



Volker Busse | Hans Hofmann

Bundeskanzleramt und Bundesregierung

Handbuch für Wissenschaft und Praxis

Mit einem Vorwort von Angela Merkel

7. Auflage



Nomos

Volker Busse | Hans Hofmann

Bundeskanzleramt und Bundesregierung

Handbuch für Wissenschaft und Praxis

Mit einem Vorwort von Angela Merkel

7., überarbeitete und aktualisierte Auflage



Nomos

BILDNACHWEIS: Bildarchiv Preußischer Kulturbesitz, Berlin: S. 23; Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus: S. 29; Märkisches Museum, Berlin (Max Missmann, 1927): S. 35; alle übrigen Abbildungen (soweit nicht als Selbstfertigung bezeichnet): Bundesbildstelle des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung bzw. Bundeskanzleramt, Bonn.

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

ISBN 978-3-8487-5863-0 (Print)

ISBN 978-3-8452-9996-9 (ePDF)

7. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur Neuauflage der Publikation „Bundeskanzleramt und Bundesregierung“

Das Grundgesetz, das Fundament unseres Staatswesens, prägt seit nunmehr sieben Jahrzehnten die politische Kultur in Deutschland. Unsere Verfassung setzt den Rahmen für das Regierungshandeln in Bund und Ländern.

Dem Bundeskanzleramt kommt innerhalb unseres Regierungssystems eine Schlüsselrolle zu. Als oberste Bundesbehörde unterstützt es die Bundeskanzlerin und den Chef des Bundeskanzleramtes bei ihrer Arbeit – insbesondere durch die Wahrnehmung der sogenannten Spiegelfunktion. Das heißt, die Fachabteilungen des Bundeskanzleramtes stimmen sich mit den Ministerien in den verschiedenen Themenfeldern ab und tragen somit zu einer kohärenten Regierungspolitik bei. Zudem wirkt das Bundeskanzleramt auf eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und dem Bundestag sowie zwischen Bund und Ländern hin.

Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes haben sich mit dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel immer wieder politische Prioritäten verschoben und neue Politikfelder aufgetan. Dementsprechend muss sich auch das Bundeskanzleramt stets weiterentwickeln. So wurde zum Beispiel mit Beginn der 19. Legislaturperiode eine Fachabteilung für Digitalpolitik eingerichtet, um neuen Herausforderungen des digitalen Fortschritts gerecht zu werden.

Diese und andere Entwicklungen beschreiben die Autoren in der 7. Auflage des vorliegenden Buches. Sie gewähren einen Blick hinter die Kulissen, um Regierungshandeln besser nachvollziehbar zu machen. Für diesen Beitrag politischer Bildung danke ich den Autoren und wünsche eine aufschlussreiche Lektüre.



Vorwort der Verfasser

zur 7. 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 2017 mit der Regierungsbildung 2018 ab. Erstmals und mittlerweile mehrfach hat sich unter derselben Bundeskanzlerin ein Koalitionswechsel vollzogen. Text und Fotos der Neuauflage berücksichtigen die seit 2018 geschaffene Situation. 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. Zu dem Erstverfasser Volker Busse ist Hans Hofmann seit der 5. Auflage als Zweitverfasser hinzugetreten. Beide haben seit den Voraufgaben 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 März 2019

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 –	21
Kapitel 2	Der räumliche Sitz des Bundeskanzlers gestern und heute und der Sitz des Reichskanzlers im Rückblick	33
Kapitel 3	Die rechtliche Stellung von Bundeskanzler, Bundesministern und Bundesregierung sowie die Funktionen des Bundeskanzleramtes	47
Kapitel 4	Organisation und Arbeitsweise des Bundeskanzleramtes im Einzelnen.....	109
Kapitel 5	Die Rolle der Beauftragten im Bundeskanzleramt	133
Kapitel 6	Die bisherigen Bundeskanzler, die Chefs des Bundeskanzleramtes, die Parlamentarischen Staatssekretäre/Staatsminister beim Bundeskanzler, sonstiger Leistungsbereich heute und Rückblick auf frühere Reichsregierungen	173
Kapitel 7	Die rechtlichen Rahmenbedingungen – Verfassungsrecht, Gesetze und Geschäftsordnungen	215
Kapitel 8	Beispiel für einen Gesetzentwurf der Bundesregierung (mit Stellungnahme des Bundesrates, Gegenäußerung der Bundesregierung und Gesetz).....	439

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur Neuauflage der Publikation „Bundeskanzleramt und Bundesregierung“	5
Vorwort der Verfasser zur 7. Auflage	7
Abkürzungsverzeichnis (Auswahl).....	19
Kapitel 1 Das Amt des Bundeskanzlers und das Bundeskanzleramt im geschichtlichen Überblick – Über das Reichskanzleramt zum Bundeskanzleramt –	21
A. Die Stellung des Bundeskanzlers und des Reichskanzlers nach den Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs	21
I. Norddeutscher Bund 1867–1871.....	21
II. Deutsches Reich 1871–1918	22
III. Weimarer Republik 1919–1933	25
B. Die Reichskanzlei von 1933 bis 1945.....	27
I. Zusammenbruch der Weimarer Republik.....	27
II. Stellung der Reichskanzlei	28
C. Die Direktorialkanzlei Frankfurt 1948 bis 1949.....	28
D. Neubeginn unter dem Grundgesetz in Bonn.....	30
Kapitel 2 Der räumliche Sitz des Bundeskanzlers gestern und heute und der Sitz des Reichskanzlers im Rückblick	33
A. Wilhelmstraße in Berlin	33
B. Direktorialkanzlei in Frankfurt und neuer Regierungssitz in Bonn	35
C. Palais Schaumburg	36
D. Bundeskanzleramt in Bonn	38
I. Bau der Planungsgruppe Stieldorf.....	38
II. Kanzlerbungalow	39
III. Gästehaus Schloss Meseberg	40
E. Bundeskanzleramt in Berlin	41
I. Vorläufer und Zwischenlösungen	42
II. Der Neubau im Spreebogen	43
F. Ministeriumsgebäude früher in Bonn und nunmehr in Berlin	44
I. In Bonn	44
II. In Berlin	45

Kapitel 3 Die rechtliche Stellung von Bundeskanzler, Bundesministern und Bundesregierung sowie die Funktionen des Bundeskanzleramtes	47
A. Stellung des Bundeskanzlers und der Bundesregierung nach dem Grundgesetz	48
I. Allgemeines	48
II. Zusammensetzung, Bildung und Auflösung der Bundesregierung	49
B. Der Bundeskanzler, die Bundesminister und die Organisation der Bundesregierung	51
I. Rechte des Bundeskanzlers	52
1. Richtlinienkompetenz	52
2. Leitungskompetenz.....	59
3. Organisationsgewalt.....	60
II. Rechte der Bundesminister	61
1. Rechte innerhalb der Bundesregierung.....	61
2. Rechte in ihrem Geschäftsbereich	62
III. Pflichten der Mitglieder der Bundesregierung	62
1. Allgemeine und verfassungsrechtliche Pflichten.....	62
2. Einfachgesetzliche besondere Pflichten.....	63
3. Politische Verantwortung	64
4. Pflichten gegenüber Regierung einerseits und Partei andererseits	65
IV. Organisationsprinzipien der Bundesregierung.....	65
C. Funktionen des Bundeskanzleramtes	67
I. Im Verhältnis zum Bundeskanzler	67
II. Im Verhältnis zum Kabinett	68
III. Im Verhältnis zu den Ressorts.....	69
IV. Im Verhältnis zu Bundestag und Bundesrat	69
1. Beim Gesetzgebungsverfahren.....	69
2. Beim Verfahren gemäß Art. 113 GG	71
3. Bei parlamentarischen Fragen	72
4. Beim Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften.....	73
V. Im Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht.....	74
VI. Im sonstigen Außenverhältnis.....	74
D. Die Bundesministerien	75
I. Allgemeines	75
II. Zahl der Bundesministerien und Struktur der Bundesregierung zwischen 1949 und heute.....	77
III. Reformüberlegungen und wesentliche Veränderungen.....	78
IV. Struktur nach Herstellung der deutschen Einheit 1990 und den Hauptstadtentscheidungen für Berlin	80
V. Beauftragte	81
E. Kabinettsitzungen	83
I. Bedeutung, Ablauf, Abstimmungsverhalten, Vertraulichkeit	83

1. Bedeutung	83
2. Ablauf	85
3. Abstimmungsverhalten	86
4. Besondere Rechte einzelner Bundesminister	87
5. Vertraulichkeit.....	88
II. Umlaufverfahren/TOP-1-Listen-Verfahren	89
III. Vorbereitung der Kabinettsitzungen	90
1. Ressortabstimmung im Vorfeld des Kabinetts	90
2. Gesetzesvorlagen	91
3. Kabinettvorlagen und Bundeskanzleramt	92
IV. Nachbereitung der Kabinettsitzungen	94
F. Kabinettausschüsse und sonstige Koordinierungsgremien	95
I. Kabinettausschüsse	95
II. Staatssekretärsausschüsse	96
III. Sonstige Gremien und wiederkehrende Konferenzen	97
G. Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung, Bundestag und Fraktionen	101
I. Allgemeines	101
II. Zusammenarbeit mit der die Bundesregierung tragenden Parlamentsmehrheit.....	103
III. Rechte und Pflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag	105
Kapitel 4 Organisation und Arbeitsweise des Bundeskanzleramtes im Einzelnen.....	109
A. Überblick über die organisatorische Entwicklung des Bundeskanzleramtes seit 1949.....	109
B. Die anderen obersten Bundesbehörden im Geschäftsbereich des Bundeskanzlers	116
I. Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	116
II. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	117
C. Organisation des Bundeskanzleramtes heute	119
I. Leitungsbereich der Bundeskanzlerin und des Chefs des Bundeskanzleramtes ...	119
II. Besondere Arbeitsbereiche mit Leitungsfunktionen	120
III. Sogenannte »Arbeitsebene«	120
D. Aufgabenerledigung durch das Bundeskanzleramt und Arbeitsweise	121
I. Leitungsbereich	121
II. Koordinierung/Ressortbetreuung	124
III. Querschnittfunktionen	127
IV. Kommunikation, Information, Öffentlichkeitsarbeit.....	128
V. Planung.....	130
VI. Zentralverwaltung.....	130
Kapitel 5 Die Rolle der Beauftragten im Bundeskanzleramt	133
A. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	133
I. Aufgaben	135

II. Begleitung von Gesetzgebungsprozessen.....	136
III. Kunst- und Kulturförderung	136
IV. Die Aufgaben im Bereich Medien und Film	139
V. Geschichte und Erinnerung als eigene Aufgabe	140
VI. Die Organisation der Beauftragten für Kultur und Medien als oberste Bundesbehörde.....	142
VII. Die Rolle der Beauftragten für Kultur und Medien im föderalen System Deutschlands	143
B. Der Nationale Normenkontrollrat	143
I. Aufgabe: Gesetzesfolgenabschätzung	144
II. Gegenstand der Prüfung: Gesetze, Verordnungen, EU-Vorhaben, BMF-Schreiben.....	146
III. Arbeitsweise.....	147
IV. Verfahren.....	150
V. Der Normenkontrollrat auf europäischer und internationaler Ebene.....	153
VI. Ausblick	154
C. Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration	154
I. Aufgaben	155
II. Integrationspolitik als Schlüsselaufgabe.....	156
III. Die vier Grundpfeiler der Arbeitsweise der Integrationsbeauftragten	158
IV. Ausblick	163
D. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Nachrichtendienste	163
I. Aufgaben	164
II. Parlamentarische Kontrolle.....	165
E. Der deutsche G7/G20-Sherpa und der Sherpa-Stab.....	165
I. Aufgaben	165
II. Arbeitsweise.....	166
III. Entwicklungen	167
IV. G7/ G20 Präsidentschaft.....	168
V. Ausblick	169
F. Die neue Abteilung 6 im Bundeskanzleramt und die Staatsministerin für Digitalisierung.....	169
 Kapitel 6 Die bisherigen Bundeskanzler, die Chefs des Bundeskanzleramtes, die Parlamentarischen Staatssekretäre/Staatsminister beim Bundeskanzler, sonstiger Leistungsbereich heute und Rückblick auf frühere Reichsregierungen.....	 173
A. Die bisherigen Bundeskanzler	173
B. Die bisherigen Chefs des Bundeskanzleramtes.....	190
C. Die bisherigen Parlamentarischen Staatssekretäre/Staatsminister beim Bundeskanzler und sonstiger Leistungsbereich	191

D.	Die bisherigen Bundesregierungen der Bundesrepublik Deutschland	193
E.	Die früheren Reichskanzler und die Leiter von Bundeskanzler-Amt, Reichskanzleramt und Reichskanzlei des Deutschen Reiches von 1871 bis 1918 und der Weimarer Republik.....	213
Kapitel 7 Die rechtlichen Rahmenbedingungen – Verfassungsrecht, Gesetze und Geschäftsordnungen		215
A.	Verfassungsrechtliche Regelungen	215
B.	Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg)	219
C.	Rahmenregelung für den Geschäftsablauf der Kabinettausschüsse der Bundesregierung	227
D.	Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)	229
E.	Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (BMinG)	274
F.	Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG).....	285
G.	Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT)	288
H.	Die Geschäftsordnung des Bundesrates (GOBR)	368
I.	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG).....	386
J.	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG).....	395
K.	Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss (GOGema).....	403
L.	Das Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz, ParlBG)	406
M.	Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Vermittlungsausschuss (GOVA)	409
N.	Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollregnumgesetz, PKGrG).....	411
O.	Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz, PUAG)	418
P.	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz, IntVG)	430
Q.	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (NormenkontrollratsGes, NatNKRK)	435

Kapitel 8 Beispiel für einen Gesetzentwurf der Bundesregierung (mit Stellungnahme des Bundesrates, Gegenäußerung der Bundesregierung und Gesetz).....	439
Gegenstand: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre.....	440
Teil I Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 11.2.2015	440
A. Vorblatt	440
I. Problem und Ziel.....	440
II. Lösung	440
III. Alternativen.....	441
IV. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand	441
V. Erfüllungsaufwand	441
1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger	441
2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft	441
3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung	441
VI. Weitere Kosten	441
B. Entwurf der Bundesregierung vom 11.2.2015 für ein Gesetz zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre auf Kabinettvorlage des BMI vom 3.2.2015.....	442
C. Begründung.....	444
I. Allgemeiner Teil	444
1. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen.....	444
2. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs.....	444
3. Alternativen	445
4. Gesetzgebungskompetenz.....	445
5. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen	445
6. Gesetzesfolgen	445
a) Rechts- und Verwaltungsvereinfachung.....	445
b) Nachhaltigkeitsaspekte	445
c) Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand	445
aa) Übergangsgeld.....	445
bb) Aufwandsentschädigung für Mitglieder des beratenden Gremiums ...	446
cc) Reisekosten.....	446
d) Erfüllungsaufwand	446
aa) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger	446
bb) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft	446
cc) Erfüllungsaufwand der Verwaltung	446
e) Weitere Kosten	446
f) Weitere Gesetzesfolgen	446
7. Befristung; Evaluation	446
II. Besonderer Teil (mit Erläuterungen zu den einzelnen Regelungsvorschlägen)....	447

Teil II	Stellungnahme des Bundesrates vom 27.3.2015	450
Teil III	Gegenäußerung der Bundesregierung vom 15.4.2015 zur Stellungnahme des Bundesrates vom 27.3.2015	452
Teil IV	Gesetz vom 17.7.2015 (BGBl. I S. 1322)	453
	Literaturverzeichnis	457
	Stichwortverzeichnis	465

Abkürzungsverzeichnis (Auswahl)

AÖR	Archiv für öffentliches Recht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DÖD	Der Öffentliche Dienst
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBf	Deutsches Verwaltungsblatt
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GOBReg.	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt der Bundesministerien
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

Die gelegentlich verwandten Ressortabkürzungen sind unten im Kapitel über die Bundesministerien erläutert. Die rechtlichen Grundlagen für die Arbeit der in Kapitel 5 abgehandelten Beauftragten sind dort an entsprechender Stelle dargestellt; dabei werden dort die dafür üblichen Abkürzungen verwendet.

Anmerkung der Verfasser: Gemäß § 2 GGO ist die Gleichstellung von Männern und Frauen durchgängiges Prinzip der Bundesministerien (Gender Mainstreaming). Dieses Handbuch verwendet gleichwohl aus Gründen drucktechnischer Vereinfachung grundsätzlich – wie auch das Grundgesetz – die maskuline Form. Selbstverständlich gilt der Text an den entsprechenden Stellen gleichermaßen für Frauen.

Kapitel 1 Das Amt des Bundeskanzlers und das Bundeskanzleramt im geschichtlichen Überblick – Über das Reichskanzleramt zum Bundeskanzleramt –

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. 1

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 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. 2

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. 3

- 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.
- 8 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.



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 Bundesrat 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 Verkündigung 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.

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.
- 11 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.

Ausgliederung von Spezialverwaltungen, aber noch keine Ressorts

- 12 Für alle übrigen Angelegenheiten des Bundes war zunächst das Bundeskanzleramt zuständig. Aus ihm wurden nach und nach Spezialzuständigkeiten ausgegliedert:
 - 1873 das Reichseisenbahnamt
 - 1876 der Generalpostmeister (ab 1880 Reichspostamt)
 - 1877 das Reichsjustizamt
 - 1879 das Reichsschatzamt
- 13 Auch die Behörden der Reichsbank (Reichsbankdirektorium und Reichsbankkuratorium) wurden als selbständige Reichsbehörden geschaffen; sie waren dem Reichskanzler untergeordnet, dem Reichskanzleramt aber gleichgestellt.
- 14 Bei diesen Behörden handelte es sich nicht um eigenständige Ressorts; vielmehr waren sie dem Reichskanzler als dem einzigen Reichsminister untergeordnet. Leiter der Reichsämters 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.«

Vom Reichskanzleramt zum Reichsamt des Innern und zur Reichskanzlei

- 15 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.

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 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«.

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.

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

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.

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 Reichstages 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 Reichstages; vielmehr wurde davon ausgegangen, dass die Reichsregierung das Vertrauen des Reichstages hatte, bis das Gegenteil durch ein Misstrauensvotum des Reichstages 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.
- 22 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.

Reichsregierung: erstmals gilt Ressortprinzip

- 23 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 bedürftigen 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.
- 24 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 Reichsämter gegenüber dem Reichskanzler nach der Bismarckschen Verfassung wurde also erstmals durch eine eigene Ressortverantwortung selbständiger Ministerien ersetzt.

Reichskanzlei: Amt für Kanzler und Regierung

- 25 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.
- 26 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 res-

sortierte. 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«.

B. Die Reichskanzlei von 1933 bis 1945

I. Zusammenbruch der Weimarer Republik

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. 27

»Ermächtigungsgesetz« von 1933: Faktische Beseitigung der Weimarer Verfassung

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 nicht zuletzt mit Hilfe seiner Partei in absolutistischer Weise an sich zog. 28

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

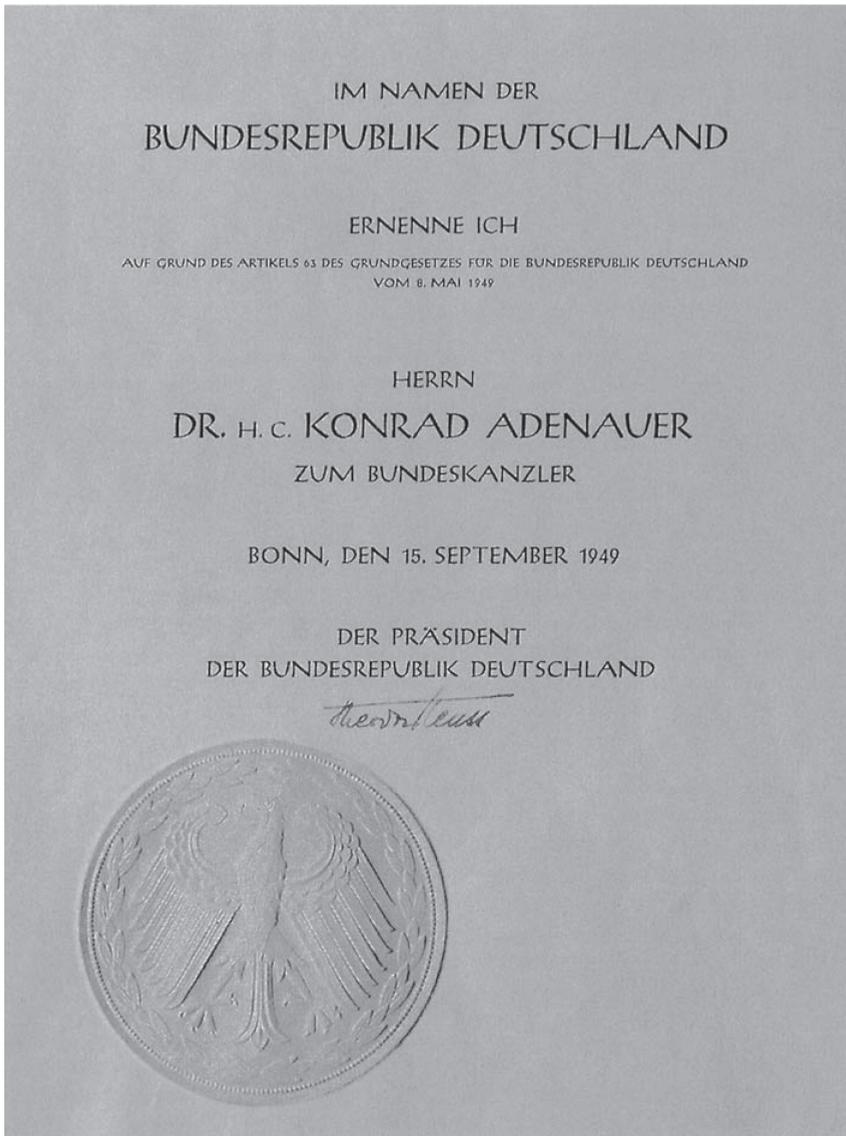
- 30 Anfang 1948 riefen die amerikanische und die britische Militärregierung einen Verwaltungsrat des »Vereinigten Wirtschaftsgebiets« (sog. Bizone) mit Sitz in Frankfurt/Main ins Leben. Diese sollte einer Regierung vergleichbare Funktionen erfüllen. Den Vorsitz dieses Verwaltungsrats übernahm der langjährige 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-Schönningen), 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

- 31 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.
- 32 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. 33



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.
- 35 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.

Das Grundgesetz als bewährte deutsche Verfassung

- 36 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.
- 37 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.
- 38 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 Spezialministerien einzurichten, z. B. für Vertriebene und für Angelegenheiten des Marshallplans. So bildeten dann der Bundeskanzler und 13 Minister das Kabinett der ersten Bundesregierung.



Das 1. Kabinett Adenauer im Deutschen Bundestag.

Kapitel 2 Der räumliche Sitz des Bundeskanzlers gestern und heute und der Sitz des Reichskanzlers im Rückblick

A. Wilhelmstraße in Berlin	4
B. Direktorialkanzlei in Frankfurt und neuer Regierungssitz in Bonn.....	10
C. Palais Schaumburg.....	12
D. Bundeskanzleramt in Bonn	20
I. Bau der Planungsgruppe Stieldorf	20
II. Kanzlerbungalow	24
III. Gästehaus Schloss Meseberg.....	28
E. Bundeskanzleramt in Berlin	28
I. Vorläufer und Zwischenlösungen.....	
II. Der Neubau im Spreebogen.....	32
F. Ministeriumsgebäude früher in Bonn und nunmehr in Berlin	36
I. In Bonn.....	36
II. In Berlin.....	38

Art. 2 Abs. 1 des Einigungsvertrages, der am 31. August 1990 im Kronprinzenpalais in Berlin unterzeichnet wurde, lautet:

Hauptstadt-Entscheidung des Einigungsvertrages

»Hauptstadt Deutschlands ist Berlin. Die Frage des Sitzes von Parlament und Regierung wird nach der Herstellung der Einheit Deutschlands entschieden.«

Bundestagsbeschluss vom 20. Juni 1991

Am 20. Juni 1991 beschloss der Bundestag nach intensiver und kontroverser Diskussion mit knapper Mehrheit, seinen künftigen Sitz in Berlin zu nehmen; in 10 bis 12 Jahren solle die »volle Funktionsfähigkeit« Berlins für Parlament und Regierung hergestellt werden. Dementsprechend beschloss die Bundesregierung am 22. Juli 1999 – zeitlich parallel zum Bundestag –: »Die Sitzentscheidung des Verfassungsorgans Bundesregierung für die Bundeshauptstadt Berlin wird mit Wirkung vom 1. September 1999 vollzogen.«

Damit wird angeknüpft an die historische Bedeutung Berlins als deutsche Hauptstadt. Zugleich soll dadurch auch die künftige Rolle Berlins hervorgehoben werden. Ein Rückblick auf den Sitz der früheren Regierungen Deutschlands mag die wechselvolle Geschichte der Hauptstadt-Frage in knapper Form veranschaulichen.

A. Wilhelmstraße in Berlin

Die Wilhelmstraße bildet den westlichen Rand einer Stadterweiterung, die der preußische König Friedrich Wilhelm I., der sog. Soldatenkönig, in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts im Süden seiner Residenz durchführte und die den Namen »Friedrichstadt« trägt. Verdiente Beamte und Generäle erhielten dort Grundstücke, um Bauten zu errichten. Einige der Bauten wurden in den 20er und 30er Jahren des 19. Jahrhunderts von Karl Friedrich Schinkel umgebaut und so von seiner Handschrift geprägt.

- 5 Die Geschichte der Ministerien in der Wilhelmstraße begann 1819 mit dem preußischen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten. Es zog damals in das Haus Wilhelmstraße Nr. 76. Später – im Revolutionsjahr 1848 – bezog das sog. preußische Staatsministerium mit dem Sitz des Ministerpräsidenten das Haus Nr. 74. Dieses Haus, das 1731 für Geheimrat von Kellner errichtet worden war, wurde dann nach Schaffung des »Bundeskanzler-Amtes« im Jahre 1867 dessen Sitz. In jenem Haus hatte bereits zuvor Rudolf Delbrück seinen Sitz, der langjährige wirtschafts- und handelspolitische Experte preußischer Politik, als er das Amt des ersten Chefs des Bundeskanzler-Amtes übernahm.
- 6 Otto von Bismarck selbst, der seit 1862 preußischer Ministerpräsident war und kurzfristig im Haus Nr. 74 gewohnt hatte, residierte seit der Übernahme auch des preußischen Außenministeriums im Haus Nr. 76.

Palais Radziwill wird Reichskanzlerpalais

- 7 Im Jahr 1878 konnte er das Nachbarhaus Nr. 77 als eigenes Reichskanzlerpalais beziehen. Diesem wird nachgesagt, eine der vornehmsten Baulichkeiten der Wilhelmstraße gewesen zu sein. König Friedrich Wilhelm I. hatte das Grundstück 1736 dem General von der Schulenburg zur Verfügung gestellt. Dieser wie seine Rechtsnachfolger besaßen das dort errichtete Gebäude jeweils nur kurze Zeit, bis 1795 Fürst Michael Radziwill das Haus für seinen Sohn Anton erwarb. Von da an war das Palais Radziwill ein Mittelpunkt des gesellschaftlichen Lebens in Berlin. Bismarck erwirkte den Ankauf des Palais für das Reich und ließ es ab 1875 zum Reichskanzlerpalais umbauen. Hier behielt auch die Reichskanzlei nach der Organisationsreform des Reichskanzleramtes von 1879 ihren Sitz.
- 8 Nachdem immer mehr Räume der ursprünglichen Kanzlerwohnung im Palais Radziwill, das ursprünglich vorwiegend Wohnzwecken diente, in Büros umgewidmet worden waren, ergab sich der Wunsch nach einem Erweiterungsbau. Deswegen wurde 1914 das benachbarte Grundstück Nr. 78 gekauft. Es dauerte bis 1931, bis dort das neue Dienstgebäude der Reichskanzlei eingeweiht werden konnte. Dessen Architekt war Eduard Jobst Siedler. Ein stilisierter Reichsadler neben dem Fahnenmast der Reichskanzlei wurde von Ludwig Gies geschaffen, der später auch den Bundesadler im alten Plenarsaal des Bundestages in Bonn gestaltete.
- 9 Hitler mochte das Gebäude des früheren Palais Radziwill nebst dem neuen Anbau nicht und sprach verächtlich von »Zigarren-Kiste«. Er beauftragte seinen Münchner Architekten Troost zunächst mit Umbauten, entwickelte aber bald Pläne für eine neue Reichskanzlei, die an der Vossstraße, einer Seitenstraße der Wilhelmstraße, entlang errichtet werden sollte. 1939 konnte er diesen Gebäudekomplex beziehen.

In den letzten Jahren des zweiten Weltkrieges – seit November 1943 – wurden die meisten Regierungsbauten der Wilhelmstraße durch Luftangriffe zerstört.

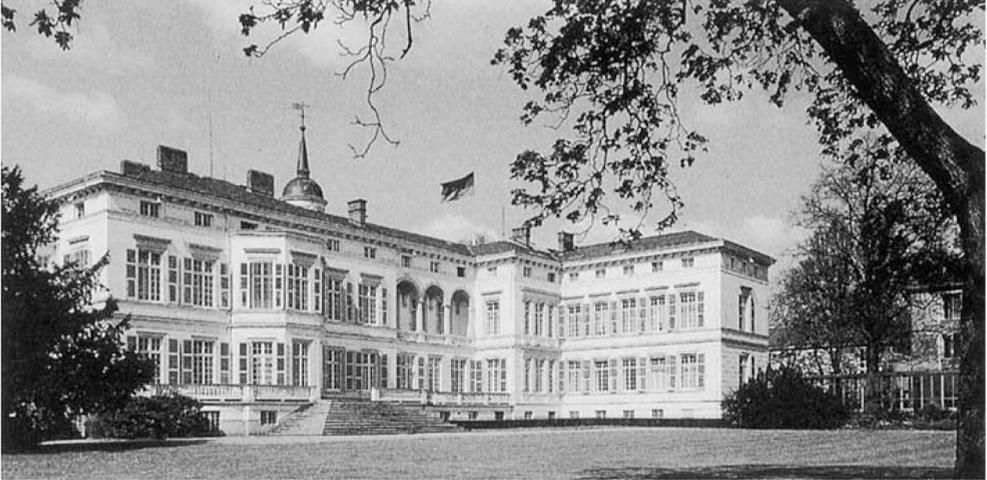


Reichskanzler-Palais in Berlin, Wilhelmstr. 77 (Palais Radziwill).

B. Direktorialkanzlei in Frankfurt und neuer Regierungssitz in Bonn

Die Direktorialkanzlei des Verwaltungsrates der Bizone hatte ihren Sitz in Frankfurt und teils in 10
Bad Homburg (Verwaltung für Finanzen) sowie in Offenbach (Verwaltung für Verkehr). Der
Parlamentarische Rat zur Schaffung des Grundgesetzes arbeitete in Bonn. So war es nicht er-
staunlich, dass Frankfurt und Bonn Anspruch erhoben, Sitz der Parlaments- und Regierungs-
funktionen der neu geschaffenen Bundesrepublik Deutschland zu werden, weil Berlin wegen sei-
nes besonderen besatzungsrechtlichen Status ausschied. Nach kontroverser Diskussion beschloss
der Parlamentarische Rat am 10. Mai 1949 mit einer Mehrheit von 33 zu 29 Stimmen, dass Bonn
vorläufige Bundeshauptstadt sein sollte. Der Bundestag bekräftigte diese Entscheidung am 3. No-
vember 1949.

Konrad Adenauer, der als Präsident des Parlamentarischen Rats sein Arbeitszimmer im Museum 11
König in Bonn hatte, behielt dieses nach seiner Wahl zum Bundeskanzler am 15. September 1949
noch kurze Zeit bei. Dann verlegte er es in das Palais Schaumburg. Dort fanden auch die Kabi-
nettsitzungen der neuen Bundesregierung statt.



Palais Schaumburg, Sitz des Bundeskanzlers von 1949 – 1976.

C. Palais Schaumburg

- 12 Am 5. November 1949 bestimmte Konrad Adenauer das Palais Schaumburg zum Amtssitz des Bundeskanzlers.
- 13 Das Palais hatte bis dahin eine wechselvolle Geschichte hinter sich. Es wurde im Jahre 1860 von dem Textilkaufmann Wilhelm Loeschigk, der es im Rohbau von dem Unternehmer Aloys Knops gekauft hatte, in repräsentativer Weise zu Ende gebaut; so diente es ihm und später seiner Frau unter der Bezeichnung »Villa Loeschigk« als Altersruhesitz. Loeschigk war in New York mit einem Importgeschäft für Tuche, Samt und Seide reich geworden; sein Unternehmen »Loeschigk & Wesendonck« hatte Loeschigk zum Millionär gemacht. Schließlich kehrte er im Sommer 1859 nach Deutschland zurück. Loeschigk legte bei seinen Baumaßnahmen auch den Park an, der das Palais umgibt und fast bis zum Rhein reicht. Darin ließ er Orangerie, Palmengarten, Orchideenhaus und ein Treibhaus errichten. Das Ehepaar Loeschigk führte in dem Anwesen ein aufwändiges gesellschaftliches Leben und empfing dort prominente Persönlichkeiten, wie z.B. den Schriftsteller Ernst Moritz Arndt. Nach dem Tode Loeschigks im Jahre 1887 vermietete seine Witve Villa und Park im Jahre 1890 an Prinz Adolf zu Schaumburg-Lippe. Dieser heiratete im November desselben Jahres Prinzessin Viktoria von Preußen, eine Schwester Kaiser Wilhelms des II. Das Ehepaar bezog im März 1891 die Villa. Im Jahre 1894 kaufte Prinz Adolf zu Schaumburg-Lippe das Anwesen und ließ es von dem Berliner Hofarchitekten Ernst v. Ihne um zwei Flügel nach Norden und Osten erweitern; zusätzlich ließ er den Anbau mit einem runden Treppenturm kaschieren. Das so erweiterte und repräsentativ gestaltete Gebäude erhielt nun den Namen »Palais Schaumburg« und wurde in der Folgezeit gesellschaftlicher Mittelpunkt der Stadt Bonn, zumal auch Viktorias Bruder Wilhelm in Bonn studierte, oft im Palais zu Besuch war und dort gelegentlich auch übernachtete.



Bundeskanzler Konrad Adenauer in seinem Arbeitszimmer im Palais Schaumburg.

Nach dem Tode des Prinzen im Jahre 1916 ging das Palais auf seine Witwe über. Nach dem Ende des 1. Weltkriegs beschlagnahmte Militär einen Flügel des Palais für seine Zwecke. In der Folgezeit besetzten kanadische Truppen, später englische und französische Soldaten das Gebäude. Viktoria verkaufte das Anwesen an die Familie ihres verstorbenen Mannes, ließ sich aber ein lebenslanges Wohnrecht einräumen, geriet jedoch zunehmend in finanzielle Schwierigkeiten. Im Jahre 1927 lernte sie den russischen Lebemann und Abenteurer Alexander Zoubkoff kennen und heiratete ihn noch im selben Jahr. Sie war inzwischen 61 Jahre alt, Zoubkoff dagegen erst 27 Jahre alt. Zoubkoff verschleuderte das Vermögen der Prinzessin innerhalb kurzer Zeit. Die Ehe scheiterte, Zoubkoff wurde ausgewiesen und verdingte sich in Luxemburg als Kellner. Viktoria musste das Palais verlassen. Sie starb schließlich 1929 völlig verarmt in einem Bonner Hospital. Das Inventar des Hauses wurde versteigert. 14

In der Folgezeit wurde das Palais an verschiedene Privatpersonen, Gewerbetreibende, militärische Einrichtungen und Behörden vermietet, schließlich 1939 an das Deutsche Reich verkauft. Im zweiten Weltkrieg beherbergte es verschiedene Wehrmachtseinrichtungen. Nach Kriegsende folgte die britische Besatzung; diese wurde im Jahr 1948 durch das Oberkommando der belgischen Besatzungstruppen abgelöst. Dessen Nutzung des Palais dauerte bis Oktober 1949. 15

Nach der Bestimmung des Palais zum Amtssitz des Bundeskanzlers wurde dort auch die Verwaltung des Bundeskanzleramtes aufgenommen. Das Gebäude erwies sich jedoch bald als zu klein. Deshalb wurden in den Jahren 1953 bis 1955 zwei Gebäude angebaut. 16

Im Erdgeschoss des Palais Schaumburg befindet sich der frühere Kabinettsaal und daneben der sog. Kabinett-Speisesaal, der auch für Empfänge und sonstige feierliche Veranstaltungen genutzt wurde. Diesen beiden Sälen gegenüber auf der anderen Seite des Flures liegen die sog. Hallstein- 17

Räume, in denen insbesondere jahrelang der wichtigste außenpolitische Berater Adenauers und spätere Präsident der Europäischen Kommission Walter Hallstein arbeitete. Im 1. Obergeschoss liegt der Raum, in dem die ersten Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland bis 1976 ihr Arbeitszimmer hatten. Anfang der 1980er Jahre haben dort die Bundeskanzler Helmut Schmidt und Helmut Kohl das Arbeitszimmer Konrad Adenauers wieder – soweit als möglich mit alten Einrichtungsgegenständen – herrichten lassen.

Das Palais Schaumburg ist seit Mai 2001 2. Dienstsitz des Bundeskanzleramtes in Bonn neben dem 1999 begründeten 1. Dienstsitz in Berlin.

- 18 Im Jahre 2006 errichtete das Haus der Geschichte im Palais eine Dauerausstellung, welche die Historie des Gebäudes und das Wirken der Bundeskanzler veranschaulicht. Das Palais Schaumburg steht der Öffentlichkeit nach entsprechender Anmeldung für Führungen und auserwählte besondere Veranstaltungen zu Verfügung.
- 19 In den Jahren 2012 bis voraussichtlich 2022/2023 ist die Benutzung des Palais Schaumburg allerdings unterbrochen, weil es grundlegend saniert werden muss. Die Mitarbeiter des 2. Dienstsitzes des Bundeskanzleramtes haben während dieser Zeit ihre Arbeitszimmer im benachbarten Gebäude des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. Nach Vollendung der Sanierung soll das Palais Schaumburg wieder seiner davor bestehenden Nutzung zugeführt werden.



Bundeskanzleramt und Regierungsviertel in Bonn 1983.

D. Bundeskanzleramt in Bonn

I. Bau der Planungsgruppe Stieldorf

- 20 Aufgaben und Personal des Bundeskanzleramtes stiegen. Das Palais Schaumburg erwies sich auch mit seinen Anbauten als zu klein, um alle Bediensteten aufzunehmen.



Das Bundeskanzleramt in Bonn, gebaut von der Planungsgruppe Stieldorf, bezogen 1976.

Im Jahre 1970 stimmte der Haushaltsausschuss des Bundestages auf Vorschlag des damaligen 21
Chefs des Bundeskanzleramtes, Horst Ehmke, einem Neubau zu. Als Bauplatz wurde das bis da-
hin freie Gelände der Görreswiese zwischen Palais Schaumburg und dem Presse- und Informati-
onsamt der Bundesregierung festgelegt.

Den Bauwettbewerb gewann die Planungsgruppe Stieldorf mit dem Architekten Georg Pollich. 22
Nach der Planungsphase begannen die Bauarbeiten im Oktober 1973. Am 1. Juli 1976 konnte
mit dem Umzug begonnen werden.

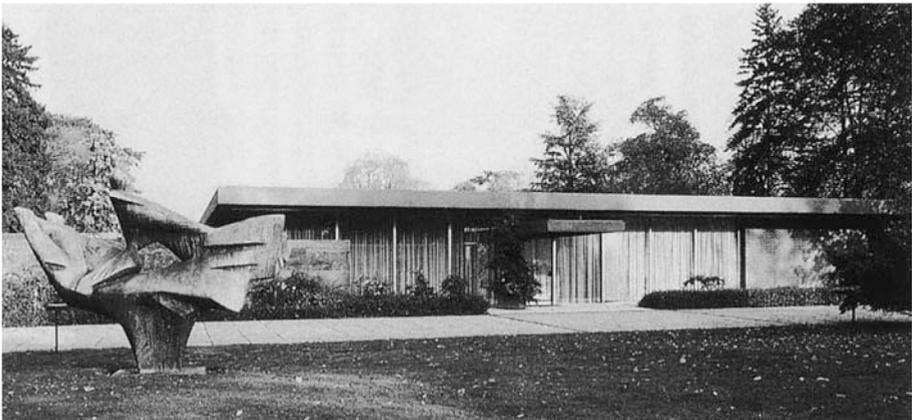
Bis 1999 war das Bundeskanzleramt in diesem Gebäude untergebracht. Es besteht aus dem sog. 23
Kanzlerbau und drei Abteilungsbauten, die miteinander verbunden sind. Im Kanzlerbau waren
insbesondere der Kabinettsaal, die Arbeitszimmer des Bundeskanzlers und des sonstigen Lei-
tungsbereichs sowie das Lagezentrum untergebracht. In den Abteilungsbauten waren außer den
Arbeitszimmern der weiteren Mitarbeiter vor allem auch der Internationale Konferenzsaal und
sonstige Sitzungssäle gelegen. Im Kanzlerbau erhielten mehrere Räume Namen von Malern der
klassischen Moderne. Dies ging zurück auf Bundeskanzler Helmut Schmidt, der damit bewusst
ein Zeichen zugunsten von Künstlern setzen wollte, die während der Zeit des Nationalsozialis-
mus als »entartet« abgewertet worden waren. So wurde das Arbeitszimmer von Helmut Schmidt
mit einem Seebild von Emil Nolde versehen, das von der Nolde-Stiftung in Seebüll ausgeliehen
worden war. Schmidts Arbeitszimmer erhielt den Namen »Emil-Nolde-Zimmer«. Im Kabinetts-
saal wurde das Bild von Ernst Ludwig Kirchner »Sonntag der Bergbauern« aufgehängt, welches
später in den Großen Kabinettsaal des Berliner Bundeskanzleramtes übernommen wurde.

Heute ist der Bau das Bonner Amtsgebäude des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusam-
menarbeit und Entwicklung.

II. Kanzlerbungalow

Zusätzlich wurde in den Jahren 1963 und 1964 – während der Kanzlerschaft von Ludwig Er- 24
hard – in dem Park um das Palais Schaumburg ein neues Wohn- und Empfangsgebäude errichtet,
der sog. »Kanzlerbungalow«. Die künstlerische Planung und Oberleitung lag bei dem Münchner
Architekten Sep Ruf. Am 12. November 1964 wurde das Gebäude eingeweiht.

- 25 Es diente in der Folgezeit von Ludwig Erhard über Kurt Georg Kiesinger und Helmut Schmidt bis Helmut Kohl allen Bundeskanzlern (außer Willy Brandt) als Bonner Wohnsitz und Empfangsgebäude für bestimmte Arbeitsessen und Besprechungen. Aber auch Brandt nutzte den Kanzlerbungalow für politische Veranstaltungen.
- 26 Nach der Wahl von Gerhard Schröder zum Bundeskanzler im Herbst 1998 bot dieser seinem Vorgänger Helmut Kohl an, bis auf Weiteres im Bungalow wohnen zu bleiben. Kohl machte davon bis in die 2. Hälfte des Jahres 1999 Gebrauch. Nach seinem Auszug stand der Bungalow zunächst leer. Im Jahre 2004 bot die Wüstenrot Stiftung an, den Kanzlerbungalow aus ihren Mitteln für Baudenkmäler der Moderne zu sanieren und dafür die Finanzierung und die Bauherrenschaft zu übernehmen. Dieses Angebot wurde angenommen. Nach 5-jähriger Konzeptions- und Bauphase konnte der Bungalow am 16. April 2009 wiedereröffnet werden.



Der Kanzlerbungalow, erbaut 1963/64 von Sep Ruf.

- 27 Heute steht der Kanzlerbungalow für geeignete Veranstaltungen, die vom Haus der Geschichte organisiert werden, der Öffentlichkeit zur Verfügung, z. B. für Führungen, Gespräche, Kammerkonzerte. Ebenso sanierte die Wüstenrot Stiftung das im Park von Palais und Bungalow gelegene Teehaus, das bereits zu Adenauers Zeiten für Gespräche des Bundeskanzlers genutzt worden war.

III. Gästehaus Schloss Meseberg

- 28 Regierungshandeln geschieht nicht nur in Regierungsgebäuden, sondern in nicht unerheblichem Maße in einer externen Sphäre, die zu Konferenzen und Diskussionen einlädt. Dies und der Wunsch, hochrangige Staatsgäste in exklusivem Ambiente und reizvoller Umgebung außerhalb der Hauptstadt, aber zugleich nicht weit von ihr entfernt, unterbringen zu können, waren Motive für Bundeskanzler Gerhard Schröder, auf Vorschlag der Regierung von Brandenburg im Jahre 2004 das Schloss Meseberg in Gransee zum Gästehaus zu machen. Es soll vornehmlich dem Bundeskanzler, aber auch der Bundesregierung und anderen Verfassungsorganen, für herausragende politische Begegnungen dienen. Schloss Meseberg gehört zu den bedeutendsten barocken Herrenhäusern der Mark Brandenburg. Es wurde 1738 errichtet und war u. a. im Besitz des preußi-

schen Prinzen Heinrich und der Familie Lessing. Nach der Wende von 1990 wurde es von der Messerschmitt-Stiftung erworben, um es



Schloss Meseberg

denkmalgerecht zu sanieren. Die Stiftung überlässt es dem Bund für einen symbolischen Preis zur Nutzung. Im Januar 2007 wurde das Schloss an die Bundesregierung übergeben. Angela Merkel hat dort z. B. mehrfach höchstrangige Staatsgäste empfangen und Klausurtagungen der Bundesregierung durchgeführt. Erster Gast im Haus war bereits im Februar 2007 der damalige französische Staatspräsident Jacques Chirac.

E. Bundeskanzleramt in Berlin

Standort Spreebogen

In den Gremien des Bundestages wurde festgelegt, dass der Bundestag seinen Plenarsaal in Berlin im Gebäude des früheren Reichstags erhalten solle. Im Interesse der räumlichen Nähe wurde verabredet, dass das Bundeskanzleramt ebenfalls im Spreebogen, und zwar westlich in etwa gegenüber dem Reichstagsgebäude, seinen Neubau erhalten solle.

29

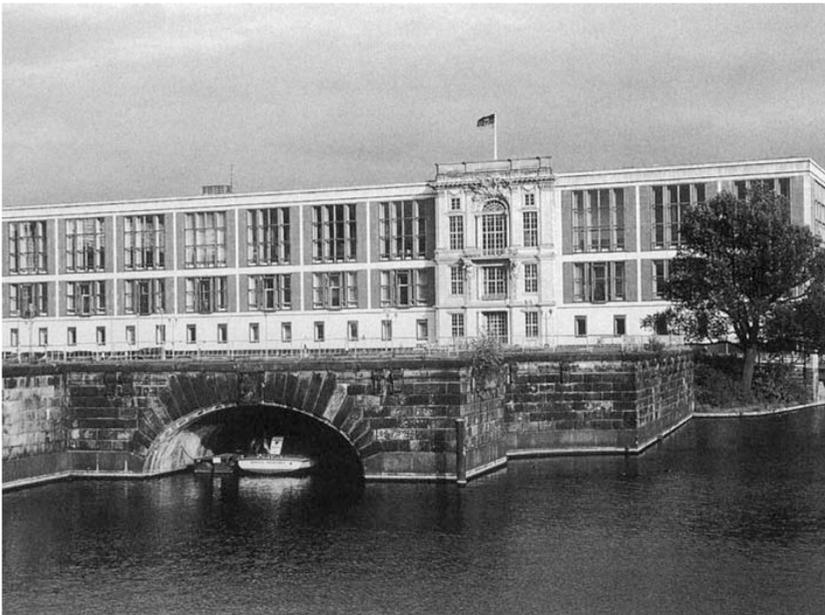
I. Vorläufer und Zwischenlösungen

Dienststelle in Berlin

- 30 Vor dem Einzug in den Neubau war das Bundeskanzleramt in Berlin nacheinander in verschiedenen Gebäuden präsent. Seit Herstellung der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 bestand eine Dienststelle in Berlin zunächst im Alten Stadthaus in der Klosterstraße (ehemals Sitz des DDR-Ministerrats), dann im ehemaligen Innenministerium der DDR in der Mauerstraße und schließlich seit 1997 im ehemaligen Staatsratsgebäude am Schlossplatz.

Ehemaliges Staatsratsgebäude

- 31 Im Blick darauf, dass die Verfassungsorgane Bundestag und Bundesregierung zum 1. September 1999 förmlich ihren Sitz nach Berlin verlagerten, zog das Bundeskanzleramt am 23. August 1999 mit dem größten Teil seiner Mitarbeiter um. Als provisorisches Dienstgebäude dafür war das ehemalige Staatsratsgebäude ausgewählt worden. Das Gebäude war zwischen 1962 und 1964 als Dienstsitz des Staatsrats, des kollektiven Staatsoberhauptes der DDR, errichtet worden. Hier fanden insbesondere diplomatische Empfänge statt. Der Vorsitzende des Staatsrats hatte hier ein Büro. Nach den demokratischen Wahlen in der DDR im Frühjahr 1990 wurde die Präsidentin der Volkskammer Staatsoberhaupt der DDR; sie nahm ihren Dienstsitz in dem Gebäude. Nach Schaffung der deutschen Einheit diente das Gebäude u. a. als Dienstsitz des Bundesbauministers als Beauftragter für den Berlin-Umzug und den Bonn-Ausgleich; es war Schauplatz von städtebaulichen Wettbewerben und Ausstellungen zum Hauptstadtausbau. Nach dem Einzug des Bundeskanzleramtes hatten hier der Bundeskanzler und der engere Leitungsbereich ihre Dienstzimmer; hier fanden die Sitzungen des Bundeskabinetts statt. Die Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes hatten ihre Büros in den südlich angrenzenden Gebäuden.



Ehemaliges Staatsratsgebäude am Schlossplatz.

II. Der Neubau im Spreebogen

»Band des Bundes«

32

Der Neubau im Spreebogen wurde vorbereitet durch einen weltweit offenen städtebaulichen Ideenwettbewerb. Nach der politischen Entscheidung, im Spreebogen die wichtigsten Bauten der Verfassungsorgane des Bundes unterzubringen, sollte dieser Wettbewerb eine gute städtebauliche Gestaltung vorbereiten. Es wurde der bis dahin größte Wettbewerb dieser Art mit einer Beteiligung von 835 Arbeiten. Das Preisgericht vergab den 1. Preis am 18. Februar 1993 an die Berliner Architekten Axel Schultes und Charlotte Frank. Dieser Entwurf beeindruckte durch ein in Ost-West-Richtung verlaufendes gradliniges breites »Band des Bundes«, das die Bögen der Spree an mehreren Stellen und auch den früheren Grenzstreifen überspringt und die wiedergewonnene deutsche Einheit zu symbolisieren vermag.

Zur baulichen Gestaltung des neuen Bundeskanzleramts fand Ende 1994 ein Architektenwettbewerb statt, in dem zwei Entwürfen die beiden ersten Preise zuerkannt wurden. Diese wurden in der Folgezeit überarbeitet und fortentwickelt. Nach weiteren Gesprächen mit Architekten, Historikern, Publizisten und Politikern gab Bundeskanzler Helmut Kohl auf einer Pressekonferenz in Berlin am 28. Juni 1995 die Entscheidung bekannt, dass dem einen der beiden ersten Preisträger, dem Architekturbüro Axel Schultes (mit Charlotte Frank), das bereits den städtebaulichen Wettbewerb gewonnen hatte, der Auftrag zum Neubau erteilt werde. Deren Architektur mache die Bedeutung des Bundeskanzleramtes und des Verfassungsorgans Bundesregierung in guter Weise sichtbar, ohne die Dominanz des Reichstagsgebäudes

33



Das Bundeskanzleramt im Spreebogen

als Sitz des Parlaments in Frage zu stellen; der Entwurf strahle Selbstbewusstsein aus und sei eine gute Mischung zwischen Bescheidenheit und Würde. Erster Spatenstich war am 4. Februar 1997, Richtfest am 22. Oktober 1999. Die Schlüsselübergabe fand am 2. Mai 2001 statt.

- 34 Das Gebäude gliedert sich in den zentralen herausgehobenen Leitungsbau und die Abteilungsbauten, die nördlich und südlich parallel verlaufend das Gebäude einfassen. Das Arbeitszimmer des Bundeskanzlers befindet sich im 6. Stock des Leitungsbaus mit Blick auf das Reichstagsgebäude und den Tiergarten. Im 5. Stock liegt der Kabinettskomplex, bestehend aus dem Großen Kabinettsaal, der insbesondere für die allwöchentlichen Kabinettsitzungen dient und ebenfalls Blick auf das Reichstagsgebäude und den Tiergarten bietet, sowie aus dem Kleinen Kabinettsaal für Besprechungen im kleineren Kreis. Für größere Besprechungen und dienstliche Essen ist im 4. Stock ein Konferenzsaal gelegen. Im Erdgeschoss des Leitungsbereichs befindet sich auch der Internationale Konferenzsaal, der für große nationale und internationale Konferenzen genutzt wird. Das Zeremoniell für die Staatsgäste findet auf dem östlich vor dem Leitungsbau gelegenen Ehrenhof statt. Dieser Platz hat mit der Eisenskulptur »Berlin« des spanischen Bildhauers Eduardo Chillida einen zusätzlichen Akzent erhalten.
- 35 Das Gelände des Bundeskanzleramtes erstreckt sich auf beide Seiten der Spree. Der östliche Teil mit einer Teilfläche von 44000 qm² ist bebaut und hat eine Hauptnutzfläche von 19000 qm², der westliche mit einer Brücke verbundene Teil wird Kanzlergarten genannt und ist derzeit unbebaut. In den nächsten Jahren ist im westlichen Teil ein Erweiterungsbau für etwa 400 Büroräume geplant. Auf dem gegenwärtig bebauten östlichen Teil bietet das Bundeskanzleramt in ca. 370 Büroräumen knapp 500 Arbeitsplätze. Darin sind die Leitungsbereiche des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes sowie der Staatsminister beim Bundeskanzler untergebracht, darüber hinaus die Leitung des Nationalen Normenkontrollrats. Im Gebäude haben die meisten Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes ihre Büros. Eine Abteilung des Bundeskanzleramtes und einige Mitarbeiter der Staatsminister beim Bundeskanzler sowie des Normenkontrollrats sind seit 2015 in einigen nahe gelegenen Regierungsbauten, die meisten Mitarbeiter des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien in Bonn untergebracht.

F. Ministeriumsgebäude früher in Bonn und nunmehr in Berlin

I. In Bonn

- 36 In Bonn waren die Ministeriumsbauten über das Stadtgebiet verteilt. Einen Schwerpunkt bildete die Adenauerallee. An ihr lag außer dem Bundeskanzleramt insbesondere das Auswärtige Amt. Weitere Schwerpunkte bildeten der Bonner Norden in Graurheindorf, das Neubaugebiet in der Rheinaue sowie Duisdorf.

1. Dienstsitze der Ministerien in Bonn

- 37 Heute konzentrieren sich die Ressorts, deren 1. Dienstsitz in Bonn verblieben ist, vor allem auf die Rheinaue (dort liegen die 1. Dienstsitze der Bundesministerien für Bildung und Forschung sowie für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) und Duisdorf einschließlich Hardtberg (mit den Bonner Dienstsitzen der Bundesministerien für Verteidigung, für Gesundheit sowie für Ernährung und Landwirtschaft). Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

und Entwicklung ist in das frühere Bundeskanzleramt eingezogen. Es rückt damit in die Nähe von UN-Einrichtungen, die im Bereich des früheren Bundestagssitzes untergebracht worden sind; sie bilden dort einen »UN-Campus« und werden zur Nutzung des Internationalen Konferenzzentrums (Word Congress Centrum Bonn, WCCB) beitragen, das insbesondere im früheren Plenarsaal des Bundestages und seiner Umgebung geschaffen und am 7. Juni 2015 im Beisein der Bundeskanzlerin eingeweiht worden ist. 19 UN-Einrichtungen mit annähernd 1000 Mitarbeitern tragen bereits jetzt zur Bedeutung von Bonn als UN-Standort bei.

II. In Berlin

In Berlin sind mehrere bauliche Schwerpunkte der Bundesregierung gebildet worden. Einen vollständigen Neubau hat zunächst lediglich das Bundeskanzleramt erhalten, seit 2015 auch das Bundesministerium des Innern. Ebenfalls am Spreebogen hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung für seinen 2. Dienstsitz einen Neubau erhalten. Die anderen Häuser der Bundesregierung sind in – zum Teil umgebauten, zum Teil durch Neubauten ergänzten – Altbauten untergebracht. Wichtige Schwerpunkte sind:

- Im Spreebogen ist in unmittelbarer Nähe des Bundestages das neue Bundeskanzleramt errichtet worden.
- Im Bereich von Spreeinsel und Hausvogteiplatz ist ein zweites politisches Zentrum entstanden mit Auswärtigem Amt sowie Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.
- In den Bereichen Wilhelmstraße/Leipziger Straße/Mauer- und Glinka- Straße ist ein weiterer Ministeriumsschwerpunkt entstanden mit Gebäuden für die Bundesministerien der Finanzen, für Arbeit und Soziales, für Gesundheit, für Ernährung und Landwirtschaft sowie für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. An der Stresemannstraße haben das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit sowie das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ihre Berliner Amtssitze.
- Ministeriumsstandorte sind überdies an der Invalidenstraße (Wirtschaft und Energie sowie Verkehr und digitale Infrastruktur) und der Stauffenbergstraße (Bundesministerium für Verteidigung); jeweils mit ihrem Berliner Amtssitz.
- Ursprünglich vollständig in einem Mietobjekt untergebracht war lediglich das Bundesministerium des Innern in Moabit, ehe es in seinen erwähnten Neubau im Bereich des Spreebogens umgezogen ist.

Die Ministerien, die nach dem Beschluss der Bundesregierung vom 3. Juli 1992 ihren ersten Dienstsitz in Bonn behalten, haben zweite Dienstsitze in Berlin erhalten. Umgekehrt haben alle Bundesministerien mit erstem Dienstsitz in der Hauptstadt Berlin einen zweiten Dienstsitz in der Bundesstadt Bonn.

Kapitel 3 Die rechtliche Stellung von Bundeskanzler, Bundesministern und Bundesregierung sowie die Funktionen des Bundeskanzleramtes

A.	Stellung des Bundeskanzlers und der Bundesregierung nach dem Grundgesetz	1
I.	Allgemeines.....	1
II.	Zusammensetzung, Bildung und Auflösung der Bundesregierung.....	7
B.	Der Bundeskanzler, die Bundesminister und die Organisation der Bundesregierung	15
I.	Rechte des Bundeskanzlers	17
1.	Richtlinienkompetenz	18
2.	Leitungskompetenz	22
3.	Organisationsgewalt.....	23
II.	Rechte der Bundesminister	28
1.	Rechte innerhalb der Bundesregierung	29
2.	Rechte in ihrem Geschäftsbereich	30
III.	Pflichten der Mitglieder der Bundesregierung.....	31
1.	Allgemeine und verfassungsrechtliche Pflichten	32
2.	Einfachgesetzliche besondere Pflichten	37
3.	Politische Verantwortung.....	39
4.	Pflichten gegenüber Regierung einerseits und Partei andererseits	40
IV.	Organisationsprinzipien der Bundesregierung	41
C.	Funktionen des Bundeskanzleramtes	52
I.	Im Verhältnis zum Bundeskanzler	52
II.	Im Verhältnis zum Kabinett.....	59
III.	Im Verhältnis zu den Ressorts	60
IV.	Im Verhältnis zu Bundestag und Bundesrat	63
1.	Beim Gesetzgebungsverfahren	63
2.	Beim Verfahren gemäß Art. 113 GG	76
3.	Bei parlamentarischen Fragen.....	78
4.	Beim Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften	82
V.	Im Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht	86
VI.	Im sonstigen Außenverhältnis	89
D.	Die Bundesministerien.....	92
I.	Allgemeines.....	92
II.	Zahl der Bundesministerien und Struktur der Bundesregierung zwischen 1949 und heute	96
III.	Reformüberlegungen und wesentliche Veränderungen	101
IV.	Struktur nach Herstellung der deutschen Einheit 1990 und den Hauptstadtentscheidungen für Berlin	108
V.	Beauftragte.....	113
E.	Kabinettsitzungen.....	120
I.	Bedeutung, Ablauf, Abstimmungsverhalten, Vertraulichkeit.....	120
1.	Bedeutung.....	120
2.	Ablauf.....	130
3.	Abstimmungsverhalten.....	132
4.	Besondere Rechte einzelner Bundesminister	138
5.	Vertraulichkeit	143
II.	Umlaufverfahren/TOP-1-Listen-Verfahren	147
III.	Vorbereitung der Kabinettsitzungen	150
1.	Ressortabstimmung im Vorfeld des Kabinetts	150
2.	Gesetzesvorlagen.....	156
3.	Kabinetttvorlagen und Bundeskanzleramt	160

IV. Nachbereitung der Kabinettsitzungen	168
F. Kabinettausschüsse und sonstige Koordinierungsgremien.....	170
I. Kabinettausschüsse.....	171
II. Staatssekretärsausschüsse.....	175
III. Sonstige Gremien und wiederkehrende Konferenzen.....	179
G. Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung, Bundestag und Fraktionen	185
I. Allgemeines.....	185
II. Zusammenarbeit mit der die Bundesregierung tragenden Parlamentsmehrheit.....	189
III. Rechte und Pflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag	202

A. Stellung des Bundeskanzlers und der Bundesregierung nach dem Grundgesetz

I. Allgemeines

- 1 Die Bundesregierung hat die Stellung eines Verfassungs- und Obersten Bundesorgans. Sie gehört im System der sog. Gewaltenteilung von Legislative, Exekutive und Judikative zur zweiten dieser Gewalten. Sie vollzieht Gesetze, soweit der Bund dafür verantwortlich ist. Vor allem aber hat die Bundesregierung staatsleitende Funktionen; ihr obliegt im Zusammenwirken mit den anderen Gewalten die politische Gestaltung von Gegenwart und Zukunft des Bundes.
- 2 Im Verhältnis der Verfassungsorgane des Bundes zueinander, insbesondere in der Beziehung Staatsoberhaupt – Regierung – Parlament hat nach dem Grundgesetz die Bundesregierung ein wesentlich stärkeres Gewicht als die frühere Reichsregierung. Dies kommt vor allem in der rechtlich stark ausgeprägten Stellung des Bundeskanzlers zum Ausdruck:

Der Bundeskanzler hat gemäß Art. 65 GG (wie der Reichskanzler gemäß Art. 56 WRV) die Richtlinienkompetenz.

Starke Rechtsstellung des Bundeskanzlers: Richtlinienkompetenz, konstruktives Misstrauensvotum, Kabinettbildungsrecht

- 3 Verstärkt wird die Stellung des Regierungschefs – gegenüber früher – in folgenden beiden Punkten:
 - Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Misstrauen nur dadurch aussprechen, dass er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt, also durch sog. konstruktives Misstrauensvotum (Art. 67 GG). Das nur destruktive Misstrauensvotum (Art. 54 WRV), das vielfach zur Instabilität von Regierungen in der Weimarer Republik beigetragen hatte, ist danach abgeschafft.
 - Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen (Art. 64 GG). Ein Zustimmungserfordernis des Bundestages zur Berufung von Bundesministern besteht also nicht. Das Kabinettbildungsrecht liegt beim Bundeskanzler. Misstrauensanträge gegen einzelne Bundesminister sind zwar politisch möglich, rechtlich aber unerheblich, selbst wenn sie eine Mehrheit erhalten sollten; der Bundestag kann also – anders als der Reichstag gemäß Art. 54 WRV – rechtlich nicht den Rücktritt eines einzelnen Mitglieds der Bundesregierung erwirken. Adressat von rechtswirksamen Misstrauensbeschlüssen des Bundestages kann nur der Bundeskanzler selbst sein.