

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**

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 Entscheidungen?	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 (36ff.); *Herzog* (1984) in: Maunz/Dürig, Rz. 40 zu Art. 68.

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

⁷ *BVerfGE* 62, 1 (37f.).

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).