

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 97

Die Geschäftsregierung nach dem Grundgesetz

Von

Rudolf Lutz



Duncker & Humblot · Berlin

RUDOLF LUTZ

Die Geschäftsregierung nach dem Grundgesetz

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 97

Die Geschäftsregierung nach dem Grundgesetz

Von

Dr. Rudolf Lutz



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1969 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1969 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

Vorwort

Die vorliegende Schrift wurde im Mai 1968 abgeschlossen und im Dezember desselben Jahres von der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg als Dissertation angenommen.

Für die Betreuung der Arbeit sowie die wertvollen Anregungen und Hinweise sei an dieser Stelle meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Dr. Ernst-Wolfgang Böckenförde, sehr herzlich gedankt.

Mein Dank gilt darüber hinaus Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann, der die Veröffentlichung der Arbeit durch die Aufnahme in sein Verlagsprogramm ermöglichte.

Heidelberg, im Juli 1969

Rudolf Lutz

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

I. Gegenstand der Arbeit und Problemstellung	9
II. Die Entstehungsgeschichte des Art. 69 GG	11
III. Der Gang der Untersuchung	16

Erster Teil

Voraussetzungen für die Bildung der Geschäftsregierung

<i>A. Die Beendigungsgründe der Amtszeit des Bundeskanzlers</i>	<i>17</i>
I. Der Zusammentritt eines neuen Bundestages	18
II. Das Mißtrauensvotum nach Art. 67 GG	19
III. Die Wahl eines anderen Bundeskanzlers nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 GG	22
IV. Der Rücktritt des Bundeskanzlers	22
V. Tod und Amtsverlust des Bundeskanzlers	26
<i>B. Die Beendigungsgründe der Amtszeit eines Bundesministers</i>	<i>27</i>
I. Die Erledigung des Amtes der Bundesminister als Folge der Erledigung des Amtes des Bundeskanzlers	27
II. Der Rücktritt eines Bundesministers	28
III. Die Entlassung eines Bundesministers	29
IV. Tod und Amtsverlust eines Bundesministers	31

*Zweiter Teil***Die Bildung der Geschäftsregierung**

<i>A. Die Weiterführung der Geschäfte des Bundeskanzlers</i>	32
I. Die Weiterführung der Geschäfte durch den bisherigen Bundeskanzler	32
1. Form und Inhalt des Ersuchens nach Art. 69 Abs. 3 GG	33
2. Die Pflicht des Bundespräsidenten, das Ersuchen an den Bundeskanzler zu richten	35
3. Die Pflicht des Ersuchten zur Weiterführung der Geschäfte	36
II. Die Fortführung der Geschäfte des Bundeskanzlers durch eine andere Person	37
1. Amtsübernahme durch den Stellvertreter des Bundeskanzlers	38
2. Das Ersuchen des Bundespräsidenten nach Art. 69 Abs. 3 GG	39
3. Das außerordentliche Ernennungsrecht des Bundespräsidenten	42
 <i>B. Die Weiterführung der Geschäfte eines Bundesministers</i>	 44
I. Die Zulässigkeit der Vakanz im Amt eines Bundesministers	45
II. Die Weiterführung der Geschäfte durch den bisherigen Bundesminister	52
1. Die Zuständigkeit für das Ersuchen an einen Bundesminister	52
2. Die Pflicht zum Ersuchen der Minister um Weiterführung der Geschäfte	58
III. Die Fortführung der Geschäfte eines Bundesministers durch eine andere Person	58
1. Die Bestellung eines Geschäftsführers nach Art. 69 Abs. 3 GG	59
2. Die Bestellung eines Geschäftsführers außerhalb des Art. 69 Abs. 3 GG	61

Dritter Teil

Die verfassungsrechtliche Stellung der Geschäftsregierung

<i>A. Der Rechtscharakter der Geschäftsregierung</i>	64
<i>B. Die Kompetenz geschäftsführender Regierungen</i>	70
I. Die Stellungnahme des Schrifttums	70
II. Die Argumente für und gegen eine allgemeine Beschränkung der Kompetenz der Geschäftsregierung	72
III. Fehlende Befugnisse des geschäftsführenden Bundeskanzlers und des Kabinetts	75
Zusammenfassung	80
Literaturverzeichnis	83

Abkürzungsverzeichnis

AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ARA	= Allgemeiner Redaktionsausschuß
BBG	= Bundesbeamtengesetz
BGG	= Bonner Grundgesetz
BGBL	= Bundesgesetzblatt
BMinG	= Bundesministergesetz
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (zit. nach Band und Seite)
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung (zit. nach Jahreszahl und Seite)
Drs.	= Drucksache
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt (zit. nach Jahreszahl und Seite)
Entwürfe	= Parlamentarischer Rat, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), Formulierungen der Fachausschüsse, des Allgemeinen Redaktionsausschusses, des Hauptausschusses und des Plenums, Bonn 1948/49
GeschO BReg	= Geschäftsordnung der Bundesregierung
GeschO BT	= Geschäftsordnung des Bundestages
GeschO RReg	= Geschäftsordnung der Reichsregierung
GG	= Grundgesetz
GGO	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMBL	= Gemeinsames Ministerialblatt, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern
HA	= Hauptausschuß
HA-Steno	= Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn, 1948/49, Stenographische Protokolle
HChE	= Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee
HDStR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts
JöR (N. F.)	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Neue Folge)
JZ	= Juristenzeitung (zit. nach Jahreszahl und Seite)
OrgA	= Organisationsausschuß
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (zit. nach Band und Seite)
Stenoprot.	= Maschinenschriftliche Stenoprotokolle des Organisationsausschusses des Parlamentarischen Rats, Fotokopie, Bibliothek des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler, Berlin 1924 ff.
WRV	= Weimarer Reichsverfassung

Einleitung

I. Gegenstand der Arbeit und Problemstellung

Es ist eine typische Konsequenz eines auf dem parlamentarischen Prinzip aufgebauten Regierungssystems, daß ein Regierungswechsel oder die Ersetzung eines Regierungsmitgliedes sich nicht so reibungslos vollzieht wie in einem System, in dem die Regierung autoritär und ohne Mitwirkung anderer Staatsorgane eingesetzt wird. Besonders in Ländern, in denen die Existenz von mehr als zwei politischen Parteien, von denen keine über die absolute Mehrheit verfügt, zur Bildung von Koalitionen nötig, kann zwischen der Entlassung der alten und der Ernennung der neuen Regierung eine große Zeitspanne liegen, so daß in dieser Zwischenzeit ein regierungsloser Zustand droht. Aus dem unabdingbaren Erfordernis der Permanenz der Exekutive folgt aber, daß vom Augenblick der Beendigung der Amtszeit der alten Regierung bis zum Amtsantritt der neuen ein Träger der Regierungsfunktion vorhanden sein muß, der die Geschäfte einstweilen weiterführt. Das geschieht durch die nach ihrer Funktion benannte Geschäftsregierung, die auch als geschäftsführende Regierung oder Demissionsregierung bezeichnet wird¹.

Mit der Einführung des parlamentarischen Regierungssystems in Deutschland entfaltete sich zugleich auch die rechtliche und politische Problematik des Instituts der Geschäftsregierung, da die Parteienzersplitterung zu häufigem Regierungswechsel führte und die Schwierigkeit der Regierungsneubildung die Einsetzung geschäftsführender Regierungen notwendig machte, die im Reich oft monatelang die Staatsgeschäfte führten², in einigen Ländern sogar zu einer dauernden Ein-

¹ Diese Begriffe werden gewöhnlich nur in diesem Sinne verstanden. Allerdings hat Reichskanzler Cuno sein 1922 gebildetes Kabinett als „Geschäftsministerium“ bezeichnet. Er meinte in diesem Fall jedoch ein Kabinett, das nicht auf parlamentarischer Grundlage aufgebaut war, sondern ohne irgendwelche Bindung gegenüber den Parteien, zur Hälfte aus Parlamentariern der Arbeitsgemeinschaft der Mitte, zur anderen Hälfte aus nicht-parlamentarischen Fachleuten zusammengesetzt war; vgl. Herrfahrdt, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis, Berlin 1927, S. 33.

² z. B. die 2. Regierung Marx vom 20. 10. 1924 bis 15. 1. 1925; die 1. Regierung Luther vom 5. 12. 1925 bis 20. 1. 1926; die 3. Regierung Marx vom 17. 12. 1926 bis 1. 2. 1927; vgl. Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, JÖR Bd. 17 (1929), S. 103.

richtung wurden³. Es ist darum auch erklärlich, daß das Institut der Geschäftsregierung damals vielfach diskutiert wurde, während es in der neueren staatsrechtlichen Literatur wegen der heute vergleichsweise stabilen Regierungen und der dadurch bedingten mangelnden Aktualität nur wenig Beachtung fand und monographisch überhaupt noch nicht behandelt wurde.

Eine nähere Beschäftigung mit diesem Thema zeigt indessen, daß das Grundgesetz diese Materie teilweise unzureichend und nicht völlig zweifelsfrei geregelt hat. Bei dem mit der vorliegenden Arbeit unternommenen Versuch, diese Lücke zu schließen, erscheint eine vergleichende Betrachtung mit der Geschäftsregierung der Weimarer Reichsverfassung trotz der reichen praktischen Erfahrungen und der wissenschaftlichen Durchdringung dieser Materie wenig sinnvoll. Denn das früher im Vordergrund stehende Problem der Kompetenz besonders derjenigen Geschäftsregierung, die über Monate oder Jahre hinaus amtierte, ist auch von der älteren Literatur nicht gelöst worden und stellt sich heute allenfalls noch in Ausnahmefällen.

Statt dessen ist durch die unvollkommene und wenig geglückte grundgesetzliche Regelung der Geschäftsregierung sowie durch die Beseitigung der Abhängigkeit des Kanzlers vom Präsidenten das Problem in den Vordergrund gerückt, wer die einzelnen Mitglieder der Geschäftsregierung bestellt und somit Einfluß auf die personelle Zusammensetzung ausübt, nach welchem Verfahren dies zu geschehen hat und durch welchen Amtsträger ein endgültig ausgeschiedenes Regierungsmitglied in der Geschäftsregierung zu ersetzen ist. Außerdem haben sich wegen der besonderen Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems auch die Voraussetzungen für die Bildung der Geschäftsregierung geändert. Aus eben diesem Grund wird auch die Stellung, Verantwortlichkeit und Kompetenz der Geschäftsregierung neu zu durchdenken und zu beantworten sein. Wegen der Besonderheit dieser Fragen entfällt aber auch eine vergleichende Heranziehung ausländischer Verfassungen; denn je nach Ausgestaltung des in vielen Erscheinungsformen anzutreffenden parlamentarischen Regierungssystems sowie mit jeder anderen gesetzlichen oder gewohnheitsrechtlichen Regelung der Geschäftsregierung ändert sich auch ihre Problematik. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich deshalb ganz auf das Grundgesetz. Gleichwohl sollen die in der Staatsrechtslehre und der Praxis der Weimarer Zeit entwickelten Grundsätze, soweit sie Ansatzpunkte zur Lö-

³ In Preußen, vom 21. 5. 1932 bis 6. 2. 1933; Bayern, vom 20. 8. 1930 bis 15. 3. 1933; Sachsen, vom 10. 7. 1930 bis 10. 3. 1933; Württemberg, vom Frühjahr 1932 bis 15. 3. 1933; Hessen, vom 8. 12. 1931 bis 13. 3. 1933; Hamburg, vom 3. 10. 1931 bis 5. 3. 1933; vgl. Poetzsch-Heffter, JÖR Bd. 21 (1933/34), S. 39.

sung der gegenwärtigen Probleme geben, entsprechend herangezogen werden.

Um zu einer sachgerechten Interpretation des recht knapp gehaltenen und lückenhaft gebliebenen Art. 69 GG zu gelangen, ist es neben einer Rückbeziehung auf das Verfassungssystem des Grundgesetzes unerlässlich, auf die Verfassungsberatungen im Parlamentarischen Rat einzugehen. Die Entstehungsgeschichte des Art. 69 GG soll deshalb allen anderen Erörterungen vorangestellt werden, zumal sie ausführlich und im Zusammenhang dargestellt zugleich in die Probleme dieser Arbeit einführt.

II. Die Entstehungsgeschichte des Art. 69 GG

Die in Art. 69 GG geregelte Materie, Stellvertretung des Bundeskanzlers, die Beendigung der Ämter des Bundeskanzlers und der Minister und das Ersuchen um Weiterführung der Geschäfte, ist aus zwei Artikeln des Herrenchiemseer Entwurfes hervorgegangen. Sie hatten folgenden Wortlaut⁴:

Art. 91

- (1) Der Bundeskanzler ernennt seinen Stellvertreter aus der Zahl der Bundesminister.
- (2) Im Falle des Todes des Bundeskanzlers übernimmt der Stellvertreter vorläufig die Geschäfte des Amtes. Das gleiche gilt, wenn der Bundeskanzler zurücktritt und der Bundespräsident davon absieht, ihn um die Weiterführung der Geschäfte zu ersuchen.

Art. 95

- (1) Der Bundeskanzler kann durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten von seinem Amt zurücktreten. Auf Ersuchen des Bundespräsidenten ist er verpflichtet, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers weiterzuführen.
- (2) Ein Bundesminister kann durch Erklärung gegenüber dem Bundeskanzler von seinem Amt zurücktreten. Auf Ersuchen des Bundeskanzlers ist er verpflichtet, die Geschäfte bis zum Amtsantritt seines Nachfolgers weiterzuführen.

Im Darstellenden Teil war dazu ausgeführt⁵, Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 des Art. 95 sollten verhindern, daß Mitglieder der Bundesregierung ihr Amt ohne weiteres im Stich lassen.

Der Organisationsausschuß des Parlamentarischen Rats übernahm in der 1. Lesung⁶ den Art. 95 ohne Änderung, nachdem der Zweck dieser

⁴ Bericht, S. 74.

⁵ Darstellender Teil, S. 55.

⁶ In der 8. Sitzung am 7. 10. 1948; Stenoprot., S. 94.