

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 21

Regierungsbildung und Regierungswechsel nach niedersächsischem Verfassungsrecht

Eine Untersuchung zum parlamentarischen
Regierungssystem in Niedersachsen

Von

Dr. Christian Busse



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN BUSSE

**Regierungsbildung und Regierungswechsel
nach niedersächsischem Verfassungsrecht**

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Werner Kaltefleiter, Ulrich Karpen, Wolfgang Zeh

in Verbindung mit

Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck

Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider

Uwe Thaysen

Band 21

Regierungsbildung und Regierungswechsel nach niedersächsischem Verfassungsrecht

**Eine Untersuchung zum parlamentarischen
Regierungssystem in Niedersachsen**

Von

Dr. Christian Busse



Duncker & Humblot · Berlin

Gefördert mit Hilfe von Forschungsmitteln
des Landes Niedersachsen

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Busse, Christian:

Regierungsbildung und Regierungswechsel nach
niedersächsischem Verfassungsrecht : eine Untersuchung zum
parlamentarischen Regierungssystem in Niedersachsen / von
Christian Busse. – Berlin : Duncker und Humblot, 1992

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 21)

Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 1990/91

ISBN 3-428-07326-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 21

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 3-428-07326-6

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1990/91 von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität zu Göttingen als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur sind bis Anfang 1991 eingearbeitet.

Herrn Professor Dr. Christian Starck möchte ich an dieser Stelle für die Anregung und Betreuung der Arbeit sowie seine nachhaltige Förderung danken.

Mein Dank gilt weiter Herrn Prof. Dr. Gilbert Gornig, der die Mühe des Zweitgutachtens auf sich genommen hat.

Schließlich habe ich Herrn Rechtsanwalt Prof. Norbert Simon für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Beiträge zum Parlamentsrecht“ zu danken.

Göttingen, im Dezember 1991

Christian Busse

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
------------------	----

Erster Teil

Die Bildung der Regierung 21

A. Die Wahl des Ministerpräsidenten	21
I. Der Wahlvorschlag	21
1. Aspekte für die Erforderlichkeit eines Vorschlags	22
2. Wahl ohne Vorschlag?	24
3. Ergebnis	25
II. Das Ausspracheverbot	25
1. Die These vom erzieherischen Zweck	26
2. Der Schutz der Kandidaten	27
a) Der Kandidat als Person	27
b) Das Programm	30
3. Aspekte aus der Entstehungsgeschichte	31
4. Folgerungen	32
III. Die Abstimmung	33
IV. Persönliche Anforderungen an den Ministerpräsidenten	35
B. Die Berufung der Minister und die Bestätigung der Landesregierung	37
I. Die Berufung der Minister	38
1. Persönliche Anforderungen an die Minister	38
2. Die Anzahl der zu berufenden Minister	38
II. Die Bestätigung	40
1. Die Funktion der Bestätigung	41
2. Bestätigung und Ressortzuweisung	44
a) Die personelle Zusammensetzung als alleiniger Gegenstand der Bestätigung	45
b) Die Ressortzuweisung als Gegenstand der Bestätigung	47
3. Ausspracheverbot auch vor der Bestätigung?	49
III. Der Stellvertreter des Ministerpräsidenten	50
1. Ernennung und Auswahl	50

2. Die Bestätigung der Ernennung durch den Landtag	53
a) Versuch einer Rechtfertigung der Praxis	53
b) Die Angreifbarkeit der Praxis	56
c) Ergebnis	58
3. Die geschäftsordnungsrechtliche Regelung der Stellvertretung des Ministerpräsidenten	58
C. Wiederholung der Regierungsbildung	59
I. Die Wiederholung der Wahl des Ministerpräsidenten	60
II. Die abgelehnte Bestätigung der Regierung	61
1. Die Erledigung der Ministerberufungen	61
2. Die Folgen einer Bestätigungsversagung für den designierten Ministerpräsidenten	62
a) Die Unanfechtbarkeit seiner Position	63
b) Die Abwahlmöglichkeit	65
III. Die Häufigkeit der Wiederholung	67
D. Die fehlgeschlagene (Mehrheits-) Regierungsbildung	68
I. Entstehungsgeschichte des Art. 21 NdsVerf.	69
1. Frühe Entwürfe aus der Mitte des Landtags	69
2. Der Regierungsentwurf	70
3. Vorschläge im Verfassungsausschuß	71
II. Die geltende Rechtslage	72
1. Das Verfahren	73
a) Das Problem des Verfahrensablaufs	73
b) Die Lösung	73
2. Die Landtagsauflösung	76
3. Die Problematik des Minderheitsministerpräsidenten	77
4. Die Abgeordnetenmehrheit im Verfahren nach Art. 21	79
a) Forderung nach Bestätigung seiner Regierung	79
b) Ablehnung dieser Forderung	80
5. Stimmgleichheit mehrerer Kandidaten	81
a) Das Losverfahren	81
b) Durchführung weiterer Wahlgänge	83
c) Wiederholung des Verfahrens nach Art. 20 und 21 NdsVerf.	85
d) Wiederholung allein des Verfahrens nach Art. 21 NdsVerf.	85
6. Zusammenfassung	88

Zweiter Teil

Die Regierung im Amt 89

A. Die Entlassung der Minister durch den Ministerpräsidenten	90
I. Die Anforderungen an den Ministerpräsidenten	90
II. Die Zustimmung des Landtags zur Entlassung eines Ministers	90
1. Überblick über verschiedene Verfassungen	90
2. Zur Kritik an der Niedersächsischen Regelung	91
B. Der Rücktritt eines Ministers	95
I. Die Problematik des Art. 20 IV bei einem Rücktritt	96
II. Zur Lösung	97
C. Rücktrittsangebot und Rücktrittsgesuch	100
D. Die Ministeranklage	103
I. Voraussetzungen	104
II. Verfahren	108
III. Art. 31 im Gefüge der Verfassung	110
E. Bestätigung eines neu berufenen Ministers	115
F. Der Ressortwechsel und seine Voraussetzungen	116
G. Keine Abwahl von Ministern durch den Landtag	118
I. Allgemeine und historische Bemerkungen	118
II. Die Konsequenz in der Verfassung	119
III. Weitere Ausdrucksformen der Unzufriedenheit mit Ministern	121
1. Schlichte Mißbilligungsbeschlüsse	122
2. Entlassungsaufforderung	124
a) Die Zulässigkeit von Entlassungersuchen	125
b) Entlassungersuchen als antizipierte Zustimmung nach Art. 20 IV NdsVerf.	127
3. Rücktrittsaufforderung	128
4. Streichung des Gehaltes	129
IV. Zusammenfassung	130

Dritter Teil

Das Ende der Regierung 131

A. Der Rücktritt des Ministerpräsidenten	131
I. Rücktritt nach einer Landtagswahl	132
II. Rücktritt nach Art. 24 I NdsVerf.	133

B. Das konstruktive Mißtrauensvotum gegen den Ministerpräsidenten	134
I. Die niedersächsische Regelung	135
1. Der Antrag nach Art. 23 NdsVerf.	135
a) Der „nachgeschobene“ Kandidat	136
aa) Die Entstehung des Art. 23 NdsVerf.	136
bb) Keine Folgerungen aus der Entstehungsgeschichte	139
b) Der Zweck der 21-Tage-Frist	140
c) Abschließende Überlegungen	142
d) Ergebnis	143
2. Die Abstimmung über den Mißtrauensantrag und ihre Folgen	144
a) Die Anwendung von Art. 20 NdsVerf.	144
b) Unanwendbarkeit von Art. 21 NdsVerf.	147
aa) Die Entscheidung gegen Art. 21	148
bb) Das weitere Verfahren	150
3. Das Zusammentreffen mehrerer Anträge nach Art. 23 NdsVerf.	152
II. Die unterschiedlichen Ausgestaltungen des konstruktiven Mißtrauensvotums in den Ländern	153
1. Vor Inkrafttreten des Grundgesetzes entstandene Verfassungen	153
a) Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland	153
b) Die Verfassung Bremens	156
c) Die Bayerische Verfassung	158
2. Nach dem Grundgesetz entstandene Verfassungen	161
a) Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen	161
b) Die Berliner Variante	163
c) Die Verfassungen Hamburgs und Baden-Württembergs	165
3. Schlußbetrachtung	166
4. Bewertung der niedersächsischen Regelung des konstruktiven Mißtrauensvotums	168
III. Exkurs: Mißbilligung des Ministerpräsidenten	170
C. Die Auflösung des Landtages	174
I. Die Geschichte des Selbstaufhebungsrechts in der Verfassung Niedersachsens	177
1. Die Regierungsvorlage zur Verfassung mit der zugehörigen Referentenbegründung	177
2. Die Beratungen des Verfassungsausschusses und des Plenums	178
3. Die Verfassungsänderung vom 20. April 1970	182
II. Das Selbstaufhebungsrecht der Landtage in den verschiedenen Landesverfassungen	187
1. Verfassungen mit besonders strengen Anforderungen an die Selbstaufhebung	189
2. Auflösung mit Abgeordnetenmehrheit	190
3. Zusammenfassung	192

III. Exkurs: Das Auflösungsrecht der Nordrhein-Westfälischen Landesregierung nach einem Volksentscheid	193
IV. Einzelprobleme der niedersächsischen Variante	195
1. Das Verhältnis der Landtagsauflösung zum konstruktiven Mißtrauensvotum	196
2. Das Verhältnis von Art. 7 zu Art. 21 I NdsVerf.	198
V. Exkurs: Keine Vertrauensfrage des Ministerpräsidenten in Niedersachsen	200
1. Das Institut der Vertrauensfrage	200
2. Die Vertrauensfrage in den Verfassungen	201
3. Die Rechtslage ohne ausdrückliche Regelung der Vertrauensfrage ..	204
a) Verfassung und Vertrauensfrage	204
b) Kein Recht aus der Geschäftsordnung des Landtages	207
c) Ergebnis	208
D. Der ständige Ausschuß nach Art. 12	208
I. Der ständige Ausschuß in parlamentsloser Zeit	210
II. Der ständige Ausschuß während der Legislaturperiode	213
E. Die geschäftsführende Regierung	213
I. Rücktritt und Ausscheiden des Ministerpräsidenten	215
II. Die Pflicht zur Weiterführung der Geschäfte	217
III. Die Befugnisse einer geschäftsführenden Regierung	220
IV. Wechsel im Personalbestand der geschäftsführenden Regierung	222
1. Der Austausch von geschäftsführenden Ministern	223
a) Die Entlassung	223
b) Die Neuberufung von Ministern	224
2. Unmittelbares Ausscheiden des Ministerpräsidenten	226
V. Mißtrauensvotum gegen einen geschäftsführenden Ministerpräsidenten?	229
VI. Exkurs: Der geschäftsführende Minister	230
1. Der Rücktritt eines Ministers	230
2. Tod oder Amtsverlust des Ministers	232
Literaturverzeichnis	234
Stichwortverzeichnis	245

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz, Absätze
Abg.	Abgeordnete, Abgeordneter, Abgeordneten
AdG	Archiv der Gegenwart
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
allg.	allgemein, allgemeine
Alt.	Alternative
AltKomm.	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare)
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Recht
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel, Artikeln
Aufl.	Auflage
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayStVwR	Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf.	Verfassung des Freistaates Bayern
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes
BayVerfGHG	Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof
bearb.	bearbeitet
BerlVerf.	Verfassung von Berlin
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHE	Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BremStGHG	Gesetz über den Bremer Staatsgerichtshof
BremVerf.	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht

BWVerf.	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
BWStGHG	Gesetz über den Baden-Württembergischen Staatsgerichtshof
bzgl.	bezüglich
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union Deutschlands
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe, dieselben
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
Drucks.	Drucksache (zitiert nach Wahlperiode/laufender Nummer)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DZP	Deutsche Zentrumspartei
ebd.	ebenda
entspr.	entsprechend
Erg.	Ergebnis
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen und des Baden-Württembergischen Verfassungsgerichtshofes
etc.	et cetera
f.	folgende (Seite, Randnummer)
F.D.P.	Freie Demokratische Partei
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	folgende (Seiten, Randnummern)
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau
Frhr.	Freiherr
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggfs.	gegebenenfalls
GGK	Grundgesetzkommentar
GOBayLT	Geschäftsordnung des Bayerischen Landtages
GOBayStReg	Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung
GOBerlAbgH	Geschäftsordnung des Berliner Abgeordnetenhauses
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestages
GOBWLt	Geschäftsordnung des Baden-Württembergischen Landtages
GOHbgBS	Geschäftsordnung der Hamburger Bürgerschaft

GOHessLT	Geschäftsordnung des Hessischen Landtages
GONdsLReg	Geschäftsordnung der Niedersächsischen Landesregierung
GONdsLT	Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages
grds.	grundsätzlich
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Halbs.	Halbsatz
HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung
HbgVerf.	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HdBDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HdBStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
HessStGHG	Gesetz über den Hessischen Staatsgerichtshof
HessVerf.	Verfassung des Landes Hessen
Hrsg.	Herausgeber, Herausgeberin
hrsg.	herausgegeben
i. Erg.	im Ergebnis
i. V. m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
i. S.	im Sinne
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jur. Diss.	Juristische Dissertation
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Komm.	Kommentar
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
krit.	kritisch
LVerfGbk	Landesverfassungsgerichtsbarkeit
Masch.	Maschinenschrift
Materialien	Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 13. April 1951, zusammengestellt vom Büro des NdsLT
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Folge
nds.	niedersächsisch
NdsLT	Niedersächsischer Landtag, des Niedersächsischen Landtages
NdsLWahlG	Niedersächsisches Landeswahlgesetz
NdsMinG	Niedersächsisches Ministergesetz
NdsStGHE	Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes
NdsStGHG	Gesetz über den Niedersächsischen Staatsgerichtshof

NdsStVwR	Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht
NdsVerf.	Vorläufige Niedersächsische Verfassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NVerw.	Die neue Verwaltung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVerf.	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
NWVerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
o. ä.	oder ähnliches
o. J.	ohne Jahr
o. O.	ohne Ort
RegE	Regierungsentwurf zu einer Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung (NdsLT, Drucks. I/2073)
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RhPfVerf.	Verfassung für Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer, Randnummern
RuPrVBl.	Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt
S.	Seite, Seiten
SaarlAbl.	Amtsblatt des Saarlandes
SaarlVerf.	Verfassung des Saarlandes
SaarlVerfGHG	Gesetz Nr. 645 über den Saarländischen Verfassungsgerichtshof
SHLS	Landessatzung für Schleswig-Holstein
SHVerf.	Landesverfassung für Schleswig-Holstein
sog.	sogenannte, sogenannten
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
StenBer.	Stenographischer Bericht (zitiert nach Wahlperiode/Sitzung, Seite bzw. Spalte)
StGB	Strafgesetzbuch
SZ	Süddeutsche Zeitung
u. a.	und andere, unter anderem
u. U.	unter Umständen
v.	von, vom, vor

VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VR	Verwaltungsrundschau
WRV	Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Reichsverfassung)
z. B.	zum Beispiel
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zust.	zustimmend

Art. ohne nähere Bezeichnung des Gesetzes sind stets solche der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung.

Einleitung

Die Vorläufige Niedersächsische Verfassung¹ ist ein Organisationsstatut, sie enthält also insbesondere keine Grundrechte.² Das Verhältnis von Landesregierung und Landesparlament ist damit der Kern der Verfassung. Und das Verfassungsleben in Niedersachsen ist gerade in diesem Bereich über die Jahre hinweg alles andere als eintönig gewesen. Der Niedersächsische Landtag war häufig Schauplatz nahezu dramatischer, oft genug gerade verfassungsrechtlich relevanter Ereignisse, auf die im folgenden einzugehen sein wird.³ Erwähnt sei hier nur die Selbstaflösung des Landtags nach dem Zerfall der großen Koalition im Jahre 1970 und die Wahl *Ernst Albrechts* (CDU) zum Ministerpräsidenten im Jahre 1976.

Diese Geschehnisse haben jedoch nicht zu Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes geführt. Eine Konkretisierung der Verfassung durch die Rechtsprechung ist im hier interessierenden Zusammenhang also nicht möglich gewesen.

Denn die parlamentarische Praxis hat sich bis zum Eintritt der GRÜNEN in den Landtag stets ohne Anrufung des Staatsgerichtshofes beholfen.⁴ Man hatte es bis dahin stets verstanden, die verfassungsrechtlichen Fragen ohne gerichtliche Stellungnahmen zu überbrücken. Das mag den Vorteil haben, daß der Staatsgerichtshof nicht in die politischen Streitigkeiten hineingezogen wurde. Andererseits führt solch ein Verhalten aber auch zu einer gewissen Rechtsunsicherheit. Die Verfassungsorgane wissen ohne eine letztverbindliche gerichtliche Entscheidung in späteren, ähnlichen Fällen nicht, wie sie sich verfassungskonform verhalten können. So entwickelt sich leicht eine der Verfassung nicht gerecht werdende Praxis. Insofern wäre eine häufigere Bemühung des Staatsgerichtshofes glücklicher gewesen.

¹ Im folgenden wird aus Gründen der Vereinfachung von der Niedersächsischen Verfassung gesprochen. Das entspricht auch der sonstigen Praxis. Eine sachliche Bedeutung kommt der „Vorläufigkeit“ für die hier zu behandelnden Komplexe nicht zu.

² Man meinte bei ihrer Ausarbeitung, insoweit habe das Grundgesetz annähernd erschöpfende Regelungen getroffen. Würden noch eigene Grundrechte in die Niedersächsische Verfassung aufgenommen – wozu sich vor allem der Kulturbereich angeboten hätte – so ergäben sich allenfalls Probleme, da sich gerade insoweit noch kein Konsens herausgebildet habe; dazu *Beutler*, JöR 26 (1977), 1 (23f.); *Weber*, DVBl. 1950, 593 (595).

³ Einen informativen Überblick über die ersten zweieinhalb Jahrzehnte politischen Lebens in Niedersachsen gibt *Lehners*, in: *Porträt*, S. 17ff.

⁴ Zu den von den GRÜNEN vor den Staatsgerichtshof gebrachten Streitfällen siehe NdsStGHE 3, 1ff.

Denn auch das Schrifttum bietet wenig Hilfe für die Auslegung der Verfassung. Es finden sich dort zwar vereinzelte Stellungnahmen zur Verfassung,⁵ die aber stets auf einen konkreten Fall beschränkt geblieben sind.

Die vorliegende Arbeit versucht, einen Beitrag zum Schließen dieser Lücke zu leisten. Dabei wird in erster Linie auf die historischen Fällen eingegangen. Weiter werden die Normen des niedersächsischen Rechts auf Fälle angewendet, wie sie in anderen Bundesländern vorgekommen sind, um zu sehen, wie sie nach der Niedersächsischen Verfassung zu entscheiden wären. Und letztlich gilt es, mögliche Fallkonstellationen aufzuzeigen, die im Zuge künftiger politischer Entwicklungen eintreten könnten. Das bietet die Möglichkeit, frei von tagespolitischen Ereignissen und politischen Zwängen, also relativ neutral, urteilen zu können.⁶ Jedoch begibt sich der Verfasser damit immer in die Gefahr, dem Vorwurf begegnen zu müssen, einzelne vorgestellte Fälle seien abwegig und praxisfremd. Darauf ist schon im Vorfeld zweierlei zu entgegnen: Zum einen sind einige der tatsächlich vorgekommenen Fälle so seltsam, daß man kaum vorher an sie hätte denken können.⁷ Zum anderen ergeben sich durch das Auftreten neuer Parteien in den Landtagen Möglichkeiten, an die im bisherigen Drei-Parteien-Parlament niemand denken mochte. Schon das Auftreten der NPD im 6. Landtag brachte wesentliche Probleme mit sich, führte erst zur großen Koalition, dann zur Landtagsauflösung. Bereits erwähnt wurde der Einzug der GRÜNEN in den Landtag Anfang der 80er Jahre. Diese vierte Partei läßt die Bildung von Mehrheitsregierungen – auch wegen ihrer inneren Zerstrittenheit – zunehmend schwieriger werden,⁸ selbst wenn sie seit Juni 1990 gerade in Niedersachsen erstmals an der Regierung beteiligt ist. Und wie sich die Parteienlandschaft in einem vereinten Deutschland entwickeln wird, kann trotz der Fünf-Prozent-Klausel nicht vorhergesagt werden. Die Bildung von Mehrheitsregierungen würde durch mehr Parteien weiter erschwert. Gerade für diese Fälle versucht die Landesverfassung in den Normen über das Verhältnis von Regierung und Parlament Lösungen zu bieten.

Eine Landesverfassung zieht wesentlichen Reiz aus dem Vergleich mit und den Abweichungen von anderen Landesverfassungen⁹ sowie dem Grundge-

⁵ Pöls, Regierungsbildung, S. 1 ff.; Wettig-Danielmeier, ZParl. 1 (1969/70), 269 ff.; Toews, AöR 96 (1971), 354 ff.; erst im Jahre 1983 erschien erstmals ein Kommentar zur NdsVerf.

⁶ So auch Storost, FS Zeidler, Band II, 1199 (1201), allerdings für Verfassungsänderungen; der Gedanke gilt aber auch hier.

⁷ Beispiele: Auflösung nach der großen Koalition 1970, sog. „Barschel-Pfeiffer-Affäre“ in Schleswig-Holstein; auf beides wird im Text eingegangen.

⁸ Daher ist der Hinweis, daß selbst bei Parlamenten mit nur drei Parteien keine stabile Regierung mehr gewährleistet ist, durchaus zutreffend, vgl. Schütt-Wetschky, ZParl. 18 (1987), 94 (103); ob deshalb aber die Regierungsstabilität der ersten Jahrzehnte in der Bundesrepublik als Übergangsphase bezeichnet werden muß, erscheint zweifelhaft.

setz.^{10, 11} Gerade hierfür sind die Regelungen über den Bestand der Regierung besonders interessant. Denn jedes Bundesland hat eigene Alternativen gefunden, mit den Problemen, die sich ergeben können, fertig zu werden. Und viele dieser Normen – vor allem auch des Grundgesetzes – sind in den Verhandlungen des Verfassungsausschusses, der die Niedersächsische Verfassung im wesentlichen erarbeitet hat, zur Sprache gekommen, um aus ihnen das Beste herauszulesen oder sich aus bestimmten Gründen gegen eine bestimmte Alternative zu entscheiden.¹² Und da es an Literatur zur Niedersächsischen Verfassung häufig fehlt, hat die Beschäftigung mit ihrer Entstehungsgeschichte einen besonderen Reiz; so haben die Verhandlungen im Verfassungsausschuß¹³ besondere Berücksichtigung gefunden.

Aus ihrer Zielsetzung ergibt sich bereits der Aufbau der Arbeit: Sie setzt bei der Wahl des Ministerpräsidenten und der anschließenden Berufung der Minister an. Dabei wird auf die Besonderheiten zu achten sein, die sich aus dem Erfordernis ergeben, daß der Landtag die Regierung nach Art. 20 III NdsVerf. bestätigen muß, bevor sie ins Amt gelangen kann. Weiter ist der Frage nachzugehen, welche Regelungen die Verfassung vorgesehen hat, wenn eine Mehrheitsregierung nicht gebildet werden kann. Ist die Regierung dann im Amt, so sind die Möglichkeiten des Ausscheidens einzelner Minister zu betrachten. Dies hat vor allem unter dem Aspekt der besonderen Mitwirkung des Landtags zu geschehen. Im letzten Teil sind dann die verschiedenen Alternativen des Regierungsendes anzusprechen. Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang vor allem das konstruktive Mißtrauensvotum über das bereits dreimal vergeblich versucht worden ist, die Regierung zu stürzen. Ähnliches gilt für die Auflösung des Landtages, welche bereits viermal versucht wurde – davon einmal erfolgreich – und mit zeitlicher Verzögerung ebenfalls die Regierungszeit beendet. Letztlich ist dann die geschäftsführende Regierung zu begutachten, um die Kompetenzen der ausgeschiedenen Regierung zu betrachten, solange noch keine neue Regierung im Amt ist.

Die Vorläufige Niedersächsische Verfassung¹⁴ hat ihre Gültigkeit an die des Grundgesetzes geknüpft. Sie tritt gemäß ihrem Art. 61 II „ein Jahr nach Ablauf des Tages außer Kraft, an dem das deutsche Volk in freier Entscheidung eine Verfassung beschließt“. Diese Formulierung entspricht Art. 146 GG a.F. Da die Wiedervereinigung aber nicht über Art. 146 GG a.F., son-

⁹ Einen vergleichenden Überblick über die Landesverfassungen gibt *Pestalozza*, Einführung, S. 9ff., für den hier interessierenden Bereich S. 22f.

¹⁰ Ähnlich *Pestalozza*, NVwZ 1987, 744 (745); *Sachs*, DVBl. 1987, 857 (864).

¹¹ Zur Bedeutung der Landesverfassungen im Bundesstaat vgl. *Vitzthum*, VVDStRL 46 (1988), S. 7ff.; *H.-P. Schneider*, NJW 1987, 749ff.; *Hufen*, BayVBl. 1987, 513ff.

¹² Vgl. bzgl. der Stellung des Ministerpräsidenten nur Materialien II, Vorlage 11.

¹³ Sie sind veröffentlicht in: Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 13. April 1951 (Materialien I).

¹⁴ Daraus resultiert ihre Bezeichnung als „Vorläufige“ Verfassung.