

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 501

Die Minderheitsregierung
nach dem Grundgesetz

Von

Dr. Thomas Puhl



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

THOMAS PUHL

Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 501

Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz

Von

Dr. Thomas Puhl



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Gedruckt mit Unterstützung
des Bundesministers des Innern

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Puhl, Thomas:

Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz / von
Thomas Puhl. — Berlin: Duncker und Humblot, 1986.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 501)

ISBN 3-428-05942-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05942-5

Meiner Frau Susanne

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1985 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Fritz Ossenbühl, der sie angeregt und betreut hat, dem Zweitberichterstatter, Herrn Professor Dr. Jost Pietzcker, und dem Cusanuswerk, das sie durch ein Stipendium ermöglicht hat.

Bonn, im September 1985

Thomas Puhl

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einleitung | 19 |
| I. Begriff der Minderheitsregierung | 20 |
| II. Minderheitsregierungen in der Geschichte der Bundesrepublik | 22 |
| 1. Minderheitsregierungen im Bund | 22 |
| 2. Minderheitsregierungen in den Ländern | 25 |
| III. Gang der Untersuchung | 30 |
| Hauptteil | |
| A. Entstehung der Minderheitsregierung | 31 |
| I. Bestellung des Bundeskanzlers ohne mehrheitliche Unterstützung des Bundestages | 32 |
| 1. Wahl des Minderheitskanzlers | 32 |
| a) Fehlschlagen der beiden ersten Wahlphasen | 32 |
| b) Dritte Wahlphase gem. Art. 63 Abs. 4 GG | 34 |
| aa) Wahlvorschlag gem. § 4 Satz 2 GOBT? | 34 |
| bb) Ausspracheverbot? | 36 |
| cc) Fehlende Beschlußfähigkeit | 37 |
| dd) Unterbleiben der Wahl | 38 |
| ee) Ablehnung der Wahl | 40 |
| ff) Stimmgleichheit | 42 |
| 2. Ernennung des Minderheitskanzlers | 43 |
| a) Rechtliche Voraussetzungen der Ernennung | 44 |
| b) Ermessen des Bundespräsidenten | 44 |
| c) Überschreitung der 7-Tage-Frist | 46 |
| II. Ablehnung der Vertrauensfrage gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG | 47 |
| 1. Voraussetzungen einer Bundestagsauflösung | 47 |
| a) Antrag des Bundeskanzlers | 47 |
| aa) Entscheidungsfreiheit des Bundeskanzlers | 47 |
| bb) Keine Vertrauensfrage des geschäftsführenden Bundeskanzlers | 48 |

| | | |
|------|---|----|
| cc) | Verbindung von Vertrauensfrage und anderen Vorlagen | 48 |
| (1) | Verbindung mit Gesetzesvorlagen | 49 |
| (2) | Entscheidungen weiterer Sach- und Personalfragen? | 50 |
| (3) | Verlangen des Kanzlers, eine Gesetzesvorlage abzulehnen | 52 |
| (4) | Zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen | 53 |
| (5) | Einspruchszurückweisung gem. Art. 77 Abs. 4 GG | 53 |
| b) | Negative Beantwortung der Vertrauensfrage | 54 |
| aa) | Abstimmung | 54 |
| bb) | Verzögerung der Abstimmung | 55 |
| cc) | Beschlußunfähigkeit | 55 |
| dd) | Abstimmung und Ergebnis bei Verbindung von Vertrauensfrage und Gesetzesvorlage | 57 |
| c) | Materielle Voraussetzungen des Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG | 59 |
| aa) | Erfordernis der Krise zwischen Bundeskanzler und Bundestag | 60 |
| bb) | Ersetzung der Krise durch vorangegangenes Mißtrauensvotum? | 63 |
| cc) | Entscheidender Zeitpunkt für das Vorliegen der Krise | 64 |
| dd) | Zum Beurteilungsspielraum des Bundeskanzlers | 65 |
| d) | Auflösungsvorschlag des Bundeskanzlers | 68 |
| 2. | Auflösungsbefugnis des Bundespräsidenten | 69 |
| a) | Ermessen des Bundespräsidenten | 69 |
| b) | Form und Frist der Auflösungsverfügung | 71 |
| c) | Erlöschen des Auflösungsrechts gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 2 GG | 72 |
| aa) | Die Neuwahl gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 2 GG | 72 |
| (1) | Ein „anderer“ Bundeskanzler | 72 |
| (2) | Das Verhältnis von Art. 68 Abs. 1 Satz 2 zu Art. 67 GG | 73 |
| bb) | Zeitpunkt des Erlöschens | 75 |
| 3. | Folgen der Bundestagsauflösung | 77 |
| a) | Volle Rechte des Bundestages bis zum Zusammentritt des neuen Bundes- tages | 78 |
| b) | Bestandskraft der Auflösung trotz Neuwahl des Kanzlers | 80 |
| III. | Schlichte Mißbilligungsbeschlüsse | 82 |
| 1. | Arten | 82 |
| 2. | Zur Zulässigkeit schlichter Mißbilligungsbeschlüsse | 83 |
| a) | Der Streit in der Literatur | 83 |
| b) | Eigene Auffassung | 84 |
| aa) | Unzulässigkeit verbindlich gewollter Mißbilligungsbeschlüsse | 84 |
| bb) | Zulässigkeit aller anderen schlichten Mißbilligungsbeschlüsse | 85 |
| 3. | Annex: Gehaltsstreichungen | 87 |
| IV. | Die Geschäftsregierung als Minderheitsregierung | 90 |
| 1. | Weiterführung der Geschäfte des Bundeskanzlers | 91 |
| a) | Verpflichtung des Bundespräsidenten zum Ersuchen nach Art. 69 Abs. 3 GG | 92 |

- b) Verpflichtung des Ersuchten zur Weiterführung der Geschäfte 93
- c) Adressat des Ersuchens – außerordentliches Ernennungsrecht 96
- 2. Das Kabinett des geschäftsführenden Bundeskanzlers 98
 - a) Das Ersuchen nach Art. 69 Abs. 3 GG an den bisherigen Minister 101
 - b) Ressortübertragung an einen anderen Bundesminister 103
 - c) Ressortübernahme durch den Bundeskanzler 105
 - d) Neuernennung von Ministern gem. Art. 64 Abs. 1 GG 106

**B. Rechtliche Stellung und Kompetenzen
der Minderheitsregierung 110**

- I. Zur allgemeinen Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung nach dem Grundgesetz 112
 - 1. Überblick über die ausdrücklichen Kompetenzzuweisungen 112
 - a) Legislative 112
 - b) Exekutive 113
 - 2. Allgemeiner Vorbehalt des Gesetzes 115
 - 3. Parlamentarisches Budgetbewilligungsrecht 119
 - a) Grundsatz 119
 - b) Verpflichtung der Exekutive zur Ausgabe? 119
 - c) Bewilligungspflichten des Parlaments 120
 - aa) Ansprüche Dritter 121
 - bb) Gesetzliche Aufgaben 122
 - cc) Aus früherer Bewilligung? 123
 - d) Begrenzung der Ausgabenhoheit durch Art. 113 GG 125
 - 4. Zum Eigenbereich der Regierung 126
 - a) Zum Gewaltenteilungsgrundsatz 127
 - b) Zu Art. 65 Satz 1 und 2 GG 132
 - c) Zur auswärtigen Gewalt 135
 - aa) Die h. M.: Wesensmäßig exekutivische Funktion 137
 - bb) Gegenthese: Funktion wie jede andere 141
 - cc) Ansätze der Literatur – Verbindlichkeit außenpolitischer Entschlie-
ßungen? 147
 - d) Zur Organisationsgewalt im Bereich der Regierung 153
 - e) Schlußfolgerungen; der „Vorbehalt subsidiärer Entscheidung“ 157
 - aa) Grundsätzliche Allzuständigkeit des Gesetzgebers 157
 - bb) Vorbehalt subsidiärer Entscheidung 160
 - (1) Die beschränkte Zulässigkeit ministerialfreier Räume 161
 - (2) Beschränkung einfachgesetzlicher Gesetzesvorbehalte 167

| | |
|--|-----|
| 5. Exkurs: Zur Mitregierung parlamentarischer Ausschüsse am Beispiel der Zulässigkeit qualifizierter Sperrvermerke im Haushaltsrecht | 168 |
| a) Verfassungsmäßigkeit des Einwilligungsvorbehalts gem. §§ 22 Satz 3, 36 Satz 2 BHO | 170 |
| b) Delegation der Einwilligung auf Ausschüsse | 174 |
| 6. Zusammenfassende Überlegungen zum allgemeinen Verhältnis zwischen erster und zweiter Gewalt | 176 |
| | |
| II. Besonderheiten der Rechtsstellung der Minderheitsregierung | 181 |
| | |
| 1. Allgemeine Veränderungen der Rechtsstellung? | 181 |
| a) Keine Kompetenzbeschränkungen für die Minderheitsregierung im allgemeinen | 181 |
| b) Besonderheiten der Geschäftsregierung | 183 |
| aa) Keine allgemeine Veränderung der Rechtsstellung | 183 |
| bb) Mißtrauensvotum gegen den geschäftsführenden Kanzler? | 184 |
| cc) Keine Anwendbarkeit von Art. 68 und 81 GG | 186 |
| 2. Der Gesetzgebungsnotstand des Art. 81 GG | 189 |
| a) Die Erklärung des Gesetzgebungsnotstands gem. Art. 81 Abs. 1 GG ... | 189 |
| aa) Ablehnung der Vertrauensfrage ohne Auflösung des Bundestages .. | 189 |
| bb) Fortbestand der bisherigen Regierung | 190 |
| cc) Ablehnung einer als dringlich bezeichneten Gesetzesvorlage | 190 |
| (1) Gesetzesvorlage – Begriff; inhaltliche Beschränkung | 191 |
| (2) Ablehnung | 192 |
| (3) Dringlichkeitserklärung | 194 |
| dd) Antrag der Bundesregierung; Zustimmung des Bundesrates | 194 |
| ee) Erklärung des Gesetzgebungsnotstands durch den Bundespräsidenten | 195 |
| b) Das weitere Verfahren nach erklärtem Gesetzgebungsnotstand | 196 |
| aa) Erneutes Scheitern der Gesetzesvorlage im Bundestag | 196 |
| bb) Erneute Zustimmung des Bundesrates | 197 |
| cc) Rechtsfolge: Gesetz gilt als zustande gekommen | 198 |
| dd) Änderung und Aufhebung dieses Gesetzes | 199 |
| c) Ausdehnung und zeitliche Grenzen des Gesetzgebungsnotstands | 201 |
| aa) Ausdehnung des Gesetzgebungsnotstands auf weitere Vorlagen gem. Art. 81 Abs. 3 Satz 1 GG | 201 |
| bb) Zeitliche Begrenzung des Gesetzgebungsnotstands | 202 |
| 3. Haushaltsführung ohne ordentliche haushaltsgesetzliche Grundlage | 203 |
| a) Das Nothaushaltsrecht gem. Art. 111 GG | 204 |
| aa) Verfassungspolitische Zielsetzung | 204 |
| bb) Zeitliche Grenzen des Art. 111 GG – Geltung im Haushaltskonflikt | 204 |
| cc) Sachliche Grenzen des Art. 111 GG | 207 |
| (1) Ausgabeermächtigungen gem. Art. 111 Abs. 1 GG | 207 |
| (a) Notwendigkeit der Ausgabe | 207 |
| (b) Erhaltung gesetzlich bestehender Einrichtungen und Durchführung gesetzlich beschlossener Maßnahmen (lit. a)) | 207 |

| | |
|---|---------|
| (c) Erfüllung rechtlich begründeter Verpflichtungen (lit. b)) ... | 208 |
| (d) Fortsetzung von Leistungen, Weitergewährung von Beihilfen (lit. c)) | 212 |
| (2) Einnahmen im Nothaushalt – Art. 111 Abs. 2 GG | 214 |
| dd) Adressat der Ermächtigung – Vollzug des Art. 111 GG | 217 |
| ee) Art. 111 GG – keine abschließende Regelung | 218 |
| (1) Fortgeltung einfachgesetzlicher Ermächtigungen | 219 |
| (2) Weitere Beschränkungen und Erweiterungen durch einfaches Gesetz oder aufgrund einfacher Gesetze; der Teilhaushaltsplan | 219 |
| (3) Ausgaben nach Art. 112 GG im etatlosen Zustand | 221 |
| (4) Haushaltsfeststellung nach Art. 81 GG | 224 |
| b) Zur Bewilligung über- und außerplanmäßiger Ausgaben nach Art. 112 GG | 225 |
| aa) Gegenstand der Bewilligung nach Art. 112 Satz 1 GG | 225 |
| bb) Die Zustimmung des Bundesfinanzministers nach Art. 112 Satz 2 GG | 226 |
| (1) Zeitpunkt der Zustimmung | 226 |
| (2) Verhältnis des Bundesfinanzministers zu Bundesregierung und Bundeskanzler | 227 |
| cc) Voraussetzung der Zustimmung nach Art. 112 GG | 228 |
| dd) Verfassungsgerichtliche Überprüfung der Voraussetzungen | 230 |
| ee) Zum Verhältnis von Art. 112 zu Art. 110 GG | 231 |
| Schlußbemerkungen | 233 |
| Thesen | 237 |
| Literaturverzeichnis | 241 |

Abkürzungsverzeichnis

| | | |
|----------|---|--|
| a. A. | = | anderer Ansicht |
| a. a. O. | = | am angegebenen Ort |
| ABl. | = | Amtsblatt |
| Abs. | = | Absatz |
| AdG | = | Archiv der Gegenwart |
| a. E. | = | am Ende |
| a. F. | = | alter Fassung |
| AK-GG | = | Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz) |
| Anm. | = | Anmerkung |
| AÖR | = | Archiv des öffentlichen Rechts |
| Art. | = | Artikel |
| AtomG | = | Atomgesetz |
| bay | = | bayrisch |
| BayVBl. | = | Bayrische Verwaltungsblätter |
| BBankG | = | Gesetz über die Deutsche Bundesbank |
| BBG | = | Bundesbeamtengesetz |
| Bd. | = | Band |
| BDO | = | Bundesdisziplinarordnung |
| berl. | = | Berliner |
| BGB | = | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBI. | = | Bundesgesetzblatt |
| BGHZ | = | Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen |
| BHO | = | Bundshaushaltsordnung |
| BImSchG | = | Bundesimmissionsschutzgesetz |
| BK | = | Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar) |
| BMinG | = | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz) |
| BRH | = | Bundesrechnungshof |
| brem. | = | Bremer |
| BVerfG | = | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | = | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerfGG | = | Gesetz über das Bundesverfassungsgericht |
| BVerwGE | = | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts |
| bw | = | baden-württembergisch |
| BWahlG | = | Bundeswahlgesetz |
| Diss. | = | Dissertation |
| DJZ | = | Deutsche Juristen-Zeitung |
| DÖH | = | Der öffentliche Haushalt — Archiv für Finanzkontrolle |
| DÖV | = | Die öffentliche Verwaltung |
| DVBl. | = | Deutsches Verwaltungsblatt |

| | |
|----------|--|
| ESVGH | = Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichte beider Länder |
| EvStL | = Evangelisches Staatslexikon |
| FAZ | = Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| FinArch | = Finanzarchiv |
| Fn. | = Fußnote |
| GG | = Grundgesetz |
| GOBReg | = Geschäftsordnung der Bundesregierung |
| GOBT | = Geschäftsordnung des Bundestages |
| GVBl. | = Gesetz- und Verordnungsblatt |
| hamb. | = Hamburger |
| HchE | = Herrenchiemseer Entwurf |
| HdbDStR | = Handbuch des Deutschen Staatsrechts |
| hess. | = hessisch |
| HGrG | = Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder |
| h. M. | = herrschende Meinung |
| hrsg. | = herausgegeben |
| i. d. F. | = in der Fassung |
| i. S. d. | = im Sinne der/des |
| JA | = Juristische Arbeitsblätter |
| JIR | = Jahrbuch für Internationales Recht |
| JöR | = Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart |
| JR | = Juristische Rundschau |
| JuS | = Juristische Schulung |
| JZ | = Juristenzeitung |
| lit. | = littera |
| l. Sp. | = linke Spalte |
| LS | = Landessatzung; Leitsatz |
| LV | = Landesverfassung |
| m. | = mit |
| m. E. | = meines Erachtens |
| m. w. N. | = mit weiteren Nachweisen |
| nds. | = niedersächsisch |
| n. F. | = neue Fassung |
| NJW | = Neue Juristische Wochenschrift |
| NVwZ | = Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| nw | = nordrhein-westfälisch |
| OVGE | = Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg mit Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen und des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes |
| ParlStG | = Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre |
| RHO | = Reichshaushaltsordnung |
| rhp | = rheinland-pfälzisch |
| RschO | = Reichsschuldenordnung |
| r. Sp. | = rechte Spalte |
| RuP | = Recht und Politik |

| | |
|----------|--|
| S. | = Satz, Seite |
| saarl. | = saarländisch |
| sc. | = scite |
| SGB | = Sozialgesetzbuch |
| sh | = schleswig-holsteinisch |
| SKV | = Staats- und Kommunalverwaltung |
| StabG | = Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft |
| StatJb | = Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland |
| StBauFG | = Städtebauförderungsgesetz |
| StenBer. | = Stenographische Berichte |
| StGB | = Strafgesetzbuch |
| StGH | = Staatsgerichtshof |
| VerfGH | = Verfassungsgerichtshof |
| VVDStRL | = Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| VwRdsch | = Verwaltungsrundschau |
| WM | = Wertpapier-Mitteilungen |
| WRV | = Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Reichsverfassung) |
| WVK | = Wiener Vertragsrechtskonvention |
| ZBR | = Zeitschrift für Beamtenrecht |
| ZParl | = Zeitschrift für Parlamentsfragen |
| ZRP | = Zeitschrift für Rechtspolitik |

Einleitung

Jeder Staat braucht eine Regierung. Diese muß in einem parlamentarischen Regierungssystem grundsätzlich vom Vertrauen des Parlaments, zumindest dem seiner Mehrheit getragen sein.¹ Eine Garantie dafür, daß die gewählten Volksvertreter in der Lage sind, sich mehrheitlich auf eine Regierung zu einigen, gibt es allerdings nicht. Deutlich geworden ist dies — nach 30 Jahren größerer parlamentarischer Stabilität in der Bundesrepublik — spätestens mit dem Einzug der „Grünen“ in die deutschen Parlamente. Die Mehrheitsfähigkeit einiger Volksvertretungen hat sich, jedenfalls zeitweilig, erheblich reduziert, am nachhaltigsten bisher in Hessen.² Kommt es in dieser Situation fast notwendig zur Etablierung einer Minderheitsregierung, so fragt sich, wie die Staatsleitung, die nach der einprägsamen Formel Friesenhahns Regierung und Parlament gewissermaßen zur gesamten Hand zusteht³, erfolgen soll, wenn Regierung und Parlament uneins sind. Denn die im parlamentarischen Regierungssystem typische politische Frontstellung — Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen, Opposition auf der anderen Seite —, die weitgehend eine einvernehmliche und koordinierte Steuerung des Staates gewährleistet, scheint in diesem Fall einem eher aus dem monarchischen Konstitutionalismus geläufigen Antagonismus zwischen Parlament und Regierung zu weichen. Droht hier aufgrund einer Mehrheits- und Funktionsunfähigkeit des Parlaments die häufig beschworene „Unregierbarkeit“?

Die juristische Seite dieses primär politischen Problems ist das Thema dieser Arbeit. Dessen nähere Bestimmung erfordert zunächst eine Erläuterung des Begriffs der Minderheitsregierung (I.), bevor dann nach einer kurzen Übersicht über die bisherigen Minderheitsregierungen in Bund und Ländern (II.) der weitere Gang der Untersuchung dargestellt wird (III.).

¹ Über dieses Strukturmerkmal des parlamentarischen Regierungssystems besteht Einigkeit — siehe etwa *Stern*, Staatsrecht, Bd. 1, § 22 III 3, S. 957 m. w. N.

² Dazu in dieser Einleitung unter II. 2.

³ *Friesenhahn*, VVDStRL 16 (1958), S. 9 (38).

I. Begriff der Minderheitsregierung

Als Minderheitsregierung kann man eine Regierung ansehen, die nicht das gegenwärtige Vertrauen der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments besitzt.⁴ „Vertrauen“ in diesem Sinn bedeutet die Bereitschaft der Abgeordneten, die Personen, aus denen die Regierung sich zusammensetzt, und ihr Sachprogramm parlamentarisch zu unterstützen.⁵

Der so definierte Begriff der Minderheitsregierung bezeichnet eine politische Problemstellung, ist aber verfassungsrechtlich irrelevant, und zwar aus folgenden Gründen:

Zum einen verdichtet das Grundgesetz die Kabinettsfrage von vornherein zur Kanzlerfrage.⁶ Alle parlamentarischen Vertrauensregelungen des Grundgesetzes nehmen nur auf den Kanzler Bezug: Er wird vom Bundestag gewählt und abgewählt (Art. 63, 67, 68 Abs. 1 Satz 2 GG), er allein kann die Vertrauensfrage stellen (Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG). Man mag in der Kanzlerwahl einen antizipierten Vertrauserweis für die ganze Regierungsmannschaft sehen, rechtlich jedenfalls hängt ihre Bestellung und Abberufung vom Kanzler ab. Auf seinen Vorschlag werden die Minister — ohne Beteiligung des Parlaments — vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen (Art. 64 Abs. 1 GG); eine Erledigung des Amtes des Bundeskanzlers hat auch die Beendigung des Amtes der Bundesminister zur Folge (Art. 69 Abs. 2 GG). Minderheitsregierung im Bund ist daher jede Bundesregierung, deren Chef ein *Minderheitskanzler* ist.

Wichtiger ist ein zweiter Punkt. Die Bereitschaft der einzelnen Abgeordneten, einen bestimmten Kanzler mit seinem Regierungsprogramm zu unterstützen, kann sich mit jeder neuen politischen Entwicklung, jeder Einschätzung der politischen Lage verändern; dies entspricht dem Grundsatz des repräsentativen freien Mandats (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG).⁷ Das Vertrauen der Abgeordneten oder ein Unterstützungsverlust für den Kanzler wird aber nicht mit jedem Moment sichtbar oder gar registriert. Das Verfassungsrecht kann daher Rechtsfolgen nur *punktuell* an bestimmte förmliche Bekundungen von Vertrauen bzw. Vertrauensdefiziten knüpfen. Wählt z. B. der Bundestag nicht mit

⁴ Eine Regierung ist also schon dann Minderheitsregierung, wenn sie — wie Bundeskanzler *Brandt* 1972 oder Ministerpräsident *Röder* von Mai 1975 bis Februar 1977 — nur über die Unterstützung genau der Hälfte der Parlamentarier verfügt. Obwohl bei einer solchen Pattsituation keine der beiden Seiten über eine „Mehrheit“ verfügt oder in der „Minderheit“ ist, ist dieser Sprachgebrauch gerechtfertigt. Denn der Begriff der Minderheitsregierung kennzeichnet die im parlamentarischen Regierungssystem atypische Lage, daß zwischen Regierung und Parlament nicht die grundsätzliche politische Übereinstimmung herrscht, die im Regelfall die angesprochene einvernehmliche und koordinierte Steuerung des Staates ermöglicht. Gerade diese Situation liegt bei einem Patt vor, denn parlamentarische Entscheidungen setzen grundsätzlich eine „Mehrheit“ voraus (vgl. Art. 42 Abs. 2 GG), an der es bei Stimmengleichheit fehlt.

⁵ Vgl. *BVerfGE* 62, 1 (36 ff.); *Herzog* (1984) in: Maunz/Dürig, Rz. 40 zu Art. 68.

⁶ *H. Schneider*, VVDStRL 8 (1950), S. 21 (27).

⁷ *BVerfGE* 62, 1 (37 f.).

absoluter, sondern nur mit relativer Mehrheit einen Bundeskanzler, so ist der Bundespräsident nicht verpflichtet, diesen zu ernennen, sondern kann statt dessen den Bundestag auflösen (Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG); beantwortet der Bundestag eine vom Bundeskanzler gestellte Vertrauensfrage negativ, so mag er etwa aufgelöst werden (Art. 68 GG) oder der Kanzler kann versuchen, ihm wichtige Gesetze im Wege des Gesetzgebungsnotstands durchzubringen (Art. 81 GG); verweigert der Bundestag dem Haushaltsplan, der Grundlage für die Verwirklichung eines jeden Regierungsprogramms, seine Zustimmung, so kann die Bundesregierung bestimmte Ausgaben tätigen und Kredite aufnehmen (Art. 111 GG). Das Verfassungsrecht regelt also nicht pauschal das Problem des Bestands und der Rechtsstellung einer Minderheitsregierung, sondern knüpft nur an punktuelle, klar faßbare Vertrauens- oder Mißtrauenskundgaben an. Ein etwaiger Unterstützungsverlust eines einmal bestellten Bundeskanzlers hat keine Rechtsfolgen — es sei denn, er manifestiert sich in bestimmten, etwa durch Art. 67 oder 68 GG vorgeschriebenen Formen. Entsprechend geht es der vorliegenden Arbeit um die Darstellung der staatsrechtlichen Normen, die für die Entstehung, den Bestand und die Rechtsstellung einer Minderheitsregierung von besonderer Bedeutung sind.

Begrifflich von der Minderheitsregierung abzugrenzen ist die *Geschäftsregierung*. Die Geschäftsregierung ist der Träger der Regierungsgewalt vom Augenblick der Beendigung der Amtszeit der einen Regierung — etwa aufgrund des Zusammentritts eines neuen Bundestages (Art. 69 Abs. 2 GG) oder eines Rücktritts des Bundeskanzlers — bis zum Amtsantritt einer neuen. Die Notwendigkeit des Instituts der Geschäftsregierung folgt aus dem „unabdingbaren Erfordernis der Permanenz der Exekutive“⁸. Legitimiert wird sie nicht durch die vorausgegangene Wahl des Regierungschefs, sondern — im Bund — durch das Ersuchen des Bundespräsidenten gem. Art. 69 Abs. 3 GG. Der Begriff der Geschäftsregierung wird mithin durch Art. 69 Abs. 3 GG festgelegt, während derjenige der Minderheitsregierung, wie gesagt, kein Rechtsbegriff ist. Eine Geschäftsregierung kann daher — etwa nach dem Zusammentritt eines neuen Bundestages, der in seiner Zusammensetzung dem alten entspricht, aber die Wiederwahl des alten Bundeskanzlers noch nicht vorgenommen hat — eine „Minderheitsregierung“ sein. Sie kann aber auch eine Minderheitsregierung sein, etwa in dem Fall, in dem ein Regierungschef wegen Differenzen mit der Parlamentsmehrheit von sich aus zurücktritt, um so über eine Kanzlerneuwahl gem. Art. 63 GG die Krise zu bereinigen, und die Regierungsgeschäfte einstweilen nach Art. 69 Abs. 3 GG weiterführt. In diesem Fall tritt eine Minderheitsregierung im juristischen Gewand einer Geschäftsregierung auf, weshalb deren spezielle Probleme auch im Rahmen dieser Arbeit darzustellen sind.

Eine ausführliche Behandlung der Geschäftsregierung⁹ ist auch deshalb gerechtfertigt, weil sich manche Ergebnisse auf die Situation in den Ländern

⁸ Lutz, Geschäftsregierung, S. 9.

⁹ Unter A. IV. und B. II. 1. b).