

# NWVBI. 2/2024

**Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter**  
Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

## Herausgeber

*Prof. Dr. Christian von Coelln,*

Universität zu Köln

*Dr. Ricarda Brandts,*

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen a. D.

*Prof. Dr. Dr. h.c. Barbara Dauner-Lieb,*

Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen

*Prof. Dr. Johannes Dietlein,*

Universität Düsseldorf

*Prof. Dr. Andreas Heusch,*

Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf, Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen

*Prof. Dr. Thomas Mayen,*

Rechtsanwalt, Bonn

*Gudrun Schäpers,*

Präsidentin des Oberlandesgerichts Hamm

## Redaktion

*Dr. Katrin Hagghu,*

Richterin am Oberverwaltungsgericht

*Dr. Manfred Siegmund,*

Vors. Richter am Verwaltungsgericht a. D.

## Aus dem Inhalt

- 45 **Schulze Pellengahr/Tepe** 70 Jahre Polizeiorganisationsgesetz NRW
- 49 **Schütz/Beckmann/Paetzold** Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers
- 67 **OVG NRW** Anspruch auf Ausbildungsförderung nach Fachrichtungswechsel
- 76 **OVG NRW** Sondernutzungsgebühren für das Abstellen von E-Scootern im öffentlichen Straßenraum
- 86 **VG Minden** Bauordnungsrechtliche Verfügung - Beseitigung eines Schottergartens und Begrünung

**NWVBI.  
online**

**nwvbl.  
boorberg.de**

## Redaktion

Dr. Katrin Haghgu, Richterin am Oberverwaltungsgericht, Münster; OVG NRW, Postfach 63 09, 48033 Münster; Tel.: 02 51/50 52 93  
 Dr. Manfred Siegmund, Vors. Richter am Verwaltungsgericht a. D., Trakehnenstraße 13, 53332 Bornheim; E-Mail: nwwbl@outlook.de  
 Geschäftsführender Herausgeber:  
 Prof. Dr. Christian von Coelln, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln,  
 Tel.: 02 21/4 70-40 66, E-Mail: lehrstuhl-voncoelln@uni-koeln.de

## Inhalt

### Abhandlungen

*Schulze Pellengahr/Tepe*, 70 Jahre Polizeiorganisationsgesetz NRW — **45**

*Schütz/Beckmann/Paetzold*, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers – politische Gestaltung im Wechselspiel zwischen juristischem Zugriff und organisatorischen Praktiken des Regierens — **49**

### Notizen

Bericht aus dem Landtag — **II**

Veranstaltung — **IV**

Neuerscheinung — **V**

Hinweise — **V**

Impressum — **VI**

### Rechtsprechung

<b>BVerwG</b>	U. v. 13.07.2023	<b>2 C 7.22</b>	Ausführungen zur Begründetheit in einer als unzulässig verworfenen Berufung — <b>60</b>
<b>VerfGH NRW</b>	B. v. 17.10.2023	<b>VerfGH 83/23.VB-1</b>	Unzulässige Verfassungsbeschwerde gegen die Heranziehung zu Rundfunkbeiträgen – Begründungsanforderungen — <b>65</b>
<b>OVG NRW</b>	B. v. 12.10.2023	<b>2 B 855/23</b>	Vorläufiger Rechtsschutz gegen eine Baugenehmigung für den Betrieb einer Hundepension – einstweilige Sicherungsmaßnahmen — <b>65</b>
	U. v. 25.09.2023	<b>12 A 1659/21</b>	Anspruch auf Ausbildungsförderung nach Fachrichtungswechsel — <b>67</b>
	B. v. 27.09.2023	<b>22 B 984/23.AK</b>	Hinzuziehung als Beteiligter zu einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren betreffend die Errichtung von Windenergieanlagen — <b>73</b>
	B. v. 26.10.2023	<b>11 A 339/23</b>	Sondernutzungsgebühren für das Abstellen von E-Scootern im öffentlichen Straßenraum — <b>76</b>
	U. v. 05.09.2023	<b>21 A 1461/20</b>	Landwirtschaftliche Subvention zur Anlage von Blüh- und Schonstreifen – Verhinderung einer Vor-Ort-Kontrolle als negatives Förderkriterium — <b>82</b>
<b>VG Minden</b>	U. v. 27.07.2023	<b>1 K 6952/21</b>	Bauordnungsrechtliche Verfügung – Beseitigung eines Schottergartens und Begrünung bzw. Bepflanzung einer Grundstücksfläche — <b>86</b>

## Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers – politische Gestaltung im Wechselspiel zwischen juristischem Zugriff und organisatorischen Praktiken des Regierens

Von Prof. Dr. Marcel Schütz, Richard Beckmann und Johann Paetzold\*

*Nach Art. 65 Satz 1 GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Die sog. Richtlinienkompetenz ist eingebunden in das Kanzlerprinzip, das dem Bundeskanzler viel Gestaltungsspielraum über die Regierungsgeschäfte einräumt. Die spärliche Grundgesetzbestimmung hat sowohl im juristischen Schrifttum als auch in politischer Praxis wiederholt Anlass zur Diskussion gegeben. Zuletzt geriet die Richtlinienkompetenz nach expliziter Gebrauchnahme durch Bundeskanzler Scholz in den öffentlichen Fokus. Der vorliegende Beitrag sucht eine Einordnung der Richtlinienkompetenz innerhalb eines Wechselspiels rechtlicher Normen und regierungspraktischen Handelns. Statt sich allein auf eine singuläre, expressive Anwendung zu kaprizieren, wird hier die dem Regieren kontinuierlich inhärente, durch informelle Handhabe geprägte Realität der Richtliniensetzung und -umsetzung herausgearbeitet.*

### A. Einleitung

„Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik“ (Art. 65 Satz 1 GG); natürlich nicht aller Politik, sondern jener seines Kabinetts – eine vermeintliche Unschärfe (Abschnitt VI. GG gibt freilich übergeordnet vor, dass die Regierung bezeichnet ist), die einen ersten Fingerzeig auf größere Ungewissheit der Deutung gibt. Von „Kompetenz“ fällt gesetzlich kein Wort, dies ist der durch Schrifttum und politische Praxis entwickelte Begriff. Aber was heißt es im Einzelnen, dass der Bundeskanzler die Kompetenz innehat, die *Richtlinien* der Regierungspolitik zu bestimmen?

Darüber gehen die Meinungen auseinander. Sattsam bekannt ist die Beobachtung, dass eine größere politische Diskussion der Richtlinienkompetenz (im Folgenden: RLK) immer dann

in Gang kommt, wenn Entscheidungsabsichten des Kanzlers in Konflikt mit einzelnen Bundesministern geraten und damit Kanzlerprinzip und Ressortbelange divergieren (siehe z. B. Kanzler *Adenauer* in mahnender Deutlichkeit gegenüber Minister *Erhard* im Jahr 1956<sup>1</sup>). Ebenso können Einzel- bzw. Ressort-

\* Dr. Marcel Schütz ist Professor für Organisation an der Northern Business School Hamburg, Richard Beckmann Doktorand der Rechtswissenschaft an der Universität Bielefeld und Johann Paetzold Stipendiat Friedrich-Ebert-Stiftung, Masterprogramm Public Policy an der Hertie School Berlin. Zu danken ist Herrn Alexander Pätzold und Herrn Paul Söllner für eine Durchsicht und qualifizierte Kommentierung der Arbeit.

<sup>1</sup> Bundesarchiv, 2023 ([https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/01/k/k1956k/kap1\\_1/para2\\_2.html#d8e358](https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/01/k/k1956k/kap1_1/para2_2.html#d8e358), zuletzt abgerufen am 26.07.2023).

konflikte in politischen Auffassungen sich auf Teile des Kabinetts ausweiten, gar bis sich die Frage der Koalitionstreue stellt (siehe Bruch der sozial-liberalen Bundesregierung im Jahr 1982 unter Kanzler *Schmidt*, der zu seiner Entlastung aber hinzugefügt wissen wollte, dass er nie von der RLK Gebrauch gemacht habe<sup>2</sup>). Auch sind Fälle dokumentiert, die salopp als „Wedeln“<sup>3</sup> mit der RLK bezeichnet werden. So bekräftigte Kanzlerin *Merkel* in der Regierungskrise zwischen CDU und CSU im Jahr 2018, dass die Flüchtlingspolitik letztlich von ihr und nicht dem Ressortminister verantwortet werde. Auf die Frage, wie die Kanzlerin gedenke, ihre Regierung fortzuführen, sollten die CSU-Minister im Falle der Durchsetzung der RLK ihr Kabinett verlassen, erklärte die Kanzlerin: „Dann gehe ich zum Bundespräsidenten [...] und dann muss er jemanden vorschlagen. Und dafür stehe ich zur Verfügung.“<sup>4</sup> Solche Szenarien markieren die Einbettung der RLK ins übergeordnete Kanzlerprinzip: Ist ein Bundesminister nicht willens, die Richtlinien des Kanzlers zu achten, kann dieser ihn – auch ohne Angabe von Gründen – entlassen; will ein Koalitionspartner nicht mehr folgen, kann eine neue Regierungskonstellation angestrebt werden. Die RLK ist also eine vorgängig mit weiteren Instrumenten verknüpfte Komponente der Kanzlermacht.

Im vorliegenden Artikel wird die jüngste öffentliche Erwähnung der RLK, angewandt durch Kanzler *Scholz*, zum Anlass genommen, sich dem Instrument aus einer erweiterten, *juristisch-regierungsorganisatorischen Perspektive* zu widmen. Hierzu werden neben der originär rechtlichen Diskussion Überlegungen aus der Politologie und Organisationslehre hinzugezogen. Mit dieser Betrachtung wollen wir solche aus unserer Sicht wichtige Momente der RLK erfassen, die in rein normativer Diktion zu kurz kommen können: informelle, latente und situativ-inkrementelle Ordnungsbildung, die durch das Gesetz gar nicht gewiesen wird, im Möglichkeitsraum des Politischen und unter den Unwägbarkeiten der Exekutive aber jederzeit Raum greifen kann, weshalb sie als Teil der Realität des Regierens zu berücksichtigen ist.

Wir lassen uns von der Auffassung leiten, dass dem Instrument der RLK häufig mit einer Tendenz zur Verkürzung und Überschätzung begegnet wird. Die Verkürzung findet sich in solchen Positionen, die die Anwendung der RLK so gut wie ausschließlich in einem formal dokumentierten, sichtbar und eindeutig nach außen, also ins politische Publikum gerichteten Geschehen erkennen wollen. Die Bundesregierung selbst kann hierüber keine Klarheit schaffen, teilte das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz auf eine entsprechende mediale Anfrage im Jahr 2020 doch mit, dass „im Aktenbestand des Bundeskanzleramtes keine amtlichen Informationen“ vorlägen, „da die Ausübung der Richtlinienkompetenz nicht gesondert dokumentiert wird“.<sup>5</sup> Eine Überschätzung ist darin zu sehen, dass die RLK ob ihrer, so der Tenor, Massivität nur spärlich angewandt werden könne, da der Kanzler sonst den Bruch der Regierung und damit seinen Machtverlust riskiere.<sup>6</sup> Nach dieser Lesart hat man sich die RLK, spitz formuliert, als eine Art scharfe Medizin vorzustellen, zu der der Regierungschef nur im äußersten Notfall greifen dürfe, da nach Verabreichung von Heilung bis Ableben mit allem zu rechnen sei.

Der Gang der Arbeit verläuft wie folgt: Zunächst wird die RLK in ihrer unmittelbar juristischen Gestalt und Diskussion betrachtet. Aufbauend folgt eine politikwissenschaftliche Einordnung, mit der die RLK in ihren strukturellen Folgen für die Exekutive erörtert wird. Ein weiterer Abschnitt entwickelt führungs- und organisationstheoretische Überlegungen und diskutiert Szenarien, die der Anwendung der RLK sowohl Spielraum als auch Grenzen weisen. In einer abschlie-

ßenden Zusammenschau werden die Überlegungen gebündelt.

## B. Juristische Grundlegung

### I. Die Richtlinien der Politik

Nach Art. 65 Satz 1 GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Vielfach wird dabei von der RLK des Bundeskanzlers gesprochen. Dieser wird nachgesagt, Ausdruck des grundgesetzlichen Kanzlerprinzips<sup>7</sup> bzw. der Kanzlerdemokratie<sup>8</sup> zu sein. § 1 Abs. 1 Satz 1 GO BReg konkretisiert die Bestimmung der Richtlinien auf die innere und äußere Politik. Diese Richtlinien sind nach dem dortigen Satz 2 für die Bundesminister verbindlich und von ihnen in ihrem Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung zu verwirklichen. Der Bundeskanzler hat seinerseits nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, auf die Durchführung der Richtlinien zu achten (§ 1 Abs. 2 GO BReg). Somit versetzt die RLK den Bundeskanzler in die Lage, auf die Regierungspolitik in dem Maße Einfluss zu nehmen, um die Gesamtverantwortung zu tragen.<sup>9</sup>

### II. Weitere grundgesetzliche Kompetenzen des Bundeskanzlers

Neben dem Umstand, dass der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik zu bestimmen und dafür die Verantwortung zu tragen hat, stehen dem Regierungschef weitere grundgesetzliche Kompetenzen zu. Er leitet die Geschäfte der Bundesregierung (Art. 65 Satz 4 GG). Hierfür gilt die von der Bundesregierung beschlossene und vom Bundespräsidenten genehmigte Geschäftsordnung, die bereits erwähnte GO BReg. Die jeweiligen Aspekte der Geschäftsleitung bestimmen sich gemäß § 6 GO BReg nach dem IV. Abschnitt der GO BReg (§§ 15 ff. GO BReg). Grundsätzlich hat der Bundeskanzler insofern auf die Einheitlichkeit der Geschäftsführung in der Bundesregierung hinzuwirken (§ 2 GO BReg). Zudem ist er über diejenigen Aspekte der einzelnen bundesministeriellen Geschäftsbereiche und Vorhaben zu unterrichten, die für die Bestimmung der Richtlinien der Politik und die Leitung der Geschäfte der Bundesregierung von Bedeutung sind (§ 3 GO BReg). Die GO BReg wird daher nicht nur als konkretisie-

2 FAZ, 18.10.2022 (<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/akw-lauf-zeit-was-nutzt-scholz-seine-richtlinienkompetenz-18395457.html>, zuletzt abgerufen am 26.07.2023).

3 *Pehle*, GWP 2018, 291, 293.

4 *T-Online*, 12.02.2018 ([https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/bundestagswahl/id\\_83216454/angela-merkels-verwirrspiel-um-eine-minderheitsregierung.html](https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/bundestagswahl/id_83216454/angela-merkels-verwirrspiel-um-eine-minderheitsregierung.html), zuletzt abgerufen am 26.07.2023).

5 *WDR*, 18.10.2022 (<https://www1.wdr.de/nachrichten/machtwort-scholz-atomkraftwerke-100.html>, zuletzt abgerufen am 26.07.2023). In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist etwa bei *Schenke*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 108. Lfg. Oktober 2003, Art. 65 Rn. 81 zu lesen, dass die Richtlinien der Politik seit jeher nicht förmlich publiziert würden.

6 Zur Diskussion im sog. Asylstreit der Bundesregierung zwischen CDU und CSU siehe etwa *LTO*, 15.06.2018 (<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/streit-regierung-asyl-politik-richtlinienkompetenz-kanzlerin-ressort-innenministerium/>, zuletzt abgerufen am 26.07.2023).

7 *Detterbeck*, § 66 Innere Ordnung der Bundesregierung, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, Rn. 12; *Badura*, Staatsrecht, 7. Aufl. 2018, Rn. E 96. Laut BeckOK-GG/*Epping*, 52. Edition, Stand: 15.08.2022, Art. 65 Rn. 2 folgt die RLK dem Kanzlerprinzip.

8 *Schenke*, Jura 1982, 337, 338. Siehe allerdings *Brinktrine*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG-Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 65 Rn. 9: „Kanzlerdemokratie“ beschreibe eher den Führungsstil einzelner Kanzlerpersönlichkeiten und weniger das Regierungssystem Deutschlands. Jüngst *Lennartz*, Kanzlerdemokratie, 2023.

9 Siehe *Brinktrine* (Fn. 8), Art. 65 Rn. 14.

rend, verstärkend und ergänzend angesehen,<sup>10</sup> sondern auch als eine Verschärfung der grundgesetzlichen Bestimmung.<sup>11</sup> Rechtlich ist aber klar, dass die GO BReg rangmäßig unter dem GG steht und dieses zu beachten hat.<sup>12</sup>

Im Übrigen werden die Bundesminister auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen (Art. 64 Abs. 1 GG). Somit steht dem Bundeskanzler die Organisations- und Personalkompetenz zu. Dies beinhaltet auch das Recht, ein Kabinett zu bilden und umzubilden.<sup>13</sup>

Nach *Karehnke* bilden die RLK, die Geschäftsleitungskompetenz und die Organisationsgewalt in ihren Grundzügen gemeinsam den sog. Kanzlergrundsatz.<sup>14</sup>

Zudem steht dem Bundeskanzler, wie *Maurer*<sup>15</sup> schreibt, die ausschließliche Befugnis zur existenziellen Auseinandersetzung mit dem Bundestag zu. Angesprochen sind hiermit das Misstrauensvotum (Art. 67 GG) sowie die sog. Vertrauensfrage durch den Bundeskanzler (Art. 68 GG).<sup>16</sup>

### III. Begrenzungen der Richtlinien der Politik

Dem Bundeskanzler ist in der Bestimmung der Richtlinien der Politik allerdings kein Freibrief ausgestellt. Auch er unterliegt den Bindungen des Art. 20 Abs. 3 GG.<sup>17</sup> Die RLK beruht auf dem Grundgesetz und steht nicht über ihm.<sup>18</sup> Die Adressaten der RLK, die Bundesminister, sind im Falle der Rechtswidrigkeit der Richtlinien nicht an diese gebunden.<sup>19</sup>

Bei ordnungsgemäßer Bestimmung der Richtlinien der Politik leiten die Bundesminister ihren jeweiligen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung – dies aber innerhalb der vorgegebenen Richtlinien (Art. 65 Satz 2 GG). Ein Bundesminister hat damit eine sog. Ressortkompetenz<sup>20</sup>, deren Verhältnis zur RLK des Bundeskanzlers auszutariieren ist. Der Bundeskanzler gibt die grundlegende politische Richtung innerhalb der Bundesregierung vor. Dies zeigt sich in grundsätzlichen Rahmendaten, kann nach juristisch h. M. aber auch dann vorliegen, wenn sich dies in einer Einzelfrage konkretisiert.<sup>21</sup> Aufgrund der vom Bundeskanzler nach Art. 65 Satz 1 GG zu tragenden Verantwortung bedeutet dies, dass ihm ein Interpretationsspielraum in der Beurteilung gewährt wird, was eine grundlegende politische Rahmung ist. Dies reicht allerdings nicht so weit, dass ein Bundeskanzler in die Ressorts der Bundesminister hineinregieren kann und sie dadurch zu Staatssekretären degradieren darf.<sup>22</sup> Der Bundeskanzler kann also nicht eine Ressortangelegenheit an sich ziehen.<sup>23</sup> Denn eine Richtlinie muss Raum für die rechtliche Ausgestaltung durch die Bundesminister belassen.<sup>24</sup> Dem Regierungschef kommt keine Kompetenz-Kompetenz zu.<sup>25</sup> Die Ressortkompetenz der Bundesminister ist zu wahren.

Dagegen wird dem Kanzler jedoch das Recht zur sog. authentischen Interpretation zugesprochen.<sup>26</sup> Damit könne auch eine Einzelfallentscheidung eine Bestimmung der Richtlinien der Politik darstellen, sofern und solange der Bundesminister noch genügend Entscheidungsspielraum innerhalb dieser Richtlinie hat.<sup>27</sup> Die Abgrenzung zwischen RLK auf der einen und Ressortkompetenz auf der anderen Seite fällt also durchaus nicht leicht. Im Konfliktfall scheint ein Organstreit zwischen Bundeskanzler und Bundesminister (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG; §§ 13 Nr. 5; 63 ff. BVerfGG) zwar möglich, politisch jedoch nahezu ausgeschlossen: Ein klagender Minister dürfte eher mit seiner Entlassung rechnen (siehe Art. 64 Abs. 1 GG) – und umgekehrt dürfte das Schicksal eines klagenden Bundeskanzlers besiegelt sein.<sup>28</sup> Indes ist zu beachten, dass in § 1 Abs. 1 Satz 2 und 3 GO BReg geregelt ist, dass die Richtlinien für die Bundesminister nicht nur verbindlich und von ihnen in ihrem Geschäftsbericht selbstständig und unter eigener Verantwortung zu verwirklichen sind, sondern in Zweifelsfällen die Entscheidung des Bundeskanzlers einzuholen ist. Hinzu kommt, dass diese jeweils den Bundeskanzler über

Maßnahmen und Vorhaben zu unterrichten haben, die für die Bestimmung der Richtlinien der Politik und die Leitung der Geschäfte der Bundesregierung von Bedeutung sind (§ 3 GO BReg). Und mehr noch: Hält ein Bundesminister eine Erweiterung oder Änderung der Richtlinien der Politik für erforderlich, so hat er dem Regierungschef nach § 4 GO BReg unter Angabe von Gründen hiervon Mitteilung zu machen und seine Entscheidung zu erbitten. Der Bundeskanzler bestimmt also die Richtlinien der Politik – und die Bundesminister sind angehalten, hierbei Unterstützung zu leisten.

Bestehen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern, entscheidet hierüber die Bundesregierung (Art. 65 Satz 3 GG). Damit ist dieses sog. Kabinetts- oder Kollegialprinzip<sup>29</sup> ebenfalls von Art. 65 Satz 1 GG abzugrenzen. Nach allgemeiner Meinung liegt der einzige Anwendungsbereich des Art. 65 Satz 3 GG in ressortübergreifenden Fragen,<sup>30</sup> die der Kanzler noch nicht durch Richtlinien entschieden hat.<sup>31</sup> Der Bundeskanzler kann aber nur in richtlinienrelevanten<sup>32</sup> Streitigkeiten entscheiden, also in solchen, die

- 10 *Horn*, § 39 Die Regierung, in: Stern/Sodann/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, Rn. 56.
- 11 *So Rüb*, Informelles Regieren – oder: Vergeblicher Versuch, die Farbe eines Chamäleons zu bestimmen, in: Bröchler/Grunden (Hrsg.), Informelle Politik. Konzepte, Akteure, Prozesse, 2014, 51, 71 Fn. 27.
- 12 Vgl. *Schenke* (Fn. 5), Art. 65 Rn. 149.
- 13 Der Bundeskanzler entscheidet nach Art. 64 Abs. 1 i. V. m. Art. 65 Satz 1 GG über Personal und Ministerien. Zusammen bilden die Organisations- und Personalgewalt das Kabinettsbildungsrecht. Allerdings sind Finanz-, Verteidigungs- und Justizministerium grundgesetzlich vorgeschrieben. Siehe zu alledem *Detterbeck* (Fn. 7), Rn. 12–14; *Schenke*, Jura 1982, 57, 61.
- 14 *Karehnke*, DVBl. 1974, 101, 107.
- 15 *Maurer*, FS Thieme, 1993, 123, 124.
- 16 In anderer Wendung *Menzel*, FS Leibholz, Bd. II, 877, 880, nach dem der Kanzler das „Damokles-Schwert des Mißtrauensvotums im Parlament über sich“ wisse.
- 17 *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 17. Aufl. 2022, Art. 65 Rn. 2.
- 18 *Friauf*, FG Herrfahrdt, 1961, 45, 49.
- 19 *Detterbeck* (Fn. 7), Rn. 17.
- 20 Siehe etwa *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Stand: Lfg. 58, Oktober 2008, Art. 65 Rn. 53 ff.
- 21 Vgl. *Herzog* (Fn. 20), Art. 65 Rn. 3 ff.; *Roth*, Bundeskanzlerermessen im Verfassungsstaat, 2009, S. 149; *Busse*, Geschäftsordnung der Bundesregierung, 3. Online-Aufl. 2018, § 1 Rn. 6 m. w. N.
- 22 *Herzog* (Fn. 20), Art. 65 Rn. 11; *Schenke* (Fn. 5), Art. 65 Rn. 21; *Schenke* (Fn. 8), 338.
- 23 *Maurer* (Fn. 15), 129.
- 24 *H.-P. Schneider*, in: Alternativkommentar GG, 3. Aufl. August 2002, Art. 65 Rn. 3; *Bleckmann*, Staatsrecht I, 1993, Rn. 1961.
- 25 Siehe *Brinktrine* (Fn. 8), Art. 65 Rn. 16; *Roth*, (Fn. 21), S. 150; *Schenke* (Fn. 8), 338; *Karehnke* (Fn. 14), 103.
- 26 Siehe bereits *Laforet*, der die Diskussion im Hauptausschuss des Herrenchiemsee-Entwurfs u. a. so zusammenfasste, dass der Kanzler allein dazu befugt sei, authentisch zu interpretieren, was unter die Richtlinien der Politik falle, zitiert nach *Schenke* (Fn. 5), Art. 65 Rn. 8. Ferner *Brinktrine* (Fn. 8), Art. 65 Rn. 16; *Roth* (Fn. 21), S. 150.
- 27 Vgl. *Schenke* (Fn. 5), Art. 65 Rn. 27.
- 28 Zum Vorstehenden siehe *Herzog* (Fn. 20), Art. 65 Rn. 12; *Detterbeck* (Fn. 7), Rn. 23 f. *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 65 Rn. 16 und 27 meint, dass es vor allem die derzeitige Möglichkeit des Bundeskanzlers sei, den Bundesminister zu entlassen, die dafür Sorge, dass sich der Rückgriff auf die RLK weitgehend erübrige, und es weiterreichender Durchsetzungsinstrumente des Kanzlers nicht bedürfe. Somit würden die Vorwirkungen der Entlassungsmöglichkeit dem Bundeskanzler eine Fülle informeller Möglichkeiten geben, die Beachtung seiner Richtlinien durchzusetzen. Siehe zur Informalität unten Teil G.II. Derweil meint *Eschenburg*, DÖV 1954, 193, 199, dass das entscheidende Druckmittel zur Stabilisierung einer Koalition oder Umbildung der Regierung die Vertrauensfrage sei, die nur der Kanzler stellen könne.
- 29 Siehe etwa *Detterbeck* (Fn. 7), Rn. 5 f. und 44 ff.
- 30 So etwa *Schenke* (Fn. 5), Art. 65 Rn. 113.
- 31 *Hermes* (Fn. 28), Art. 65 Rn. 35.
- 32 So *Brinktrine* (Fn. 8), Art. 65 Rn. 36.

nach Art. 65 Satz 1 und 2 GG der Richtlinienbestimmung zugänglich sind. Wo die Bundesregierung indes originär zuständig ist, kann der Bundeskanzler keine Richtlinie bestimmen.<sup>33</sup>

### C. Die Richtlinienkompetenz als rechtliche Bestimmung in der politischen Realität

Auch in der rechtlichen Kommentierung von Art. 65 Satz 1 GG werden die politischen Realitäten betont, die auf die Bestimmung der Richtlinien der Politik einwirken. So geht es laut Maurer bei der RLK auch um das Bestehen einer „Grundlage, die den Bundeskanzler in die Lage versetzt, die beherrschende Rolle im Regierungsbereich einzunehmen und die politische Gesamtlinie festzulegen.“<sup>34</sup> Dabei arbeitet er verschiedene Bedeutungsschichten der RLK heraus. Richtlinien im politischen Sinn seien Richtlinienbestimmungen von allgemeinerer Natur, wie Regierungserklärungen, Reden, Talkshows, Interviews oder Pressekonferenzen des Bundeskanzlers. Richtlinien im rechtlichen Sinn dagegen seien die für die Adressaten erkennbare und dem Bestimmtheitsgrundsatz genügende Bestimmung der Richtlinien in formalisierter Form.<sup>35</sup> Beispielhaft lässt sich etwa auf die Anwendungsformen der Kanzler Adenauer oder Scholz verweisen. Ein Mindestmaß an Formalisierung, häufig im Sinne einer Schriftlichkeit und ausdrücklichen Inanspruchnahme der RLK, wird in diesem Fall seitens der rechtswissenschaftlichen Literatur gefordert, weil die Richtlinienentscheidung zumindest für die Bundesminister verfassungsrechtliche Bindungswirkung entfalte.<sup>36</sup> Darauf aufbauend soll gelten: Sobald eine Richtlinie der Politik bestimmt und damit verbindlich sei, so bleibe sie dies auch, bis sie aufgehoben, durch eine neue Richtlinie ersetzt werde oder der Erledigungsfall eingetreten sei, weil sich die politische Situation, auf die sie sich beziehe, grundlegend verändert habe.<sup>37</sup> Dabei wird dieses Mindestmaß an Formalisierung seitens der Rechtswissenschaft auch aus Gründen der Rechtssicherheit für die Bundesminister verlangt. Denn es gelte zu vermeiden, dass bei ihnen ein Irrtum über die Bindungswirkung einer Richtlinie entstünde, der so nicht intendiert gewesen sei.<sup>38</sup>

Die rechtliche wie politische Seite der RLK sind damit nicht trennscharf voneinander zu betrachten. Die Richtlinie ist als grundgesetzliche Bestimmung stets rechtlich, aber auch politisch, wie Art. 65 Satz 1 GG selbst im Wortlaut bestimmt.<sup>39</sup> Denn schließlich geht es um die Richtlinien der Politik.

### D. Einbettung der Richtlinienkompetenz in die Struktur der Bundesregierung

Betrachtet man die Anwendungsfälle der RLK, fällt aus politikwissenschaftlicher Sicht ihre *Embeddedness*, d. h. ihre Einbettung in die allgemeine Struktur des Regierungshandelns auf.<sup>40</sup> Die RLK lässt sich „nur dann erschließen, wenn sie nicht in Distanz zu den kontextuellen und formalen Strukturen des Regierungssystems positioniert, sondern als in diese Strukturen eingebettet verstanden [...], wenn das Instrument nicht singulär und isoliert betrachtet“<sup>41</sup> wird. Die Struktur des Regierungssystems lässt sich entlang von „drei Organisationsprinzipien der Bundesregierung“<sup>42</sup> – wie oben in Teil B. bereits geschildert –, rekonstruieren. Die unterschiedlichen Organisationsprinzipien stehen untereinander in einem Spannungsverhältnis<sup>43</sup>; mit Holtmann lässt sich sagen: „Es gilt, das Kanzlerprinzip gegenüber dem Kollegialprinzip und dem Ressortprinzip [...] zu behaupten.“<sup>44</sup> Als scharfes Schwert des

Kanzlerprinzips bringt die RLK „die politische Gesamtverantwortung eines Kanzlers in formal zugespitzter Weise zum Ausdruck“<sup>45</sup> und verteidigt das Kanzlerprinzip in Machtkonflikten gegenüber den anderen Regierungsprinzipien, wie dem Kabinetts- oder Ressortprinzip.

Sowohl in den politischen Selbstbeschreibungen als auch in der politikwissenschaftlichen Kommentierung wird betont, dass die RLK selten bis nie formal angewendet werde. So sei sie nach dem ehemaligen Ministerpräsidenten Baden-Württembergs *Teufel* „faktisch außer Kraft gesetzt“,<sup>46</sup> oder werde, so der ehemalige niedersächsische Ministerpräsident *Glogowski*, „nicht durch direkte Anwendung“<sup>47</sup> geltend gemacht. Noch entschiedener ist die Einschätzung der ehemaligen Ministerpräsidentin Schleswig-Holsteins, *Simonis*, auf die Frage nach dem Anwendungszeitpunkt der RLK: „Nie, denn das macht man nur einmal.“<sup>48</sup> Solche Äußerungen erfüllen ihrerseits selbstredend eine politische Funktion: Man möchte sich als Regierungschef wohl öffentlichkeitswirksam als besonders kollegial im Umgang mit seinen Mitregierenden darstellen und präsentiert die RLK insofern bewusst nur in ihrer rein rechtlichen Dimension, in der sie tatsächlich selten angewendet wird. Auch in der politikwissenschaftlichen Literatur wird darauf hingewiesen, dass eine formale Anwendung der RLK mit einem Machtverlust einhergehe; sie führe mit Patzelt „rasch zu seinem [des Bundeskanzlers] Sturz [...], wenn er sie als bloßes Rechtsmittel anstelle politischer Machtmöglichkeiten einzusetzen versucht“<sup>49</sup>. Der *De-facto*-Charakter der RLK würde also missverstanden, sähe man die RLK nur in ihrer formalen, verfassungsrechtlichen Gestalt und, mit *Schuettt-Wetschky* gesprochen, als eine reine „Scheinkompetenz“<sup>50</sup>. So kritisiert auch *Rüb* an *Schuettt-Wetschky*, dass dieser die RLK als „Rechtskompetenz“ bzw. als ein „Element hierarchischer, das heißt auf dem Prinzip von Befehl und Gehorsam beruhender politischer Führung“ betrachte und daher „gründlich missverstanden“ habe.<sup>51</sup> Mit Holtmann liegt die reale Relevanz der RLK als juristische Figur vielmehr in ihrer Potenzialität: Sie wirke „vor allem dann, solange der Kanzler sie gleichsam in der Hinterhand behält, sprich: sie förmlich

33 Zum Vorstehenden: BeckOK-GG/Epping (Fn. 7), Art. 65 Rn. 13.

34 Maurer (Fn. 15), 125.

35 Siehe Maurer (Fn. 15), 125 f.

36 H.-P. Schneider (Fn. 24), Art. 65 Rn. 4.

37 Schenke (Fn. 5), Art. 65 Rn. 33. Dabei unterliege der Bundeskanzler bei seiner Richtlinienbestimmung keiner Selbstbindung, so Uhle/Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu (Begr.), GG-Kommentar, 14. Aufl. 2018, Art. 65 Rn. 15.

38 Uhle/Müller-Franken (Fn. 37), Art. 65 Rn. 14.

39 So im Ergebnis auch Lennartz (Fn. 8), S. 174, der von einem „Mischcharakter“ der Norm spricht.

40 Holtmann, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers – kein Phantom?, in: Patzelt/Holtmann (Hrsg.), Führen Regierungen tatsächlich?, 2008, 73, 78.

41 Holtmann (Fn. 40), 77.

42 Niclauß, Kanzlerdemokratie, 3. Aufl. 2015, S. 67.

43 Mit Maurer handelt es sich um Prinzipien, „die sich nicht gerade widersprechen, aber doch gegenseitig überschneiden, beschränken und ergänzen und damit auch ein Stück Gewaltenteilung in die Exekutivspitze bringen“, ders. (Fn. 15), 124.

44 Holtmann (Fn. 40), 80.

45 Holtmann (Fn. 40), 77.

46 H. Schneider, Wie Ministerpräsidenten regieren: Führungsstil, Richtlinienkompetenz und Kabinettsprinzip, in: ders. (Hrsg.), Ministerpräsidenten, 2001, 204, 222.

47 H. Schneider (Fn. 46), 222.

48 H. Schneider (Fn. 46), 223.

49 Patzelt, Die Bundesregierung, in: Holtmann/Gabriel (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2005, 233, 247.

50 Schuettt-Wetschky, Die Politische Meinung 2004, 63, 70.

51 Rüb (Fn. 11), 72.

nicht anwendet<sup>52</sup>, ihre „politische Geltungskraft“<sup>53</sup> liege „wesentlich [...] in ihrer Nichterklärung bzw. Nichtanwendung“<sup>54</sup>, „sie bleibt als ein unausgespieltes Triumphblatt der Kanzlermacht allen beteiligten Akteuren bewusst“<sup>55</sup>. So auch in der rechtswissenschaftlichen Kommentierung bei *Maurer*: Den Richtlinien im rechtlichen Sinn komme vielfach eine Reservefunktion zu. Allein die Kompetenz des Bundeskanzlers, dass er eine rechtlich bindende Richtlinie bestimmen könne, entwickle eine Vorwirkung. Die eigentliche Bedeutung der Richtlinien liege daher nicht in ihrem Einsatz, sondern in ihrer latenten Möglichkeit des Einsatzes.<sup>56</sup> Darauf aufbauend sind manche der Ansicht, dass es zwischen Richtlinien im politischen und im rechtlichen Sinn ein zeitliches Stufenverhältnis gebe. Wo zunächst die Richtlinie im politischen Sinn grob vorgezeichnet werde oder man auf die Reserve hinweise, werde die Richtlinie erst im nächsten Schritt rechtlich angewendet.<sup>57</sup> Aus ihrer seltenen expliziten Anwendung folgt also nicht, dass sie folgenlos wäre; vielmehr ist sie auch gerade in ihrer nicht-expliziten Anwendung folgenreich.

Ein Verständnis der RLK jedoch, das allein auf ihre „Nichtanwendung“ oder ihre rein formal-rechtliche Kontur abzielt, scheint verkürzt. Im Folgenden wird jenseits dieser beiden Lesarten ein weiterer Erklärungszusammenhang für die reale Funktionsweise der RLK vorgestellt. Dabei soll argumentiert werden, dass die RLK sich in machttheoretischer Hinsicht ambivalent – einerseits als ein Element hochformalisierter staatlicher Herrschaft, andererseits als eine in Regierungsin-*teraktionen* verwendbare Ressource – darstellt.

### E. Richtlinienkompetenz aus machttheoretischer Perspektive

Unterscheidet man mit *Popitz* unterschiedliche Stufen der Machtinstitutionalisierung – beginnend mit einer einzelnen sporadischen Machtausübung, „auf einen Einzelfall oder auf einige Einzelfälle beschränkt“<sup>58</sup> bis hin zur staatlichen Herrschaft, die mit „Normsetzung (Gesetzgebung, Rechtsnorm), Rechtsprechung (Sanktionsmonopole) und Normdurchsetzung (einschließlich des Gewaltmonopols)“<sup>59</sup> einhergeht –, so fällt auf, dass die RLK Kriterien beider Stufen beinhaltet.

Versteht man die RLK als ein Machtmittel des Kanzlers, das gar nicht anwendbar sei oder sich schnell erschöpfe (so die Einschätzungen aus der Politik), dann hätte man es bei der RLK mit einem sich verbrauchenden Machtmittel, d. h. einer sporadischen Machtausübung im *popitzschen* Sinne zu tun: Der Machtausübende (hier: der Kanzler) kann sie nicht regelmäßig, sondern nur selten und situationsbedingt gegenüber den Bundesministern einsetzen. Um jedoch ein Machtverhältnis – etwa das zwischen Kanzler und Kabinettsmitgliedern – langfristig aufrechtzuerhalten, „müssen Machtmittel zur Verfügung stehen, die sich nicht allzu rasch verbrauchen“,<sup>60</sup> d. h., die Machtausübung muss wiederholbar sein. Folgerichtig ist ein Kanzler, versteht man die RLK als eine vergängliche Machtressource, gerade dann ‚mächtig‘ gegenüber seinen Kabinettsmitgliedern, wenn er die RLK als latent bestehende Drohkulisse unausgesprochen lässt, d. h. sein Machtmittel nicht verspielt.

Zugleich ist die RLK als Element der Verfassungsstruktur ein Teil hochformalisierter, staatlicher Herrschaft, deren Charakteristikum als „Veralltäglichere zentrierter Herrschaft“<sup>61</sup> gerade in der Wiederholbarkeit ihrer Machtausübung liegt. Während eine sporadische Machtausübung nur vereinzelt und situativ, d. h. nur innerhalb bestimmter Settings möglich ist, kennzeichnet sich staatliche Herrschaft gerade dadurch, dass sie über das Situative hinausgeht, also generalisiert ist – soweit auch die konventionell formaljuristische Position der

RLK im rein rechtlichen Sinne. Aus dieser Ambivalenz der RLK zwischen hoher Generalisierung (mit Verfassungsrang) und schnellem Verwirken (als Machtmittel) folgt, dass die RLK nicht auf eine bestimmte Anwendungsform oder gar ein allgemeingültiges Anwendungsprinzip festlegbar ist. Vielmehr zeigt sich empirisch, dass es vor allem der *Anwendungskontext* der RLK ist, der ihre Form der Ausübung und ihre womöglich machtpolitischen Konsequenzen bestimmt. Kurzum: „Wie der Bundeskanzler seine Richtlinienkompetenz ausübt, hängt von der politischen Konstellation ab.“<sup>62</sup> Im Folgenden soll betrachtet werden, wie die politische Konstellation sowie die massenmediale Konturierung einer Anwendung der RLK ihre Folgen bedingt.

### F. Die Umwelt der Richtlinienkompetenz: Politik und massenmediale Begleitung

Ein wichtiger kontextueller Faktor für die machtpolitischen Folgen einer Anwendung der RLK besteht in den Mehrheitsverhältnissen des jeweiligen Regierungskabinetts. So kann die Anwendung der RLK als Zementierung der Kanzlerautorität und je nach Mehrheitsverhältnissen aus Perspektive der Koalitionspartner womöglich als eine Überbeanspruchung dieser verstanden werden. Zugleich sind die möglichen machtarithmetischen Konsequenzen einer Anwendung der RLK gekoppelt an ihre massenmediale Kommentierung. So lassen sich die Äußerungen im Kontext der Verhandlungen zur Großen Koalition in den Jahren 2013 und 2005 der damaligen SPD-Vorsitzenden *Gabriel* („Wer die Richtlinienkompetenz als Kanzler gegen den Koalitionspartner ausübt, der beendet die Koalition. [...] Wenn es zwischen den handelnden Personen kein Vertrauen gibt, dann sollte man die Sache gleich ganz lassen. An jedem Kabinettsstisch muss fair miteinander umgegangen werden.“<sup>63</sup>) und *Müntefering* („Die Anwendung der Richtlinie, die ist nicht lebenswirklich. Wer das macht in einer Koalition, der weiß, dass die Koalition zu Ende ist.“<sup>64</sup>) einordnen. Die beiden SPD-Vorsitzenden standen jeweils nach einer verlorenen Wahl unter erhöhtem Rechtfertigungsdruck gegenüber ihrer Partei, insbesondere vor dem Hintergrund der dort ungeliebten Großen Koalition, sodass gleich zu Beginn der Koalition die Anwendungsmöglichkeiten der RLK medienwirksam limitiert wurden. Aus dieser medial-politischen Darstellung lässt sich gleichwohl nicht ableiten, dass die damalige Kanzlerin *Merkel* von der RLK keinen Gebrauch gemacht hätte; vielmehr verdeutlichen die Einschätzungen der beiden SPD-Politiker, dass Äußerungen zur RLK aus dem politischen Betrieb insbesondere im Hinblick auf ihre taktische Funktion einzuordnen sind. Auch

52 *Holtmann* (Fn. 40), 76.

53 *Holtmann* (Fn. 40), 76.

54 *Holtmann* (Fn. 40), 76.

55 *Holtmann* (Fn. 40), 76.

56 Zum Vorstehenden: *Maurer* (Fn. 15), 126.

57 *Busse* (Fn. 21), § 1 Rn. 8 f.

58 *Popitz*, Phänomene der Macht, 1992, S. 236.

59 *Popitz* (Fn. 58), S. 258.

60 *Popitz* (Fn. 58), S. 237.

61 *Popitz* (Fn. 58), S. 259.

62 *Rudzio*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl. 2019, S. 231.

63 *Bild*, 30.11.2013 (<https://www.bild.de/politik/inland/sigmar-gabriel/die-politik-muss-die-wirtschaft-baendigen-33616066.bild.html>, zuletzt abgerufen am 26.07.2023).

64 *Handelsblatt*, 11.10.2005 (<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/streit-ueber-richtlinienkompetenz-des-bundeskanzlers-unzufriedenheit-und-skepsis-allerorten-seite-2/2562178-2.html>, zuletzt abgerufen am 26.07.2023).

zeigt sich, dass die mediale Optik eine zentrale Rolle hinsichtlich der öffentlichen Legitimität einer Anwendung der RLK (die ihrerseits wiederum Auswirkungen auf die Machtarchitektur der Regierung hat) spielt. Allgemeiner gesprochen – und in Anbetracht dessen, dass Politik für „nahezu die Hälfte der Deutschen [...] kein Gesprächsthema ist“ –, bietet die massenmediale Kommentierung mithin den einzigen Zugang zur Politik.<sup>65</sup> Ist ein Kanzler stets darum bemüht, wiedergewählt zu werden, und ist massenmediale Vermittlung von Politik der primäre epistemische Zugang seiner potenziellen Wählerschaft, so wird die ungemeine Wichtigkeit der massenmedialen Perspektive auf Politik offenbar. Wie Menschen die Informationsflut des politischen Geschehens in sinnhafte Kategorien ordnen, ist entsprechend unmittelbar durch die massenmediale Rahmung determiniert. Wiederum bezogen auf die RLK folgt daraus, dass Politik, wie im obigen Fall, die massenmediale Bühne taktisch nutzt und entsprechend bestimmte Optiken auf die RLK provoziert, die ihrerseits reale Auswirkungen auf die Wiederholbarkeit und Form von Anwendungen der RLK haben können. Auch Medien selbst produzieren Begleitsemantiken zu Anwendungsfällen der RLK. Ist ein Kanzler öffentlich bereits ‚angeschossen‘, wird eine Ausübung der RLK eher als Zeichen der Schwäche verstanden. Genießt ein Kanzler hohe Zustimmung, kann beherzte Anwendung gleichwohl als Ausdruck der Stärke und Entschlossenheit gedeutet werden. Diese Kontingenz massenmedialer Kommentierung lässt sich auch historisch finden. *Rudzio* zeichnet nach, dass „Adenauers monokratischer Führungsstil“, der wiederum auf „exzeptionellen Bedingungen beruhte“, etwa der „geringen Erfahrung der Nachkriegsminister“, öffentlich zu einem „übertriebenen Verständnis der Richtlinienkompetenz geführt“ habe.<sup>66</sup> Vor dieser medialen Erwartungsfolie wurde *Kiesinger* als Kanzler der ersten Großen Koalition zu einem – so das „Bonn-mot“ des damaligen Regierungssprechers *Ahlers*<sup>67</sup> – „wandelnden Vermittlungsausschuss“<sup>68</sup>. Auch das jüngste Beispiel der Bestimmung der Richtlinien der Politik durch Kanzler *Scholz* war begleitet von einer regen Diskussion. Die Kommentierung erstreckte sich von einem „außergewöhnlichen Alleingang“,<sup>69</sup> getroffen in der stillen Kammer des Kanzleramts, bis zu einer „scheinbaren Richtlinie“,<sup>70</sup> die mit beteiligten Ressortchefs ggf. in Vorabstimmung beschlossen wurde. Bundeskanzler *Scholz* hatte sich in Briefform an die Bundesministerin *Lemke* sowie die Bundesminister *Habeck* und *Lindner* gewandt und damit ein Höchstmaß an rechtlicher Formalisierung und Bestimmtheit gewählt. Insofern ist dieser Brief auch als „Machtwort“ bezeichnet worden.<sup>71</sup> Andererseits hat auch die These der scheinbaren Richtlinie viel für sich. Die formalisierte Bestimmung der Richtlinie bot Bundesminister *Lindner* und, angesichts eines vorangegangenen Parteitags, vor allem Bundesminister *Habeck* Deckung vor der eigenen Partei, indem sie öffentlich die Entscheidungsgewalt in der Frage einer Verlängerung der Laufzeit der Atomkraftwerke dem Kanzler zuschrieb. So liegt es nahe, dass *Scholz'* Entscheidung nicht ‚insam‘ im Bundeskanzleramt getroffen wurde, sondern unter Einbindung der genannten Personen. Denn *Lindner* antwortete auf die Vermutung von *Maischberger*, dass er nicht „so ganz“ von der Entscheidung überrascht gewesen sei: „Auch Robert Habeck nicht.“ Ferner meinte der Bundesfinanzminister: „Sie müssen doch davon ausgehen, dass der Bundeskanzler nicht einen Brief an seinen Vizekanzler, an den Finanzminister schreibt, und die werden gewissermaßen vom Inhalt überrascht. Wenn es so wäre, dann hätte die Koalition ein Problem mit dem Vertrauen. Aber es ist nicht so.“<sup>72</sup>

Insofern liegt es nicht fern, dass der Bundeskanzler seine Entscheidung hier vor dem Hintergrund einer „Schiedsrich-

terrolle“ getroffen hat.<sup>73</sup> Dennoch wurde die Anwendung der RLK in medial erwartbarer Weise entlang von Gewinnern und Verlierern kommentiert. Diese Kommentierung wiederum wurde von im parlamentarischen Machtgefüge eher nachgeordneten, d. h. nicht in den womöglich abgestimmten Entscheidungsprozess involvierten Fraktionsmitgliedern von FDP und Grünen aufgegriffen: Grüne Abgeordnete waren ob der vermeintlichen Demütigung ihres Vizekanzlers angegriffen,<sup>74</sup> während man sich bei der FDP über die „vernünftige“ Position des Kanzlers zufrieden gab.<sup>75</sup>

Zusammenfassend zeigt sich, dass die RLK dann angemessen breit bestimmt wird, beachtet man erstens ihre Einbettung in die Regierungsstruktur (als Komponente des Kanzlerprinzips), zweitens ihren machttheoretisch ambivalent-variablen Charakter sowie drittens ihre Bedingtheit durch die sich wechselseitig beeinflussenden Dynamiken massenmedialer Kommentierung einerseits<sup>76</sup> und der parlamentarischen und koalitionären Konstitution andererseits. Im folgenden Teil wird mit einigen organisations- und führungstheoretischen Überlegungen speziell auf die informelle Dimension der RLK eingegangen. Abbildung 1 zeigt zusammenfassend Realisierungsformen der RLK zwischen formaler und informeller Ausprägung auf (dazu mehr in Abschnitt G. II.).

## G. Organisations- und führungstheoretische Aspekte

Der vieldeutige Begriff der Richtlinie(n) ist hinsichtlich zahlreicher Organisations-, Verwaltungs- und Rechtsvorgänge omnipräsent. Im administrativ-organisationswissenschaftli-

65 *Rudzio* (Fn. 62), S. 413.

66 *Rudzio* (Fn. 62), S. 231.

67 *Niclaß*, APuZ 2008, 3, 4.

68 *Niclaß* (Fn. 42), S. 110.

69 *Welt*, 19.10.2023 (<http://www.welt.de/politik/deutschland/article241661209/Richtlinienkompetenz-Der-aussergewoehnliche-Alleingang-von-Bundeskanzler-Olaf-Scholz.html>, zuletzt abgerufen am 23.07.2023).

70 So *Thiele* in *Verfassungsblog*, 17.10.2022 (<https://verfassungsblog.de/die-scheinbare-richtlinie/>, zuletzt abgerufen am 23.07.2023).

71 So unter dem Abdruck des Briefs bei *Busse/Hofmann*, Bundeskanzleramt und Bundesregierung, 8. Aufl. 2022, S. 65 f.

72 Siehe die Sendung *Maischberger* vom 19.10.2022 ab Min. 23:38 (<https://www.ardmediathek.de/video/maischberger/maischberger-am-19-10-2022/das-erste/Y3jpZDovL2Rhc2Vyc3RLLmRLL2l1bnNjaGVuIGJlaSBtYWZlY2hiZXJnZXIvNzQ4MGlyNGYtOGI1NS00MjllLWJlYmItNjhkNDJkMkUwOTk>, zuletzt abgerufen am 26.07.2023).

73 *Rudzio* (Fn. 62), S. 235.

74 So reagierte etwa *Trittin* mit der Feststellung: „Mag sein, dass der Brief von der Geschäftsordnung der Bundesregierung gedeckt ist, vom Grundgesetz ist er es nicht.“ *Tagesschau*, 18.10.2022 (<https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/scholz-machtwort-regierung-koalition-101.html>, zuletzt abgerufen am 26.07.2023).

75 *T-Online*, 18.10.2022 ([https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/id\\_100067252/akw-streit-was-das-machtwort-von-bundeskanzler-olaf-scholz-bedeutet.html](https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/id_100067252/akw-streit-was-das-machtwort-von-bundeskanzler-olaf-scholz-bedeutet.html), zuletzt abgerufen am 23.07.2023).

76 Neben dieser formalen Ausübung der RLK ist auch ein zweites Schreiben von Bundeskanzler *Scholz* vom 03.07.2023 an Bundesfamilienministerin *Paus* vor dem Hintergrund des Zusammenhangs von medialer Perspektive und Regierungshandeln interessant. Der Brief kommt zwar ohne den formalen Hinweis auf eine Ausübung aus – und kann gleichwohl im Rahmen der obigen Diskussionen als eine Ausübung der RLK verstanden werden –, bezüglich Inhalt und Kontext des Schreibens jedoch ähnelt er im Gegensatz zum nur ‚scheinbaren‘ Charakter der *scholz'schen* Anwendung 2022 der formalen, verfassungsrechtlich expliziten Gestalt der RLK. Dies insofern, als der Kanzlerbrief hier tatsächlich als ein richtungs- (bzw.: richtlinien-)weisendes Wort im Streit zwischen Bundesfamilienministerin *Paus* und Bundesfinanzminister *Lindner* um die Kindergrundsicherung aufgefasst werden kann. Auch hier zeigt sich eine öffentliche Bedingtheit der RLK. *Tagesschau*, 03.07.2023 (<https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/kindergrundsicherung-streit-scholz-100.html>, zuletzt abgerufen am 26.07.2023).



Ausprägungen der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers		
<i>Regulierung</i>	Situative Koordination bei Entscheidungskonflikten	Weisungen an die Minister über förmliche Mitteilung
<i>Routine</i>	Geschäftsablauf der Bundesregierung/ Komponente des Kanzlerprinzips	Diskussion und Abstimmung innerhalb der Bundesregierung
<i>Reserve</i>	Unbestimmtes Potenzial der Kanzlermacht im Bedarfsfall	Konkrete Verdeutlichungen gegenüber Ministern

Abbildung 1: Ausprägungen der RLK

chen Kontext versteht man unter Richtlinien im Allgemeinen formale Entscheidungsvorgaben, die spezifisch für mehrere oder einzelne Gliederungen einer Organisation bzw. in einem politischen Rahmen für jeweilige Aufgabengebiete und Dienststellen gelten.<sup>77</sup> Die RLK eines Regierungschefs, speziell hier des Bundeskanzlers, bezieht sich dagegen nicht wie im gängigen Sprachgebrauch auf einzelne Themen und Sachgebiete, sondern sie exponiert als „politische Formel“<sup>78</sup> eine gesamthaft in der amtierenden Person des Regierungschefs konzentrierte Entscheidungsgewalt qua „Positionsmacht“<sup>79</sup>. Genau dies wird insbesondere mit der entwickelten Wortbildung *Richtlinienkompetenz* prononciert.<sup>80</sup>

**I. Programm, Kommunikation, Person: zentrale Entscheidungsprämissen des Kanzleramts**

Die der Kanzlerpolitik zugrunde liegende Entscheidungsstruktur, aus der sich der Kompetenzbegriff im Wesentlichen ableitet, kann nach bestimmten Grundkriterien des Entscheidens oder, so heißt es in der Organisationstheorie, *Entscheidungsprämissen* unterschieden werden (siehe Abbildung 2).<sup>81</sup> Entscheidungsprämissen begründen die Ordnung einer administrativen oder politischen Struktur; d. h. mit ihnen wird der Rahmen abgesteckt, in dessen Grenzen Einzelentscheidungen in Übereinstimmung mit grundsätzlichen normativen Gesichtspunkten, z. B. regierungspolitischen Zielsetzungen und Vereinbarungen, getroffen werden.<sup>82</sup> Im Wesentlichen betrifft dies erstens die programmatische Stoßrichtung der Entscheidungen (die Zwecke); zweitens die Gestaltung der Instanzen- und Weisungswege innerhalb der Entscheidungsbildung (die Kommunikation) und drittens die individuelle und amtspezifische Verantwortung von Entscheidungen (die Personalien).

Zunächst lässt sich die RLK der oben erstgenannten Prämissen, also der *Programm* oder Programmierung zuordnen.<sup>83</sup> Die Entscheidungsprogramme des Regierens bilden gleichsam dessen Zwecksetzung: Die RLK als Entscheidungsprogramm autorisiert den Kanzler mit dem Vorrecht, die Regierungspolitik selbstständig auszurichten und zu präzisieren.<sup>84</sup> Im Weiteren wird mit der RLK die zweite Entscheidungsprämissen, die *Kommunikationswege*, realisiert: Durch Korrespondenz mit den Bundesministern und nötigenfalls Weisungen an sie kann der Kanzler sein Vorrecht praktisch ausgestalten.<sup>85</sup> Schließlich ist die RLK unmittelbar mit der dritten Entscheidungsprämissen, man kann sagen mit *Personalität*, verbunden: Nicht das Kanzleramt im Ganzen, sondern

der Kanzler als bevollmächtigter Amtsträger hat die RLK inne.<sup>86</sup>

In diesen programmatischen, kommunikativen und personellen Dimensionen wird die RLK in verschiedener Weise und Intensität mit Leben gefüllt. Um dies zu begreifen, ist es erforderlich, die Interaktionsstruktur des Regierens zu betrachten. So wird die RLK bspw. in den ständigen Kabinettsitzungen mittelbar oder direkt formuliert, ohne dass es dazu *expressis verbis* eigener Hinweise bedürfte. Schon der ge-

77 Vgl. Kühl, Organisationen: Eine sehr kurze Einführung, 2. Aufl. 2020, S. 90–92; Cooren/Seidl, Academy of Management Review 2020, 479, 483; March/Simon, Organizations, 1958, S. 142 f. Im Lichte der klassischen Begriffsbestimmung geht es insofern um administrative Lösungen, die sich im Wesentlichen als bereits eingespielte Routinen darstellen. Sollen Richtlinien in diesem engeren Sinne die Komplexität des Entscheidens also direkt reduzieren, erhöhen oder verunsichern sie jene in Bezug auf die politische Gestaltung des Kanzlers eher noch, da es sich hierbei eben nicht um verlässliche Routinen, sondern veränderliche, aktualisierte Ausrichtungen handelt.

78 Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, 1964, S. 41.

79 Positionale Macht ist die formale Legitimation durch das Amt und damit verbundene Über- und Unterordnung; vgl. French/Raven, The Bases of Social Power, in: Cartwright (Hrsg.), Studies in Social Power, 1959, 150, 155 ff.

80 Eine solche ‚aggregierte Kompetenz‘ steht also konkreten Einzelrichtlinien, wie sie im Administrativen und Politischen üblicherweise gelten, denkbar fern; in ihr liegt stattdessen das Unbestimmte und Grundsätzliche, nicht das Konkrete und Gerichtete.

81 Wir folgen hier einer systemtheoretischen Betrachtung; jedoch ist die Ausprägung dieser Entscheidungsstruktur in zahlreichen anderen Organisationstheorien, gleichwohl mit verschiedener Differenzierung und Begriffsbildung, verarbeitet worden. Vgl. theoretisch ausführlich am Entscheidungszusammenhang von Organisation Kühl (Fn. 77), S. 83–99.

82 Beinahe alle bisherigen Bundesregierungen wurden als Koalitionsregierungen gebildet – abgesehen von drei kurzen Ausnahmen, die erst im Laufe der Legislatur bzw. zum Ende einer Regierung zustande kamen (1960/1961, 1966, 1982). Maßgeblich wurden mit der Zeit daher Koalitionsverträge, die ihrerseits aber an vielen Stellen relativ offen formulierte Zusammenstellungen von Absichtserklärungen präsentieren. Sie bieten einen programmatischen Überschuss, weshalb diese Dokumente die Entscheidungsmöglichkeiten des Kanzlers mitnichten einschränken, sondern – im Sinne einer Abwägung darin formulierter Ziele – teilweise vielleicht sogar weiten können. Generell haben Koalitionsverträge sich erst im Laufe der Jahrzehnte zu umfangreichen Programmdokumenten entwickelt. In der früheren Zeit der Bundesregierung bestanden stattdessen persönliche Absprachen zwischen den beteiligten Parteispitzen, die heutige Erarbeitung ganzer Verträge für Medien und Publikum war noch fremd. Siehe zum historischen Verlauf: Paquet/Schroeder, GGW 2022, 7–14.

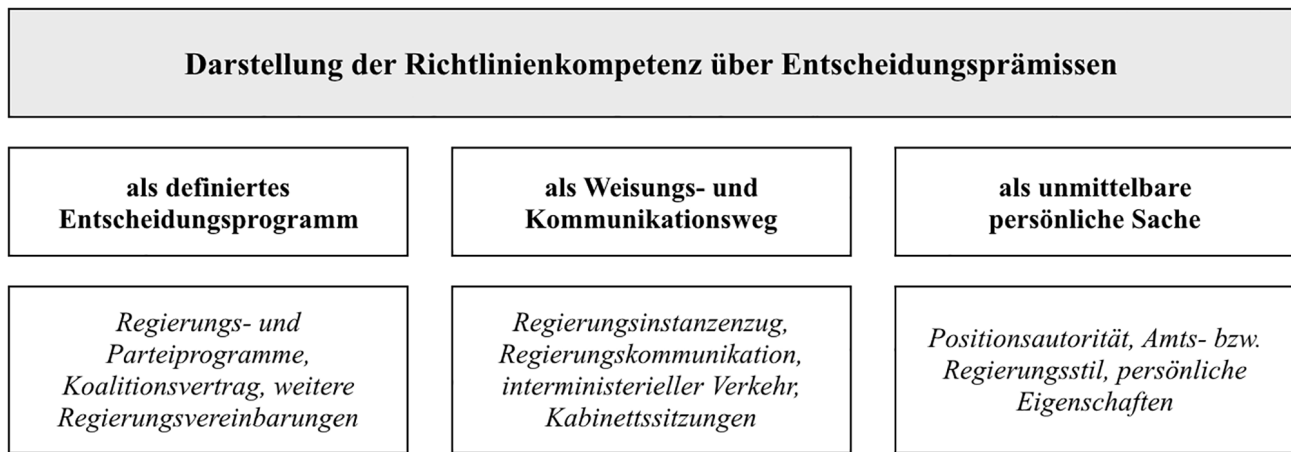


Abbildung 2: Die Bestimmung der RLK über Entscheidungsprämissen

schäftsführende Vorsitz des Kanzlers bei den Regierungssitzungen verweist sichtbar auf sie.<sup>87</sup> Ebenso kann der Kanzler über seine Behörde die RLK gegenüber den Bundesministerien zur Anwendung bringen, indem die Fach- und Grundsatzausschüsse sich nach den Erwartungen und Vorstellungen des Kanzlers mit den Regierungsressorts ins Benehmen setzen, um im exekutiven Abstimmungsprozess auf laufende Entscheidungssachen Einfluss zu nehmen. In der Regel werden die Mitarbeiter des Kanzlers dies sukzessive motivieren, begleiten und die RLK sozusagen abgeleitet, in seinem Namen anzeigen; also einer ggf. auch erst späteren Durchsetzung bereits den Boden bereiten.<sup>88</sup>

Das Kanzleramt im Ganzen wiederum kann als Binnenorganisation einen Puffer und Katalysator jener Informationsflüsse darstellen, die für den Kanzler bei der Entwicklung seiner Richtlinien relevant sind.<sup>89</sup> Denn zur Anbahnung und Anzeige seiner Richtlinienvorstellungen, wie durchgreifend oder abgedeckt dies geschehen mag, braucht der Kanzler eine eigene Organisation: Grundsatzabteilungen, Stäbe, Berater. Und eben durch diese Organisation werden die Richtlinien des Kanzlers mit konkreter Gestaltungsmacht angereichert: „Ohne das Kanzleramt wäre der Bundeskanzler ein bedauerlicher Vollinvalide: er könnte nicht sehen, hören noch schreiben, geschweige denn Richtlinien bestimmen. [...] Von den Hilfsorganen des Bundeskanzlers ist so das Bundeskanzleramt das allerwichtigste.“<sup>90</sup>

## II. Die informelle Realität der Richtlinienkompetenz

### 1. Spärlicher Wortlaut, vielfältig gelebte Praxis

In der bekanntermaßen offensiven Form übt der Kanzler die RLK *persönlich gegen* die Bundesminister aus. Hierzu kann er durch Brief bzw. direkt zugeleitete Mitteilung seine Position verdeutlichen, mit näheren Erwartungen, wie der Minister durch eigene Entscheidung, durch Befördern oder Unterlassen jeweiliger Aktivitäten tätig zu werden hat. Dass dies auch nur ansatzweise öffentlich erfolgen müsste, steht nirgendwo geschrieben. Maximal exekutive Anwendung der RLK kommt, wiederum sehr öffentlich, mit der Ministerentlassung zum Ausdruck. Diese kann eine Nichtakzeptanz der RLK durch den Minister sanktionieren.

Der formale Vollzug der RLK im Einzelnen ist nach Art. 65 Satz 1 GG spärlich definiert. Der hierauf entwickelte Begriff der Kompetenz deutet letztlich auf das Potenzial situativer Erfordernisse der Bemessung und Abschätzung, heißt es doch explizit, dass der Kanzler die Verantwortung für seine Politik trägt. Die relative Offenheit der Ausübung und Gestaltung („Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister sei-

nen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung“, so Art. 65 Satz 2 GG, kursiv die Autoren) kann sich strukturell vorteilhaft erweisen, da dadurch unter die RLK auch Maßnahmen des Kanzlers zu subsumieren sind, die gar nicht weiter formalisiert werden können und womöglich auch nicht bis ins Detail formalisiert werden sollen.<sup>91</sup> Diese Indifferenz<sup>92</sup> oder Regelungslücke, ein Auslegungsspielraum bei von Situation zu Situation unterschiedlichen Voraussetzungen, lässt sich auch als informelle Organisation oder Informalität bezeichnen.<sup>93</sup> Jede Organisation, jede Regierung, jeder Kanzler und alle Bundesminister mit ihren Ressorts sind in

- 83 Die Entscheidungsprämissen Programm, Kommunikation und Person sind zuerst in der systemtheoretischen Verwaltungswissenschaft entwickelt worden, siehe *Luhmann*, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, 2. Aufl. 1997, S. 21–29; sie können auf den Regierungs- bzw. Kanzlerapparat erweitert werden, da auch in diesem elementare Administrations- und Steuerungsfragen zur Geltung kommen.
- 84 Die programmatische Entscheidungsdimension kommt vorangehend schon in der Definition der sog. Regierungsprogramme zum Ausdruck, die RLK des Kanzlers buchstabiert die Regierungsprogrammatisierung entsprechend an Einzelfragen, die in der Regel in den Details naturgemäß nicht vorhergesehen werden können, konkret aus.
- 85 Diese kommunikative Anordnung wird schon durch die Unterscheidung von Kanzleramt und Ministerien vorausgesetzt, die im Regelfall gar keiner besonderen Weisung bedarf, da die Bundesminister die übergeordnete Stellung des Kanzlers formal antizipieren.
- 86 Es wundert nicht, dass gerade die faktische Personalität der RLK Vergleiche mit vor- bzw. semidemokratischen Ordnungen provoziert. Aber der Kanzler besitzt keine Prerogative eines Monarchen, die seine Macht über das Gesetz stellen könnten. Die Kanzlermacht bleibt aus den Vereinbarungen der Bundesregierungen abgeleitet, sie überdauert diese nicht und wird durch das Amt nicht abstrakt übernommen oder fortgeführt. Diese Voraussetzung ist als Teil demokratischer Differenzierung nachzuvollziehen. Die unmittelbare Macht des Regierungschefs endet in seiner eigenen Administration, vgl. *Kühl* (Fn. 77), S. 11.
- 87 Die Leitung der Kabinettsitzungen durch den Bundeskanzler folgt aus dessen Leitungskompetenz gemäß Art. 65 Satz 4 GG; § 22 Abs. 1 Satz 1 GO BReg, siehe *Busse* (Fn. 21), § 22 Rn. 1.
- 88 Die Organisationsforschung kennt in diesem Zusammenhang Mikropolitik und Netzwerke, vgl. *Küpper/Ortmann*, *Die Betriebswirtschaft* 1986, 590–602. Taktische Vorarbeiten und das ‚Bearbeiten‘ von Bereichen und Personen im Sinne einer intendierten Entscheidung können durch juristische Normen kaum erfasst werden; sie entziehen sich weitgehend der direkten Beobachtung.
- 89 Schon kurz vor und nach Gründung der Bundesrepublik stellte sich die Frage nach der konkreten Rolle des Kanzleramts in der Bundesregierung. Siehe dazu *Schöne*, *Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt: Eine Untersuchung zum Problem der Führung und Koordination in der jüngeren deutschen Geschichte*, 1968.
- 90 *Hennis* (Fn. 78), S. 19.

gewissen Grenzen auf eine informelle Handhabe, also auf unentschiedene, aber auf Dauer eingetübte und flexibel eingesetzte Gestaltungsmittel angewiesen.

Die informelle Dimension der RLK lässt sich präziser noch als schwach- oder *halbformell* beschreiben, da die nach Art. 65 Satz 1 GG definierte Kompetenz selbst von vornherein gering formalisiert ist. Man könnte auch sagen, dass das Gesetz viel informellen Spielraum programmiert. Die halbformelle Praxis der RLK besteht darin, Macht- bzw. Entscheidungsreserven zu mobilisieren, die in der Kompetenz selbst nicht explizit ausgewiesen sind, deren Gebrauch sich in jeweiligen Entscheidungssituationen aber als opportun erweisen kann. Der Wortlaut von Art. 65 Satz 1 GG – der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung – ist zwar eng formuliert, beinhaltet als *Minus* aber ja bereits die Kompetenz, die Richtlinien bestimmen zu *können*, ohne es explizit zu müssen (daher auch: RLK).

Zum Beispiel kann der Kanzler mit der Umsetzung der RLK den oder die involvierten Bundesminister aus bestimmten Entscheidungsproblemen lösen. Eine mit verschiedenen, programmatisch nicht nur nahestehenden Parteien gebildete Koalitionsregierung wird naturgemäß wiederkehrend von konkurrierenden Interessen der an ihr beteiligten Parteien belastet sein und richtungsgebende Worte, zur Erinnerung an den Beitrag aller zum Gelingen der Politik, früher oder später erforderlich machen, wodurch dann etwaiger Druck von den Bundesministern, als Vertretern unterschiedlicher Parteien, genommen werden kann. Gerade weil die Ministerkompetenz sich nach Art. 65 Satz 2 GG – obschon dies vielleicht nicht selten beinahe überlesen wird – ausdrücklich innerhalb (!) jener des Kanzlers vollzieht, kann der Kanzler mit seiner Intervention die Arbeit der Bundesregierung punktuell und graduell stärker koordinieren, ohne die Ministerverantwortung grundsätzlich infrage zu stellen. Schließlich gilt: „Beim Richtlinienbestimmen geht es nie um ein Befehlen, nicht einmal um Anordnen, sondern um ein ‚auffordern zu‘, ‚bitten‘, ‚einladen‘. Man ‚weist auf etwas hin‘, ‚bringt in Erinnerung‘, ‚verweist auf frühere gemeinsame Beschlüsse‘, ‚bittet um Berücksichtigung‘ etc.“<sup>94</sup> Die RLK kann dabei eine Fernwirkung bis in die Interessenvertretung der koalierenden Parteien entfalten; zunächst, noch am ehesten vorstellbar, in jene des Kanzlers, im Weiteren gelegentlich auch jene der Regierungspartner.

Darüber hinaus verfügt der Kanzler bereits durch seine bloße Präsenz als Führungspersönlichkeit und im Kollegial- bzw. Vertrauensverhältnis über verschiedene Persönlichkeitsreserven, mit denen er auf die Bundesminister Einfluss zu nehmen vermag. Dies gelingt ihm womöglich weitreichender, als – schon aus Rücksicht auf die öffentliche Autorität und Reputation der Minister – äußerlich zu kommunizieren geeignet erschiene. Einerseits kommen hier vor allem Parteibindungen zur Geltung. Die Ressortchefs der Partei des Kanzlers – mal mehr, mal weniger sog. Parteifreunde – sehen sich üblicherweise zu weitreichender Loyalität angehalten.<sup>95</sup> Subtile Mitteilungen, die die künftigen Vorhaben des Kanzlers andeuten, können nachfolgend bei den Ministern in aktive Unterstützung oder schweigsame Zurückhaltung münden.<sup>96</sup> So wird auch in der rechtlichen Literatur von H.-P. Schneider gesehen, dass nämlich der Richtlinienbestimmung informelle Klärungs- und Abstimmungsschritte vorausgehen.<sup>97</sup> Ähnlich spricht *Hermes* von Entscheidungsstrukturen innerhalb der Regierung, die maßgeblich durch die politischen Willensbildungsprozesse bestimmt würden, denen das Grundgesetz Raum ließe und somit eine „Vorwirkung“ oder „unerklärte Autoritätsreserve“ erzeugen könne.<sup>98</sup> Insbesondere die Vorwirkung der Entlassungsmöglichkeit gebe dem Kanzler Mittel, die Beachtung seiner Richtlinien durchzuset-

zen.<sup>99</sup> Insgesamt, so die Literatur weiter, liege bereits allein in der Existenz der RLK ein Potenzial rechtlicher Steuerung, die eine nicht zu unterschätzende integrierende Wirkung entfalte,<sup>100</sup> d. h. schon die Eventualität ihres Einsatzes habe disziplinierende Wirkung, weshalb es vielfach eines Einsatzes gar nicht mehr bedürfe.<sup>101</sup> Sie wirke „als politischer Mythos und Ausdruck charismatischer Erwartungen an den ‚Regierungschef‘“ und bleibe so „in der politischen Öffentlichkeit dauerhaft präsent.“<sup>102</sup> Den Richtlinien hafte das Attribut der Elastizität und der *Konkretisierungsbedürftigkeit* und *-fähigkeit* an.<sup>103</sup>

91 Organisationstheoretisch wird hier zwischen Zweck- und Konditionalprogrammierung des Entscheidens unterschieden. Während Zweckprogramme das Erreichen eines bestimmten Outputs voranstellen und dazu größere Freiheit bei der Wahl der Mittel besteht, disziplinieren Konditionalprogramme die Entscheidungsbildung in der Weise, dass zur Wahl der Mittel genauere Vorgaben definiert werden (*Kühl* [Fn. 77], S. 91 f.; *Luhmann*, Politische Planung: Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, 1971, S. 118–121). Die Vor- und Nachteile beider Entscheidungsformen sind mit Blick auf Faktoren wie Zeit, Abstimmungsbedarf, Erfolgsaussichten etc. leicht verständlich. Die RLK insgesamt entspricht überwiegend einem Zweckprogramm. Sie beschleunigt das Vorgehen, erzwingt Lösungen mitunter auch ohne weitere Abstimmungen oder gegen Einwände und zielt damit auf die Outputorientierung zweckprogrammierter Entscheidungen.

92 *Barnard*, The Functions of the Executive, 1938, S. 167 f., hatte das Konzept der „zone of indifference“ geprägt, wonach die Mitgliedschaft in einer Organisation regelmäßig mit Erwartungen einhergeht, die nicht durch Vertrag im Einzelnen geregelt werden können, innerhalb dieser Mitgliedschaft aber als abgeleitete Bestimmungen situativ kommuniziert werden und die Frage stellen, ob entsprechende Folgebereitschaft besteht. Solche Indifferenzonen müssen nicht notwendig auf die typische Über- und Unterordnung innerhalb der Hierarchien begrenzt bleiben, sie können sich auch im interprofessionellen Handeln auf der Ebene politischer Führungsstrukturen entwickeln.

93 Der Begriff der Informalität mit organisatorischem Bezug hat in der juristischen, politologischen und soziologischen Literatur inzwischen eine unüberschaubare Materialfülle hervorgebracht. Siehe für eine grundlegende Einführung mit zahlreichen empirischen Nachweisen von *Groddeck/Wilz* (Hrsg.), Formalität und Informalität in Organisationen, 2015; speziell für den politischen Rahmen *Bröchler/Grunden* (Fn. 11).

94 *Hennis* (Fn. 78), S. 31.

95 Diese Aktivitäten können unter *personality* und *centrality* gefasst werden, vgl. *Mechanic*, Administrative Science Quarterly 1962, 349–364; Betreibungen, die darauf abzielen, innerhalb der Führungsstruktur persönliche Abhängigkeiten und Dienste im Umfeld entscheidender Akteure zu entwickeln. Solche Mikroalleanzen – in der Regierung könnte man eher wohl sagen Mikrokoalitionen – können mit karrieristischen Erwartungen und Patronage einhergehen, wie sie in allen möglichen Organisationen zu studieren sind, vgl. *Bosetzky*, Mikropolitik: Netzwerke und Karrieren, 2019, S. 77–99; zur RLK: *Rüb* (Fn. 11), 73. Dass speziell das politische Umfeld solche Erwägungen besonders begünstigt, liegt auf der Hand. Gerade die Unberechenbarkeit nächster Wahlen motiviert bei den Akteuren jedenfalls einige Versuche der positionalen Absicherung.

96 Die Parteibindung des Bundesministers scheint (auch) in jüngster Diskussion etwas wenig beachtet zu werden. Dass die öffentlich exponierte Anwendung der RLK gegenüber den Ministern *Habeck* und *Lindner* zu entsprechender Beachtung führte, hat seinen Grund wohl nicht unerheblich darin, dass es sich um Minister außerhalb der Partei des Kanzlers handelt und dass dazu noch der bisher einmalig dokumentierte Fall eintrat, dass der Kanzler gegenüber gleich zwei anderen Koalitionsparteien seine Auffassung deutlich machte. Es kann begründet spekuliert werden, dass dazu noch die Dreierkoalition und die nach außen kommunizierte, relativ ähnliche Gewichtung aller drei Parteien in der Regierung, die Kulisse der RLK – die wahrscheinlich ohnehin eher nachgeschoben, d. h. bereits im Vorfeld abgestimmt war – zusätzlich dramatisierten.

97 *H.-P. Schneider* (Fn. 24), Art. 65 Rn. 4, 14.

98 *Hermes* (Fn. 28), Art. 65 Rn. 14.

99 *Hermes* (Fn. 28), Art. 65 Rn. 27.

100 *Schenke* (Fn. 5), Art. 65 Rn. 30.

101 *Uhle/Müller-Franken* (Fn. 37), Art. 65 Rn. 19.

102 *So Brinktrine* (Fn. 8), Art. 65 Rn. 18 a.

103 *Schröder*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 65 Rn. 15.

Vonseiten der Bundesminister der Koalitionspartei(en) ist die Loyalität naturgemäß abgeschwächt zu erwarten, da der Kanzler auf die Stellung der Koalitionsminister in ihrer Partei vielmals weniger direkt Einfluss nehmen kann, er ein solches Interesse wohl zumeist auch gar nicht verfolgt, da er sich seinerseits mit der eigenen Partei und deren Personalien genügend ausgelastet sieht, weshalb er den Vertretern der Regierungspartner in der Regel wohl auch keine besondere Versicherung und keine Aussichten bezüglich ihrer künftigen Rolle anzubieten hat. Auch sind die Koalitionsminister bisweilen mehr als die der Kanzlerpartei ‚gefährdet‘, die Regierung nach einer nächsten Wahl wegen eines Koalitionswechsels verlassen zu müssen. Die Minister der Koalitionspartei(en) könnten sich gegenüber der RLK generell weniger zugänglich erweisen, haben sie doch die Interessen und Erwartungen ihrer Partei zu beachten, die sich nicht zwingend mit jenen der Regierung insgesamt decken müssen. Sie befinden sich in einer mehr oder weniger ambivalenten Doppelbindung und werden im Blick auf eine nächste Legislaturperiode keine Nachteile für die Wahlchancen ihrer Partei riskieren wollen, indem sie sich allzu bereitwillig dem Kanzler unterordnen.<sup>104</sup>

Eine besonders formflexible Realität der RLK ist dann zu sehen, wenn durch Kabinettsumbildungen, Neuzuschnitte in der Regierung, Nachbesetzungen und personelle Beauftragungen sowie das Hinzuziehen von Expertisen der Kanzler seine politischen Linien bedarfsweise auf die – zu Beginn seiner Amtszeit gar nicht in Gänze absehbaren – tatsächlichen Anforderungen und Umstände aktueller Politik abstimmt. Gerade die relative Fiktion einer Planbarkeit ganzer Legislaturperioden<sup>105</sup> durch Koalitionsverträge wird durch mehr oder weniger exogene Faktoren aufgeweicht: Besondere Krisenlagen im In- und Ausland, mithin Zäsuren und Zeitenwenden genannt, können die RLK zeitweise schärfen, da der Kanzler zur Abwendung von Gefahr aller Art mit Dringlichkeit und Entschlossenheit argumentieren kann. Krisenhafte Ereignisse sind geeignet, die Kabinettsarbeit noch stärker hin zum Kanzlerprinzip zu disziplinieren.<sup>106</sup>

Die bis hierher skizzierte Einbettung der RLK im komplexen Entscheidungs- und Kommunikationsapparat der Regierung sei, nicht erschöpfend, mit weiteren Stichpunkten abgerundet. Folgende direkte oder mittelbare, sprich über die Regierungsinstanzen forcierte Betreibungen ausgehend vom Kanzler und aus dem Kanzleramt sind hervorzuheben:<sup>107</sup>

- Erklärung bestimmter Angelegenheiten demonstrativ zur ‚Chefsache‘; hingegen Überlassung anderer Sachen bei den Fachministerien
- Einsetzung von Kommissionen in kontroversen, für die Koalition schwierigen bzw. umstrittenen Angelegenheiten (z. B. Sozialstaat, Renten, Steuern)
- Bildung von Kabinettsausschüssen, denen der Kanzler selbst vorsitzt
- Regierungserklärungen im Parlament, mit ihrer zuweilen starken Symbolkraft und gewissen Spontaneität; daneben Pressekonferenzen mit publikumswirksamen Ankündigungen, die größere Resonanz erfahren
- Festlegung der Tagesordnungen für die Kabinettsitzungen sowie priorisierende Protokollierung der Regierungsangelegenheiten unter Hervorhebung bestimmter Sachen gegenüber anderen, die heruntergestuft oder verschoben werden
- Stellvertretende Fürsprache und Unterstützung durch einzelne Minister oder Vertreter aus der Partei und Regierungsfraktion des Kanzlers bei Kritik an diesem
- Präsenz in exklusiven massenmedialen Formaten: Spitzen-Interviews und eigene Talkshow-Sendungen reserviert für den Besuch des Kanzlers

So wie sich die positionale Macht durch die RLK auswechselnden, ungewissen Ressourcen speist, so sind letztlich auch die Grenzen dieser ‚semiformellen Melange‘ nicht genau auszumachen. Zum einen droht der RLK eine Abnutzung in dem Maße, wie explizit auf ihre Anwendung verwiesen werden muss – was daher *öffentlich* so selten geschieht. Wird die RLK hingegen im üblichen Geschäftsgang des Regierens kontiniert und ist somit als mikroorganisationale, durch amtliche und persönliche Interaktionen geübte Routine zu verstehen, so lässt sie sich vielfältig mit Leben füllen. Die Ausübung einer entsprechenden „soft power“<sup>108</sup>, vor allem durch die Kommunikation von Erwartungen, wurde bestimmten Kanzlerpersönlichkeiten speziell in jüngerer und jüngster Vergangenheit attestiert.

Im Blick auf die Grenzen der RLK muss der Kanzler im Übrigen bedenken, dass seine Autorität und sein Intervenieren nicht zulasten des Engagements und der Produktivität der Bundesminister gehen dürfen; er wird die Kabinettskollegialität einschließlich der Klärung von Meinungsverschiedenheiten (Art. 65 Satz 3 GG) im Kabinett angemessen zu beachten haben. Der Kanzler wird nicht jeden Sachkonflikt mit einem Minister von der Aussprache im Kollegium fernhalten und auf das Hinterzimmer beschränken können und dies ggf. auch nicht wollen. Denn es dürfte gerade in seiner Verantwortung gesehen werden, dass er zum Herbeiführen einer gemeinsamen und breit akzeptierten Lösung genügend Raum für Unterstützung gewährt. Selbst darin, in der Ermöglichung eines diskursiven Prozessierens der Standpunkte, wird die Kanzlermacht verwirklicht.

Nicht zuletzt die Partei des Kanzlers wird Bereitschaft zur Moderation und Diskussion erwarten dürfen, um Konflikte auszuräumen, ein angemessenes Arbeitsklima zu pflegen und somit die Regierung stabil zu halten. Regierungschef und Partei können sich in den politischen Vorstellungen und Praktiken mit der Zeit aber voneinander entfernen. Die Kanzlerkompetenz wird durch die eigene Partei nicht unbegrenzt ga-

<sup>104</sup> Erwähnenswert ist überdies, dass in den Parteien selbst unterschiedliche Konzeptionen der Führungskraft und Autorität durch Ämter bestehen, wodurch auch unterschiedliche Bereitschaften dahingehend zu erwarten sind. Dies reicht bis in die internen Rollen der Partei hinein. Während SPD, CDU/CSU und FDP ihren Parteivorsitzenden eine explizite RLK zuschreiben, ist dies bei Bündnis 90/Die Grünen nicht der Fall. Vgl. *Grunden*, Informelle Machtarchitekturen im parlamentarischen Regierungssystem – Zur Analyse der Entstehung, Funktion und Veränderung informeller Institutionen, in: *Bröchler/Grunden* (Fn. 11), S. 17, 26 mit Fn. 2. Wie weitgehend Akzeptanz gegenüber einer starken Stellung bzw. artikulierten Wahrnehmung der Einflussmöglichkeiten des Kanzlers besteht, mag entsprechend auch von grundsätzlichen demokratischen Prinzipien und von praktischer Erfahrung im Regierungshandeln geleitet sein. Ganz nebenbei wird es kaum wundern, dass Koalitionäre, die die Regierung nicht anführen, gegenüber der Kanzlermacht größere Zweifel anmelden als die Partei, die den Kanzler stellt.

<sup>105</sup> Hier sei der zeitliche Aspekt im Konzept der Indifferenzzone (*Barnard* [Fn. 92]) erwähnt.

<sup>106</sup> Erinnert sei an die Bewältigung der Covid-Krise zwischen 2020 und 2022 mit der entsprechenden Diskussion um Für und Wider zentraler Entscheidungen (Ausgangs- und Zutrittsbeschränkungen, Lockdowns, Masken- und Impfpflichten etc.), die sich besonders am neu eingeführten Instrument der Ministerpräsidentenkonferenz festmachen lässt. Gar als eine Art „Kriegs-Kabinett“ bezeichnet, wurde vor allem die direkte Rolle des Kanzleramts, speziell die Exponierung der Rolle der Bundeskanzlerin *Merkel* selbst, problematisiert. *ZDF*, 28.02.2021 (<https://www.zdf.de/politik/inside-politik/was-bei-der-ministerpraesidenten-konferenz-wirklich-passiert-100.html>, zuletzt abgerufen am 26.07.2023).

<sup>107</sup> Auf der Grundlage einer instruktiven Aufzählung von *Rüb* (Fn. 11), 73.

<sup>108</sup> Die Begriffsbildung geht ursprünglich auf *Nye*, *Foreign Policy* 1990, 153–171, und den Kontext der internationalen Beziehungen zurück, hat sich im Laufe der Zeit aber in die Breite politischer Interessenbildung und -durchsetzung ausgeweitet.

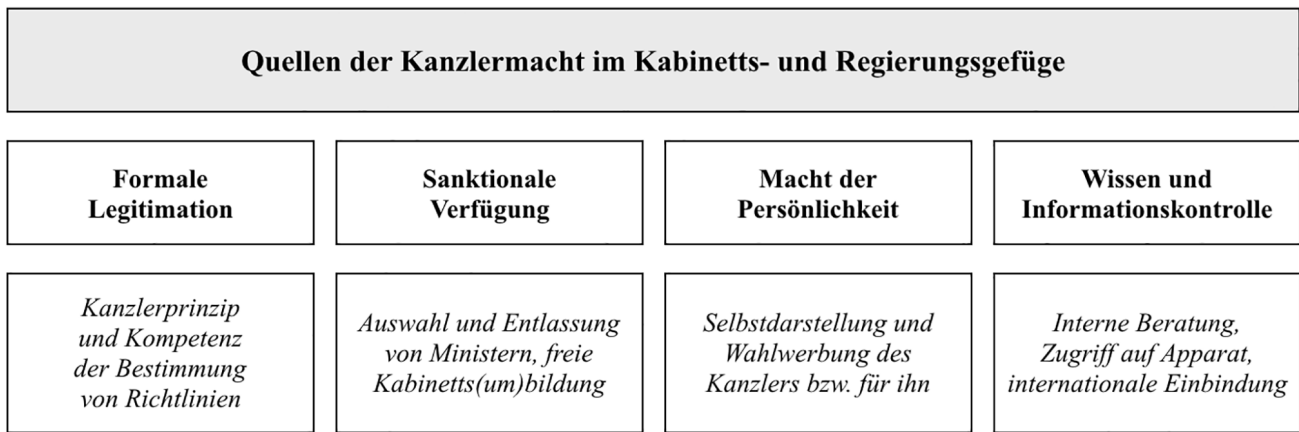


Abbildung 3: Regierungsorganisatorische Machtquellen

rantiert.<sup>109</sup> Schließlich bedarf der Kanzler auch einer Wirkung seines Amtes, die nicht allein auf der Durchsetzung seiner gesetzlichen Rechte gründet, sondern auch durch Seniorität, Vertrauensstärke und charismatische Ausstrahlung gefestigt wird (siehe Abbildung 3).<sup>110</sup> Und so stehen über den ungeschriebenen Richtlinien des Kanzlers am Ende die ungeschriebenen Richtlinien seiner Partei. So endlich seine direkte Macht ist, so endlich ist sein Amt schließlich selbst.

2. Wie viel öffentlicher Sichtbarkeit bedarf die Kompetenz des Kanzlers?

Bleibt noch die Überlegung offen, inwieweit die RLK in der Regel überhaupt Sichtbarkeit außerhalb der inneren Organisation der Bundesregierung erlangt oder benötigt. Ist, eingedenk einer zumeist eher diffusen Kontinuität der RLK, Sichtbarkeit für die Außenwelt größtenteils nicht sogar irrelevant?

Wird unterstellt, dass sich die RLK beträchtlich aus halbformell-situativen, latenten und diskreten Machtreserven speist, kann sie nicht lediglich als äußerliches, durch medienwirksame Entscheidungsakte vermitteltes Geschehen, nicht allein als Faustschlag auf den Tisch begriffen werden. Wird oft darauf hingewiesen, die Kanzler hätten nur selten von ihrer RLK Gebrauch gemacht, so ist diese Betrachtung gar nicht im engeren Sinne empirischer Natur; sie gründet auf der Anschauung solcher Dissonanzen und Konflikte in der Regierung, die in die Umwelt, ins Publikum durchbrechen und dadurch größere Resonanz erfahren konnten.

Dies waren prominent die Betreibungen von Bundeskanzler Adenauer gegen Bundesminister Erhard<sup>111</sup> und neuerlich die Entscheidung von Kanzler Scholz in der Frage der Betriebsverlängerung der Atomkraftwerke gegenüber den Ministern Habeck und Lindner.<sup>112</sup> Beide Fälle sind durch amtlichen Brief des Kanzlers an die Minister – also formal entschieden – dokumentiert; im Fall von Kanzler Adenauer kam dies einer regelrechten Ermahnung gleich, wie der Kanzlerwille vom Minister zu achten sei; im Fall von Kanzler Scholz als nüchternes Ersuchen. Während der Brief Adenauers an Erhard vom angespannten Verhältnis beider Politiker kündigt, wird in der scholzischen Anwendung eher ein Beitrag zur interministeriellen Schlichtung gelesen. Ein und dasselbe Instrument, zwei sehr verschiedene Fälle. Nicht die RLK definiert, was sie ermöglicht, sondern es ist vielmehr die Gunst und Gelegenheit von Personen, Situationen und politischen Stimmungen. Hinzuzuzählen ist auch das gelegentliche, mehr oder weniger subtile Drohen mit der Kompetenz, ohne dass daraus größere Querelen breit bekannt werden müssen.

Man darf annehmen, dass auch in Zukunft die politischen Opportunitäten den Rahmen dafür weiten oder einengen, wel-

che Momente ans Licht der Öffentlichkeit kommen und welche in den Regierungszimmern verbleiben – wenn es denn keiner an die Medien plaudert, deren Funktion es dann, wie gehabt, ist, darüber Lesarten in Umlauf zu bringen. Ebendiese sind es, die das Erwartbare im Blick auf die RLK, wenn man so sagen darf, die diesbezügliche politische Kultur definieren und festigen.

H. Schluss

Die RLK des Bundeskanzlers gibt für Interpretationen ihrer Verwirklichung einen weiten Spielraum. Der vorliegende Beitrag suchte eine Mitte zwischen rechtlicher Normierung und politischer Option. Die Kanzlermacht gestattet es nicht, wie in einer Präsidialrepublik notfalls Dekrete und Verordnungen zu exekutieren. Die RLK bietet kein Instrument zum ‚Durchregieren‘. Weder kann der Kanzler durch sie übergesetzlich agieren noch das Kabinett zum reinen Vollzugsorgan seiner Behörde degradieren. Womöglich weil der Kanzler seine Macht stets grundgesetzlich abgeleitet zu legitimieren hat, mag allerdings die Lesart entstanden sein, die Kanzlermacht bedürfe eben daher unentwegt auch der Zustimmung aller, die an der Regierung teilhaben und den Kanzler als ihren Vorsitzenden überhaupt autorisieren. Vollzieht der Kanzler also allein das, was andere ihm weisen? Ist die Kanzlerkompetenz nur politische Kosmetik, ähnlich funktionslos wie die leicht verlängerte Lehne seines Stuhls auf der Regierungsbank?

Wir haben vorgeschlagen, das Gestaltungspotenzial der RLK erstens im Lichte des situativen Kontextes der Regierungspolitik zu betrachten, wozu auch die spezifische Konstellation des Regie-

109 Der Stellung des Kanzlers in seiner Partei ist große Bedeutung beizumessen. Ein Kanzler, der parteiintern bereits breit in der Kritik steht, wird Grenzen seiner Autorität registrieren. Besteht deutliche Unterstützung aus der eigenen Partei, wird sich das Risiko einer Überdehnung des Rückhalts gar nicht ohne Weiteres stellen. Die Betonung der Autorität des Kanzlers kann also, je nach parteiinterner Atmosphäre, gleichermaßen als Bestätigung seiner erfolgreichen Arbeit oder als Brückierung gewertet werden. Die Einbettung der Kanzlermacht in die Partei- und Regierungsorganisation zeigt sich ferner darin, wie der Kanzler vor- und nachgelagert weitere Akteure in seine Aktivitäten einbindet und diese für sich Probleme priorisieren, lösen und sogar, inoffiziell und doch für jeden sichtbar, *de facto* für sich sprechen lässt, vgl. Rüb (Fn. 11), 73.

110 Vgl. *French/Raven* (Fn. 79), 150–167, zur Experten- und Informationsmacht in Führungsrollen.

111 Siehe *Bundesarchiv* 2023 (Fn. 1).

112 Siehe nochmals *Busse/Hofmann* (Fn. 71), S. 65 f. für den Abdruck des Briefs.

rungsbündnisses und der Regierungsstil zählen. *Zweitens* fällt die informelle Dimension der RLK ins Gewicht: die undefinierten Zwischenräume des Regierens, die Art und Weise der Beziehungshygiene zwischen den Regierungsmitgliedern, ihre wechselseitigen Abhängigkeiten und ihre Netzwerke. Ein *Drittes* liegt in der äußerlich relativ unsichtbaren Kontinuität der RLK. Wird sie nur in medienwirksamen Kraftakten, in Machtworten des Kanzlers gesehen, scheint dessen und seiner Behörde interdependenter Einfluss in der Regierung zu verengt betrachtet. Das Amt des Bundeskanzlers geht schließlich mit zahlreichen vor- und nachwirkenden Maßnahmen der gemeinsamen Regierungskoordination einher, insbesondere im Verfahren der Abstimmung mit den Ministerien und über die dahingehende Einflussnahme. *Viertens* ist zu beachten, dass die RLK eine in die Kanzlermacht integrierte Komponente und nicht unbedingt deren exorbitante Spitze darstellt. Eine Reihe rechtlich gewährter und kreativ auszugestaltender Vorrechte des Kanzlers – von Ministervorschlag und -entlassung über Kabinettsumbildungen und Vertrauensfrage bis hin zur obersten Befehlsgewalt im Verteidigungsfall – markieren das Konzept der ‚Kanzlerregierung‘ in der Bundesrepublik.

Insgesamt gesehen wird die RLK daher durchweg von der politischen Kontextuierung geprägt. Sie hängt folglich am Zusammenspiel der durch Situationen und Personen definierten Erwartungen. Als regulatorisches Dispositiv der Regierungsführung gibt die RLK dem Bundeskanzler das Steuer in die Hand. Ihre jüngste ausdrückliche Gebrauchnahme in der Frage der kurzweilig verlängerten Laufzeit der Kernkraftwerke illustriert vielleicht erstmals derart ausdrücklich das ihr innewohnende Changieren zwischen Macht und Moderation. Ein Bundeskanzler vermag es nicht nur, mit der RLK die Bundesminister seiner eigenen Partei zur Ordnung zu rufen oder aus dem Amt zu befördern; er kann als ‚Koalitionsmanager‘ mit der RLK für die Minister seiner Regierungspartner Probleme untereinander und sogar mit ihren eigenen Parteien lösen – alles in allem eine Einflussosphäre, die mit einem konventionell-direktiven Richtlinienverständnis gar nicht zu erwarten wäre.

Insofern ist die RLK mehr in ihren regulatorischen Schattierungen, in ihrer Einbettung in die gesamthafte Regierungskommunikation zu begreifen als in der Massivität gestrenger Weisungen. Es ist nach dieser Herleitung insofern auch verkürzt zu meinen, die Anwendung der RLK lasse sich in der Vergangenheit pauschal an einer Hand abzählen. Diese Vorstellung der Exklusivität und zugleich Überschätzung ihrer Wirkmächtigkeit scheint vom äußeren medialen Bezug der Berichterstattung und des Publikums geleitet. Formalität und Sichtbarkeit sind jedoch keine notwendigen Kriterien der Richtlinienkompetenz. Der Bundeskanzler muss seine Kompetenz nicht einmal mit Verweis auf das Grundgesetz legitimieren, er muss auch niemandem Papiere vorlegen, keine Unterschriften leisten – das Amt selbst gibt ihm alle Freiheit, seinen Positionen fortlaufend Geltung zu verleihen. Dies geschieht gewiss mal mehr im bewussten Kalkulieren öffentlicher Effekte, mal mehr im Wege regierungsamtlicher Diskretion.

Es gilt daher, die ‚Routinen, Codes, Gewohnheiten und ‚rules-in-use‘, mit denen sich explizite oder implizite Richtlinien im alltäglichen Politikbetrieb realisieren<sup>113</sup>, zu den Ausgangspunkten einer funktionellen Bewertung zu machen. Letztlich geht es um Ordnungsbildung und Strukturertalt unter den dynamischen Bedingungen des – praktisch ausnahmslos – interessenungleichen Regierens in Koalitionen. Der Bundeskanzler ist auch unter den Bedingungen einer besonders weitreichenden Interessendivergenz wie in der gegenwärtigen Drei-Parteien-Regierung alles andere als lediglich *Primus inter pares*. Würde man mit einem konventionellen, also eher direktiven Begriff der RLK doch eher annehmen, dass der Regierungschef sich in solch einer Konstellation zu bescheiden habe, wäre mit einem situativ schattierten Verständnis die Stärke des Kanzleramts in dessen vermittelnder Ordnungskraft zu sehen. Denn für die Funktionalität einer Regierung wird es, abseits von Wahlkämpfen, nicht so sehr auf Gesten der Macht ihres Vorsitzenden ankommen, sondern darauf, wie es diesem gelingt, die konkurrierenden Kräfte und die disparaten Entscheidungszentren eines heterogenen Bündnisses auf Linie zu halten, zu organisieren, sprich auf eine gemeinsame Stabilität hin auszugleichen. Darin, in der Emergenz des Regierens und in den konkreten Entscheidungsmomenten, liegen die Gestaltungsreserven der Kanzlermacht – wenn man so will, im besten Falle ‚Kanzlerklugheit‘<sup>114</sup>.

Zwar hat der Verfassungsgeber für die grundgesetzlichen Kompetenzen des Bundeskanzlers wie auch der Bundesminister nur ‚grobkörnige‘<sup>115</sup> Regelungen gefunden, was aber gerade zu einem fruchtbaren Wettbewerb<sup>116</sup> zwischen dem Bundeskanzler und den Bundesministern führt: So wird in der Literatur auf die stabilisierende und vereinheitlichende Wirkung der Richtlinien der Politik hingewiesen.<sup>117</sup> Spricht Art. 65 Satz 1 GG davon, dass der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt und dafür die Verantwortung trägt, so klingt dies zunächst zwar eher nach explizitem Vorgeben der Richtlinien und Voranschreiten des Bundeskanzlers. Doch nicht von ungefähr wird sich der Begriff der RLK durchgesetzt haben. Im Wort Kompetenz wird ja gerade das Imstandesein ausgedrückt, etwas tun zu dürfen und zu können, ohne es zu müssen. Insofern wird diese Möglichkeit, die RLK, als Minus in einem expliziten Bestimmen der Richtlinien der Politik aus Art. 65 Satz 1 GG angelegt sein. In dem Sinne hat der Beitrag die Schattierungen aufgezeigt und Potenziale bestimmt, die allein in der *Möglichkeit* der Bestimmung der Richtlinien der Politik liegen.

113 Rüb (Fn. 11), 73.

114 In einer sog. ‚[o]rganisationalen Klugheit‘ sieht Kühl, Brauchbare Illegalität: Vom Nutzen des Regelbruchs in Organisationen, 2020, S. 37, die Fähigkeit, zwischen formalen Erwartungen und informellen Möglichkeiten geeignete, angemessene Entscheidungen herbeizuführen.

115 Siehe Uhle/Müller-Franken (Fn. 37), Art. 65 Rn. 1.

116 Karehnke (Fn. 14), 111.

117 Siehe Karehnke (Fn. 14), 111.