens. Mit ihm lässt sich abbilden, dass das Vertrauen über Organe hinweg läuft und das Regieren zugleich immer die Sache weniger Amtsträger ist. Außerdem wird die gemeinsame Qualität der Regierenden schon im Begriff deutlich: Es sind Politiker, die ihre Ämter durch den vermittelten Willen der Bürger gewinnen und verlieren, dabei im Rahmen von Recht und Gesetz nach eigenem Willen ausüben und dafür Verantwortung tragen. Alle politischen Ämter – die Mitglieder von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung, der Bundespräsident und auch die Parlamentarischen Staatssekretäre – kennzeichnet ihre potentielle Regierungsteilhabe, den zu ihnen zählenden Bundeskanzler aber die Regierungsführung. Regieren ist Sache politischer Amtsträger, weil sie demokratische Legitimation aufweisen und zudem die Hoffnung besteht, dass Politiker bessere Politik machen als Beamte. Selbstverständlich ist diese Konstellation in Deutschland nicht – zum einen, weil sie sich spät, erst mit der Republik, durchsetzt, zum anderen, weil auch heute die Inhaber unpolitischer Ämter, etwa im Bundesverfassungsgericht oder im Rat der EZB, wichtige Entscheidungen treffen, ohne demokratische Verantwortung zu tragen.

Für eine Beschreibung des Regierens und seiner Subjekte ist das Organ nicht die geeignete Kategorie. Denn Politik und Regieren haben andere Akteure als die Rechtsproduktion und -anwendung. Organe regieren nicht. Während rechtsförmiges Außenhandeln eine Mehrheit braucht, die dem Gesamtorgan und seinen Mitgliedern zugerechnet wird, ist das Regieren gerade dadurch gekennzeichnet, dass es nur wenige tun. Die Organsemantik aber bündelt hinsichtlich des Bundestages Abgeordnete von Mehrheit und Minderheit, hinsichtlich der Bundesregierung Regierungsmitglieder und die Legionen von unterstellten Beamten und Angestellten. So gerät der regierende Politiker nie ohne seinen ausführenden Beamten in den Blick. Bei beiden Verfassungsorganen verliert sich sprachlich der Umstand, dass es immer nur eine kleine Schar ist, die bestimmt. Diese Begrenzung findet ihre Rechtfertigung politisch im Vertrauen der einfachen Abgeordneten in ihre politische Führung, institutionell in der

Selbstorganisation von Parlament und Regierung auf den Kanzler hin. Dies wird durch die Organsemantik – „die“ Regierung und „das“ Parlament – schnell überdeckt. Zudem ist für das Regieren im parlamentarischen System entscheidend, dass Vertrauen Organe verbindet und so die Ausübung von deren Kompetenzen politisch überwölbt: Ein Gesetz des Organs Bundestag entspricht kaum je dem Willen aller seiner Mitglieder, aber regelmäßig dem aller Mitglieder des Organs Bundesregierung. Schaut man nur „von außen“ auf die Organe und ihr Handeln, gewinnt man keine Vorstellung vom Regieren innerhalb und zwischen diesen. Zieht man hingegen den Mantel des Organbegriffs ab und schaut auf Abgeordnete, Minister, den Kanzler, dann lassen sich juristische Vorgabe und politische Praxis besser abgleichen.

Während das Regieren, auch wenn es in juristischen Bahnen laufen *soll*, auf die Rechtsform selbst nicht zwingend angewiesen ist, haben die politischen Ämter, deren Inhaber regieren, juristische Form. Weil die Wege des Vertrauens juristisch vorgeformt sind, ist auch das Regieren verfassungsrechtlich gehegt. Die normative Kraft der Verfassung zeigt sich nicht nur in Grenzen, die Richter kontrollieren, sondern auch in den Wegen des Vertrauens zwischen politischen Amtsträgern. Damit haben Recht und Rechtswissenschaft zum Regieren auch heute noch etwas beizutragen, nachdem Inhalte längst eine Sache für Ökonomen¹⁷ und andere Wissenschaftler geworden sind. Politiker oder das politische Amt sind in anderen Rechtsräumen keine Schlüsselbegriffe im juristischen Sprechen von Staat und Politik. Aber das müssen sie auch nur dort sein, wo das Recht der Politik überallhin folgt: Die deutsche Juridifizierung von Staat und Politik erhöht den Bedarf nach einer Sprache, in der man juristisch von Politik sprechen kann, ohne sie gleich einzuschränken.¹⁸

Im ersten Teil der Arbeit wird der Platz des politischen Amtes, damit immer auch des Politikers, in der Verfassungsrechtswissenschaft nachvollzogen und das politische Amt als Akteursbegriff für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik entwickelt. Dass einer Arbeit mit dogmatischem Anspruch eine verhältnismäßig lange rechtswissenschaftliche Ideengeschichte vorangestellt wird, ist der Überzeugung geschuldet, dass sie sich in die Ordnungsbegriffe einprägt, welche die dogmatische Konstruktion anleiten.¹⁹ Akteurskategorien wie Organ, Gewalt oder politisches Amt haben Folgen für dogmatische Positionen und leiten das wissenschaftliche Interesse, den juristischen Blick. So trägt die Se-

¹⁷ Siehe hierzu *Foucaults* als Geschichte der Gouvernementalität veröffentlichte Vorlesungen am Collège de France.

¹⁸ Ohne eine solche muss man Unterdogmatisierung als Schutzmaßnahme für ein „Herzstück des Politischen“ akzeptieren, so *Gärditz*, Der Begriff der Regierung, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, S. 25 (35).

¹⁹ Zur Bedeutung der Verfassungstheorie für das Verfassungsrecht *Volkmann*, Der Staat 54 (2015), S. 35; *Jestaedt*, Die Verfassung hinter der Verfassung. Zur Rolle abstrakter Begriffe wie von Dogmatik insgesamt in juristischer Argumentation *Lenmartz*, Dogmatik als Methode, 3. Teil.

mantik des deutschen Verfassungsrechts immer noch Spuren der bürgerlich-monarchischen Kohabitation und des liberalen Versuchs, das Beste aus einem Rechtsstaat ohne vollendete Demokratie zu machen.²⁰ Während das politische Amt in den westlichen Demokratien erst nach und nach durch Parteien und Verwaltung überwölbt und ergänzt wird, sind beide in Deutschland älter als der verantwortliche Politiker im Regierungsamt.²¹ Weil die Staatsorganisation so wieso nur begrenzt verfügbar war, hat die Rechtsschutzperspektive in der deutschen Wissenschaft vom öffentlichen Recht mehr Aufmerksamkeit gefunden als das Institutionendesign. Weil der Monarch, seine Regierung und der Beamtenstaat demokratischer Gestaltung entzogen waren, ging es vor allem darum, sie rechtlich in ihrem Außenhandeln zu bändigen. Wie eine Verfassung Politik gestaltet, führt Mommsen in seinem römischen Staatsrecht, Laband aber nicht in seinem deutschen vor.²² Erst mit der Republik ändert sich dies: „Vertrauensleute des Volkes“, demokratische „Führer“ sollen nun höchste Regierungsämter bekleiden und der methodisch innovative Teil der Staatsrechtslehre bringt Politik und Verfassung in Begriffen wie „Integration“ oder „politischer Einheit“ zusammen. Davor versuchen liberale Liliputs den preußischen Gulliver mit tausend Banden zu halten,²³ nach dem Nationalsozialismus in der Bundesrepublik Juristen, Politik und Politiker mit der Verfassung als materiellem Programm zu bändigen. In der Folge liegt der Schwerpunkt auch heute eher auf der Verrechtlichung des Innenraumes statt auf der Versprachlichung seiner gelungenen Demokratisierung. Außerdem werden verfassungsrechtliche Kompetenz und politische Macht oft nicht wirklich zusammengedacht. Dies soll hier anhand des Zusammenbringens des Bestimmens der Richtlinien des Kanzlers und des in ihm gebündelten Vertrauens unternommen werden. Hugo Preuß' vom Parlamentarischen Rat übernommenes Anliegen, politischer Führung einen verfassungsrechtlichen Anker zu geben, ist aus dieser Perspektive der erst in der zwei-

²⁰ Hierzu *Neumeier*, Kompetenzen.

²¹ Hierzu *Schönberger*, HZ 272 (2001), S. 623 (627 ff.); zum US-amerikanischen Gegenbild *Roßbach*, Das Personal der Republik.

²² Zu Mommsen siehe A.I.1.c).

²³ Dieser Impuls findet immer wieder neue Träger: Die Neoliberalen à la Hayek sind die Erben dieses Rechtsstaatsdenkens gegen die Regierung, weil sie demokratische Politik als latente Gefahr für eine Marktordnung national wie international gebunden sehen wollen, siehe hierzu *Slobodian*, Globalists. Einen wenn nicht materiell, dann doch formal verwandten Zweig bilden Völkerrechtsideale, die besonders im Zeitraum zwischen dem Ende des Kalten Krieges und den Anschlägen vom 11. September 2001 um Begriffe wie „Global Governance“, „Global Constitutionalism“, „transnationales Recht“ kreisen – „universal values are overriding the political wills of states.“ (*Koskenniemi*, Cambridge Review of International Affairs 17 (2004), S. 197 (198)). Besonders deutlich ist das altliberale Ideal von Politik als guter Verwaltung etwa bei *Esty*, Yale Law Journal 115 (2006), S. 1490, der auf S. 1515 auch schmerzfrei erkennt: „Many scholars thus see democratic foundations for the exercise of power as the sine qua non of legitimacy. To the extent that this is true, global governance is doomed to illegitimacy.“

ten Republik gelungene Versuch, die normative Kraft der Verfassung zu sichern.²⁴

c) Die Staatsorganisation von der Staatsleitung her denken

Das Grundgesetz bestimmt den Bundeskanzler zum zentralen politischen Amt. Denn in ihm bündeln sich parlamentarisches und präsidentielles Vertrauen. Art. 65 S. 1 GG weist ihm daher das Bestimmen der Richtlinien der Politik der Bundesrepublik zu. Diese Richtlinien betreffen alle politischen Amtsträger und das Grundgesetz gibt Mittel, sie zu effektuieren: Leitung, Weisung und Entlassung bei Ministern, die sachbezogene Vertrauensfrage bei Abgeordneten, die Gegenzeichnung beim Bundespräsidenten. Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik, indem er ihm politisch wichtige Fragen entscheidet. Dabei antizipiert er die Folgen seiner Entscheidung für das Vertrauen in ihn.

Seit der Weimarer Nationalversammlung gibt es die verfassungsrechtliche Vorgabe über das Bestimmen der Richtlinien, aber keine materiell gehaltvolle, praktisch gangbare und juristisch sicher subsumierbare Definition ihrer Grenzen.²⁵ Das ist kein Mangel juristischer Begriffsarbeit, sondern eine Folge des Umstandes, dass die Richtlinien der Politik eben politisch sind und als solche zu jedem Thema und in jeder Form praktisch werden können. Eine Zurücknahme des juristischen Maßstabs wird schnell als Begrenzung des rechtswissenschaftlichen Anspruches verstanden. Dabei schafft erst die Vorstellung, das Grundgesetz müsse eine Vielzahl an normativen Vorgaben machen, viele der Probleme, die mit „Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit“ oder als „Verfassungswandel“ adressiert werden.²⁶

²⁴ Maurer, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, in: FS Thieme, S. 123 (125) unterscheidet Richtlinien in politischer und juristischer Sicht, ähnlich *Schuett-Wetschky*, ZPol 13 (2003), S. 1897, der juristisch bindende Richtlinien gegen die politische Führungsrolle des Kanzlers ausspielt. Der hier vertretenen Auslegung des Art. 65 S. 1 GG liegt die Annahme zugrunde, dass auch die „Richtlinien in politischer Sicht“ verfassungsrechtlich gewollt sind und daher zu dessen Gegenstand gehören, auch wenn sie nicht allumfänglich juristisch erzwingbar sind.

²⁵ Deutlich in der Auslegung des Begriffes bei *Junker*, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, S. 45ff., welche einerseits festhält, dass das Bestimmen eben die vom Kanzler als wichtig wahrgenommenen Fragen betrifft (S. 50), nicht subsumtionsfest auf bestimmte Formen begrenzt ist (S. 51) und sich das Bestimmen der Richtlinien und das Regieren eigentlich gleich definieren lassen (S. 56), andererseits diese zutreffenden Aussagen aber mit einer dicken Rinde aus staatsrechtlichen Phrasen wie „Staatswillensbildung“ umhüllt, welche dem Begriff nichts hinzufügt.

²⁶ Klassisch *Jellinek*, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Zur bundesrepublikanischen Lage *Lerche*, Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum, in: FS Maunz, S. 285; *Hesse*, Grenzen der Verfassungswandlung, in: FS U. Scheuner, S. 128; *Häberle*, ZfP 1974, 111; *Böckenförde*, Anmerkungen zum Begriff Verfassungswandel, in: *Böckenförde*, Staat, Nation, Europa, S. 141 ff.; *Voßkuhle*, Der Staat 43 (2004), S. 450. *Hennis*, Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Die mißverstandene Demokratie, S. 53 (64) hat diese Diskussion mit

Weil die Handhabung der Richtlinien der Politik durch den Bundeskanzler politisch und nicht juristisch reguliert wird, folgt aus ihrer juristischen Offenheit kein Nachteil. Denn das Grundgesetz stellt den Bundeskanzler mit Art. 65 S.1 GG in die Mitte eines Regierungssystems, in dem er nur zusammen mit anderen erfolgreich regieren kann. Der Bundeskanzler führt regelmäßig die hierarchisch organisierten Mitglieder der größten Mehrheitsfraktion im Bundestag wie die Mitglieder der Bundesregierung, wobei der Kanzler durch beide in seinem Handeln nach außen mediatisiert ist. Sie sind Politiker, nicht Beamte, und haben am Regieren teil. Er kann sie nicht alle zwingen, sondern muss sie, in kollegiale Formen eingebunden, führen. Abgeordnete haben durch das freie Mandat eine juristische Unabhängigkeit, Minister zumindest politische Freiheitsgrade. Denn wie der Kanzler das Kabinett führt, wirkt sich nicht nur auf seine Wahrnehmung durch die Minister, sondern auch auf das Vertrauen der Abgeordneten aus. Bundespräsident und Bundeskanzler schließlich müssen zusammenwirken. Der Präsident muss die Richtlinien des Kanzlers achten, zugleich braucht der Kanzler das Vertrauen des Präsidenten, insbesondere in Situationen, in denen sein Rückhalt bei den Abgeordneten schwindet. Daher die Form des Bestimmens, des Regierens des Bundeskanzlers: durch Richtlinien und Organisation, nicht oder nur selten durch Weisungen. Seine Rolle fügt sich aus der *juristischen* Mediatisierung seines Amtes und ihrer im Grundgesetz selbst angelegten Überwindung durch *politische* Autorität. Diese Autorität hängt am Vertrauen. Mitregierende können sich dem Kanzler entziehen, wenn sie das Vertrauen in ihn verlieren. Passiert dies, verliert er über kurz oder lang sein Amt. Die Richtlinien werden in Inhalt und Reichweite politisch reguliert.

Die Arbeit versteht sich als Teil des rechtswissenschaftlichen Projekts, Verfassungsrecht nicht allein auf die Prüfung der Ergebnisse des Regierens, auf die grundrechtliche Kontrolle der Rechtsproduktion durch die Rechtsprechung zu verengen.²⁷ Dabei geht es hier, bei Kanzler und Regieren, nicht um die Kritik des Bundesverfassungsgerichts, sondern um das Bestellen eines Feldes, auf dem Richter selten ackern: Das Regieren vollzieht sich zwischen politischen Amtsträgern, deren Mit- und Gegeneinander juristisch gefasst ist, aber politisch reguliert wird. Das Bundesverfassungsgericht ist hier nicht sonderlich wichtig. Die politischen Akteure innerhalb der Regierung und der Fügung aus Regierung und Mehrheitsfraktionen strengen gegeneinander keine Verfahren an, und den

guten Gründen als „deutsches Problem“ beschrieben. Im Zeitlauf übernimmt das Bundesverfassungsgericht vom Gesetzgeber die Rolle des Wandlers.

²⁷ In diese Richtung *Schlink*, *Der Staat* 28 (1989), S. 161; *Möllers*, *Die drei Gewalten*; *Jestaedt/O. Lepsius/Möllers/Schönberger*, *Das entgrenzte Gericht*; *Volkmann*, *Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland*; *Frankenberg*, *Autoritarismus*; *Dann*, *Parlamente im Exekutivföderalismus*; *Meinel*, *Die Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems*. Wichtiger als Kritik von Gerichten ist die eigene Begriffsarbeit unabhängig von diesen, hierzu *Lenartz*, *Dogmatik als Methode*. Kritik wirkt oft nicht emanzipatorisch, sondern macht Rechtswissenschaft erst recht zur Nachhut der Gerichte.

Register

- Abgeordnete 5–9, 15 ff., 19 ff., 26 ff.,
63 ff., 117, 137–142, 193–198, 199 ff.,
232 ff., 325
- Adenauer, Konrad 86, 114, 150, 172, 205,
229, 258 f., 261, 267, 270, 280, 314, 323
- Agentur 146, 253, 279
- Amendment Bennigsen 20, 293
- Amt 19 ff., 116–129
- politisches 22–26, 116–126, 129 ff.
 - Beamte 15 ff., 126–129, 176 ff., 235–238
- Ämterordnung 2 f., 23, 25, 82, 115, 120,
141, 146, 152 f., 177, 189, 198, 199 ff.,
266, 291
- Anführer 60 ff., 161 ff., 186 ff., 218 ff.,
255 ff., 322
- Anschütz, Gerhard 21, 44, 69, 102, 170 f.
- Arendt, Hannah 125, 130, 151
- autoritas 24 f., 142, 144
- Aufmerksamkeit
- politische 208 ff., 226 ff., 307 ff.
 - wissenschaftliche 8, 27, 65, 87, 120,
128, 141, 159 f.
- Ausnahmezustand 89 f.
- Außenhandeln 3, 6, 8, 43, 139, 142 ff.,
174, 188, 193, 243, 290, 304 ff.
- Außenpolitik 150, 158, 193, 251 ff., 267,
312 ff., 324
- Äußerungsrecht 16, 304 ff.
- Autorität, 3, 10, 13, 22 ff., 55, 67, 76, 82,
93, 125, 129 ff., 144 ff., 151, 159, 186 ff.,
208 ff., 304 ff.
- Bagehot, Walter 28, 80, 136, 183, 188, 320
- Beamte, *siehe* Amt
- Benjamin, Walter 30, 229 f.
- Bewährung 73 ff., 146 ff., 208 ff.
- Bestimmen der Richtlinien *siehe*
Richtlinien der Politik
- Binnenrecht 34, 37, 41, 50 ff., 174, 215,
247, 338
- Bismarck, von, Otto 20, 29, 69, 75, 202,
227, 262, 293
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 4, 17, 48,
99, 104, 107, 122, 127, 132 f., 157, 176 ff.,
270 ff., 285 ff.
- Brandt, Willy 114, 120, 229, 234, 257, 337,
343
- Braun, Otto 170
- Bundesbehörde 275 ff.
- Bundeskanzleramt *siehe* Kanzler-
verwaltung
- Bundesnachrichtendienst 280
- Bundespräsident 260 ff., 270 ff., 317 ff.
- Bundespresseamt 282, 297
- Bundesrat
- des Kaiserreichs 20 ff., 41, 58, 136,
213, 293
 - der Bundesrepublik 6, 50, 117, 144,
154, 164, 182, 187, 224, 308, 313, 315 f.,
326
- Bundesregierung 255 ff.
- Bundestag 137 ff., 161 ff.
- Bundesverfassungsgericht 54 ff., 103 ff.,
158 ff.
- Bürokratie 15 ff., 73 ff., 218 ff., 235 ff.
- Caesaristische Wende 73 ff., 226 ff.
- Charisma 80 ff., 176 ff., 208 ff.
- Demokratisierung 19, 46 ff., 55, 63 f., 120,
130, 179 f., 219, 226 ff., 232
- Dogmatik 86 ff., 103 ff., 158 ff.
- Dualismus 32, 44, 58, 64, 204, 342
- Duguit, Léon 21, 34, 63, 72, 93
- Elitenselektion 25, 27, 65 ff., 73 ff., 155,
295

- Ernenning
 – des Bundeskanzlers 330 ff.
 – der Bundesminister 260 ff.
 – der Parlamentarischen Staatssekretäre 260 ff.
 – der Bundesbeamten 294, 315
 Europäischer Rat 13, 144 ff., 243, 312, 315
 Europäische Union 144 ff., 243 ff., 312 ff.
- Fiktion 33, 169, 200
 Föderalismus 26, 46, 49 f., 152, 154, 179, 207, 211, 223, 303, 308, 312 ff., 325 ff.
 Forsthoff, Ernst 17, 32, 63, 92, 107
 Fortschritt, technischer 226 ff.
 Fragerechte 208 ff.
 Friesenhahn, Ernst 4, 11, 47, 133, 135, 137 ff., 142, 230
 Führer *siehe* Anführer
- de Gaulle, Charles 3
 Gegenzeichnung 9, 27, 162, 165, 173, 269, 293, 296, 313, 118, 327 ff.
 Genie 70 f., 83
 Geniezeit 88
 Gerber, von, Carl 32, 36, 38 f., 41, 44, 49, 51, 54, 87, 134 f., 137
 Geschäftsführende Bundesregierung 341 ff.
 Geschäftsführung des Kabinetts 298 ff.
 Geschäftsordnung
 – Rechtsnatur und Reichweite 201, 213 ff.
 – der Bundesregierung 216, 255, 268, 270 ff., 275 ff., 285, 296, 304, 318, 328
 – der Reichsregierung 285
 – des Bundestages 213 ff.
 – der Bundesministerien 297
 Gesetz
 – Abstieg des Gesetzes 63 ff.
 – als Form der Demokratie 15 ff.
 – als Form der Regierungsteilhabe 129 ff., 232 ff.
 – als Mittel des Regierens 188 ff.
 – Vorbehalt des 238 ff.
 Gewalt *siehe* Gewaltenteilung
 Gewaltenteilung 16, 31, 40, 43 ff., 50 ff., 57 ff., 90, 134, 143, 151 ff., 185, 186 ff., 206, 217, 224, 275, 313
 Gierke, von, Otto 32 f., 35 f., 48, 78, 96, 101
 Gladstone, William Ewert 162, 215, 227 f., 320
 Globke, Hans 281
 Graf Kessler, Harry 71
 Guizot, François 58
 Habermas, Jürgen 113–116
 Hauriou, Maurice 21, 34
 Heller, Hermann 86 ff., 93 ff.
 Hennis, Wilhelm 1, 4, 110, 120 f., 132, 157, 180, 209, 226
 Herrschaft 17, 19, 27, 29, 48, 62, 65 ff., 132, 134 f., 142, 200, 227, 236
 Hesse, Konrad 104 ff., 131, 181, 241, 247
 Heuss, Theodor 86, 204, 258, 320, 323
 Hierarchisierung 222 ff.
 Hindenburg, von, Paul 71, 76, 332
 Hüter der Verfassung 116 ff., 317, 323
 Informationsanspruch 213 ff.
 Informationshandeln 307 ff.
 Interaktion 208 ff.
 Jesch, Dietrich 185, 247 f., 306
 Jhering, von, Rudolf 87 f., 104, 111, 114, 306
 Kabinett 298–304
 Kanzlerdemokratie 1, 3, 140, 143, 162, 192, 226, 337
 Kanzlerprinzip *siehe* Richtlinien
 Kanzlerverwaltung 280 ff.
 Kelsen, Hans 35 ff., 100 ff.
 Koalition, große 117
 Koalitionsausschuss 144, 166, 266, 301 f.
 Koalitionsvertrag 166, 201, 212, 256 f., 302
 Kollegialität 136, 152, 163, 178, 226, 253, 289, 339 f.
 Kompetenzbegriff 35–40
 Kommunalrecht 50–54
 Konstitutionalismus
 – als Epoche 15–43
 – Bedeutung für die bundesrepublikanische Dogmatik 46–60, 90, 133, 139, 154, 167, 173, 194, 204, 206, 247, 258, 329

- Konstruktion *siehe* Methode
 Kontrolle
 – juristische 146 ff.
 – politische 158 ff.
- Laband, Paul 8, 17, 20, 22, 24, 26, 37, 44, 87, 101, 317, 347
 Legitimation
 – des Bundeskanzlers 186–188, 330–346
 – des Bundespräsidenten 325–327
 Legitimationskette 176–186
 Leibholz, Gerhard, 54–60, 72, 85 f., 92, 93–100, 102, 104, 124, 170, 182, 221, 225
- Massendemokratie 23, 75, 77, 81, 97, 218
 Maßstabbildung *siehe* Methode
 Mayer, Otto 21, 63, 142
 Mediatisierung 2, 10, 134, 166, 239, 259, 263 f., 272, 280, 286
 Medien 226–231
 Meinecke, Friedrich 16, 73, 79, 80 f., 85, 227
 Merkel, Angela 113, 144 f., 213, 227, 257, 281, 304, 308 f., 316
 Methode im Verfassungsrecht 1–14, 60–63, 86–88, 103–113, 158–160
 Michels, Robert 66, 78, 91, 156, 191
 Minderheit, parlamentarische *siehe* Opposition
 Minderheitskanzler 335–341
 Minderheitsregierung *siehe* Minderheitskanzler
 Mommsen, Theodor 4, 8, 22–26, 28, 27, 75, 83, 85, 98, 119, 125, 142, 227, 347
 Monarch 8, 15, 21, 27, 32 ff., 41 ff., 49, 58, 65 f., 69, 78, 88, 91, 97, 122, 128, 134, 135, 137, 141, 156, 170, 173, 183, 202 f., 207, 245 f., 261, 296, 321, 323, 328 f.
 Montesquieu, Baron de, Charles de Secondat 44, 47 ff., 59, 152, 156, 203, 240
- Nationalversammlung (Weimar) 9, 18, 71, 166–169, 203, 207, 262, 320
 Neutralitätspflicht 307–312
 normative Kraft der Verfassung 7, 9, 114, 144, 146–151
- Opposition 11, 27, 47, 159 f., 206 ff., 211, 215, 233, 238, 241, 337
 Organ 30–60
 – Konstrastorgan 53
 – -streit 50–54
 – Verfassungs- 54–60
 Organisation der Bundesregierung *siehe* Organisationsgewalt
 Organisationserlass 270
 Organisationsgesetz 275–280
 Organisationsgewalt 258–287
- Parlamentarisierung 28, 49, 63 f., 247, 335
 Parlamentarismus 11–14, 26–30, 161–254, 201–208
 Parlamentarischer Staatssekretär 117, 234–235, 264–265
 Parlamentarisches Regierungssystem *siehe* Parlamentarismus
 Parlamentsauflösung 193–199, 319, 346
 Partei 218 ff.
 Politik, Begriff der 130 f.
 Politiker, Begriff des 15
 Prätor 23, 25, 128
 Premierminister 161–199, 227, 255–258, 283, 289, 319, 331
 Preuß, Hugo 8, 16, 18, 20 f., 35–40, 48, 66, 69, 71, 73, 78, 86, 94, 96, 135, 157, 166 ff., 170 ff., 203, 216, 248, 256, 293, 348
 Preußen 20, 27, 90, 162, 167 f., 170 ff., 234, 236, 262, 293, 315, 342
 Prinzip, juristisches 104, 106, 111, 114, 216, 226, 229, 255 ff.
 Prozessrecht 50–54, 143, 147
 Pünder, Hermann 285
- Rat der EU 165, 271, 312
 Rathenau, Walter 69, 75, 80, 134
 Rechtsstaat 8, 15–60, 60–63, 103–113, 146–160
 Redslob, Robert 58, 137, 178, 200, 203 f., 244, 337
 Reichskanzler 20 f., 27 f., 134, 136 f., 166 ff., 170 ff., 193, 197, 262, 267, 280, 293, 315, 319

- Reichspräsident 45, 64f., 75f., 78, 92f., 120, 146, 167, 170, 176, 193f., 197, 203, 258, 261f., 270f., 319, 321ff., 346
- Reichstag 15, 20f., 27ff., 45, 58, 65, 75, 92, 97, 166ff., 176, 189, 190ff., 203, 216, 227, 292f., 337, 342, 346
- Regieren 129–146, 161–199
- Regierungsteilhabe des Parlaments *siehe* Staatsleitung zur gesamten Hand
- Regierungschef 3f., 11, 13, 177ff., 116, 139f., 145, 161–199, 201f., 213, 226, 243, 247, 255–258, 266, 275, 296, 316, 324, 328, 335ff.
- Regulierung, politische 146–160, 161–198, 256–258
- Repräsentant 34, 56, 66, 72, 92, 93–100, 103, 117, 151, 155ff., 227ff., 305, 307, 310, 329
- Reservekompetenz 304ff., 323
- Responsivität 124f., 143, 152, 164, 181f., 186–188, 199, 201, 223, 231, 325, 327, 349
- Ressortprinzip 160, 255–259, 273–275, 288–296
- Revolution 4, 16, 19, 21, 25f., 28, 31, 34, 45, 65, 73, 78, 83, 151, 184, 322
- Richtlinien der Politik 9, 161–199, 255–258, 288–316, 322–325
- Richtlinienbindung 288–304, 322–325
- Rom 22ff.
- Rousseau, Jean-Jacques 29f., 34, 37, 68, 102, 151, 156, 179
- Rupp, Hans Heinrich 185, 247f., 306
- Scheuner, Ulrich 4, 17, 59, 90, 131, 137f., 149, 226
- Schmitt, Carl 34, 38f., 42, 67, 72, 75, 84f., 86–100, 102, 103–109, 146, 171, 178, 190, 221, 240, 286, 325, 342
- Schröder, Gerhard 194, 227
- Schumpeter, Josef 66ff., 79, 80, 85
- Senat, römischer 22ff.
- Sohm, Rudolf 22, 80–83, 218
- Smend, Rudolf 4, 25, 47, 57, 72, 84, 86–93, 94f., 101, 102f., 104ff., 131f., 138, 149, 213, 329
- Staat als Person 30–35
- Staatsleitung, zur geteilten Hand 4, 11, 47, 133, 135, 137ff.
- Staatsoberhaupt 183, 261, 318ff.
- Stellvertreter des Bundeskanzlers 268ff., 343
- Supreme Court 18, 35, 58, 113, 129, 146, 149f., 202, 249
- Thoma, Richard 28, 38, 56, 59, 66, 69, 83ff., 102, 106, 135, 149, 157, 171, 190ff., 200
- Triepel, Heinrich 54, 58f., 61
- Tyrann 29
- Verfassungsorgan 5ff., 54–59
- Verfassungsorganentreue 151, 329
- Verfassungsgebung 62, 71, 112, 166ff.
- Verfassungspatriotismus 113ff.
- Vertrauen
- als Ressource des Regierens 11–14, 144–146, 188–199
 - insbesondere der Abgeordneten 208–217, 222–226
 - insbesondere der Bürger 226–231
 - im Föderalismus 13, 312–316
- Vertrauensfrage 9, 14, 150f., 161, 166, 190ff., 193–199, 208, 223, 263, 268f., 300, 334f., 336, 344f.
- Vertrauensmann des Volkes 65–73
- Verwaltungskontrolle 73ff., 126–129, 250–254, 258–288
- Vorbehalt
- des Gesetzes *siehe* Gesetz
 - staatsleitend 243f., 250ff.
- Vorschlag (zur Wahl/Ernennung)
- des Bundeskanzlers 332–335
 - der Bundesminister 260–264
 - der Parlamentarischen Staatssekretäre 264–265
- Wahl
- des Bundeskanzlers 186ff., 330ff.
 - des Bundespräsidenten 325–327
- Weber, Max 73–86, 226–231
- Werben *siehe* Vertrauen
- Wesentlichkeitstheorie 248–250
- Westminster 28, 189, 201ff., 227, 235, 301

Wettbewerbsmodell der Demokratie
siehe Schumpeter

Wiener Schlussakte 27

Willensbildung 17, 36, 64, 93, 95, 131,
132f., 143, 156, 166, 183, 188, 208, 217,
218ff., 243, 273

Volkssouveränität 33, 200

Zentralbank 6, 128f., 253, 332