Die scheinbare Richtlinie

Zur Verfassungsmäßigkeit der Entscheidung des Bundeskanzlers, auf eine gesetzliche Ermöglichung des Weiterbetriebs der noch laufenden Kernkraftwerke hinzuwirken

Alexander Thiele

17.10.2022 doi: 10.17176/20221018-042153-0

Nun also doch das Machtwort. In einem formal an die BundesministerInnen Steffi Lemke, Robert Habeck und Christian Lindner formulierten Schreiben hat der Bundeskanzler Olaf Scholz öffentlich seine Entscheidung verkündet, eine gesetzliche Grundlage schaffen zu wollen, die den Leistungsbetrieb aller drei noch laufenden Atomkraftwerke bis längstens zum 15. April 2023 ermöglicht. Damit wird zugleich der bereits seit einigen Wochen zwischen Robert Habeck und Christian Lindner schwelende Streit formal durch eine Richtlinie des Bundeskanzlers entschieden – Olaf Scholz beruft sich in seinem Schreiben ausdrücklich auf § 1 der Geschäftsordnung der Bundesregierung, die, Art. 65 S. 1 GG aufnehmend, die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers normiert. Aber war das in dieser Form verfassungsrechtlich überhaupt möglich? Handelte es sich, anders gewendet, um einen Streit, der durch eine Richtlinie des Bundeskanzlers entschieden werden konnte? Wäre hier nicht die Streitschlichtungskompetenz der gesamten Bundesregierung nach Art. 65 S. 3 GG zu aktivieren gewesen? Und schließlich: Was folgt jetzt für die anderen Regierungsmitglieder und die Abgeordneten des Bundestages?

Beginnen wir bei der verfassungsrechtlichen Regelung des Art. 65 S. 1 GG, der von § 1 GOBReg aufgegriffen wird. Danach bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und trägt für diese die Verantwortung. Dabei ist bekanntlich umstritten, was unter den Begriff der „Richtlinie“ zu subsumieren ist. Geht es allein um grundsätzliche politische Weichenstellungen oder wird – unter welchen Umständen auch immer – auch die Entscheidung von Einzelfällen erfasst? Das ist zumindest der Streit, der in Kommentaren (und Klausuren und Hausarbeiten) an dieser Stelle immer wieder geführt wird. Bei näherer Betrachtung erweist sich diese Differenzierung indes als zumindest missverständlich. Richtigerweise ist die Reichweite des Begriffs der Richtlinie vielmehr unter Berücksichtigung des zweiten Teils dieses ersten Satzes zu ermitteln, namentlich der dort genannten besonderen Verantwortung. Diese besondere Verantwortung trägt der Bundeskanzler im parlamentarischen Regierungssystem für die gesamte Politik der Bundesregierung, allein ihm droht unmittelbar der Entzug des Vertrauens durch den Bundestag im Rahmen des in Art. 67 GG geregelten Misstrauensvotums. Eine solche umfassende Verantwortung ist allerdings nur zumutbar, wenn der Bundeskanzler auch die notwendigen Entscheidungs- und Handlungsbefugnisse aufweist, um dieser ansprechend nachzukommen. Es ist insofern ein wenig wie bei Spiderman, nur andersherum: Aus großer Verantwortung wächst große Macht (wobei man hier wohl eher von Kompetenz sprechen sollte). Diesen Überlegungen wird aber die Differenzierung zwischen Einzelfall- und grundlegender Weichenstellung nicht gerecht. Maßgeblich ist vielmehr, ob die zu treffende Entscheidung für sich genommen ein solches politisches Gewicht aufweist, also eine solche fundamentale Bedeutung für das Gemeinwesen hat, dass es vor dem Hintergrund der vom Bundeskanzler allein zu tragenden Verantwortung schlicht unzumutbar wäre, ihm nicht auch die formale Entscheidungskompetenz zuzuweisen. Das aber ist in diesem Fall vergleichsweise eindeutig der Fall: Die Debatte über den Weiterbetrieb der betroffenen AKW dominiert seit Tagen die Schlagzeilen, eine Einigung der zentral betroffenen Minister – Habeck und Lindner – ist bisher und immer wieder gescheitert. Durch die formalen Beschlüsse des Parteitags der Grünen wurde eine baldige Lösung des Streites zudem vermutlich noch einmal erschwert. Die

ganze Angelegenheit wirkt festgefahren, nachdem auch erste Treffen der Beteiligten im Bundeskanzleramt zu nichts geführt haben. Zwar dürfte eine solche Situation nicht automatisch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers begründen. Hier kommt allerdings noch hinzu, dass erstens erheblicher Zeitdruck besteht, da eine Änderung gesetzlicher Grundlagen erforderlich ist, und zweitens wird die Angelegenheit auch medial zunehmend als fundamentale Bewährungsprobe für die Ampelkoalition angesehen, einige sprechen bereits – auch angesichts des Ausgangs der Landtagswahl in Niedersachsen – von einem möglichen Scheitern der Koalition.

In einer solchen Situation muss es aber dem Bundeskanzler möglich sein, die zur Abwendung einer Energiekrise fundamentale Entscheidung selbst zu treffen und damit die MinisterInnen aus ihrer Ressortzuständigkeit zu verdrängen. Lehnte man diese Zuständigkeit ab, wäre der Bundeskanzler auf gutes Zureden und Vermittlung beschränkt – eine Situation, die auch für die Bevölkerung schwer verständlich wäre und damit auch die Legitimität des demokratischen Verfassungsstaates ernsthaft beschädigen könnte. Das heißt nicht, dass der Bundeskanzler eine solche Entscheidung wie die vorliegende verfassungsrechtlich treffen musste. In der Regel wird er versuchen, eine formale Richtlinienentscheidung zu verhindern, da dies stets Ausdruck einer gewissen Unruhe oder sogar Krisensituation innerhalb der Regierung ist (dazu gleich mehr). Für die ihm durch Art. 65 S. 1 GG zugewiesene Verantwortung ist allein entscheidend aber auch ausreichend, dass er diese Entscheidung formal treffen kann – ob er es dann tut, ist eine Frage, die der Bundestag explizit zum Gegenstand seiner Kontrolle machen kann. Denn nur dann kann er ihn eben auch für das Unterlassen einer formalen Intervention zur Rechenschaft ziehen. Der Bundeskanzler kann sich in einer solchen Situation jedenfalls nicht mit dem schlichten Verweis auf die Ressortkompetenz (partiell) aus der Affäre ziehen.

Damit ist zugleich das Verhältnis zu Art. 65 S. 3 GG geklärt. Dieser kommt allein dort zur Anwendung, wo eine formale und verfassungsmäßige Richtlinie des Bundeskanzlers nicht vorliegt. Anders gewendet: Mit der zulässigen Richtlinie des Bundeskanzlers ist die Streitfrage nunmehr für die Bundesregierung verbindlich entschieden. Es ist damit formal die Position der gesamten Regierung, dass alles dafür zu tun ist, die gesetzlichen Grundlagen entsprechend der Entscheidung des Bundeskanzlers anzupassen. Alle Regierungsmitglieder sind an diese „Regierungslinie“ gebunden und müssen sie im Rahmen ihrer Ressortkompetenz umsetzen – wer das nicht mittragen kann oder will, muss zurücktreten. Das betrifft zunächst die Umweltministerin Steffi Lemke, die nach der internen Geschäftsverteilung wohl federführend für den Entwurf des entsprechenden Gesetzes zuständig sein dürfte. Sollte sie sich weigern entsprechend tätig zu werden, könnte der Bundeskanzler sie damit entweder entlassen oder durch einen Beschluss der Bundesregierung eine Änderung der Federführungszuständigkeit herbeiführen. Dazu wird es allerdings nicht kommen, da Steffi Lemke bereits öffentlich bekundet hat, dass sie die Entscheidung umsetzen wird. Sofern der vorgelegte Entwurf den in seiner Richtlinie formulierten Vorgaben entspricht, ist anschließend von einer Verpflichtung der Bundesregierung auszugehen, diese dann auch per Beschluss im Bundestag einzubringen. Erneut lässt sich diese Verpflichtung nicht durchsetzen. Kommt die Bundesregierung dem also nicht nach, müsste Scholz die sich verweigernden Minister entlassen und neue ernennen lassen – was natürlich das Ende der Bundesregierung wäre.

Das formale Nutzen der Richtlinienkompetenz ist, das zeigen bereits diese knappen Überlegungen, politisch überaus riskant für den Bundeskanzler. In der Praxis spielt sie daher auch keine besondere Rolle, da sie, wie bereits erwähnt, meist bereits Ausdruck einer kriselnden Regierung ist. Bisherige Bundeskanzler haben sich daher formal nur selten darauf berufen, bei Angela Merkel führte allein die Erwähnung dieser Möglichkeit in einem Fall beinahe zur Koalitionskrise mit der CSU unter Horst Seehofer. Wenn der Bundeskanzler hier also nicht nur formal, sondern auch in dieser besonderen schriftlichen und öffentlichen Form das Instrument der Richtlinie einsetzt, spricht viel dafür, dass dies in enger Abstimmung mit den betroffenen MinisterInnen geschehen ist. Dieser Schritt, so

scheint es, wurde also vermutlich von allen Seiten als derjenige angesehen, der für alle Beteiligten den besten Weg aus der Krise weisen würde: Habeck und Lindner können dadurch gegenüber der eigenen Parteibasis darauf verweisen, nicht eingeknickt zu sein: Es war am Ende der Bundeskanzler, der entschieden hat und da konnte man eben nichts mehr tun. Aber auch für den Bundeskanzler könnte sich das am Ende positiv auswirken, indem er nun explizit die Führung zeigt, die er seit der Bundestagswahl immer wieder angekündigt hatte. Damit aber handelt es sich möglicherweise eben nur formal um eine vom Bundeskanzler einsam im Kanzleramt sitzend getroffene Richtlinie. Materiell dürfte es sich vielmehr um eine gemeinsam von den in dem Anschreiben genannten BundesministerInnen mit dem Bundeskanzler getroffene Entscheidung zur Lösung eines festgefahrenen Streites handeln: Eine scheinbare Richtlinie.

Damit ist das Problem allerdings noch nicht gänzlich aus der Welt. Denn wie aus der Richtlinie des Bundeskanzlers bereits erkennbar wird, bedarf es nunmehr der Änderung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen. Bisher ist darin der Ausstieg zum 31.12.2022 festgelegt. Für die Abgeordneten des Bundestages, insbesondere diejenigen der Regierungsfraktionen, ist die Richtlinie des Bundeskanzlers aber nicht verbindlich; es handelt sich allein um ein regierungsintern wirkendes Instrument. Wie stets, sind die Abgeordneten mithin also allein ihrem Gewissen unterworfen. Wie sie damit umgehen, ob sie sich also der Fraktionsdisziplin unterwerfen, muss jeder und jede Abgeordnete selbst entscheiden. Klar ist allerdings: Sollte das nun mit der Autorität des Bundeskanzlers versehene Gesetzgebungsverfahren scheitern, dürfte das nicht ohne Konsequenzen für den Fortbestand der Ampel sein. Eine Möglichkeit, den Druck auf die Abgeordneten zu erhöhen, wäre für Scholz, die Abstimmung über das notwendige Gesetz mit einer Vertrauensfrage nach Art. 68 GG zu verbinden – aber diesen Weg dürfte er wohl nur im Notfall gehen wollen. Man darf jedenfalls annehmen, dass die Vorsitzenden der Fraktionen jetzt also einige schlaflose Nächte vor sich haben.

AUTOR*IN

Alexander Thiele

Prof. Dr. Alexander Thiele ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Staats- und Europarecht an der universitären Fakultät der BSP Business and Law School Berlin. Er ist Associate Editor des Verfassungsblogs, zuständig für Europarecht.

EMPFOHLENE ZITATION

Thiele, Alexander: Die scheinbare Richtlinie: Zur Verfassungsmäßigkeit der Entscheidung des Bundeskanzlers, auf eine gesetzliche Ermöglichung des Weiterbetriebs der noch laufenden Kernkraftwerke hinzuwirken, Verfassungsblog, 17.10.2022, doi: 10.17176/20221018-042153-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20221018-042153-0.