

# Die Beziehung zwischen König und Regierung in der griechischen Verfassungsordnung

*Themistokles Tsatsos*

## § 1. Einführung\*)

1. König und Regierung sind nach geltendem griechischen Verfassungsrecht die Träger der exekutiven Funktion (Art. 27)<sup>1)</sup>. So einfach diese schlichte Kompetenzbestimmung scheint, so schwierig und subtil sind die Probleme, die sich aus dem von der Verfassung gewollten Zusammenwirken dieser beiden Funktionsträger ergeben. Über diese Kompetenzbestimmung hinaus gestaltet die Verfassung die rechtliche Beziehung zwischen König und Regierung dahin, daß der König die Regierung »ernennt« und »entläßt« (Art. 31), daß aber andererseits kein Akt des Königs gültig ist, der nicht vom zuständigen Minister gegengezeichnet ist (Art. 30), und daß die Regierung das Vertrauen des Parlaments genießen muß (Art. 78, 1). Die Regierung ist verpflichtet, gleich nach ihrer Bildung ein Vertrauensvotum des Parlaments zu beantragen (Art. 78, 1). Durch Beschluß kann das Parlament der Regierung oder einem Regierungsmitglied sein Vertrauen entziehen (Art. 78, 2)<sup>2)</sup>. Für den König gilt der Grundsatz der absoluten Unverantwortlichkeit, für die Regierung der der politischen Verantwortlichkeit für jeden Akt des Königs. Das Tätigwerden dieser verfassungsorganisatorischen Verbindung des

---

\*) Diese Untersuchung wendet sich vornehmlich an den Leser, dem die neugriechische Sprache unzugänglich ist; daraus ergibt sich eine notwendige Beschränkung der Hinweise auf die Literatur; es werden nach Möglichkeit nichtgriechischsprachige Werke zitiert und aus der griechischen staatsrechtlichen Literatur nur die Standardwerke oder Schriften, die Anlaß zu einer besonderen Bemerkung geben.

<sup>1)</sup> Wenn Artikel ohne Zusatz erwähnt werden, handelt es sich um Bestimmungen der geltenden griechischen Verfassung vom 1.1.1952. Die Übersetzung nehme ich von E. Kyriakopoulos, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JÖR) N. F. Bd. 3 (1954), S. 343 ff.

<sup>2)</sup> Vgl. die Darstellung bei Chr. Sgouritsas, Syntagmatikon Dikaion [Verfassungsrecht] (3. Aufl. 1965), S. 347 ff. und die Problemanalyse von A. Vamvetsos, Parekfa-seis tou koinovoulefetikou politevmatos [Abweichungen von der parlamentarischen Verfassungsordnung] in Festschrift für A. Svolos (Athen 1960), S. 257 ff.

herkömmlichen parlamentarischen Regierungssystem (Art. 78 Abs. 1: Abhängigkeit der Regierung vom Parlament) mit Denkformen der konstitutionellen Monarchie wirft Probleme auf, die in Griechenland nicht nur oft Anlaß zu theoretischen Auseinandersetzungen gaben, sondern auch von besonderer praktischer Bedeutung sind. Diese Auseinandersetzungen haben in letzter Zeit das Ausmaß einer gewaltigen Verfassungskrise erreicht. Die Aktualität der konkret entstandenen Problematik hat aber das wissenschaftliche Niveau der Diskussion nicht gefördert<sup>3)</sup>.

2. Diese Untersuchung greift aus der gesamten Problematik des griechischen Regierungssystems nur die Fragen auf, die bezüglich der Beziehung von König und Regierung entstehen. Ihr Verständnis aber setzt einen – wenn auch freilich sehr kurzen – Blick auf die geschichtlichen und politischen Vorgänge voraus, die zur heutigen Gestalt der Stellung des Staatsoberhaupt in der griechischen Verfassungsordnung geführt haben (§ 2). Erst dann ist die Schilderung der heutigen Rechtslage (§ 3) möglich. Besondere Aufmerksamkeit, weil sie auch in der jüngsten Praxis Anlaß zu Meinungsverschiedenheiten gegeben haben, verdienen die Probleme des effektiven Umfangs des königlichen Rechts auf »Ernennung« und »Entlassung« des Ministerpräsidenten und der Minister (§ 4), der gegenseitigen Berichterstattungspflicht von König und Regierung (§ 5) und zum Schluß der Veränderungen der regulativen Funktion des Königs infolge des Eindringens staatsfeindlicher Parteien in das politische Leben Griechenlands (§ 6).

## § 2. Die Vorgeschichte der griechischen Verfassung vom 1. Januar 1952<sup>4)</sup>

1. Die griechische Verfassung ist das Werk der am 10. Dezember 1862 zusammengetretenen Nationalversammlung, die am 18. März 1863 den Prinz Georg Christian Wilhelm von Dänemark zum konstitutionellen König der Hellenen wählte. Am 15. Juni 1863 erklärte die Nationalversammlung

<sup>3)</sup> Vgl. jedoch A. Tsitsekis, Syntagmatikai paraviaseis kata tin profaton politikin krisin [Verfassungsübertretungen während der jüngsten politischen Krise] in Nomikon Vima (1965), S. 1057 ff. und S. Stefanides, Ai syntagmatikai opseis tis politikis kri-seos [Die verfassungsrechtlichen Aspekte der politischen Krise] in Armenopoulos (1965), S. 690 ff. Die Schrift von Ph. Vegleris, Ta iouliana [Die Juli-Ereignisse] (Athen 1966) kann man nicht als eine juristische Würdigung der entstandenen Problematik betrachten.

<sup>4)</sup> Vgl. hierzu die anschauliche Darstellung der Verfassungsentwicklung bis 1937 von G. Daskalakis in JöR Bd. 24 (1937), S. 266 ff. und A. Manassis, La nouvelle constitution hellénique in Revue internationale de droit comparé (Rev. int. dr. comp.) Jg. 6 (1954), S. 291 ff.; E. Kyriakopoulos, Die griechische Verfassung vom 1. 1. 1952, JöR N. F. Bd. 3 (1954), S. 313 ff.; ferner G. Vlachs, L'histoire constitutionnelle récente de la Grèce, Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle (1952), S. 122 ff., 181 ff., 305 ff. Eine Darstellung der griechischen Verfassungsentwicklung von 1952 bis 1964 gab neuerdings P. Dagtoglou, in JöR N. F. Bd. 14 (1965), S. 381 f., die ich in der

den König, der damals sein 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hatte, für volljährig und übertrug ihm zugleich die Befugnis der Sanktionierung aller gesetzgebenden Akte der Nationalversammlung mit Ausnahme der Verfassung. Am 6. Oktober 1864 sah sich der König gezwungen, an die Nationalversammlung eine strenge Botschaft zu richten, durch die er sie aufforderte, ihre verfassungsgebende Aufgabe binnen zehn Tagen abzuschließen. Die Botschaft enthielt die Drohung, der König werde, wenn er sich in seinen Hoffnungen getäuscht sehe, Griechenland verlassen. Am 21. Oktober 1864 wurde die Verfassung dem König zur Verkündung vorgelegt. Durch eine am 31. Oktober 1864 erfolgte neue Botschaft forderte der König die Nationalversammlung auf, ein Verfassungsrevisionsverfahren zu beschließen, das den praktischen Bedürfnissen und den nationalen Interessen mehr entspreche. Die Nationalversammlung aber, die den durch die erste Botschaft auf sie geübten Zwang immer noch in lebhafter Erinnerung hatte, erwiderte, sie habe keinen anderen geeigneten Modus für die Verfassungsänderung gefunden. Dessen ungeachtet verkündete der König die Verfassung am 16. November 1864. Diese Verfassung wurde im Jahre 1911 revidiert, 1924 mit der Absetzung des Königs Georg II. aufgehoben und bei der Wiederherstellung des Königtums 1935 wieder in Kraft gesetzt, wobei jedoch einige Bestimmungen der republikanischen Verfassung von 1927 aufrechterhalten blieben.

2. Am 4. August 1936 hat die Regierung Metaxas mit Zustimmung des Königs das mit dem Auftrag der Verfassungsrevision gewählte Parlament ohne Ausschreibung von Neuwahlen innerhalb von zwei Monaten, wie es in Art. 37 vorgeschrieben war, aufgelöst. Mehrere Bestimmungen der Verfassung wurden »vorläufig« aufgehoben. Trotzdem hat nach dem 2. Weltkrieg und der Befreiung des Landes am 1. September 1946 ein Volksentscheid das Königtum bestätigt. Es wurde demnach eine Versammlung einberufen, die hinsichtlich der Staatsform durch das Ergebnis des Referendums gebunden war. Die Arbeiten vollzogen sich fast ausschließlich in den Ausschüssen, die sich einer neuen Revision der Verfassung von 1864/1911 widmeten. Das »revidierende« Parlament aber fand bis zu seiner Auflösung keine Möglichkeit, sich mit dem ihm am 23. Dezember 1949 vom Verfassungsausschuß vorgelegten Entwurf zu befassen. Am 7. Januar 1950 wurde dieses Parlament aufgelöst; so blieb die Revision unbeendet. Auch das am 5. Mai 1950 neu gewählte Parlament konnte die Revision nicht fortsetzen; man hat seine Befugnis, die bereits begonnene Revisionsarbeit zum Abschluß zu führen, angezweifelt. Das am 9. September 1951 neu gewählte Parlament hat, mit

---

Würdigung einiger Probleme für fraglich halte. Zur früheren Geschichte vgl. N. N. S a r i p o l o s, Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland, Das öffentliche Recht der Gegenwart Bd. 8 (1909), S. 11 ff.; S g o u r i t s a s a. a. O., S. 165 ff.

Recht, diese unbegründeten Bedenken nicht beachtet und den Entwurf der revidierten Verfassung, mit schwacher Mehrheit, in einer Abstimmung gebilligt<sup>5)</sup>.

3. Nach der am 4. August 1936 verkündeten Diktatur war eine Lage entstanden, in der sowohl die Legalität als auch die Legitimität der Rechtsordnung in Frage gestellt wurden. Durch den Volksentscheid vom 1. September 1946 wurde die Staatsform endgültig festgesetzt. Es gab also in Griechenland keine unbestritten konstituierte Gewalt, und das Parlament besaß *ipso iure* das Recht, die bereits begonnene und nicht beendete Revision aller Bestimmungen der Verfassung von 1864/1911 – mit Ausnahme der die Staatsform betreffenden – durchzuführen. Über den am 23. Dezember 1949 vorgelegten Entwurf entschied also das am 9. September 1951 gewählte Parlament, obwohl es nicht ausdrücklich zu diesem Zweck einberufen wurde<sup>6)</sup>. Der Entwurf wurde unverändert angenommen; die neue Verfassung trat am 1. Januar 1952 in Kraft.

### § 3. Allgemeines über die Stellung des Königs in der Verfassungsordnung

1. Nach der Verfassung vom 1. Januar 1952 ist Griechenland eine Demokratie. »Alle Gewalten gehen von der Nation aus und werden in der von der Verfassung vorgeschriebenen Weise ausgeübt« (Art. 21 Abs. 2). Das Amt des Staatsoberhauptes ist erblich. Deswegen wurde die Staatsform Griechenlands bei der letzten Verfassungsrevision ausdrücklich als «βασίλευομένη δημοκρατία», d. h. Königliche Demokratie, bezeichnet (Art. 21 Abs. 1)<sup>7)</sup>. Diese Bezeichnung ist schon alt. So hat N. I. Saripolos bereits 1874 von Griechenland als einer Demokratie mit einem erblichen König als Staatsoberhaupt gesprochen und I. Aravantinos hat den Ausdruck Königliche Demokratie schon 1897 verwendet<sup>8)</sup>.

2. In einer königlichen Demokratie hat der König über die die Einheit und Würde der Nation symbolisierende repräsentative Funktion hinaus die Aufgabe, die Beziehungen der Regierung zum Parlament und des Parlaments

<sup>5)</sup> Vgl. Kyriakopoulos a. a. O., S. 314 ff.

<sup>6)</sup> Vgl. Kyriakopoulos a. a. O., S. 318. Ch. Sgouritsas, Die griechische Verfassung. Ein Überblick, in Hellas, Bd. 4 (1963), S. 62, verwendet den Ausdruck »königliche Demokratie«. So auch neuerdings I. Contiades, in Meyer-Tasch, Die Verfassungen Europas (1966), S. 134 ff.

<sup>7)</sup> Kyriakopoulos a. a. O., S. 346, spricht von gekrönter Demokratie.

<sup>8)</sup> Vgl. N. I. Saripolos, Pragmateia tou Syntagmatikou Dikaiou [Verfassungsrecht] Bd. 1 (1874), S. 142, 240; I. Aravantinos, Ellinikon Syntagmatikon Dikaion [Verfassungsrecht], Bd. 1 (1897), S. 218; N. N. Saripolos, Staatsrecht a. a. O. oben Anm. 4, S. 13 Anm. 3; als *démocratie royale* hat man auch die französische Verfassung vom 3. 9. 1791 bezeichnet. (Vgl. Aulard, Histoire politique de la révolution française [1926], S. 541).

zum Volk im Sinne der demokratischen Verfassung regulativ mitzugestalten. In dieser Hinsicht gebührt ihm die Bezeichnung des H ü t e r s d e r V e r f a s s u n g<sup>9)</sup>. Der König schwört, bevor er den Thron besteigt, die Verfassung und die Gesetze der griechischen Nation zu achten und über ihre Einhaltung zu wachen (ὡς φυλάττω) (Art. 43 Abs. 3)<sup>10)</sup>. Aus der Art seiner Aufgabe ergibt sich die Notwendigkeit seiner Neutralität und Unparteilichkeit, und zwar sowohl in Bezug auf die politischen Parteien als auf die Politiker persönlich. Der König kann weder f ü r noch g e g e n eine politische Partei oder eine politische Persönlichkeit Stellung nehmen. Es genügt nicht, wenn das Staatsoberhaupt neutral denkt und auch an sich neutral sein hohes Amt ausübt. Darüber hinaus soll seine Haltung jede Möglichkeit einer Bezeichnung, jeden möglichen Zweifel ausschließen.

3. Die Verfassungsbestimmungen über die königlichen Zuständigkeiten kann man nicht ausschließlich als Abwehrmaßnahmen der Demokratie gegen den König interpretieren<sup>10a)</sup>. Diese Auffassung würde weder der Geschichte noch der Struktur des Verfassungswerkes entsprechen. Die Gefahr in der modernen königlichen Demokratie kommt meist aus einer ganz anderen Richtung. Die Zuständigkeiten des Königs können und dürfen n u r zum Schutz der Demokratie ausgeübt werden. Sicher sieht die Verfassung eine gegenseitige Kontrolle zwischen König und Regierung vor, was aber nicht im Sinne einer Antinomie, sondern einer funktionellen Einheit zu verstehen ist. Der König ist kein antidemokratisches Element im Verfassungsgefüge, sondern vielmehr ein konstruktiver Bestandteil der Demokratie. Das muß der Ausgangspunkt der Auslegung sein.

<sup>9)</sup> Die Wendung »Hüter der Verfassung« bedeutet nicht, daß hier die wissenschaftliche Diskussion über den deutschen Reichspräsidenten der Weimarer Verfassung (WRV) oder des Bundespräsidenten (vgl. zum Stand der Diskussion K. D o e h r i n g in Staat 1964, S. 201 ff.) auf die freilich völlig anders liegende griechische Rechts- und Sachlage übertragen werden kann. Hier soll nur gesagt werden, daß dem König vor allem der Schutz der Verfassung anvertraut ist.

<sup>10)</sup> N. N. S a r i p o l o s, Staatsrecht, a. a. O. oben Anm. 4, S. 179 und K y r i a k o p o u l o s a. a. O. oben Anm. 4, S. 347, haben das Wort φυλάττειν mit b e o b a c h t e n und b e a c h t e n übersetzt; beide haben m. E. das Wort φυλάττειν zu eng verstanden.

<sup>10a)</sup> A. I. M a n e s s i s, Ai egyptiseis tiriseos tou Syntagmatos [Die Garantien für die Einhaltung der Verfassung] (Thessaloniki 1961–1965) Bd. 2, S. 162 Anm. 25 und S. 172, scheint diese Meinung zu verwerfen. Er übersieht m. E. die besondere Wichtigkeit der regulativen Funktion des Königs sowohl, wenn eine Regierung, die das Vertrauen der parlamentarischen Mehrheit nicht mehr genießt, die vorzeitige Auflösung des Parlaments und die Ausschreibung allgemeiner Wahlen beantragt, als auch, wenn eine Diskrepanz zwischen der Zusammensetzung des Parlaments und der öffentlichen Meinung entstanden ist. A. I. M a n e s s i s hat in seinem Werk im allgemeinen die Verfassungsbestimmungen über die königlichen Zuständigkeiten als Abwehrmaßnahmen der Demokratie gegen den König ausgelegt. Diese einseitige Interpretation entspricht m. E. nicht dem Sinne der griechischen Verfassung. Vgl. darüber im Text § 3, 3.

#### § 4. Die Ernennung und Entlassung der Regierung

##### I. Der Grundsatz der »ausdrücklichen Mehrheit« nach Art. 31, 78

1. Die Beziehung des Staatsoberhauptes zur Regierung wird in der griechischen Verfassung zunächst dadurch bestimmt, daß der König nach dem Wortlaut der Verfassung die Befugnis hat, die Minister zu ernennen und zu entlassen (Art. 31), daß aber zugleich die Regierung des Vertrauens des Parlaments bedarf (Art. 78) und daß der zuständige Minister bzw. die Regierung allein die unübertragbare Verantwortung für alle Handlungen und Unterlassungen des Königs trägt (Art. 29 in Verbindung mit Art. 30). Art. 31 (»Der König ernennt und entläßt seine Minister«) ist die unveränderte Wiederholung der ursprünglichen Fassung von 1864, die selbst eine wörtliche Wiedergabe des Art. 24 der Verfassung von 1844 darstellt. Sie wurde im Jahre 1911 nicht revidiert. Die im entsprechenden Art. 71 der republikanischen Verfassung vom 3. Juni 1927 verwendete Formulierung, wonach das Staatsoberhaupt den Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag die Minister ernennt und entläßt, wurde während der zweiten Revision (1946–1950) nicht übernommen. Dies verdient Hervorhebung unter dem Aspekt der wörtlichen Übernahme der Bestimmung des Art. 89 der republikanischen in Art. 78 der geltenden Verfassung, wonach die Regierung des Vertrauens des Parlaments bedarf.

Die beiden Bestimmungen über die Ernennungs- und Entlassungsbefugnis (Art. 31) und über die Pflicht der Regierung, zurückzutreten, sobald sie das Vertrauen der parlamentarischen Mehrheit nicht mehr genießt, gehören nicht derselben geschichtlichen Entwicklungsphase an. Die eine stammt aus einer Zeit (1844), in der man die Verfassung immer noch als einen Vertrag zwischen König und Volk betrachten konnte, in der die Gewalt des Königs in keiner Weise auf der Souveränität des Volkes beruhte, die andere aus einer Zeit (1927), in der das parlamentarische System in Griechenland schon längst seine Reife erreicht hatte. Daß im Jahre 1864 aus Versehen oder aus Mangel an Erfahrung eine Regelung und eine Einschränkung der königlichen Zuständigkeit zur Ernennung und Entlassung der Minister unterblieb, ist nicht anzunehmen. Es wurde damals vielmehr als zweckmäßig betrachtet, die weitere Gestaltung des Volkssouveränitätsprinzips einer aus der Erfahrung entstandenen parlamentarischen Tradition zu überlassen<sup>41)</sup>.

2. So ließ im Jahre 1875 der neue Ministerpräsident Charilaos Trikoupis

<sup>41)</sup> Vgl. darüber die Stellungnahme des berühmten griechischen Rechtsgelehrten Pavlos Kalligas aus dem Jahre 1864 bei Vamvetsos a. a. O., oben Anm. 2, S. 258.

den König das Prinzip verkünden<sup>12)</sup>, daß der König die Bildung der Regierung nur dem anvertrauen kann, der bereits das »ausdrückliche Vertrauen« (δεδηλωμένη) der Mehrheit im Parlament genießt<sup>13)</sup>.

Infolge dieses Prinzips war es dem König verwehrt, eine Regierung im Amt zu behalten, die das Vertrauen der Mehrheit des Parlaments verloren hat, und darüber hinaus auch eine Regierung einzusetzen, die nicht bereits das Vertrauen der Mehrheit des Parlaments für sich gewonnen hatte. Die Strenge dieses Prinzips konnte auf die Dauer keine konstante Praktikabilität aufweisen<sup>14)</sup>. An sich ist seine Anwendung nicht immer möglich; sie ist unmöglich, wenn sich vor dem Zustandekommen der Regierung keine absolute Mehrheit finden läßt<sup>15)</sup>; sie stößt auf große Schwierigkeiten, wenn die bestehende Mehrheit ihre Stabilität verloren hat oder wenn die Übereinstimmung der bereits schwankenden Mehrheit im Parlament mit der Mehrheit der Wähler fragwürdig geworden ist. Liegen aber die Voraussetzungen für die Anwendung des 1875 aufgestellten Prinzips einwandfrei vor, so hat der König sich nach ihm zu richten. Eine Einschränkung der Anwendung der «δεδηλωμένη» wurde jedoch ohne Bedenken allgemein angenommen<sup>16)</sup>. Es wurde dem König das Recht zuerkannt, unter gleichzeitiger Auflösung des Parlaments eine Regierung ohne parlamentarische Unterstützung oder sogar eine Minderheitsregierung einzusetzen<sup>16a)</sup>.

<sup>12)</sup> Das geschah durch die Thronrede, die immer der Ministerpräsident formuliert. D a g t o g l o u a. a. O. oben Anm. 4, S. 386 spricht von offensichtlichem Vertrauen.

<sup>13)</sup> »Ich verlange von denen, die von mir zur Regierung des Landes berufen werden, als unumgänglich notwendige Eigenschaft, daß sie das ausdrückliche Vertrauen der Mehrheit der Volksvertreter besitzen«. (Vgl. den Text bei D a s k a l a k i s a. a. O. oben Anm. 4, S. 297 f.).

<sup>14)</sup> Dieses Prinzip hat das Königtum mehrmals aus der Gefahr herausgeführt, die aus der Verwicklung in den komplizierten politischen Intrigen des politischen Lebens in Griechenland öfters entstanden ist. Über dieses dem griechischen Staatsrecht eigentümliche Prinzip vgl. A r a v a n t i n o s a. a. O. oben Anm. 8, S. 178 ff.; N. N. S a r i p o l o s, Staatsrecht a. a. O. oben Anm. 4, S. 82; D a s k a l a k i s a. a. O. oben Anm. 4, S. 297 f. (und die von ihm zitierte Literatur S. 298); S g o u r i t s a s a. a. O. oben Anm. 2, S. 202 ff.

<sup>15)</sup> Sowohl S g o u r i t s a s a. a. O., S. 393, als auch A. I. M a n e s s i s, A i e g g y i s e i s a. a. O. oben Anm. 9, S. 431 f., vertreten die Ansicht, der König sei verpflichtet, in diesem Falle den Auftrag zur Regierungsbildung dem zu geben, der für sich die relative Mehrheit hat. Diese Ansicht ist willkürlich. Der König ist verpflichtet, die Bildung der Regierung dem anzuvertrauen, der die größere Chance hat, die Mehrheit des Parlaments für sich zu gewinnen, ohne Rücksicht darauf, ob er für sich die relative Mehrheit hat oder nicht.

<sup>16)</sup> Vgl. A. S v o l o s, Syndagmatikon dikaion [Verfassungsrecht] Bd. 1 (1934), S. 355; S g o u r i t s a s, a. a. O., S. 389 ff. und besonders Anm. 1, D a g t o g l o u a. a. O. oben Anm. 4, S. 386 und A. I. M a n e s s i s a. a. O. oben Anm. 9, S. 423 f.

<sup>16a)</sup> A. I. M a n e s s i s, a. a. O. oben Anm. 9, S. 451, 512 vertritt die Meinung, die Entlassung der Regierung, die das Vertrauen des Parlaments genießt, sei in jedem Falle verfassungswidrig. Dem ist entgegenzuhalten, daß die Ernennung einer Regierung, die das Vertrauen der parlamentarischen Mehrheit nicht genießt, wenn kein Rücktritt vorliegt, die Entlassung der Regierung voraussetzt, die das Vertrauen der Mehrheit genießt.

3. Durch die Auflösung des Parlaments appelliert der König an das Volk. Die Mehrheit der Stimmberechtigten soll nun über die Zusammensetzung des Parlaments entscheiden. Der Regierung, die das Vertrauen des neuen Parlaments genießen wird, schuldet der König volle Unterstützung. Da diese geschichtliche Entwicklung schon vollzogen war und die parlamentarischen Regeln, so wie sie in der republikanischen Verfassung verankert waren, während der zweiten Revision sogar wörtlich übernommen wurden, kann das Ausbleiben einer Änderung des Art. 31, und zwar ausgerechnet während der zweiten Revision, nicht ohne jede Bedeutung sein. Es wäre aber irrig, wenn man dieser Tatsache übertriebene Wichtigkeit zuschriebe; denn grundsätzlich läßt sich aus dem Wortlaut der Verfassung keine weitere Einschränkung der königlichen Befugnis zur Ernennung und Entlassung der Minister herleiten. Die aus dem Wortlaut des Art. 31 dem König eingeräumte Befugnis, »seine Minister« (also auch den Ministerpräsidenten) zu ernennen, war durch die konventionelle Einführung des parlamentarischen Systems bereits erheblich eingeschränkt worden. Aus der Übernahme des Art. 89 der republikanischen Verfassung von 1927 hat diese frühere konventionelle Norm die Gestalt einer Verfassungsbestimmung erhalten. Sie ist bezüglich ihrer Revision dadurch den übrigen Verfassungsbestimmungen gleichgestellt worden, ihr Inhalt und ihre Auswirkungen auf Art. 31 sind aber sachlich unverändert geblieben.

In der griechischen Verfassungsgeschichte wurde allmählich mehr auf Grund der politischen Praxis als auf Grund der geschriebenen Verfassung die Stellung des Premiers, d. h. des Präsidenten des Ministerrates, verstärkt<sup>17)</sup>. In der Verfassungsurkunde selbst sind besondere Zuständigkeiten des Ministerpräsidenten nur in Art. 76 vorgesehen. Sie betreffen den Vorsitz im Ministerrat und die Ernennung eines oder mehrerer Vizepräsidenten der Regierung. In der Geschäftsordnung des Parlaments ist der Ministerpräsident als solcher nirgends erwähnt.

In Verbindung mit der Tatsache aber, daß der Ministerpräsident üblicherweise Führer der parlamentarischen Mehrheit ist und daß er die zu ernennen-

<sup>17)</sup> N. N. Saripolos, Staatsrecht a. a. O. oben Anm. 4, S. 20, hat sogar schon früher die gewagte Ansicht vertreten, man könne, wenn man nicht nur die Verfassungsurkunde, sondern auch die Konventionalregeln berücksichtige, Griechenland als eine Art »diktatorische Republik« bezeichnen, in der »die ganze Ausübung der Gewalt in der Hand einer einzigen Person konzentriert ist;«. Diese Person sei nicht der erbliche König, sondern vielmehr der gewählte Premierminister. Eine »diktatorische Republik« würde nicht der demokratischen Gesinnung des griechischen Volkes entsprechen und wäre von dem durch die Verfassung von 1864/1911/1952 verfolgten Zweck weit entfernt. Saripolos' Ansicht ist immerhin insofern wichtig, als sie die Gefahr enthüllt, die aus einer Übertreibung in der Auslegung der die königliche Zuständigkeit einschränkenden Konventionalregeln entstehen könnte.



den Minister vorschlägt, ist er nicht nur ein *primus inter pares*. Deswegen ist es angebracht, die Probleme der Ernennung und der Entlassung des Ministerpräsidenten einerseits und der Minister andererseits getrennt zu untersuchen.

## II. Die Ernennung des Ministerpräsidenten

1. Dem Wortlaut der Verfassung nach (Art. 31) steht dem König das Recht zu, die Minister zu ernennen<sup>18)</sup>. Faktisch entscheidet der König nur darüber, wer das Amt des Ministerpräsidenten übernehmen soll. Nur in diesem Sinne hat der König sein Recht, »die Minister zu ernennen«, ausgeübt. Der ursprüngliche Sinn des Art. 31 hat sich also durch eine typische Verfassungswandlung geändert.

2. Das Recht des Königs, darüber zu entscheiden, wer Ministerpräsident werden soll, und diesen zu ernennen, unterliegt einer zweifachen Einschränkung, die einmal die Form der Ernennung und zum anderen die Wahl der Person betrifft. Einerseits bedarf die königliche Verordnung, durch die eine neue Regierung eingesetzt wird, der Gegenzeichnung; andererseits ist die neuernannte Regierung verpflichtet, nach ihrer Ernennung unverzüglich ein Vertrauensvotum des Parlaments herbeizuführen<sup>19)</sup>. Findet die Regierung nicht die Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten, so hat sie unverzüglich dem König ihren Rücktritt zu erklären; würde die Regierung dies unterlassen, so wäre der König verpflichtet, sie zu entlassen. Dies ist die zweifache Einschränkung der Zuständigkeit des Staatsoberhauptes, über die Person des Ministerpräsidenten zu entscheiden; trotz Einschränkung ist diese Aufgabe des Königs nicht jeder Bedeutung entkleidet.

3. Die Wahl des Ministerpräsidenten bereitet keine Schwierigkeiten, wenn eine bestimmte Person, üblicherweise der Führer einer politischen Partei, mit Sicherheit über die parlamentarische Mehrheit verfügt. Besteht aber keine eindeutige Mehrheit, so ist der König verpflichtet, sich vom Präsidenten des Parlaments und den Führern der im Parlament vertretenen Parteien beraten zu lassen. Der König kann also bei der Ernennung des Ministerpräsidenten nicht nach Belieben handeln; er soll aber binnen kürzestmöglicher Frist für die Bildung einer arbeitsfähigen Regierung sorgen. Arbeitsfähig kann aber nur die Regierung werden, die über die parlamentarische Mehrheit verfügt. Deswegen besteht die Pflicht des Königs darin, festzustellen, wer über die Mehrheit wirklich verfügt. In früheren Zeiten galt die Wahl des Präsidenten des Parlaments als maßgebendes Anzeichen für die Person oder die Partei, die über die parlamentarische Mehrheit verfügte. Das damalige

<sup>18)</sup> Art. 31 der Verfassung ist eine wörtliche Wiedergabe des Art. 24 der Verfassung vom 18. 3. 1844.

<sup>19)</sup> Art. 30 und 78, vgl. Sgouritsas a. a. O. oben Anm. 2, S. 387.

Wahlssystem – Mehrheitswahlssystem verbunden mit einem engeren Wahlkreis – erlaubte nicht immer, aus dem Ergebnis der Wahl mit Sicherheit zu schließen, wer oder welche Partei eine parlamentarische Mehrheit im neuen Parlament gefunden hat. Heute entsteht diese Schwierigkeit seltener. Heute kann der König meistens unmittelbar nach den Wahlen, ohne die Wahl des Präsidenten des Parlaments abwarten zu müssen, mit Sicherheit wissen, welche Partei oder welche Person das Vertrauen der Mehrheit der Abgeordneten genießen wird. Ist aber eine gewisse Zeit nach den Wahlen verstrichen, so wird es immer schwieriger, über das Bestehen einer parlamentarischen Mehrheit Klarheit zu gewinnen.

Diese Schwierigkeit ist mit zwei eigentümlichen Zügen des neugriechischen politischen Lebens eng verbunden: Die meisten Parteien in Griechenland sind immer noch mehr oder weniger persönliche Parteien, deren Einheit durch die Person ihres Führers gesichert ist. Klassen-, Weltanschauungs- oder Programmparteien im üblichen Sinne gibt es mit Ausnahme der verbotenen kommunistischen Partei (KP) und der prokommunistischen EDA nicht<sup>20</sup>). Selbst die neugriechische persönliche Partei ist aber oft nur ein Konglomerat kleinerer persönlicher Parteien, und die plötzliche Auflösung einer solchen zusammenfassenden Partei ist kein unbekanntes Vorkommnis. So ist die Aufgabe des Königs, die Erfüllung der ihm obliegenden Pflicht, durch die besondere Sachlage einmal weniger und einmal mehr erschwert, letzteres besonders dann, wenn die Labilität des politischen Lebens intensiver wird. Angesichts dieser Gegebenheiten muß man aus der unveränderten Bewahrung der Bestimmung des Art. 31, so wie sie noch im Art. 24 der monarchischen Verfassung von 1844 formuliert war, schließen, daß dem König das Recht zusteht, an Stelle des entlassenen oder des zurückgetretenen Ministerpräsidenten diejenige Person zu ernennen, die aller Wahrscheinlichkeit nach das Vertrauen der parlamentarischen Mehrheit genießen wird. Dem König steht aber auch das Recht zu, nach der Feststellung einer wichtigen Meinungsverschiedenheit den Ministerpräsidenten abzusetzen und einen neuen zu ernennen, der offenbar nicht das Vertrauen der Mehrheit des Parlaments genießt, dies aber nur bei gleichzeitiger Auflösung des Parlaments bzw. nach Ablehnung eines von der neuen Regierung beantragten Vertrauensvotums (vgl. unten Ziffer 7).

4. Es mag noch folgendes beachtet werden: Die vorzeitige Auflösung des Parlaments, d. h. die Auflösung vor dem Ablauf der von der Verfassung

<sup>20</sup>) Einige geistesgeschichtlich und auch politisch interessante Versuche wie die von A. Papanastasiou und seiner Anhänger gebildete Demokratische Union, oder die von A. Svolos und El. Tsirimokos gegründete ELD oder die demokratisch-sozialistische Partei von G. Papandreou haben bald den selbständigen Kampf aufgegeben.

vorgesehenen normalen vierjährigen Legislaturperiode (Art. 69 Abs. 1) ist grundsätzlich zu vermeiden. Bei normalem Ablauf des politischen Lebens soll die Legislaturperiode ihre Maximalgrenze erreichen, d. h. vier Jahre dauern. Im Sinne der Verfassung ist diese Dauer am geeignetsten für eine optimale Entfaltung der Leistungsfähigkeit des Parlaments; eine baldige Wiederholung des Wahlkampfes ist in jedem Falle für die normale Entwicklung nicht nur des politischen, sondern auch des wirtschaftlichen und des sozialen Lebens vom Übel. Im Sinne einer demokratischen Verfassung verdient die Wahl des Parlaments Respekt, und zwar für eine bestimmte Dauer. Eine übereilte Wiederholung der allgemeinen Wahlen dient nicht dem Prinzip der Volkssouveränität, vielmehr wird die Bedeutung der allgemeinen Wahlen durch die Verkürzung ihrer zeitlichen Wirkung herabgesetzt. Die Möglichkeit vorzeitiger Auflösung im Sinne der griechischen Verfassungsordnung besteht nur als Ausweg aus einer verfahrenen Lage, in der sich keine andere Möglichkeit bietet. Das heißt, der König hat nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, von einer Auflösung abzuweichen, solange die Möglichkeit der Bildung einer arbeitsfähigen Mehrheit im Parlament nicht schlechthin ausgeschlossen erscheint. Nur wenn der König eine offensichtliche, nicht vorübergehende Diskrepanz zwischen öffentlicher Meinung und Parlament festgestellt hat, darf er von seinem Rechte, das Parlament aufzulösen, Gebrauch machen.

5. Nach Rücktritt der Regierung darf der König das Recht der Ernennung der neuen Minister nicht zu Gunsten oder zu Lasten einer Partei ausüben. Er hat für ein reibungsloses Funktionieren der Staatsordnung unparteiisch zu sorgen. Er würde also seine Zuständigkeiten überschreiten, wenn er den Versuch machte, die Ergebnisse der Parteikämpfe und der politischen Auseinandersetzungen zu korrigieren.

6. Da gemäß Art. 30 kein Akt des Königs Geltung erlangen kann, den der Ministerpräsident, die Regierung oder der zuständige Minister nicht gegenzeichnet hat, würde eine unüberwindliche Schwierigkeit entstehen, wenn sich der abgesetzte Ministerpräsident und alle seine Minister weigerten, die Entlassungsverordnung und die Verordnung der Ernennung der neuen Regierung gegenzuzeichnen. Deswegen wurde eine einzige, aber ausdrücklich formulierte Ausnahme vorgesehen, wodurch ein Ausweg aus der Schwierigkeit geschaffen wurde, die im Falle eines Wechsels der gesamten Regierung entstehen könnte. In diesem Falle genügt gemäß Art. 30 der Verfassung die Gegenzeichnung eines einzigen Ministers der entlassenen Regierung, obwohl er zweifelsohne nicht als »der zuständige Minister« betrachtet werden kann; wenn alle Minister der entlassenen Regierung sich weigern, die beiden Verordnungen gegenzuzeichnen, so werden diese, d. h. die Ver-

ordnung der Entlassung der bisherigen Regierung und die der Ernennung der neuen Regierung, vom neuen Ministerpräsidenten gegengezeichnet, aber erst nachdem er, nach seiner Ernennung, den vorgeschriebenen Eid geleistet hat. Vom Zeitpunkt der Ernennung des neuen Ministerpräsidenten an und bis zur nachträglichen Gegenzeichnung beider Verordnungen gilt dieser Akt des Königs schon ohne Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers.

Die Weigerung des abgesetzten Ministerpräsidenten und aller Mitglieder seiner Regierung, die beiden Verordnungen gegenzuzeichnen, kann im Sinne der Verfassung nur die Bedeutung haben, daß sie die Meinungsverschiedenheit, die zur Entlassung führte, für unwichtig erachten. Eine sachliche Zustimmung des abgesetzten Ministerpräsidenten zur Person seines Nachfolgers ist nicht erforderlich und wäre auch an sich undenkbar. Für das objektive Bestehen einer Wahrscheinlichkeit, daß das Parlament der neuen Regierung sein Vertrauen aussprechen werde, tragen der abgesetzte Ministerpräsident und seine Minister keine Verantwortung; sie dürfen deswegen ihre Gegenzeichnung der Verordnungen der Entlassung ihrer Regierung und der Ernennung ihrer Nachfolger nicht mit der Begründung verweigern, daß die königliche Auffassung über den Ausgang der bevorstehenden Abstimmung unrichtig sei. Sie haben selbstverständlich die Pflicht, dem König ihre Meinung darüber zu sagen, welche Chancen eine neue Regierung hat, das Vertrauen des Parlaments zu gewinnen; die Verantwortung aber für die königliche Entscheidung tragen der neue Ministerpräsident und seine Regierung.

7. Die nicht bestrittene Annahme (vgl. oben Ziffer 3 am Ende), der König habe das Recht, den Auftrag für die Bildung einer neuen Regierung unter gleichzeitiger Auflösung des Parlaments auch dem zu geben, der höchstens das Vertrauen der Minderheit genießt, setzt logisch voraus, daß der Ministerpräsident, der das Vertrauen der Mehrheit genießt, entweder aus einer Meinungsverschiedenheit mit dem König die Konsequenz zieht und zurücktritt oder vom König aus diesem Grunde entlassen werden kann<sup>21)</sup>. Es wäre sonst undenkbar, wie der König dieses sein Recht ausüben könnte, warum ihm also dieses Recht zuerkannt wurde. Wenn aber dem König dieses Recht zuerkannt wird, widerspräche es der elementarsten politischen Einsicht, wenn ihm demzufolge nicht auch das Recht zustünde, vor Auflösung

<sup>21)</sup> Es bestehen auch andere mögliche Ursachen, die eine Vakanz des Ministerpräsidentenpostens herbeiführen können wie z. B. schwere Erkrankung, Tod oder Rücktritt aus persönlichen Gründen. Der durch eine wichtige Meinungsverschiedenheit mit dem König erzwungene Rücktritt oder die Entlassung ist aber die häufigste Ursache einer Regierungskrise, wenn sie nicht aus dem Verlust des Vertrauens der parlamentarischen Mehrheit hervorgegangen ist.

des Parlaments den Versuch zu machen, diese zu vermeiden und eine arbeitsfähige Regierung, die das Vertrauen des vorhandenen Parlaments genießt, zu bilden<sup>22)</sup>. Die Mehrheit eines Parlaments ist nicht gebunden. Sie ist deswegen auch nicht konstant. Eine solche Bindung würde dem tiefsten Sinne der demokratischen Repräsentativverfassung widersprechen, besonders wenn sie als Bindung an eine bestimmte Person verstanden würde. Selbst in einem Lande wie Griechenland, in dem der persönliche Charakter der meisten Parteien<sup>23)</sup> dominiert, widerspräche die Auffassung einer Kristallisierung der innerparlamentarischen Machtverteilung der politischen Realität. Das gleiche gilt für eine angebliche Kristallisierung der politischen Machtverteilung unmittelbar im Volk; erstens sind die Bande der Wähler mit dem Parteiführer meist nicht unmittelbar, sondern sie bestehen durch die lokalen Parteipolitiker; zweitens ist der Prozeß der politischen Willensbildung und Willensänderung so labil, daß eine Kristallisierung schwer gestaltet werden kann. Deswegen darf der König aus der objektiven unparteiischen Beurteilung einer besonderen Sachlage zu dem Schluß kommen, daß die bisherige positive parlamentarische Mehrheit schmilzt, ohne daß sie in Widerspruch zur öffentlichen Meinung gerät. In einem solchen Falle ist der König verpflichtet zu versuchen, eine voreilige Auflösung des Parlaments zu vermeiden. Der Grund dafür liegt darin, daß die größte Schwäche der parlamentarischen Demokratie immer in einem Mangel an Stabilität bestanden hat. In Griechenland aber hat auch die äußerst häufige Wiederholung von Wahlen zu einer gefährlichen Überpolitisierung der öffentlichen Meinung geführt. Alles, selbst das, worüber man nicht parteipolitisch denken dürfte, wird parteipolitisch gedacht. Wenn aus einem derartigen Versuch die Gefahr entsteht, den König als nicht neutral und unparteiisch erscheinen zu lassen, so müssen sowohl der König als diejenigen Personen, die die Verantwortung für seine Entscheidung übernehmen wollen, abwägen, ob im Sinne des Interesses des Landes aus dieser Gefahr oder aus der vorzeitigen Auflösung des Parlaments ein größerer Schaden entstehen kann.

Ist schon das Ansehen jedes Staatsoberhauptes für den Staat sehr wichtig, so gilt dies erhöht für das Ansehen eines erblichen Staatsoberhauptes. Es ist also grundsätzlich anzunehmen, daß die Gefahr, das Ansehen des Königs zu mindern, nicht unterschätzt werden darf: aber auch keine schwächliche Emp-

---

<sup>22)</sup> Vgl. V a m v e t s o s a. a. O. oben Anm. 2, S. 260 f. Er hat als erster, mit Recht, die Pflicht des Königs hervorgehoben, die Ausschreibung von Neuwahlen zu vermeiden, so lange die Bildung einer stabilen Mehrheit im Parlament immer noch möglich und eine Diskrepanz zwischen der Zusammensetzung des Parlaments und der öffentlichen Meinung nicht wahrscheinlich geworden ist.

<sup>23)</sup> Vgl. G. D a s k a l a k i s, *Politika kommata kai Dimokratia* [Politische Parteien und Demokratie] (Athen 1958).

findlichkeit in dieser Hinsicht darf die politische Erpressung des Königs ermöglichen. Vorausgesetzt also, daß der König an sich objektiv und unparteiisch denkend zum Ergebnis gekommen ist, es sei seine Pflicht zu versuchen, die Auflösung des Parlaments zu vermeiden, so soll derjenige, dem der König die Bildung der neuen Regierung anvertrauen will und der schließlich auch die Verantwortung für diesen Entschluß zu tragen haben wird, einerseits die Gefahr, die für das Ansehen des Staatsoberhauptes entstehen kann, und andererseits die Auswirkungen einer vorzeitigen Auflösung des Parlaments sorgfältig abwägen und sich für diejenige Lösung entscheiden, die voraussichtlich die kleinere Gefahr mit sich bringt. Das heißt die Haltung des Königs soll sich aus einer kritischen und nüchternen Gegenüberstellung dieser zwei Gefahren ergeben. Die Gefahr einer Minderung des königlichen Ansehens wird geringer sein, wenn durch die Ernennung des neuen Ministerpräsidenten keine Begünstigung oder Beeinträchtigung einer bestimmten Partei, einer bestimmten Koalition oder einer politischen Persönlichkeit entsteht. Dies kann mehr oder weniger der Fall sein, wenn der neu ernannte und der abgesetzte Ministerpräsident entweder der selben Partei oder der selben Koalition angehören. Voraussetzung für die verfassungsmäßige Erfüllung der Aufgabe des Staatsoberhauptes und auch für die Wahrung des königlichen Ansehens bleibt grundsätzlich, daß die königliche Absicht an sich und die Wirkung seines Eingreifens nur die Vermeidung der vorzeitigen Parlamentsauflösung bezwecken. Hat sich aber der König entschlossen, das Parlament aufzulösen, so kann er, wenn es nach erfolgten Wahlen einen unbestrittenen Sieger gibt, in keinem Falle die Ernennung desjenigen, dem die Mehrheit des Volkes vertraut, zum Ministerpräsidenten vermeiden oder vereiteln, selbst wenn Sieger der von ihm entlassene Ministerpräsident wäre. Er kann auch nicht aus demselben Anlaß zum zweiten Mal an das Volk appellieren. Im Sinne einer demokratischen Verfassung ist die bereits erfolgte Entscheidung des Volkes endgültig<sup>24)</sup>.

### III. Die Ernennung der Minister

1. Es entspricht einer durch ununterbrochene Anwendung durchgesetzten Verfassungswandlung, daß der König die Minister immer und nur auf Vorschlag des Ministerpräsidenten ernennt. Dies schließt die Formulierung eines königlichen Wunsches bezüglich einer Person nicht aus. Aus diesem Wunsch kann aber der König keine Bedingung machen<sup>24a)</sup>.

<sup>24)</sup> König Konstantin I. hat im Jahre 1915 diese beiden Grundsätze ignoriert. Vgl. darüber Sgouritsas a. a. O. oben Anm. 2, S. 334 ff. und Vamvetsos a. a. O. oben Anm. 2, S. 268 f.

<sup>24a)</sup> Vgl. A. I. Manassis, a. a. O. oben Anm. 9, S. 441 Anm. 40.

2. Wenn nicht besondere Gründe vorliegen, die aus elementar sittlichen Erwägungen resultieren, kann der König den Vorschlag eines Ministers durch den Ministerpräsidenten nicht ablehnen. Insbesondere kann der König die Ablehnung dieses Vorschlags nicht mit seinem Gegensatz zur politischen Richtung des Vorgeschlagenen begründen. Nur wenn der König eine nicht politische (*ὕπερπεδική*) Regierung ernennt, deren Hauptaufgabe in der Auflösung des Parlaments und der unanfechtbaren Durchführung der nächsten Wahlen besteht, ist der königlichen Zuständigkeit – vorausgesetzt, daß der neue Ministerpräsident sich damit einverstanden erklärt – eine Initiative bezüglich der Wahl der Minister eingeräumt. Der König hat in diesem Falle immer noch die Möglichkeit einen anderen Ministerpräsidenten zu ernennen. Es hätte also schließlich keinen Sinn, ihm dieses Recht abzusprechen.

Obwohl die für die Durchführung der Wahlen ernannte geschäftsführende Regierung eine übliche Erscheinung im griechischen politischen Leben geworden ist, kann man nicht von einer Pflicht des Königs sprechen, nur einer solchen Regierung die Durchführung der Wahlen anzuvertrauen. Der König ist hierin frei<sup>25)</sup>.

#### IV. Die Entlassung des Ministerpräsidenten

1. Nach dem Wortlaut der Verfassung hat der König das Recht, die Minister, also auch den Ministerpräsidenten und damit die gesamte Regierung, zu entlassen. Da aber die Regierung das Vertrauen des Parlaments genießen muß, besteht eine Pflicht des Königs zur Entlassung des Ministerpräsidenten zunächst nur dann, wenn das Parlament der Regierung sein Vertrauen entzogen hat. Der König kann aber den Ministerpräsidenten und alle seine Minister auch dann entlassen, wenn eine schwerwiegende Meinungsverschiedenheit zwischen ihm und der Regierung entstanden ist, es sei denn, der Ministerpräsident erkläre vorab seinen Rücktritt. Aus der Ausübung dieses Rechts entstehen politisch gefährliche Schwierigkeiten<sup>26)</sup>.

Da der König das Recht hat, das Parlament aufzulösen, und da darin seine wichtigste politische Befugnis besteht, kann es über die Zweckmäßigkeit einer solchen Entscheidung zu einer Meinungsverschiedenheit kommen.

<sup>25)</sup> Vgl. Vamvetsos a. a. O., S. 261 f. Anderer Ansicht A. I. Manessis, *Ai eggyiseis* a. a. O. oben Anm. 9, S. 521.

<sup>26)</sup> Vgl. A. I. Manessis a. a. O., S. 160 f., der daraus zu schließen scheint, daß sich der König von der Ausübung dieses Rechts zu enthalten habe. Dagtoglou a. a. O. oben Anm. 4, S. 386 Anm. 12, sagt einmal, daß der König auch Minderheitsregierungen einsetzen kann, wenn er zugleich das Parlament auflöst und Wahlen ausschreibt, zum anderen aber, daß Mehrheitsregierungen nicht gegen den Willen des Parlaments abgesetzt werden können.

Die Auflösungsverordnung muß von der Regierung gegengezeichnet sein und zugleich den Aufruf zur Wahl innerhalb von fünfundvierzig Tagen und die Einberufung des Parlaments innerhalb dreier Monate enthalten (Art. 37).

2. Nach dem Wortlaut der Verfassung ist dieses Recht an keine andere Bedingung gebunden. Dem demokratischen Geist der griechischen Verfassung aber entspricht eine weitere Einschränkung, nämlich daß es nur in zwei Fällen ausgeübt werden darf, und zwar, wenn zwischen öffentlicher Meinung und der parteimäßigen Zusammensetzung des Parlaments eine Diskrepanz erwachsen oder wenn eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem König und der Regierung, die das Vertrauen der parlamentarischen Mehrheit genießt, entstanden ist, und der König zum Ergebnis kommt, daß die Mehrheit des Volkes die Ansicht der bisherigen parlamentarischen Mehrheiten nicht billigen wird.

Die Feststellung der Diskrepanz zwischen der herrschenden öffentlichen Meinung und der parlamentarischen Mehrheit obliegt dem König. Er hat deswegen die Pflicht, über die jeweilige politische Lage unterrichtet zu sein, und deswegen auch das Recht, Erkundigungen einzuholen. Beim Einholen der zur Bildung einer Meinung nötigen Auskünfte darf der König nicht in einer Weise handeln, die seine unparteiische, neutrale Stellung als Staatsoberhaupt kompromittiert, gegen die königliche Würde verstößt oder das Ansehen der Regierung vermindert. Ist die Regierung mit der Feststellung der Diskrepanz zwischen der öffentlichen Meinung und der Mehrheit des Parlaments einverstanden, so wird sie die politische Verantwortung für die Auflösung des Parlaments übernehmen. Entsteht hierüber eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem Staatsoberhaupt und der Regierung, so hat der König das Recht, die Regierung zu entlassen und eine neue zu ernennen, die die Verordnung der Auflösung gegengezeichnet und zugleich die Durchführung der Neuwahlen binnen der in Art. 37 festgelegten Frist verkündet. Damit appelliert der König an das Volk. In diesem Falle bedarf die neue Regierung keines Vertrauensvotums; sie kann unverzüglich die Auflösungsverordnung des Parlaments erlassen. Aus dem Ausgang der Wahlen wird sich ihre weitere Pflicht ergeben.

3. Eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem König und seiner Regierung kann aber auch über andere Probleme entstehen, also nicht nur über das Vorliegen einer Diskrepanz zwischen der öffentlichen Meinung und der bestehenden parlamentarischen Mehrheit. In einem solchen Falle ist der König berechtigt, die Regierung zu entlassen, wenn die entstandene Meinungsverschiedenheit bedeutsam ist. Die Entlassung muß also einen Grund haben, und dieser Grund muß unbedingt der Wichtigkeit des königlichen



Beschlusses entsprechen; keinesfalls darf sie die Folge einer persönlichen Abneigung des Königs sein; das bedeutet, nicht jede Meinungsverschiedenheit kann also die Entlassung der Regierung rechtfertigen. Die Verfassung bietet keine Kriterien zur Unterscheidung von wichtigen und unwichtigen Meinungsverschiedenheiten, ja sie deutet sie nicht einmal an. Es entscheidet also der König. Die politische Verantwortung für diese Entscheidung übernimmt, wer die königliche Verordnung der Entlassung gegenzeichnet. Wird sie vom ausscheidenden Ministerpräsidenten gegenzeichnet, so übernimmt er die politische Verantwortung für die Entscheidung des Königs. Die Gegenzeichnung bedeutet in diesem Falle nicht, daß der ausscheidende Ministerpräsident die Ansicht des Königs teilt, sondern nur, daß die Meinungsverschiedenheit, die zwischen ihm und dem König entstanden ist, wichtig genug war, um die Entlassung der Regierung zu begründen. Hat eine Meinungsverschiedenheit zwischen König und Regierung zum Rücktritt der Regierung geführt und ist zugleich die Bildung einer neuen parlamentarischen Mehrheit völlig ausgeschlossen, so hat der König die Wahl zwischen der Aufgabe der von ihm vertretenen Ansicht und der Auflösung des Parlaments. Bei Aufgabe der vom König vertretenen Ansicht soll er den zurückgetretenen Ministerpräsidenten erneut mit der Bildung der neuen Regierung beauftragen.

#### V. Die Entlassung der Minister

Nach der bestehenden Verfassungskonvention steht dem König das Recht zu, den Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag die Minister zu ernennen. Dieser Konvention entspricht die Überzeugung, der König könne, wenn es sich nicht um einen Regierungsrücktritt handelt, die einzelnen Minister auch nur auf Vorschlag des Ministerpräsidenten entlassen und er müsse sie entlassen, wenn der Ministerpräsident die Entlassung eines Ministers vorschlage. Die Entlassung eines Ministers aber ist ein außergewöhnliches Ereignis. Der König hat das Recht und sogar die Pflicht, sich über die Ursache der Entlassung zu erkundigen. Sind die sachlichen Gründe der vorgeschlagenen Entlassung von Bedeutung – wie z. B. eine Meinungsverschiedenheit über eine wichtige Frage der allgemeinen Politik oder sogar des besonderen Ressorts des betroffenen Ministers – und teilt der König die Ansicht des Ministerpräsidenten nicht, so ist der Vorgang als wichtige Meinungsverschiedenheit zwischen dem König und dem Ministerpräsidenten zu betrachten, und sofern beide auf ihren Standpunkten verharren, verbleibt der Rücktritt der Regierung die einzige mögliche Lösung. Es entspricht der politischen Gepflogenheit, daß der Ministerpräsident in diesem Falle nicht

seine Entlassung abwartet, sondern selbst seinen Rücktritt erklärt. Mit dem Rücktritt des Ministerpräsidenten, der zugleich den Rücktritt der Regierung bedeutet, scheidet auch der Minister aus, dessen abgelehnte Entlassung die Meinungsverschiedenheit zwischen Staatsoberhaupt und Ministerpräsident ausgelöst hat. Verfügt der Ministerpräsident wirklich über die Mehrheit des Parlaments, so wird der König schließlich gezwungen, entweder das Parlament aufzulösen oder dem anfänglich zurückgewiesenen Ersuchen des Ministerpräsidenten stattzugeben und die Entlassungsverordnung des Ministers zu unterzeichnen.

§ 5. Die gegenseitige Berichterstattungspflicht von König und Regierung<sup>27)</sup>

1. Die Regierung hat die rechtliche Pflicht, dem König über die Entwicklung der wichtigsten staatlichen Angelegenheiten wahrheitsgetreu zu berichten; in Bezug auf Entscheidungen, die zu einer wichtigen Meinungsverschiedenheit führen können, sind dem König im voraus die Absichten der Regierung bekanntzumachen. Der König hat das Recht, sich über alle wichtigen Fragen unterrichten zu lassen. Diese Pflicht der Regierung und dieses Recht des Königs ergeben sich aus Art. 27, demgemäß die vollziehende Gewalt dem König zusteht, der sie durch die verantwortlichen Minister ausübt. Sie stellen zugleich die unentbehrliche Voraussetzung dar für die pflichtbewußte und vernünftige Ausübung der durch Art. 31 dem König zugesprochenen Zuständigkeit, die Minister zu ernennen und sie zu entlassen. Der König kann der Regierung oder einem einzelnen Minister keinen Befehl über die Art und Weise, wie sie ihre Zuständigkeit auszuüben haben, erteilen. Handelt die Regierung oder ein Minister bzw. unterlassen sie etwas einer mündlichen oder schriftlichen königlichen Anweisung gemäß, gleich ob diese in der Form eines Befehls erteilt wurde, so trägt die Regierung bzw. der handelnde Minister die volle Verantwortung dafür. War die Regierung bzw. der Minister mit dem Inhalt der königlichen Anweisung nicht einverstanden, so hätte ihr nicht Folge geleistet werden dürfen. Nach Art. 79 kann in keinem Fall ein schriftlicher oder mündlicher Befehl des Königs die Minister ihrer Verantwortlichkeit entbinden. Es besteht eine *praesumptio iuris et de iure* dafür, daß die Befolgung einer solchen Anweisung immer das Ergebnis einer freien Entscheidung der Regierung bzw. des zuständigen Ministers darstellt. In diesem Sinne kann man den oft zitierten Satz: «le roi règne et ne gouverne pas» als auch in Griechenland geltend betrachten<sup>28)</sup>.

2. Jede Handlung und jede Unterlassung des Staatsoberhauptes kann gege-

<sup>27)</sup> Vgl. A. I. Manassis, *Ai eggyiseis* a. a. O. oben Anm. 9, S. 156.

<sup>28)</sup> Der berühmt gewordene Satz wurde im Jahre 1829 von Thiers formuliert. Vgl. Esméin-Nézar, *Éléments de droit constitutionnel* Bd. 1 (1927), S. 204.

benenfalls politische Bedeutung haben und als solche mißverstanden werden. Da die Regierung und insbesondere der zuständige Minister für jede Tat aber auch für jede Unterlassung des Königs verantwortlich sind, ist auch der König verpflichtet, die Regierung oder den zuständigen Minister über seine Absichten und seine Pläne zu unterrichten<sup>29)</sup>. Diese Informationspflicht des Königs ist nur dann verfassungsmäßig erfüllt, wenn ihr rechtzeitig Rechnung getragen wird, d. h. ohne der Regierung oder dem zuständigen Minister ein vorsorgliches Eingreifen praktisch unmöglich zu machen.

Die unlösbare Vereinigung der Person des Königs mit der erblichen Eigenschaft des Staatsoberhauptes und seine repräsentative Aufgabe lassen für ein Privatleben nur wenig Raum. Für alles was außerhalb dieses engen Raumes liegt, bedarf der König der vorhergehenden Zustimmung der Regierung oder der zuständigen Minister.

### § 6. Das Eindringen staatsfeindlicher Parteien in das politische Leben Griechenlands und die Umwandlung der regulativen Funktion des Königs

1. Eine tiefgreifende Änderung der politischen Gegebenheiten ist in Griechenland während des 2. Weltkriegs und in der Nachkriegszeit eingetreten. Sie besteht in der Existenz einer verbotenen kommunistischen Partei<sup>30)</sup> und einer zugelassenen prokommunistischen Partei: der EDA<sup>31)</sup>. Die KP hat bereits zweimal durch blutige Revolutionen versucht, die Gewalt an sich zu reißen. Sowohl die verbotene KP als auch die prokommunistische EDA sind als staatsfeindliche Parteien zu betrachten; denn ihr Zweck liegt in der Zerstörung der bestehenden, also in Griechenland der demokratischen Verfassungsordnung. Die Zerstörung der bestehenden Verfassungsordnung kann das Endziel sowohl der links- als auch der rechtsgerichteten Parteien sein, und seine Verfolgung kann entweder unmittelbar und unbedingt oder befristet und bedingt sein. Eine Partei, die auf eine sofortige und unbedingte Zerstörung der bestehenden Verfassungsordnung gerichtet ist, ist eine revolutionäre Partei. Drastische Maßnahmen gegen sie rechtlich zu begründen, dürfte keine besonderen Schwierigkeiten bereiten. Deswegen wurde die Ge-

<sup>29)</sup> So mit Recht A. I. Manassis, *Ai eggyiseis* a. a. O. oben Anm. 9, S. 530 ff. Auch eine Botschaft des Königs an das Volk ist also ohne die Zustimmung der Regierung verfassungswidrig. Zutreffend A. I. Manassis a. a. O., S. 483 Anm. 30. Auch das Privatleben des Königs kann nicht aus dem Bereich der politischen Verantwortung der Regierung ausgeschlossen werden. So mit Recht P. Pipinelis, *O thronos en to plaisio ton demokratikon thesmon* [Der Thron im Rahmen der demokratischen Institutionen] (Athen 1960), S. 39 oder wie N. I. Saripolos, *Pragmateia* a. a. O. oben Anm. 8, S. 277 sagte: »Der König privatisiert nie«.

<sup>30)</sup> Die KP wurde durch das Gesetz Nr. 509/47 verboten.

<sup>31)</sup> EDA sind die Anfangsbuchstaben von: Einheitliche Demokratische Linke (sc.: Front).

stalt einer Partei erfunden, die denselben Zweck, d. h. die Zerstörung der demokratischen Verfassungsordnung verfolgt, aber nicht sofort und nicht unbedingt. Sie erklärt bezüglich der nächsten Zukunft ausdrücklich, eine grundsätzliche Änderung in der Struktur der bestehenden Verfassungsordnung sei weder möglich noch zweckmäßig, und sie versuche nur auf demokratischem Wege die Macht zu übernehmen und die Zerstörung der demokratischen Verfassungsordnung herbeizuführen. Das Endziel mag verschwiegen werden, es wird aber niemals verleugnet. Die Behauptung, daß in der nächsten Zukunft keine grundsätzliche Änderung der bestehenden Verfassungsordnung verfolgt und daß in jedem Fall die Übernahme der Macht nur auf demokratischem Wege angestrebt wird, erschweren das Verbot einer solchen Partei vor allem deswegen, weil man gewohnt ist, über die Frage der Staatsgefährdung nur streng strafrechtlich zu denken, und weil die Absicht, die zu angeblich nicht verbotenen Handlungen und Unterlassungen bewegt, strafrechtlich nicht relevant ist<sup>32)</sup>.

Aus dem Wirken einer solchen Partei in einem demokratischen Staat entsteht eine unübersehbare politische Gefahr. Diese Gefahr ist in Griechenland akut geworden, weil die EDA mehr oder weniger immer in der Lage ist, der einen der rivalisierenden politischen Parteien die parlamentarische Mehrheit zu sichern, nicht nur durch parlamentarische Unterstützung, sondern vor allem durch dirigierte Stimmenübertragung. Ihre nach kommunistischem Muster aufgebaute vorzügliche Organisation und die in ihr herrschende strenge Parteidisziplin können in Verbindung mit den Bestimmungen der Wahlgesetze die erfolgreiche Unterstützung bestimmter Kandidaten ermöglichen. So kann eine solche Partei nicht nur zum Sieg einer anderen Partei entscheidend beitragen, sondern auch innerhalb dieser Partei auf bestimmte ihrer Mitglieder, deren Wiederwahl von ihrer Unterstützung abhängig ist, einen starken Einfluß ausüben. Aus dieser Lage entsteht eine äußerst komplizierte, zunächst politische, zum Teil aber auch rechtliche Problematik.

2. Solange in Griechenland die Tätigkeit einer staatsfeindlichen Partei nicht das heutige Ausmaß erreichte, konnte der König seine regulative Aufgabe ohne besondere Schwierigkeit erfüllen. Ist durch die Anwesenheit einer prokommunistischen Partei ein Faktor entstanden, der bei der Erfüllung der königlichen Aufgabe mitberücksichtigt werden muß?

Diesem Problem gegenüber sind zunächst zwei Stellungnahmen denkbar. Entweder bleibt die Aufgabe des Königs unverändert, oder er ist verpflichtet, diese schwerwiegende Änderung der Sachlage bei der Ausübung seiner

<sup>32)</sup> So konnte die EDA, die eine Koalition linksgerichteter Parteien sein will, in Griechenland den Status einer zugelassenen Partei aufrechterhalten.

ihm von der Verfassung anvertrauten Befugnisse zu berücksichtigen. Würde man sich für die erste Lösung entscheiden, so wäre den bisherigen Ergebnissen unserer Untersuchung nichts hinzuzufügen. Entscheidet man sich dagegen für die zweite Lösung, so wird man annehmen müssen, der König dürfe einer prokommunistischen Partei gegenüber nicht neutral sein, und er solle sogar bei der Ausübung seiner wichtigsten Zuständigkeiten, nämlich den Ministerpräsidenten und die Minister zu ernennen und zu entlassen und das Parlament aufzulösen, in Verbindung mit seiner Pflicht seine Minister zu beraten, immer wieder den Versuch machen, das politische Vordringen der prokommunistischen Partei zu verhindern. Wäre die gestellte Frage nur ein politisches Problem, so wäre es bei jeder bedauerlichen Störung des Idealbildes eines neutralen Staatsoberhauptes wahrscheinlich nicht allzu schwer, sich prinzipiell für die zweite Lösung zu entscheiden. Aber die Frage ist keine rein politische; sie schließt zugleich ein verfassungsrechtliches Problem ein.

3. Die politische Zweckmäßigkeit des Verbots der KP wurde angezweifelt; aus diesem Grunde hat man dieses Verbot so ausgelegt, daß in der Praxis eine offensichtlich prokommunistische Partei als zugelassen betrachtet wird.

Solange die Verfassung nicht geändert und solange die EDA der verbotenen KP nicht gleichgestellt ist, kann man nur folgendes sagen: Die rechtlichen Bindungen des Königs aus der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament (Art. 78) bleiben unberührt. Nur wenn der König beschließt, das Parlament aufzulösen, oder wenn die Machtverhältnisse im Parlament offenbar unsicher geworden sind, steht ihm eine freie Wahl für die Person des Ministerpräsidenten zu<sup>33</sup>), und in diesem Falle kann er jede staatsfeindlich denkende Person von der Regierung ausschließen. Er kann auch seine Minister im Sinne einer Vorbeugung vor allen Gefahren, die die bestehende Verfassungsordnung bedrohen, beraten. Alles andere würde ein rechtlich unerlaubtes und politisch gefährliches Abweichen von der Verfassung darstellen, zumindest solange das Ausmaß der entstehenden Gefahr die Verfassungsbarriere nicht sprengt.

### § 7. *Schlußfolgerungen*

Aus diesem kurzen Überblick über Geschichte, Sinngehalt und Praxis der griechischen Verfassung ergeben sich für die Ausübung der königlichen Funktion folgende Grundsätze:

<sup>33</sup>) Diese »freie Wahl« muß immer von dem Ziel getragen werden, eine Regierung zu bilden, die geeignet ist, das Vertrauen des Parlaments zu gewinnen.

1. Zur Aufrechterhaltung grundsätzlicher Willensübereinstimmung zwischen Volk und Parlament und zwischen Parlament und Regierung darf und muß der König die Regierung, die das Vertrauen der parlamentarischen Mehrheit nicht mehr genießt, entlassen und ein Parlament, dessen Zusammensetzung offensichtlich dem Verhältnis der politischen Kräfte im Volke nicht mehr entspricht, auflösen (regulative Funktion).

2. Im Falle einer wichtigen Meinungsverschiedenheit zwischen König und Regierung hat der König zwei Möglichkeiten:

a) er kann einen neuen Ministerpräsidenten ernennen, dessen Meinung sich mit der des Königs deckt und der nach der Überzeugung des Königs Aussicht hat, das Vertrauen des Parlaments für sich zu gewinnen, oder

b) wenn diese Möglichkeit ausgeschlossen ist, kann der König das Parlament auflösen und Wahlen binnen 45 Tagen ausschreiben. Erhält die bisherige Regierung das Vertrauen des neu gewählten Parlaments, so ist ihre Meinung in der Streitfrage für den König verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch verbindlich.

3. Die vorzeitige, also vor Ablauf der vierjährigen Wahlperiode erfolgende Auflösung des Parlaments durch den König, durch die das Staatsoberhaupt das Volk zur politischen Entscheidung aufruft, ist ein extremer Schritt. Der König soll ihn tunlichst vermeiden, um dem Parlament die von der Verfassung aus gewichtigen Gründen vorgesehene vierjährige Arbeitszeit nach Möglichkeit zu erhalten. Er kann ihn in derselben konkreten Frage nicht mehr als einmal tun.

4. Sinn, Bedeutung und Schwierigkeit, somit aber auch Prüfstein der regulativen Funktion des Königs ist eine verfassungskonforme und staatspolitisch vernünftige Abwägung zwischen der in der Demokratie erforderlichen Stabilität und der besonderen Labilität, die die politische Willensbildung des Volkes in Griechenland kennzeichnet.

5. Die Existenz einer staatsfeindlichen Partei wirft neue Probleme auf. Die Gefahr, die daraus entsteht, kann bei der Ausübung des königlichen Ermessens, dort wo die Verfassung ein solches zuläßt, nicht unberücksichtigt bleiben.

#### Summary

### The Relations between the King and the Government under the Greek Constitution

The political crisis in Greece following the acceptance by the King of the resignation of George Papandreou's Government on July 15, 1965 revived the

problem of the constitutional *réglementation* of the relations between the King and the Government.

The present article deals with questions connected with the constitutional provisions on this matter.

The constitution in force in Greece since 1864 has been revised twice: in 1911 and during the years 1946–1950. The present revised constitution came into force on January 1, 1952. This constitution presents quite many difficulties arising out of the establishment in one text of provisions having a different chronological origin. Moreover, the constitutional interpretation has been at different times influenced by political considerations. Despite these difficulties, an objective examination of certain rules emanating from the text of the constitution and the greek constitutional tradition leads to the following conclusions. In regard to the functions of the King the provisions of the constitution and the constitutional history and practice in Greece established the following principles:

1. In order to safeguard, as a general principle, the unanimity of will between the people and Parliament on the one hand and between Parliament and Government on the other, the King has the power not only to dismiss the Government which does not enjoy any more the confidence of the parliamentary majority, but to dissolve as well the Parliament when its original composition does not obviously reflect any longer the distribution of political power.

2. In case of a fundamental difference of opinion between the King and his Government two possibilities are open to the King:

a) He may designate a new Prime-Minister who shares the opinion of the crown and whom he considers as being capable of winning the vote of confidence of the Parliament.

b) If the above possibility is entirely excluded, he can dissolve the Parliament and call for elections within a period of 45 days. If the old Government receives the vote of confidence of the new Parliament, then the Government's opinion in the matter of the dispute is binding on the King both constitutionally and practically.

3. The King has the power to dissolve the Parliament even before the end of the 4 years for which it was elected in order to let the people express their political will. This is an extreme measure, however, for which the King can have recourse only once in order to resolve a certain conflict. He should try to avoid it and preserve in the best possible way the duration of the period of service of the Parliament, which for good many reasons was fixed in the constitution for 4 years.

4. A touchstone of the regulating function of the King is the ability to establish in conformity with the constitution and in harmony with the necessities of political life a balance between the democratically necessary stability and the special lability which characterises the building of the political will of the people of Greece.

5. The existence of a revolutionary party gives rise to a number of new problems. The threatening dangers arising out of the exercise of the royal prerogative must not be disregarded.