

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 78

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. Verpflichtungsgründe	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

<i>Vierter Abschnitt: Möglichkeiten eines Wiederauflebens des königlichen Wahlrechts</i>	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
<i>A. Bericht über die Amtseinsetzung des Reichskanzlers unter der Reichsverfassung von 1871</i>	215
<i>Erster Abschnitt: In der konstitutionellen Monarchie</i>	215
<i>Zweiter Abschnitt: Der Übergang zur parlamentarischen Monarchie</i>	217
<i>B. Bericht über die Bestellung des Reichskanzlers während der Weimarer Verfassung</i>	220
<i>Erster Abschnitt: Verfassungsrechtliche Grundlagen</i>	220
I. Die Weimarer Verfassungskonzeption	220
II. Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung	222
III. Die Lehrmeinungen	225
<i>Zweiter Abschnitt: Die politische Praxis und ihre Ergebnisse</i>	228
<i>Dritter Abschnitt: Reformbestrebungen</i>	232
<i>C. Unter dem Bonner Grundgesetz</i>	236
<i>Erster Abschnitt: Entstehung des Art. 63 GG</i>	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 Bundespräsidenten</i>	252
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 Bundestages</i>	301
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

Das Amtsende der deutschen Regierungschefs	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
Schluß	489
Literaturverzeichnis	493

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
DVBt.	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 durchdringen¹.

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 Junktimes zu stehen brauchen²; 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 Staatsganze³.

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

¹ Friedrich, Karl J., *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin 1953, S. 772.

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

³ 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 Regierungsweisen⁴. Von ihm und seiner teilweisen Überwindung hängen gleichzeitig die Stabilität, ja der Bestand des parlamentarischen Systems ab⁵.

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“⁶ 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“⁷, welche nach einer Personalisierung der Macht verlangten⁸. 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 herzustellen⁹.

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 Nachkriegsverfassungen¹⁰; die

⁴ *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.

⁵ s. dazu 1. Hauptteil 1. Kap. 2. Abschn. II 1 b) aa) am Ende.

⁶ *Küchenhoff*, Günther und Erich, S. 158.

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

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

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

¹⁰ 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“ führt¹¹. 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“¹².

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“¹³. 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 Parteiphalanx¹⁴ zum Bindeglied zwischen Kabinetts und Unterhaus geworden; in ihm konzentrierte sich die parlamentarische Verantwortung. Der deutsche Bundeskanzler

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

¹² 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.

¹³ 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.

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