

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 225**

**Bestellung und Abberufung der Regierungschefs  
und ihre funktionale Bedeutung  
für das parlamentarische Regierungssystem**

**Entwickelt am Beispiel des deutschen Bundeskanzlers  
und des britischen Premierministers**

**Von**

**Michael R. Lippert**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**MICHAEL R. LIPPERT**

**Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre  
funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 225**

# Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem

Entwickelt am Beispiel des deutschen Bundeskanzlers  
und des britischen Premierministers

Von

Dr. Michael R. Lippert



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1973 bei Feese & Schulz, Berlin 41**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 5 428 02997 6**

*Meinem verehrten Lehrer  
Herrn Uni.-Prof. Dr. jur. Günther Küchenhoff  
in Dankbarkeit gewidmet*



## Vorwort

Diese Arbeit ist aus der Dissertation hervorgegangen, die der Jurist. Fakultät der Universität Würzburg im Februar 1972 vorgelegt wurde.

Auf Grund der rechtsvergleichenden Fragestellung und der Besonderheiten des britischen Verfassungswesens galt es, den zu interpretierenden Bestimmungen des Grundgesetzes die entsprechenden britischen Regeln gegenüberzustellen. Die vor allem für den kontinentaleuropäischen Juristen auftretenden Schwierigkeiten bestanden darin, die tatsächlich für Bestellung und Amtsbeendigung der Regierungschefs sowie die Auflösung des Parlaments geltenden, das Gewohnheitsrecht auskleidenden konventionalen Normen herauszuarbeiten.

Der Verfasser ist aus diesem Grunde dankbar, daß er, zum Teil mit freundlicher Hilfe der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Kontakt zu englischen Gesprächspartnern fand, mit denen er manche Fragen der konventionalen Entwicklung des Verfassungssystems zu erörtern Gelegenheit hatte. An dieser Stelle sind Mr. Nevil Johnson, Nuffield College, Oxford und Robert Elmore, Cambridge hervorgehoben. Die mit der Amtseinsetzung eines konservativen Premierministers bis zur innerparteilichen Wahlordnungsreform des Jahres 1965 auftauchenden, speziellen Verfassungsprobleme konnten erfreulicherweise mit Mr. R. D. Milne vom Conservative Centre besprochen werden.

Auf deutscher Seite war es Herr Ministerialrat Werner Blischke von der Verwaltung des deutschen Bundestags in Bonn, der wertvolle Hinweise zu der vom Parlament geübten Praxis der Geschäftsordnung beige-steuert hat. Für die freundliche Anteilnahme an verschiedenen Einzelfragen sei auch den Herren Universitätsprofessoren Dr. Theodor Maunz und Dr. Heinz Laufer, München, herzlich gedankt.

Die Arbeit wurde im Herbst 1971 abgeschlossen. Die seit diesem Zeitpunkt erschienene Literatur mußte unberücksichtigt bleiben. Aus demselben Grunde haben die für das deutsche Verfassungsleben so bedeutsamen Vorgänge des Jahres 1972, der von der Opposition eingebrachte Mißtrauensantrag sowie die Auflösung des Bundestages, noch Eingang in die Anmerkungen gefunden.



Vorzüglicher Dank gebührt Herrn Universitätsprofessor Dr. Günther Küchenhoff, Würzburg, für die Wahl des Themas, für die souveräne Beratung und anregenden Impulse. Schließlich sei Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann, Berlin, für die Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm herzlich gedankt.

*Michael Lippert*

# Inhaltsverzeichnis

## Einleitung

<i>Problemstellung und Methode</i>	19
I. Fragestellung .....	19
II. Methode der Untersuchung .....	29
III. Gang der Untersuchung .....	34
<i>B. Begriffsbestimmung des parlamentarischen Regierungssystems</i>	35
<i>C. Systemtheoretische Konzeption der Organbeteiligung an den Kreativevorgängen</i>	39
I. Regeln der parlamentarischen Regierungsweise .....	39
II. Die Rolle des Staatsoberhauptes im parlamentarischen System ...	54
III. Programmierung: Beteiligung des Staatsoberhauptes an den Bestel- lungen und Amtsbeendigungsvorgängen .....	68
1. Die Amtseinsetzung des Regierungschefs .....	68
a) Im funktionierenden parlamentarischen System .....	68
b) Im nichtfunktionierenden parlamentarischen System .....	69
2. Die Amtsbeendigung des Regierungschefs .....	70
a) Im funktionierenden System .....	70
b) Im nichtfunktionierenden System .....	70
3. Die Auflösung des Parlaments .....	70
a) Im Normalfall .....	70
b) Die Auflösung im Falle einer Verletzung der Systemnorma- tivität .....	74

## Erster Hauptteil

### Berufung der Regierungschefs 77

#### Erstes Kapitel

#### Amtseinsetzung des britischen Premierministers 77

*Erster Abschnitt: Die „Royal Prerogative“ als Grundlage der Auswahl  
des Premierministers durch den Monarchen* .....

I. Geschichte und Wesen der Royal Prerogative .....	78
1. Die Arten der Prärogativbefugnisse .....	81
2. Einschränkungen der Prärogative .....	82

<i>Zweiter Abschnitt: Die Funktionalisierung der königlichen Prärogative durch die Constitutional Conventions</i> .....	85
I. Wesen, Begriff und Bedeutung der Conventions .....	85
II. Die Entstehung von Conventions .....	87
1. Bedeutung .....	89
2. Verpflichtungsgrnde .....	91
3. Begriff des Conventions .....	92
III. Von den Constitutional Conventions entwickelte Voraussetzungen für die Ausübung der Royal Prerogative durch den Monarchen ....	93
1. Politische Voraussetzungen .....	94
a) Formale Erfordernisse .....	94
aa) Sitz im Parlament .....	94
b) Materielle politische Voraussetzungen .....	98
aa) Berücksichtigung der stärksten Partei .....	98
bb) Die unumstrittene Führerstellung des Premierkandidaten in der regierungsberechtigten Partei .....	103
cc) Die formalisierte Wahl des Leaders — Autorität kraft Majorität .....	109
α) Die Wahl des Leaders der Labour-Party .....	109
β) Die Wahl des konservativen Parteiführers nach der Reform von 1965 .....	111
c) Persönliche Voraussetzungen .....	115
<i>Dritter Abschnitt: Die plebiszitäre Determinierung der königlichen Prärogative</i> .....	117
I. Die Theorie von der Souveränität des Parlaments .....	118
1. Wesen und Begriff der Souveränität im Rechtssinne .....	118
2. Entstehung und Bedeutung der konventionalen Souveränität des Unterhauses .....	120
a) Entwicklung der rechtlich-legislativen Souveränität .....	120
b) Die politisch-konventionale Suprematie .....	123
aa) Die Herausbildung der politischen Suprematie bis zur ersten Wahlreform (1688—1832) .....	124
bb) Die Verwirklichung der politischen Suprematie des Unterhauses nach der großen Wahlreform von 1832 .....	131
α) Ursachen und Motive der Reformbewegung .....	131
β) Durchführung und Inhalt der großen Reform .....	133
αα) Der Weg zur Reform .....	133
ββ) Der Inhalt der Reform .....	135
II. Staatsrechtliche Ergebnisse .....	136
III. Die plebiszitäre Überlagerung der parlamentarischen Suprematie ..	143
1. Die soziologische Kausalität .....	145
2. Konventionale Folgen der soziologischen Kausalität .....	153

*Vierter Abschnitt: Möglichkeiten eines Wiederauflebens des königlichen Wahlrechts* ..... 164

    I. Die Ernennung eines Koalitionspremiers ..... 167

        1. Sachverhalt ..... 168

        2. Rechtliche Würdigung ..... 172

    II. Die Berufung eines Minderheitenpremiers ..... 178

    III. Die Nachfolge eines ausscheidenden konservativen Premierministers ..... 184

        1. Beispiele der Verfassungspraxis — Fallstudien ..... 186

            a) Die Ernennung Bonar Laws zum Premierminister (1922) .... 187

            b) Die Berufung Churchills (1940) ..... 189

            c) Die Nachfolge Edens (1957) ..... 191

            d) Der Übergang des Premieramtes auf Lord Home (1963) ..... 193

        2. Die Verfassungsrelevanz der Reform des Verfahrens zur Bestellung des konservativen Parteiführers (1965) ..... 204

    IV. Schranken der Reservemacht ..... 209

Zweites Kapitel

**Bestellung der Regierungschefs in Deutschland** ..... 215

*A. Bericht über die Amtseinsetzung des Reichskanzlers unter der Reichsverfassung von 1871* ..... 215

*Erster Abschnitt: In der konstitutionellen Monarchie* ..... 215

*Zweiter Abschnitt: Der Übergang zur parlamentarischen Monarchie* .... 217

*B. Bericht über die Bestellung des Reichskanzlers während der Weimarer Verfassung* ..... 220

*Erster Abschnitt: Verfassungsrechtliche Grundlagen* ..... 220

    I. Die Weimarer Verfassungskonzeption ..... 220

    II. Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung ..... 222

    III. Die Lehrmeinungen ..... 225

*Zweiter Abschnitt: Die politische Praxis und ihre Ergebnisse* ..... 228

*Dritter Abschnitt: Reformbestrebungen* ..... 232

*C. Unter dem Bonner Grundgesetz* ..... 236

*Erster Abschnitt: Entstehung des Art. 63 GG* ..... 236

I. Die in den Verfassungen der westdeutschen Länder verwirklichten Lösungen .....	236
II. Vorschläge in Parteien und Lehre .....	237
1. Konzeption der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands .....	238
a) Vorschläge des Nürnberger Parteitages von 1947 .....	238
b) Westdeutsche Satzung = Entwurf Menzel I .....	239
c) Entwurf Menzel II .....	240
2. Vorschläge der Unionsparteien .....	241
III. Endgültige Ausarbeitung des Art. 63 im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee und dem Parlamentarischen Rat .....	243
1. Im Konvent von Herrenchiemsee .....	243
2. Im Parlamentarischen Rat .....	244
<i>Zweiter Abschnitt: Berufung des Bundeskanzlers auf Vorschlag des Bun- despräsidenten .....</i>	<i>252</i>
I. Der Vorschlag des Bundespräsidenten .....	254
1. Die Ausübung des Vorschlagsrechts .....	276
2. Wirkung des Vorschlags gegenüber dem Bundestag .....	283
3. Abstimmung über den Vorschlag .....	286
II. Die Ernennung durch den Bundespräsidenten .....	292
1. Rechtliche Bedeutung der Ernennung .....	292
2. Das Ernennungsrecht als Ernennungspflicht .....	294
<i>Dritter Abschnitt: Berufung des Bundeskanzlers auf Initiative des Bun- destages .....</i>	<i>301</i>
I. Das Verfahren zur Wahl eines Mehrheitskanzlers gem. Art. 63 Abs. 3 GG .....	301
1. Die Wahl .....	302
a) Das Vorschlagsrecht .....	302
b) Die Abstimmung im Bundestag .....	304
2. Die Ernennung .....	306
II. Die Wahl eines Minderheitenkanzlers nach Art. 63 Abs. 4 GG .....	307
1. Das Wahlverfahren .....	309
2. Die Ernennung gem. Art. 63 Abs. 4 Satz 2 GG .....	309
3. Die Reservemacht des Bundespräsidenten gem. Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG .....	309
a) Problematische Fallgestaltungen .....	310
b) Verfahren .....	317

*Zweiter Hauptteil***Beendigung der Rechtsstellung der Regierungschefs 321****Erstes Kapitel****Das Amtsende des britischen Premierministers 324**

*Erster Abschnitt:* Die königliche Prärogative als Grundlage der Amtsbeendigung und ihre konventionale Funktionalisierung ..... 324

I. Das monarchische Entsetzungsrecht ..... 324

II. Die funktionalisierte Prärogative als Entlassungsfunktion ..... 326

*Zweiter Abschnitt:* Monopolisierung des Entsetzungsrechts beim Unterhaus ..... 329

I. Die Doktrin der „individual ministerial responsibility“ ..... 332

1. Wesen und Begriff ..... 332

2. Gegeneinflsse der Counterconventions in der Verfassungspraxis ..... 334

3. Die Counterconventions ..... 337

a) Removal and Reappointment ..... 337

b) The Personal Factors ..... 338

c) Reshuffle ..... 338

d) Collective solidarity ..... 339

e) Das Prinzip der Volkssouveränität (als Counterconvention) .. 340

II. Die Absorption der ministeriellen Einzelverantwortlichkeit durch die collective responsibility ..... 342

1. Wesen und Grundlagen der collective responsibility ..... 343

2. Heutige Bedeutung ..... 345

III. Das Premierprinzip und die Konzentration der Verantwortung beim Premierminister ..... 348

1. Die Theorie vom „Prime Ministerial Government“ als Reaktion auf die tatsächlichen Veränderungen im Regierungsgefge .... 348

a) Die Erweiterung der verfassungspolitischen Machtstellung des Regierungschefs ..... 348

b) Entwicklung der Theorie ..... 349

2. Die Verkürzung der collective responsibility auf die individual responsibility des Prime Ministers als Folge des Prime Ministerial Government ..... 352

*Dritter Abschnitt:* Die Stilllegung der parlamentarischen Entsetzungsbefugnis durch die Aktualisierung der plebiszitären Abberufung in der Verfassungspraxis ..... 355

I. Das parlamentarisch-plebiszitäre Verfassungselement ..... 356

1. Die soziologisch-tatsächlichen Grundlagen ..... 357

2. Die Verfassungspraxis der Amtsbeendigung nach der Zweiten Reformakte 1867 ..... 362

3. Konventionelle Resultate .....	366
a) Die Kombination von repräsentativer und plebiszitärer Komponente im britischen Regierungssystem .....	368
b) Die Parlamentsauflösung als plebiszitäres Instrument im britischen Verfassungsgefüge .....	369
4. Die plebiszitäre Funktion der Parlamentsauflösung im britischen Regierungssystem .....	371
a) Allgemeines .....	371
b) Die Arten der Parlamentsauflösung .....	373
5. Die Auflösung des britischen Unterhauses .....	377
a) Die Auflösungsarten .....	377
b) Die Positionen von Monarch und Premierminister im Auflösungsverfahren .....	381
aa) Das Recht der Initiative .....	382
bb) Die Entscheidung über die Auflösung und der Einsatz von prärogativer Reservemacht .....	385
c) Ergebnis: Das königliche Auflösungsrecht als konventionale Verfassungspflicht .....	386
aa) Die königliche Reservemacht als Verhinderungsermessen .....	392
 <i>Vierter Abschnitt: Möglichkeiten einer Wiederbelebung des monarchischen Entsetzungsrechts .....</i>	 395

## Zweites Kapitel

<b>Das Amtsende der deutschen Regierungschefs</b>	398
<i>A. Unter der Reichsverfassung 1871</i>	398
<i>Erster Abschnitt: Während der konstitutionellen Monarchie .....</i>	398
<i>Zweiter Abschnitt: Wechsel zur parlamentarischen Monarchie .....</i>	399
<i>B. In der Zeit der Weimarer Verfassung</i>	400
<i>Erster Abschnitt: Die einschlägigen Verfassungsnormen .....</i>	400
<i>Zweiter Abschnitt: Der in der Verfassung angelegte Dualismus .....</i>	401
<i>Dritter Abschnitt: Die Aktivierung des konstitutionellen Verfassungselements in Reformvorschlägen und Verfassungspraxis .....</i>	404
I. Reform des Art. 54 WV .....	405
1. Vorschläge, die eine Erschwerung des Regierungsturzes zu erreichen suchen .....	405
2. Vorschläge zur Stärkung der „konstitutionellen Stellung“ des Reichspräsidenten .....	408
II. Die Verfassungspraxis .....	410

*C. Beendigung der Rechtsstellung  
des Bundeskanzlers unter dem Bonner Grundgesetz* 413

<i>Erster Abschnitt: Die Entstehung des Art. 67</i> .....	413
I. Gestaltungen in den westdeutschen Länderverfassungen .....	413
II. Vorschläge in Parteien und Lehre .....	415
1. Konzeption der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands .....	415
a) Vorschläge des Nürnberger Parteitags von 1947 .....	415
b) Entwurf für eine Westdeutsche Satzung = Entwurf Menzel I vom 16. 8. 1948 .....	416
c) Entwurf für ein Grundgesetz = Entwurf Menzel II .....	416
2. Vorschläge der Unionsparteien .....	416
III. Die endgültige Ausarbeitung des Art. 67 im Konvent von Herren- chiemsee und im Parlamentarischen Rat .....	418
1. Im Herrenchiemseer Konvent .....	418
2. Im Parlamentarischen Rat .....	419
<i>Zweiter Abschnitt: Die heutige verfassungsrechtliche Situation</i> .....	421
I. Beendigungsgründe der Amtszeit des Bundeskanzlers .....	421
1. Zusammentritt eines neuen Bundestages .....	421
2. Der Rücktritt des Bundeskanzlers .....	422
3. Tod des Bundeskanzlers .....	424
4. Das Mißtrauensvotum .....	424
II. Das Verfahren nach Art. 67 .....	424
1. Der Bundeskanzler als Adressat des Verfahrens .....	424
2. Der Mißtrauensantrag .....	428
3. Das Mißtrauensvotum als Wahl eines Nachfolgers .....	430
4. Die Entlassung .....	432
5. Ernennung des neuen Bundeskanzlers durch den Bundespräsi- denten .....	433
III. Kritik der Lehre an Art. 67 und seine Bedeutung für das Regie- rungssystem der Bundesrepublik Deutschland .....	435
IV. Verfassungspraxis .....	443
V. Ergebnis .....	446
<i>Dritter Abschnitt: Minderheitenkanzler und Auflösung des Bundestages gemäß Art. 68 GG</i> .....	448
I. Der Vertrauensantrag als Initiative des Bundeskanzlers .....	450
1. Bedeutung des Antrags .....	450
2. Formale Fragen .....	453
II. Reaktion des Bundestages .....	455
1. Die Abstimmung .....	455
2. Entwicklungsmöglichkeiten nach der Abstimmung .....	456



a) Die Annahme .....	456
b) Die Ablehnung .....	457
III. Die Entscheidung über die Auflösung — Positionen von Bundespräsident und Bundeskanzler .....	464
1. Problemstellung .....	464
2. Lösungsvorschläge .....	468
a) Der Lehre .....	468
b) Vorschlag des Verfassers .....	469
aa) Sinnermittlung .....	470
α) Die sprachliche Interpretation .....	470
β) Die historische Interpretation .....	471
γ) Die rechtssoziologische Interpretation .....	473
δ) Die systematische Interpretation .....	476
ε) Die rechtsvergleichende Interpretation .....	477
bb) Konkretisierung .....	480
α) Konfliktanalyse .....	480
β) Lösungsentwurf .....	482
γ) Lösungsbewertung .....	482
αα) Faktische Auswirkungen der Lösungsalternativen auf die beteiligten Interessen .....	482
ββ) Rechtliche Bewertung der Lösungsalternativen ..	484
c) Ergebnis .....	487
d) Vorschlag für eine Neufassung des Art. 68 GG .....	487
<b>Schluß</b> .....	<b>489</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>493</b>

## Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgeordneter
AcP	Archiv für civilistische Praxis
a. M.	anderer Meinung
AöR	Archiv für öffentliches Recht
Arch. f. Rechts- und Sozialphilosophie	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Bay.	Bayerischer, e, es
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt.	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen (amtl. Sammlung)
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (amtl. Sammlung)
BK	Bonner Kommentar
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtl. Sammlung)
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 (BGBI. I 243)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtl. Sammlung)
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DV	Deutsche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 (RGBl. 41) in der Fassung vom 12. September 1950 (BGBI. 513)
HChE	Entwurf des sogenannten Verfassungskonvents, der vom 10. bis 23. August 1948 auf der Insel Herrenchiemsee getagt hat
HChK	Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee

HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Gerhard Anschütz und Richard Thoma HdbDStR I = Band I, Tübingen 1930 HdbDStR II = Band II, Tübingen 1932
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
N.F.	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Prot.	Protokoll
PVS	Politische Vierteljahresschrift, Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaften
Rdz.	Randziffer
RdA	Recht der Arbeit
RG	Reichsgericht
RGBL.	Reichsgesetzblatt
SJZ	Süddeutsche Juristenzeitung
Sten. Ber.	Stenographische Berichte
Sten. Prot.	Stenographische Protokolle
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung)

# Einleitung

## A. Problemstellung und Methode

### I. Fragestellung

Die Organisation der Exekutive und die Frage nach ihren Trägern rückt in dem Maße in den Vordergrund des öffentlichen Interesses, in dem sich die Tätigkeit des modernen Staates ausgedehnt hat und sich anschickt, alle Lebensbereiche zu durchdringen<sup>1</sup>.

Das Ringen um einen Ausgleich zwischen den jeder Regierungsweise immanenten Polen der Effizienz und der Legitimation einer Regierung, das insbesondere in den dem parlamentarischen System anhängenden Ländern seine Schauplätze aufgeschlagen hat, mag als Symbol für die zunehmende Überzeugung gelten, daß, ungeachtet der mit der Republik von Weimar und der französischen 3. und 4. Republik gemachten Erfahrungen, die Instabilität von Regierungen und die parlamentarische Diskontinuität zum parlamentarischen Regierungssystem nicht im Verhältnis des Junktims zu stehen brauchen<sup>2</sup>; andererseits der Umschlag in die diktatoriale Machtausübung vermieden werden kann.

Hinsichtlich der Konstruktion der Regierungsgewalt im Staatswesen stehen sich zunächst zwei Hauptorganisationsformen gegenüber, zwischen denen wiederum zahlreiche Mischformen bestehen.

Im präsidentiellen System bildet das volksgewählte Staatsoberhaupt die Regierungs- und die Administrationsspitze, leitet und koordiniert die politische Staatstätigkeit und repräsentiert zugleich das Staatsganze<sup>3</sup>.

Der präsidentiellen, monistischen Regierungsweise steht das parlamentarische System gegenüber, in dem ein vom Vertrauen des Parla-

---

<sup>1</sup> Friedrich, Karl J., *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin 1953, S. 772.

<sup>2</sup> Derartige apokalyptische Vorhersagen sind zu finden bei Lippmann, Walter, *Crépuscule des démocraties*, Paris 1956.

<sup>3</sup> Küchenhoff, Günther und Erich, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 6. Auflage 1967, S. 129 f., dazu die von Smend entwickelte Theorie der Integration, in: Smend, Rudolf, *Integrationslehre im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 12 Bde., hrsg. von Horst Jecht, Andreas Predöhl, Werner Weber, Leopold v. Wiese u. a., Stuttgart—Göttingen 1956 - 1965; Smend, Rudolf, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München, Leipzig 1928, Neudruck in: *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, München, Berlin 1955, S. 119.

ments abhängiges Kabinett und ein (monarchisches oder republikanisches) Staatsoberhaupt die Staatsspitze bilden. Die nähere Ausgestaltung dieses Dualismus wird zum Maßstab einer begrifflichen Einteilung der Spielarten parlamentarischer Regierungsweisen<sup>4</sup>. Von ihm und seiner teilweisen Überwindung hängen gleichzeitig die Stabilität, ja der Bestand des parlamentarischen Systems ab<sup>5</sup>.

Tatsächlich weist die Verfassungsentwicklung der jüngsten Zeit — seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges — eine monistische Tendenz in dem Sinne auf, daß nicht nur die lähmenden und zerstörerischen Möglichkeiten des „rein negativen“ Mißtrauensvotums durch rationalisierte Verfahren des „positiven parlamentarischen Systems“<sup>6</sup> gebändigt werden, sondern auch in verschiedenen Verfassungsneuschöpfungen unterschiedlich starke Bestrebungen feststellbar sind, die politische Führung in einem einzigen Organ der Exekutive zu konzentrieren.

Es war gerade die Ablösung des liberalen, bürgerlichen Rechtsstaates durch die im neunzehnten Jahrhundert in England einsetzende Entwicklung zur Massendemokratie sowie die zunehmende Komplexität und Unüberschaubarkeit staatlichen Handelns und die Schwierigkeiten der geistigen Selbstdarstellung des Staates im Gefolge der „technischen Realisation“<sup>7</sup>, welche nach einer Personalisierung der Macht verlangten<sup>8</sup>. Und dies aus zwei Gründen: einmal, um des Monismus der Machtausübung willen, d. h., der Konzentration der Führungs- und Entscheidungsbefugnisse in einem Organ; des weiteren vor allem, um die Verantwortung zu konkretisieren und damit die (demokratische) Kontrollierbarkeit herzustellen<sup>9</sup>.

Bestrebungen, das Gebot der monokratischen Lenkung sowie der stabilen, dabei kontrollierten und parlamentarisch beziehungsweise demokratisch legitimierten Regierung zu erfüllen, finden sich in unterschiedlicher Ausprägung in mehreren Nachkriegsverfassungen<sup>10</sup>; die

---

<sup>4</sup> *Kaltefleiter*, Werner, Die Funktion des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln—Opladen 1970, unterscheidet demnach das klassisch-parlamentarische Regierungssystem (26 ff.), das quasi-parlamentarische und das System bipolarer Executive.

<sup>5</sup> s. dazu 1. Hauptteil 1. Kap. 2. Abschn. II 1 b) aa) am Ende.

<sup>6</sup> *Küchenhoff*, Günther und Erich, S. 158.

<sup>7</sup> Zu den Problemen einer veränderten Staatlichkeit in der technischen Welt, s. *Forsthoff*, Ernst, Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971.

<sup>8</sup> *Amphoux*, Jean, Le chancelier fédéral, dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne, Paris 1962, S. 4.

<sup>9</sup> s. dazu die Möglichkeiten demokratischer Regierungskontrolle; *Mannheim*, Karl, Freedom, Power and Democratic Planning, London 1951, S. 145 f.

<sup>10</sup> So überträgt Art. 95 I der italienischen Verfassung von 1947 dem Präsidenten des Ministerrats (Reg.chief) die Kompetenz zur Bestimmung der Richtlinien der Politik, ähnliche Tendenzen sind in der französischen Verfassung von 1946 enthalten, insbesondere in Art. 45, 47 und 49.

Hauptausnahme bildet die französische Verfassung von 1958, die im Rahmen eines beschränkt-parlamentarischen Systems die Stellung des Staatspräsidenten in einer Weise stärkt, die zum System der „bipolaren Exekutive“ führt<sup>11</sup>. Den größten Schritt auf dem Wege zur monistischen, personalisierten Macht, dabei gleichzeitig Legitimation und Kontrolle, hatte das Grundgesetz der Bundesrepublik von 1949 gewagt.

Dem Bundeskanzler als dem deutschen Regierungschef wurde damit nicht nur die Richtlinienbestimmung der Politik übertragen, sondern er wurde auch zum einzigen, parlamentarisch legitimierten und dem Parlament verantwortlichen Minister erhoben. Diese Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Position des Bundeskanzlers im restaurierten parlamentarischen Regierungssystem sowie ihre in den Anfangsjahren der Bundesrepublik vom ersten Amtsinhaber Adenauer geprägte verfassungspraktische Verwirklichung gaben den Anlaß nicht nur zur Wortprägung vom Kanzlerprinzip oder Kanzlersystem, sondern auch zu ersten Ansätzen einer „Theorie der Kanzlerregierung“<sup>12</sup>.

Die deutsche Nachkriegsverfassungsschöpfung hatte den Bundeskanzler in mehrfacher Hinsicht der in einer langen politischen Praxis entwickelten, zum Idealbeispiel erhobenen Figur des britischen Premierministers angenähert. Auch in Großbritannien gebar die „Not des Augenblicks“ im Ersten und Zweiten Weltkrieg die verfassungspolitische Machtstellung des Prime Ministers. Der konventionalen Entwicklung folgte die theoretische Verarbeitung: Zu Beginn der sechziger Jahre entstand die Theorie vom „Prime Ministerial Government“<sup>13</sup>. In ihr wurde die neue Suprematie des Premierministers, die Ablösung durch das „Prime Ministerial Government“ beschrieben: politische Führungsbefugnisse würden durch den Premierminister ausgeübt, die Kabinettsmitglieder stünden ihm dabei als bloße Verrichtungsgehilfen zur Seite. Der Premierminister ist als Führer seiner Parteiphalanx<sup>14</sup> zum Bindeglied zwischen Kabinetts und Unterhaus geworden; in ihm konzentrierte sich die parlamentarische Verantwortung. Der deutsche Bundeskanzler

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu *Haungs*, Peter, Überparteiliches Staatsoberhaupt und parlamentarische Kabinettsregierung, in: Festschrift für Dolf Sternberger zum 60. Geb., Heidelberg 1968, S. 162 ff.

<sup>12</sup> s. dazu insbes. *Ridley*, F. F. Chancellor Government as a Political System and the German Constitution, in: *Parliamentary Affairs*, London 1966, Bd. 19, Nr. 4, S. 446 - 461.

<sup>13</sup> So vor allem *Mackintosh*, John P., *The British Cabinet*, Appendix II, London 1962; *Heasman*, D. J., *The Prime Minister and the Cabinet*, in: *Parliamentary Affairs* Bd. XV (1962) S. 481 ff.; *Brasher*, N. H., *Studies in British Government*, London 1965; *Hinton*, R. W. K., *The Prime Minister as an Elected Monarch*, in: *Parliamentary Affairs*, Bd. III (1960) S. 297 ff.; *Benemy*, Frank, W., *The Elected Monarch*, London, Toronto, Wellington, Sydney 1965.

<sup>14</sup> *Crossmann*, Richard, *Introduction to Walter Bagehot, The English Constitution*, London 1963, S. 40 ff.