

Minderheitsregierungen in Deutschland

Stephan Klecha



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Landesbüro Niedersachsen

Minderheitsregierungen in Deutschland

Stephan Klecha

Friedrich-Ebert-Stiftung

Impressum

Herausgeber:
Friedrich-Ebert-Stiftung
Landesbüro Niedersachsen
Theaterstraße 3
30159 Hannover

E-Mail: niedersachsen@fes.de
Telefon: 0511 357708-30
www.fes.de/niedersachsen

Autor:
Dr. Stephan Klecha

Redaktion:
Petra Wilke

Lektorat:
Bettina Munimus

Layout:
Pellens Kommunikationsdesign GmbH

Druck:
bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Friedrich-Ebert-Stiftung
Printed in Germany 2010
ISBN: 978-3-86872-594-0

Inhalt

Vorbemerkung	7
Vorwort von Ministerpräsidentin Hannelore Kraft	9
Einleitung	12
Parlamentarisches Regierungssystem und Mehrheitsprinzip	14
Einflussfaktor Parteiensystem	18
Alternativen zur gewohnten Mehrheitsregierung	25
Stabilität von Minderheitsregierungen	30
Handlungsstärken von Regierungen	32
Regieren ohne Mehrheiten	37
Exekutive Eigenverantwortung	38
Gesetzesinitiativrecht im föderalen Bundesstaat	40
Amtsbonus	46
Regierungsformate	48
Vorliegende Befunde zu Minderheitsregierungen	52
Fragestellung und Vorgehensweise	56
Bundesebene	59
Bildung und Sturz der Bundesregierung	59
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	65
Bisherige Beispiele	72
Wechselverhältnis Grundgesetz und Länderverfassungen	75
Baden-Württemberg	77
Bildung und Sturz der Regierung	78
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	84
Bisherige Beispiele	86

Bayern	87
Bildung und Sturz der Staatsregierung	87
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	91
Bisherige Beispiele	92
 Berlin	 93
Bildung und Sturz des Senats	93
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	97
Bisherige Beispiele	99
 Brandenburg	 103
Bildung und Sturz der Regierung	103
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	104
Bisherige Beispiele	105
 Bremen	 109
Wahl und Abwahl des Senats	109
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	112
Bisherige Beispiele	116
 Hamburg	 117
Bildung und Sturz des Senats	117
Handlungsmöglichkeiten des Senats	120
Bisherige Beispiele	123
 Hessen	 126
Bildung und Sturz der Landesregierung	126
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	129
Bisherige Beispiele	131
 Mecklenburg-Vorpommern	 136
Bildung und Sturz der Landesregierung	136
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	138
Bisherige Beispiele	140

Niedersachsen	141
Bildung und Sturz der Landesregierung	141
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	146
Bisherige Beispiele.....	147
 Nordrhein-Westfalen.....	 152
Bildung und Sturz der Landesregierung	152
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	156
Bisherige Beispiele.....	160
 Rheinland-Pfalz.....	 163
Bildung und Sturz der Regierung.....	163
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	167
Bisherige Beispiele.....	169
 Saarland	 171
Bildung und Sturz der Landesregierung	171
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	173
Bisherige Beispiele.....	176
 Sachsen	 177
Bildung und Sturz der Staatsregierung	177
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	179
Bisherige Beispiele.....	180
 Sachsen-Anhalt.....	 181
Bildung und Sturz der Landesregierung	181
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	184
Bisherige Beispiele.....	185
 Schleswig-Holstein	 192
Bildung und Sturz der Regierung.....	192
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	194
Bisherige Beispiele.....	195

Thüringen	202
Bildung und Sturz der Landesregierung	202
Handlungsmöglichkeiten der Regierung	204
Bisherige Beispiele	205
Gesamtübersicht	206
Bildung von Minderheitsregierungen	208
Stabilität einer Minderheitsregierung	214
Regierungsbildung in den Ländern und Minderheitsregierungen	220
Minderheitsregierungen im Spiegel der Wähler	231
Fazit	240
Abkürzungen	249
Literatur	250
Autorenangabe	272

Vorbemerkung

Die Demokratie ist augenscheinlich in Bewegung und die breiter gefächerte Parteienlandschaft fordert uns auf, über neue Regierungsformen nachzudenken. In der Bundesrepublik Deutschland brachten Wahlen erst acht Mal Minderheitsregierungen auf Bundes- oder Landesebene hervor, zuletzt in Nordrhein-Westfalen mit Hannelore Kraft als Ministerpräsidentin. Die Erfahrungswerte mit Minderheitsregierungen sind daher als recht rudimentär zu bezeichnen. Umso größer scheint die Skepsis gegenüber Regierungen mit fehlender Mehrheit zu sein.

Mit dieser Studie möchten wir über Herausforderungen, Perspektiven und Chancen von Minderheitsregierungen informieren und einen Beitrag leisten, die Diskussion zu versachlichen.

Anhand des Grundgesetzes und der Länderverfassungen wird vom Autor dargestellt, welche Möglichkeiten zur Bildung von Minderheitsregierungen bestehen und welchen Schwierigkeiten diese ausgesetzt sind. Ergänzend werden spezifische Regelungen betreffend der Handlungsmöglichkeiten der Regierungen aufgezeigt sowie die bisherigen Erfahrungen mit Minderheitsregierungen in Deutschland skizziert.

Insgesamt wird deutlich, dass Mehrheitsregierungen zwar in allen Verfassungen präferiert werden, jedoch Minderheitsregierungen nicht schlechter gestellt sind, was ihre Stabilität angeht, da sie nur zu Fall gebracht werden können, wenn die Opposition eine konstruktiv handelnde Mehrheit zur Bildung einer neuen Regierung aufbringen kann.

Für den parlamentarischen Alltag ergeben sich daraus verschiedene und bislang ungewohnte Formen der Parlamentsarbeit: Mitglieder der Regierungsfractionen müssen sich, um mehrheitsfähig zu bleiben, um Unter-

stützung anderer Abgeordneter bemühen. Minderheitsregierungen sind also gezwungen, für ihre Konzepte um Mehrheiten zu werben. Dadurch befördern sie die Debatte im Parlament und der Diskurs um Ideen und Lösungen wird deutlich lebendiger. Damit wird keinesfalls die Regierung geschwächt, sondern eher die Demokratie gestärkt.

Wir bedanken uns an dieser Stelle bei Dr. Stephan Klecha für die engagierte konzeptionelle Erarbeitung dieser komplexen Thematik und würden uns freuen, wenn diese Studie dazu beiträgt, die notwendige Debatte um mögliche zukünftige Minderheitsregierungen in Deutschland argumentativ zu bereichern.

Petra Wilke
Friedrich-Ebert-Stiftung
Landesbüro Niedersachsen

Vorwort

Hannelore Kraft

Ministerpräsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen

Minderheitsregierung – schon der Begriff hört sich nicht sonderlich positiv an. Und so habe ich nach der Landtagswahl am 9. Mai 2010 zunächst auch gar keinen Gedanken darauf verwendet, eine solche Regierung zu bilden. Stattdessen haben wir über viele Wochen Gespräche mit allen anderen im Landesparlament vertretenen Fraktionen geführt. Dabei wurde schnell klar, dass es mit den Grünen ausreichend politische Gemeinsamkeiten gibt. Die Gespräche mit den drei anderen Parteien lassen sich kurz zusammen fassen. Bei den Linken bestätigte sich schnell unsere Einschätzung aus dem Wahlkampf: Die Partei ist derzeit nicht regierungs- und koalitionsfähig. Bei der FDP war in vielen Bereichen durchaus Bewegung zu erkennen, die Gespräche waren konstruktiv. Letztlich wollten sich die Liberalen aber nicht auf die Bildung einer Regierung einlassen. Dagegen wollte die CDU zwar regieren, aber inhaltlich gab es in den Gesprächen kaum Bewegung – gerade auch nicht im wichtigen Feld Bildung.

Erst nach Abschluss der Gespräche, die sich über mehrere Wochen hinzogen, haben wir uns mit der Option „Minderheitsregierung“ beschäftigt. Nun ist der Begriff auch eine Täuschung. Rot-Grün verfügt im Landtag nämlich sehr wohl über eine Mehrheit von immerhin 90 Sitzen, gegenüber nur 80 Mandaten der abgewählten schwarz-gelben Landesregierung. Und nur im Fall einer einstimmigen Ablehnung von CDU, FDP und den Linken, die über elf Sitze verfügen, ist überhaupt eine Mehrheit gegen Rot-Grün möglich. Es mangelt der Landesregierung also nicht an einer Mehrheit, nur an der so genannten absoluten Mehrheit. Die nordrhein-westfälische Landesverfassung schreibt nur in wenigen Fällen eine absolute Mehrheit vor, insbesondere bei der Wahl des Ministerpräsidenten im ersten Wahlgang. Für alle Gesetze ist dagegen die einfache Mehrheit ausreichend.

Die Parteienlandschaft Nordrhein-Westfalens hat sich in den letzten sechzig Jahren mehrfach verändert. Bei den ersten beiden Wahlen nach dem Krieg gelang es noch insgesamt fünf Parteien, in den Landtag einzuziehen, bei der dritten Wahl nur noch vier. Es folgten fünf Wahlen, bei denen nur CDU, SPD und FDP ins Parlament einzogen und damit die Phase eines stabilen Dreiparteiensystems. 1980 schließlich zogen nur noch die beiden Volksparteien CDU und SPD in den Landtag ein. 1985 kehrte die FDP zurück in den Landtag, die Grünen erreichten erst 1990 erste Landtagssitze, damals zogen erstmals wieder vier Parteien in den Landtag ein. Nachdem sich die FDP 1995 wieder aus dem Parlament gewählt wurde, gab es ein letztes Dreiparteienparlament. 2000 und 2005 standen sich im Landtag die Blöcke rot-grün und schwarz-gelb gegenüber, 2010 errang mit den Linken erstmals wieder eine fünfte Partei Parlamentssitze. Viele Politikwissenschaftler gehen sogar von einem sich noch weiter auffächernden Parteiensystem aus, so sind u.a. in Bayern und Schleswig-Holstein sogar sechs Parteien vertreten. Daraus folgt: Die Bildung von Regierungen wird schwieriger. Nicht mehr überall wird es für eine klassische Zwei-Parteien-Koalition aus einer „großen“ und einer „kleinen“ Partei reichen.

Die Strategie der Konservativen ist denkbar einfach. Man selbst versucht, sich alle denkbaren Optionen offen zu halten. So wurde in Hamburg 2001 ein fragiles Bündnis aus CDU, fast gleich starker Schill-Partei und FDP geschlossen. Bei der Neuwahl 2003 erreichte die CDU eine absolute Mehrheit, seit 2008 regieren CDU und Grüne. Im Saarland wurde 2009 ein erstes Regierungsbündnis aus CDU, Grünen und FDP geschmiedet. Rot-Grün wurde als überholt bewertet und die SPD sollte in eine babylonische Gefangenschaft zur CDU gebracht werden. Während man selbst allerlei Optionen erschließt, würde der SPD – vor allem in den ostdeutschen Bundesländern – kaum etwas anderes als die „Große Koalition“ mit der CDU bleiben. Die Lehre für die Sozialdemokratie muss sein: Über Koalitionen wird nicht am Reißbrett entschieden, sondern es muss mit allen gesprochen und dann mit dem oder denen regiert wer-

den, mit dem bzw. mit denen am meisten sozialdemokratische Ziele auch in praktische Politik umsetzbar sind.

Letztlich haben wir uns in Nordrhein-Westfalen auch für den Weg in eine Minderheitenregierung entschieden, weil dieses Modell den Parlamentarismus stärkt. Ich bin davon überzeugt, dass es richtig ist, mit allen im Parlament vertretenen Fraktionen zu reden, nach richtigen Lösungen und nach Mehrheiten zu suchen. Das entspricht übrigens auch den Erwartungen von Wählerinnen und Wählern. Genau dafür bietet das Modell der Minderheitsregierung eine Chance. Es stärkt das Parlament. Die üblichen Reflexe zwischen Regierungs- und Oppositionslager müssen nicht immer zum Tragen kommen. Das alles erfordert allerdings einen höheren Aufwand an Gesprächen und Abstimmungen zwischen den Fraktionen. Die Alternative wäre der Weg in eine Große Koalition mit der CDU unter Aufgabe vieler eigener Ziele gewesen, für die wir mit der Wahl große Zustimmung erhalten haben.

Ohne jeden Zweifel wünsche ich mir als Sozialdemokratin komfortablere Mehrheiten. Für die Bundesebene sind Minderheitsregierungen ohnehin aus meiner Sicht kein sinnvolles Modell. Entscheidungen über wirtschafts- und finanzpolitische Grundsatzfragen, über Außen- und Sicherheitspolitik und manches mehr erfordern klare Mehrheiten – vielfach sogar einen Konsens über die politischen Lager hinweg. Die Landesverfassungen dagegen – und das wird in dieser Arbeit sehr deutlich – lassen unterschiedlich starke Möglichkeiten zu, auch ohne absolute Mehrheiten zu regieren. Es ist nicht ehrenrührig, diesen Spielraum politisch zu nutzen.

Die Landesparlamente haben vielfach den Ruf eines zahnlosen Tigers, weil gerade überregional nur die Landesregierungen wahrgenommen werden, die nicht zuletzt auch die Entscheidungen im Bundesrat treffen. Je unklarer die Mehrheitsverhältnisse werden, desto stärker wird dagegen die Rolle des (einzelnen) Parlamentariers. Für die Demokratie in Deutschland muss dies nicht schlecht sein.

Einleitung

Mit der Wahl von Hannelore Kraft zur Ministerpräsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen ist erst zum achten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik eine Minderheitsregierung von vornherein als solche ins Amt gewählt worden.¹ In vier Fällen stützte oder tolerierte eine weitere Partei die Minderheitsregierung und trat im weiteren Verlaufe der Wahlperiode dann in die Regierung ein, womit aus der Minderheits- eine Mehrheitsregierung wurde. In einem Fall (rot-grüner Übergangssenat in Berlin unter Klaus Wowereit) waren Neuwahlen bereits im Zuge der Regierungsbildung angestrebt worden. Lediglich die beiden SPD-geführten Landesregierungen in Sachsen-Anhalt unter Reinhard Höppner hielten die gesamte Dauer einer Legislaturperiode. Originäre Minderheitsregierungen sind selten im Regierungssystem der Bundesrepublik. Die genannten Beispiele der vergangenen zehn Jahre und das Bemühen in Schleswig-Holstein 2005 und in Hessen 2008 verdeutlichen, dass sich die Veränderungen des Parteiensystems auch auf die Regierungsbildung auswirken. Originäre Minderheitsregierungen werden als zusätzliche Option erwogen.

Der Ausnahmecharakter bringt es mit sich, dass die Erfahrungswerte mit Minderheitsregierungen in Deutschland bislang recht rudimentär sind. In der Praxis sind neben originären Minderheitsregierungen noch Minderheitsregierungen in Übergangssituationen vorzufinden. Nach Koalitionsbrüchen oder anderweitigen Mehrheitsverlusten amtieren diese meistens für eine gewisse Zeit. Dafür finden sich vier Beispiele auf der Bundesebene, die alle nach kurzer Zeit wieder durch Mehrheitsregierungen

1 Zuvor Friedrich-Wilhelm Lübke 1951 in Schleswig-Holstein, Ernst Albrecht in Niedersachsen 1976, Richard von Weizsäcker in Berlin 1981, Holger Börner in Hessen 1984, Reinhard Höppner in Sachsen-Anhalt 1994 und 1998 sowie Klaus Wowereit 2001.

gen ersetzt wurden. Sechs Beispiele finden sich in den Ländern, bei denen eine Landesregierung im Verlauf der Wahlperiode ihre Mehrheit verlor und anschließend noch bis zu (vorgezogenen) Neuwahlen im Amt blieb.²

Minderheitsregierungen kommen schließlich noch kurzzeitig zustande, wenn sich eine Regierungsbildung nach Neuwahlen verzögert. In der Regel überdauert eine solche geschäftsführende Regierung nur wenige Tage oder Wochen. Manches Mal halten sie sich aber mehrere Monate. Relevante Beispiele dafür sind in den Ländern sieben zu verzeichnen, von denen fünf in vorgezogene Neuwahlen einmündeten und zwei hernach durch Mehrheitsregierungen abgelöst wurden.³

Unterm Strich lassen sich so 25 Beispiele für Minderheitsregierungen in Deutschland identifizieren. Dem stehen alleine seit 1965 20 große Koalitionen, rund 50 Mehrheitsregierungen einer einzigen Partei sowie etliche kleine Mehrheitskoalitionen von zwei Parteien auf Bundes- und Landesebene gegenüber. Gemessen an der Zahl der Tage, an denen die deutschen Bundesländer seit 1946 von Minderheitsregierungen regiert worden sind, ist der Anteil von Minderheitsregierungen mit 3,1 Prozent überaus gering (Schniewind 2008: 125). Die Regierungsbildung in Nordrhein-Westfalen im Juli 2010 war insofern höchst ungewöhnlich. Inwieweit Minderheitsregierungen künftig denkbar sind, lässt sich auf der Grundlage einer systematischen Einordnung in das Regierungssystem diskutieren. Diese soll im weiteren Verlauf der Einleitung zunächst nachgezeichnet werden. Auf dem Stand der Debatten um Minderheitsregierungen in Deutschland schließt im Weiteren die Fragestellung für die nähere Analyse von Minderheitsregierungen an.

-
- 2 Holger Börner 1986 in Hessen, Ernst Albrecht 1989 in Niedersachsen, Walter Momper 1990 in Berlin, Manfred Stolpe 1994 in Brandenburg, Ole von Beust 2003 in Hamburg und Peter Harry Carstensen 2009 in Schleswig-Holstein.
 - 3 Kai-Uwe von Hassel 1962 in Schleswig-Holstein, Franz-Josef Röder 1975 im Saarland, Holger Börner 1982 (sowie verlängert 1983) in Hessen, Klaus von Dohnanyi 1982 und 1986 in Hamburg, Henning Schwarz 1987 in Schleswig-Holstein, Roland Koch 2008 in Hessen

Parlamentarisches Regierungssystem und Mehrheitsprinzip

Mehrheitsregierungen sind konstitutiver Bestandteil einer parlamentarischen Demokratie. In einer solchen geht die Regierung aus einem vom Volk gewählten Parlament hervor, dem sie gegenüber verantwortlich bleibt (Voigt 1984: 72; Hennis 1999: 246; Nolte 2006: 296). Parlamentarische Systeme knüpfen die Wahl oder Ernennung einer Regierung an das Vertrauen im Parlament. Dieses wird einer Regierung mit Mehrheit ausgesprochen oder entzogen. Die Wahl der Regierung, genauer in der Regel des Regierungschefs, durch das Parlament und ihre mögliche Abwahl durch selbiges sind die wichtigsten Rechte des Parlaments – noch vor der Gesetzgebung und der Kontrolle der Regierung. Darüber teilt sich das Parlament in einen mehrheitlichen Teil und einen minoritären Teil. Die Mehrheit unterstützt die Regierung und übernimmt vorrangig die Gesetzgebungsarbeit. Die Minderheit kontrolliert in erster Linie die Arbeit der Regierung (Rudzio 2003: 236; Schmidt 2010: 134). Zu den Kontrollinstrumenten zählen die parlamentarische Anfrage, die politische Rede, das Recht, Untersuchungsausschüsse zu erwirken und nicht zuletzt die Möglichkeit, durch eigene Gesetzesinitiativen auf Alternativen aufmerksam zu machen. Die Minderheit trachtet im Zuge dessen danach, die Regierung zu stürzen, um selbst an deren Stelle zu treten. Dazu müssen sich im Parlament die Mehrheitsverhältnisse entsprechend verändern. Dieses gelingt besonders selten im Verlauf einer Wahlperiode, wohl aber hin und wieder nach Neuwahlen.

Diese enge Bindung an das Parlament setzt anders als in präsidentiellen Systemen grundsätzlich eine mehrheitliche Unterstützung im Parlament voraus. Im Gegensatz zum deutschen Regierungssystem wirkt in einigen europäischen Ländern (zum Beispiel Österreich, Frankreich, Irland) ein direkt gewählter Präsident maßgeblich in die Regierungsbildung hinein. Trotzdem bleibt die Regierung gegenüber dem Parlament verantwortlich. Die Mehrheitsverhältnisse im Parlament sind deswegen nicht unbeachtlich, so dass dort kein präsidentielles, wohl aber ein semi-präsidentielles

Regierungssystemen vorliegt (Schmidt 2008: 296f). Regierungen müssen sich in Europa durchgängig in irgendeiner Form auf eine entsprechende Mehrheit stützen können (positiver Parlamentarismus) oder zumindest verhindern, dass sich eine Mehrheit gegen sie bildet (negativer Parlamentarismus). Beides gelingt ihnen am besten, wenn sie über eine absolute Mehrheit der Mandate verfügen. Dementsprechend sind Minderheitsregierungen logischerweise eher die Ausnahme als die Regel.

Die damit naheliegenden Mehrheitsregierungen werden selten von einer Partei alleine gebildet. Von den 27 nationalen Parlamenten in der Europäischen Union stellt gegenwärtig nur in Frankreich, Malta, Griechenland und Ungarn ein Partei die absolute Mehrheit der Mandate, die – eine entsprechende Kohärenz des Abstimmungsverhaltens ihrer parlamentarischen Fraktion vorausgesetzt – ohne Unterstützung weiterer Parteien eine im Parlament mehrheitsfähige Regierung bilden kann. In den übrigen 23 Ländern sowie in 15 von 16 Bundesländern der Bundesrepublik sind die Mehrheitsverhältnisse hingegen gegenwärtig so beschaffen, dass eine Mehrheit nur dann zu Stande kommt, wenn sich mehrere Parteien zu einer Koalition zusammenschließen, die möglichst über eine Mehrheit der Mandate verfügt. Koalitionen sind „eine organisierte Kooperation von mindestens zwei voneinander unabhängigen und miteinander konkurrierenden (...) Parteien (...) mit dem primären Zielen der Regierungsbildung und -unterstützung sowie der Durchsetzung von politischen Inhalten“ (Jun 2005: 29).

Das parlamentarische Regierungssystem ist also grundlegend auf die Mehrheitsfähigkeit einer Regierung angelegt und lässt bei einer Fragmentierung des Parteiensystems die Bildung von mehrheitsfähigen Koalitionen erwarten. Die Parteien, die um Wählerstimmen, Einflüsse und Machtressourcen wetteifern, müssen ihre Konkurrenz zueinander dafür „transformieren“ (Decker 2009a: 74f), um miteinander Macht auszuüben. Wenn ihnen das misslingt, sind Mehrheiten jedoch kurzzeitig oder dauerhaft nicht herstellbar. Für diese Situation bedarf es einiger

Vorkehrungen, um einen regierungslosen Zustand zu verhindern. Das moderne Staatswesen kann generell nicht ohne eine Regierung auskommen. Um dem gerecht zu werden, müssen parlamentarische Regierungssysteme sich dann im Grunde genommen systemwidrig verhalten und auf das von ihnen aufgestellte Mehrheitserfordernis verzichten. Das heißt, das politische System duldet ausdrücklich eine Regierung, die sich nicht des expliziten Vertrauens der Mehrheit im Parlament sicher sein kann oder dieses schlicht nicht besitzt. Sofern die Regierungsbildung ausschließlich Sache des Parlaments und nicht noch ein dritter Akteur (etwa ein Staatspräsident, Monarch oder eine andere Parlamentskammer) in das Verfahren eingreift, können grundsätzlich dazu zwei Wege beschritten werden. Erstens kann einer amtierenden Regierung die Pflicht auferlegt werden, vorerst im Amt zu bleiben. Sie stützt ihre Legitimation auf eine frühere Investitur, die sie unter den aktuellen Bedingungen nicht (mehr) erreichen würde. Sie kann weiter amtieren, wenn das Parlament nicht in der Lage ist, eine andere mehrheitsfähige Regierung ins Amt zu wählen. Durch die frühere parlamentarische Legitimation wahrt das parlamentarische System seinen Charakter. Es suspendiert die Mehrheitsregel nur auf Zeit. Wie lange dieser Zustand währen soll, kann unterschiedlich ausgestaltet sein. Einer unbegrenzten Dauer stehen in einigen Verfassungen strenge zeitliche Fristen gegenüber, deren Überschreiten entweder Neuwahlen des Parlaments nach sich ziehen oder ein vereinfachtes Verfahren der Regierungsbildung zulassen.

Solche vereinfachten Verfahren stellen zugleich die zweite Option dar, das Mehrheitsprinzip zu relativieren. Dazu kann das Parlament eine Regierung ins Amt wählen, die zwar nicht von einer Mehrheit der Mitglieder des Parlaments unterstützt wird, die aber eine hinreichend große Minderheit hinter sich versammeln kann. Möglich sind hier bereits einfache oder relative Mehrheiten. Einfache Mehrheit bedeutet, dass die Regierung mehr Zustimmung als Ablehnung im Parlament genießt, aber nicht von der Mehrheit der Mitglieder der Volksvertretung unterstützt wird. Relative Mehrheit meint, dass eine Regierung eine größere Unter-

stützung besitzt als jede andere alternative Regierung. Das Parlament wahrt bei diesen Verfahren seine Kompetenz, die Regierung zu wählen. Das Parlament suspendiert dabei nicht sein Wahlrecht, wohl aber seine Mehrheitsregeln, bis eine Mehrheit wieder handlungsfähig ist, die daraufhin eine Minderheitsregierung durch eine Mehrheitsregierung ablösen kann.

Minderheitsregierungen sind also als zulässige Ausnahme eines parlamentarischen Systems konzipiert und werden als „Übergangskonstellationen“ eingestuft (Korte/Florack/Grunden 2006: 104). Allerdings gibt es einige parlamentarische Regierungssysteme in Europa, in denen sie geradezu konstitutiv sind. Sie dominieren jedenfalls mit einer bemerkenswerten Stabilität und Konstanz das politische System in Schweden, Dänemark, Norwegen, Rumänien und Lettland (Kropp/Schüttemeyer/Sturm 2002). Auch in Finnland, Italien, Spanien und Portugal wurden bislang vielfach Minderheitsregierungen gebildet (v. Beyme 1999: 476f; Müller/Ström 2000: 561). Jedes dritte Regierungskabinett in Europa verfügt über keine parlamentarische Mehrheit (Müller/Ström 2000: 561).

In beträchtlichem Umfang weichen also die parlamentarischen Systeme in Europa von ihrer Idealvorstellung ab, Mehrheitsregierungen ins Amt zu bringen. Nun hat die vergleichende Forschung eine Reihe von Faktoren für die Regierungsbildung ausgemacht, die als erklärende Variable dienen. So beeinflussen verfassungsrechtliche Vorgaben, das Wahlrecht und das Parteiensystem mögliche Koalitionsformate (v. Beyme 1970; Strom 1990; Decker 2007; Korte 2009a). Unter den Bedingungen stabiler Verhältnisse begründen sich so Traditionen und werden Erfahrungen im Koalitionsmanagement fortgeschrieben, die zusätzlich stilprägend oder stabilisierend auf das Regierungssystem selbst wirken. Diese Art der politischen Kultur fördert oder behindert das Eingehen von Minderheitsregierungen.

Ob das Beispiel in Nordrhein-Westfalen in Deutschland künftig Schule machen wird, dürfte vor diesem Hintergrund nicht zuletzt davon abhängen, wie sich der institutionelle Rahmen verändert. Allerdings ist davon ausgehen, dass verfassungsrechtliche Vorgaben und das Wahlrecht wie in den vergangenen sechzig Jahren in ihren Grundzügen weitgehend konstant bleiben werden. Als wichtigste Variable verbleibt dann das Parteiensystem.

Einflussfaktor Parteiensystem

Politikwissenschaftler (Hennis 1999: 248; Decker 2007: 26) wie Staatsrechtler (Liesegang 1983: 842; Herzog 2000: 43) sehen ungeachtet manch begünstigender Klauseln in den Verfassungen und Wahlgesetzen den Schlüssel für die Stabilität des deutschen Regierungssystems in der Struktur des Parteiensystems. Selbst als das Parteiensystem in den Anfangsjahren der Bundesrepublik noch stärker ausdifferenziert war, konnten und wollten die Parteien mehrheitsfähige Koalitionen bilden. Die Koalitionsformate waren dabei vielfältig: Allparteienkoalitionen, Große Koalitionen oder Bündnisse von drei Parteien sowohl in den Ländern als auch im Bund⁴ brachten ganz überwiegend stabile Mehrheitsregierungen in den Parlamenten hervor (Jun 1994: 106ff). Im Zuge des Konzentrationsprozesses des Parteiensystems waren danach kleine Koalitionen von zwei Parteien typisch. Ab den 1960er Jahren hatte sich im Bund wie in den Ländern ein sehr stabiles „Zweieinhalbparteiensystem“ (Niedermayer 2001: 107) herausgebildet. In diesem besaß die FDP eine Schlüsselrolle als dominant player für die Regierungsbildung (Rudzio 2003: 152; Vorländer 2007). Wenn die beiden großen Parteien die absolute Mehrheit verfehlten, war eine parlamentarische Mehrheit stets mit dem kleinen

4 CDU und CSU werden auf Bundesebene in Ermangelung einer Konkurrenz beim Wähler zueinander und wegen der Fraktionsgemeinschaft im Deutschen Bundestag hier und im Folgenden als Union aufgefasst, wiewohl es sich formal um zwei getrennte Parteien handelt.

Partner FDP zu erreichen. Für die folgenden zwei Dekaden besaß die Bundesrepublik damit sehr berechenbare Koalitionsoptionen. Die beiden Volksparteien CDU und SPD wirkten als Pole im Regierungssystem. Die FDP erwies sich trotz mancher Wendigkeiten als hinreichend verlässlich in ihrer jeweiligen Koalitionspräferenz. Selbst ohne Mehrheitswahlrecht waren klare Verhältnisse gegeben. Ähnlich wie im Parlamentarismus britischer Prägung konnte der Wähler seine Entscheidung im Hinblick auf eine gewünschte Regierung fällen (Hennis 1999: 229; s.a. Ismayr 1999: 15).

Das änderte sich in den 1980er Jahren mit dem Hinzutreten der Grünen in Westdeutschland. Anfangs waren die Grünen weder regierungswillig noch wurden sie von den anderen Parteien als erkennbar regierungsfähig angesehen. Zugleich suchte die FDP nach dem Bruch der sozialliberalen Koalition auf Bundesebene eine dauerhafte Bindung zur Union. Eine Große Koalition zwischen SPD und CDU wurde nach dem Ende der letzten gemeinsamen Verbindung 1972 in Baden-Württemberg von beiden Seiten geschmährt. Damit gab es zunächst nur zwei realistische Optionen auf eine Mehrheitsregierung: ein Bündnis von Union und FDP nach dem Muster der ab 1982 amtierenden Bundesregierung oder eine absolute Mehrheit für die SPD wie in Nordrhein-Westfalen ab 1980. Waren beide Varianten nicht mehrheitsfähig, waren vorzeitige Neuwahlen fast unausweichlich, wie etwa in Hessen 1982/83 oder in Hamburg 1982 und 1986/87.

Über eine vorzeitige Landtagsauflösung gab es dort eine Möglichkeit, fehlende Mehrheiten nachträglich einzuholen. Auf kommunaler Ebene stand dieses Instrument nicht bereit. Dort mussten sich zwangsläufig andere Alternativen finden, nachdem den Grünen der Einzug in die Kommunalvertretungen gelungen war. So kam es zum Abschluss erster Kooperationen zwischen SPD und Grünen, die Vorbildcharakter für die Landesebene entfalteten (Klein/Falter 2003: 42ff; Kleinert 2008: 163). SPD und Grüne verbanden sich daraufhin zu einem handlungsfähigen

politischen Lager, welches dem Bonner Regierungslager aus CDU/CSU und FDP als machtpolitische Koalitionsalternative zunächst auf Landes- und später auf Bundesebene gegenübertrat. Mit der Integration der Grünen in den koalitionsfähigen Teil des Parteienspektrums war das Parteiensystem zu einem gemäßigt bipolaren System geworden („Zwei-Partei-gruppensystem“, Rudzio 2003: 153; „Zwei-Plus-Zwei-Parteiensystem“, Haas/Jun/Niedermayer 2008: 24). Innerhalb dessen war die Regierungsbildung relativ einfach möglich. Dem Wähler boten sich unverändert klare Orientierungspunkte: Er konnte seine Stimme in Erwartung einer gewünschten Regierungskonstellation abgeben. Eines der beiden Lager war nach der Stimmenauszählung jedenfalls immer in der Lage, eine mehrheitsfähige Regierung zu bilden. Zweiparteienkoalitionen waren fortan weit überwiegend etabliert als „Allianz der verschiedenen Lebenswelten lediglich eines Lagers (...) als eine Art von Binnenintegration, nicht als die strategische Möglichkeit, komplementäre soziale und kulturelle Kräfte neu zu bündeln“ (Klatt/Walter 2009: 309). Abweichendes Koalitionsverhalten legte auf Landesebene lediglich vereinzelt die FDP an den Tag.

Als Konsequenz dieser gefestigten Lagerbildung blieben Große Koalitionen weiterhin obsolet und wurden nur dann abgeschlossen, wenn es aus regionalen Gründen an Alternativen mangelte. So hatten die besondere Stärke der rechtsradikalen Republikaner 1992 in Baden-Württemberg oder der SSW als Regionalpartei 2005 in Schleswig-Holstein eine gewöhnliche Regierungsbildung eines Lagers verhindert beziehungsweise erschwert. Lediglich in Bremen waren die Großen Koalitionen zwischen 1995 und 2007 als bewusste inhaltliche Verbindung gesucht worden, obwohl es dazu durchgängig eine lagerkonforme alternative Mehrheit von SPD und Grünen gegeben hätte.

Etwas anders entwickelte sich das ostdeutsche Parteiensystem nach 1990. In den neugewählten Landtagen waren stets CDU, SPD und PDS vertreten. Hinzu kamen in der ersten Wahlperiode die FDP und in vier der fünf

Länderparlamente (ohne Berlin) die Grünen beziehungsweise deren ostdeutsche Partner von Bündnis 90 hinzu. FDP und Grüne scheiterten mit einer Ausnahme in den beiden folgenden Wahlperioden durchgängig an der Sperrklausel. Dafür schafften rechtsextreme Parteien vereinzelt den Sprung in den Landtag (DVU in Sachsen-Anhalt 1998 und in Brandenburg 1999 und 2004, die NPD in Sachsen 2004 und 2009 sowie in Mecklenburg-Vorpommern 2006).

Nach den ersten Wahlen 1990 konnte trotz des Hinzutretens der PDS in vier der fünf Länder noch eine zum westdeutschen Muster konforme Regierungsbildung erfolgen. Lediglich in Brandenburg bedurfte es zur Umgehung einer Großen Koalition einer Dreierkoalition von SPD, FDP und Bündnis 90. Nach den zweiten Wahlen 1994 war wegen der anhaltenden mittleren Stärke der PDS in drei der fünf Länder eine Situation eingetreten, wie sie in Berlin schon seit 1990 bestand: Weder SPD noch CDU waren in der Lage, eine Regierung nach einem üblichen Muster zu bilden. Es war die paradoxe Situation entstanden, dass trotz der mittlerweile schwächeren Fragmentierung des ostdeutschen Parteiensystems die Koalitionsbildung erschwert war (Jesse 1999: 155). Beiden Parteien eröffnete sich nur die Option der Großen Koalition, solange keine der beiden mit der PDS kooperieren wollte. Schließlich rang sich die SPD zögerlich und unter Inkaufnahme etlicher Konflikte dazu durch: In Sachsen-Anhalt kam es zur Bildung einer rot-grünen Minderheitsregierung, 1998 folgte eine reine SPD-Minderheitsregierung. Beide Regierungen stützten sich im Landtag auf die Stimmen der PDS. In der Folge dieser Erfahrungen schloss die SPD in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg rot-rote Koalitionen und damit exekutive Mehrheitsbündnisse ab.

In Berlin – als Ost-West-Bundesland sicherlich ein Spezialfall – war 2001 übergangsweise ebenfalls eine von der PDS geduldete rot-grüne Minderheitsregierung gebildet worden, die später durch eine rot-rote Koalition abgelöst wurde. Trotz dieser Vielfalt und koalitionspolitischen Innovationskraft bestand in den folgenden zehn Jahren eine recht überschau-

bare Konstellation entstanden, innerhalb derer Mehrheitsregierung leicht zu bilden waren. Besaßen weder CDU noch SPD eine absolute Mehrheit, fiel die Schlüsselposition der SPD zu, die sich zwischen der CDU und der PDS als Koalitionspartner entscheiden konnte.

Seit 2001/2002 wandeln sich die beiden Parteiensysteme in Ost- und Westdeutschland und nähern sich darüber einander an, was nicht ohne Folgen für die Koalitionsmöglichkeiten bleibt. Erst gelang es der FDP und später auch den Grünen, wieder in ostdeutsche Landtage einzuziehen. Zudem erweiterte die PDS sich um die Mitglieder der WASG und erhielt unter dem Namen Die Linke eine hinreichende Basis, um ihrerseits in Westdeutschland zu reüssieren. Entgegen einer früheren Annahme (Haas/Jun/Niedermayer 2008: 24) hat es trotz regionaler Differenzen damit in kürzester Zeit eine Angleichung der Parteiensysteme in den Ländern gegeben, die sich auch auf der Bundesebene widerspiegelt.

Im nunmehr gesamtdeutschen „fluiden Fünfparteiensystem“ (Niedermayer 2001; s.a. Niedermayer 2010) ist es keineswegs gesichert, dass eines der beiden bisherigen Lager eine Mehrheit der Mandate erhält, wenngleich selbst das nicht ausgeschlossen ist. Auf Bundesebene hatte sich schließlich schon 1990 das Vier- zu einem Fünfparteiensystem erweitert, was aber nichts an der bipolaren Grundstruktur und deren Mehrheitsfähigkeit änderte. Obschon durch das Hinzutreten der PDS die Mehrheitsbildung erschwert wurde, blieben die bewährten Lager bei Bundestagswahlen immer noch stark genug, um mit einer Mehrheit der Mandate eine Regierung zu bilden. Zwischenzeitlich, nach der Bundestagswahl 2002, hatte es kurzzeitig den Anschein, als würde die PDS bundesweit in die Bedeutungslosigkeit versinken und allenfalls eine mittlere ostdeutsche Regionalpartei bleiben. Es kam anders und die PDS bzw. Die Linke zog sowohl 2005 als auch 2009 in den Bundestag ein. 2005 reichte es deswegen erstmals seit 1949 nicht für eine kleine Koalition von SPD beziehungsweise CDU/CSU mit einem einzigen Koalitionspartner und führte zum Abschluss einer Großen Koalition.

Obwohl 2009 die Union wieder mit der FDP eine Mehrheitskoalition eines typischen altbundesdeutschen Lagers bilden konnte, dürfte die Regierungsformation auf Bundes- wie auf Länderebene in den kommenden Jahren des Öfteren kompliziert werden. Mehrheiten von einer oder zwei Parteien sind jedenfalls nicht mehr garantiert. Die Bundesrepublik ist daher auf der Suche nach neuen Koalitionsmustern (Korte 2009b: 68; Eith 2010: 121). Dazu gehören lagerübergreifende Zusammenschlüsse wie die schwarz-grüne Koalition in Hamburg oder der Abschluss komplexer Koalitionen wie die Jamaika-Koalition im Saarland.

Den formalisierten Ansätzen zur Koalitionsbildung zufolge (Gamson 1961; Riker 1962, Leiserson 1968; De Swaan 1973; Axelrod 1970 Bräuning / Debus 2008) müsste es eigentlich auch in einem Fünfparteiensystem relativ einfach sein, mehrheitsfähige Koalitionen zu bilden. Dabei müssten die Parteien komplexen Koalitionen aus drei und mehr Parteien stets den Vorzug vor Großen Koalitionen geben, wenn sie rational handeln. Schließlich streben sie möglichst viele Regierungsämter an (office-seeking) und wollen ihre eigenen Politikziele umzusetzen (policy-seeking). Tatsächlich scheuen sich die Parteien jedoch, Konstellationen abseits des Bewährten ernsthaft anzustreben. Die beiden vorzeitig zerbrochenen Ampelkoalitionen in Bremen und Brandenburg und die ebenfalls vorzeitig gelöste CDU/Schill/FDP-Koalition in Hamburg dienen jedenfalls keineswegs als positive Referenzbeispiele für Dreierbündnisse. Gerade die kleineren Parteien zieren sich regelrecht, in Verhandlungen darüber überhaupt einzutreten. Der Abschluss einer Ampelkoalition in Berlin 2001 scheiterte unter anderem am wechselseitigen Misstrauen von Grünen und FDP. Die FDP verweigerte sich einem solchen Bündnis energisch im Bund 2005, in Hessen 2008 und in Nordrhein-Westfalen 2010. Die Grünen sondierten ihrerseits nur sehr kurzzeitig 2005 den Abschluss einer Jamaika-Koalition im Bund und schlossen solche Optionen dann gezielt im Bundestagswahlkampf 2009 und im Wahlkampf in Nordrhein-Westfalen 2010 aus. Grüne und FDP bewegen sich in ähnlichen Milieus, vertreten kompatible Grundwerte und sind beide gleichermaßen als

Koalitionspartner der großen Parteien auf verschiedenen Ebenen geschätzt, dennoch haben sie größte Mühen sich einem Koalitionsarrangement anzuschließen, in dem sie beide vertreten sind (Walter 2010; Swietek 2010; Oberndörfer/Mielke/Eith 2009: 268). Für beide Parteien bedeutet die Festlegung zu einer Partei jenseits der bewährten Lagergrenzen eine koalitionspolitische Positionierung mit langfristig weitreichenden Folgen.

Neben inhaltlichen Differenzen spielt für die Parteien die eigene Stimmenmaximierung bei der nächsten Wahl eine zentrale Rolle (siehe Budge/Keman 1990: 121ff; Kropp/Schüttemeyer/Sturm 2002: 13; Decker 2009b: 442f). Dahingehend werden auch Koalitionen bewertet. Dieses erklärt die Furcht vor lagerübergreifenden Bündnissen. Diese Überlegungen erklären vor allem die Motive der Partei Die Linke, die in Teilen eine Regierungsübernahme grundsätzlich ablehnt. Dafür gibt es nachvollziehbare Gründe: Europäische Linksparteien haben in den letzten 20 Jahren fast durchgängig Stimmen verloren, sobald sie Regierungsverantwortung übernommen haben (March 2008: 8). Die Linke in Deutschland hat dabei das besondere Problem, dass sie in Westdeutschland klare Merkmale einer Protestpartei ohne absicherndes Milieu aufweist (Eith 2010: 120). In Kombination mit ihrer noch unausgereiften Programmatik (ebd.) könnte ein möglicher Regierungseintritt ihre westdeutschen Erfolge der letzten Jahre schnell wieder in Frage stellen.

Alle Parteien haben sich ferner damit auseinanderzusetzen, dass die Wähler sehr skeptisch bis ablehnend reagieren, wenn die Parteien ihre gewohnten Lager durchbrechen und sich machtorientiert neuen Koalitionen öffnen (Schöppner 2009: 261; Oberndörfer/Mielke/Eith 2009: 265). Wenn Parteien sich viele Koalitionsoptionen offenhalten, weichen einige ihrer vorherigen Wähler eher auf eine vorhandene Zweitpräferenz aus, die ihnen in dieser Frage eine klare Orientierung verspricht (Meffert/Geschwend 2009; Linhart/Huber 2009). Insofern ist es nachvollziehbar, dass die Parteien allesamt wenig Bereitschaft zeigen, sich koalitionspoli-

tisch besonders innovativ zu verhalten. Alternative Mehrheiten wie Schwarz-Grün in Hamburg oder die Jamaika-Koalition im Saarland sind dementsprechend nur vorsichtige Schritte in diese Richtung. Diese Versuche finden in überschaubaren Gemeinwesen statt und werden mit regionalen Besonderheiten begründet. Einen echten Testlauf für die Bundesebene stellen sie insofern (noch) nicht dar.

Alternativen zur gewohnten Mehrheitsregierung

Das gegenwärtige Fünfparteiensystem steht damit an einem Punkt, an dem durch den Ausschluss verschiedenster Konstellationen leicht eine Situation eintritt, in der die Große Koalition als einzige mehrheitsfähige Koalitionsoption erscheint.

Große Koalitionen seit 1990

Tabelle 1

Bundesland	Zeit	Ministerpräsident/ Kanzlerin
Baden-Württemberg	1992 – 1996	Erwin Teufel (CDU)
Berlin	1990 – 2001	Eberhard Diepgen (CDU)
Brandenburg	1999 – 2009	Manfred Stolpe (SPD), ab 2002 Matthias Platzeck (SPD)
Bremen	1995 – 2007	Henning Scherf (SPD), ab 2005 Jens Böhrnsen (SPD)
Bund	2005 – 2009	Angela Merkel (CDU)
Mecklenburg-Vorpommern	1994 – 1998	Berndt Seite (CDU)
	Seit 2006	Harald Ringsdorf (SPD), ab 2008 Erwin Sellering (SPD)
Sachsen	2004 – 2009	Georg Milbradt (CDU), ab 2008 Stanislaw Tillich (CDU)
Sachsen-Anhalt	Seit 2006	Wolfgang Böhmer (CDU)
Schleswig-Holstein	2005 – 2009	Peter Harry Carstensen (CDU)
Thüringen	1994 – 1999	Bernhard Vogel (CDU)
	Seit 2009	Christine Lieberknecht (CDU)

Eigene Darstellung

Seit 1990 sind immerhin neun Bundesländer und der Bund zumindest temporär von einer solchen Formation regiert worden, darunter sämtliche ostdeutschen Bundesländer (einschließlich Berlin). Die vier Jahre der Großen Koalition im Bund waren zugleich die Hochzeit selbiger in den Ländern. 2006 und 2007 regierten in sieben Ländern, bis 2009 immerhin noch in sechs Ländern, zeitgleich Große Koalitionen. Gegen die These einer drohenden Perpetuierung (siehe Decker 2009a: 81; Oberndörfer/Mielke/Eith 2009: 269) kann bislang entgegen gehalten werden, dass sich nur in Berlin, Brandenburg und Bremen die Zusammenarbeit nach dem Ende einer Legislaturperiode fortsetzte. Insofern war in den letzten 20 Jahren die Große Koalition eher ein zwischenzeitliches Phänomen.

Schon der bloße Abschluss einer solchen Verbindung reizt allerdings einige Historiker und Politikwissenschaftler beträchtlich. Sie sehen im Bündnis der beiden Hauptkonkurrenten des politischen Systems einen „demokratischen Sündenfall“ (Kielmannsegg 2002), und halten diese Konstellation gar für einen „Widerspruch zum parlamentarischen System“ (Renzsch/Schieren 1997: 403), weil die Regierung nicht mehr vollständig abgewählt werden kann. Allein zur Auflösung der institutionellen Verflechtungen auf Bundesebene erscheint die Große Koalition kurzzeitig erstrebenswert zu sein (Walter 2004: 84ff). Diese mangelnde Popularität in der Wissenschaft wird von den betreffenden Parteien geteilt. Die Spitzen wie die Anhänger von Union und SPD verspüren eine grundsätzliche Abneigung dagegen. Die bisherigen Bündnisse gelangten oftmals nur nach zähen und konfliktreichen innerparteilichen Debatten ins Amt, denen sich vor allem die SPD-Führung ausgesetzt sah (Eith 2010: 121; siehe Beispiele bei Merseburger 2002: 490f; Stöss 2008: 177; Probst 2008: 209–211). Im Wählerverhalten lassen sich aus Sicht der beteiligten Parteien ebenfalls gute Gründe finden, um Große Koalitionen zu vermeiden. In zwei von drei Fällen verlor zumindest eine der beiden Parteien bei den darauffolgenden Wahlen Stimmenanteile. Nur bei zwei Wahlen seit 1990 (Bürgerschaftswahl in Bremen 1999 und Landtagswahl in Branden-

burg 2009) gingen SPD und CDU aus einer Großen Koalition gleichermaßen gestärkt hervor. Zudem scheint eine Große Koalition auf Bundesebene die Wahlergebnisse beider Parteien auf Landesebene negativ zu beeinflussen (Hunsicker/Schroth 2010: 344).

Doch gänzlich können und wollen sich beide Parteien einer solchen Koalition natürlich nicht verschließen. Nach Wahlergebnissen ohne klare parlamentarische Mehrheiten erhebt stets eine Seite die Forderung nach „stabilen Verhältnissen“. Das Argument zielt in Fortführung der bisher in Deutschland üblichen Konstellationen auf eine mehrheitsfähige Koalitionsregierung von zwei Partnern. Bei komplexen Mehrheitsverhältnissen läuft das auf eine Große Koalition hinaus. Das Argument ist meist für diejenige der beiden Großparteien funktional, die ihr eigentliches Wahlziel verfehlte und für die keine andere Regierungsoption als die Große Koalition offen steht. Dennoch wird damit allenthalben eine beachtliche Resonanz erzielt (siehe o.V. 2010a; o.V. 2005).

Das Stabilitätsargument ist nämlich tief im Denken der meisten Spitzenpolitiker verankert (exemplarisch Schmidt 1994: 216; Schröder 2007: 100), die sich in ihrer kritischen Position durch gleichlautende Einschätzungen etlicher Medienvertreter bestärkt fühlen (Medick/Wittrock 2010; Kister 2005; Dörries 2010; Heims 2010; Wallat 2008; Fehrle 2010; dagegen König 2008; Prantl 2008). In Anbetracht dessen scheuen Politiker politische Experimente.

Minderheitskoalitionen und Koalitionen mit mehr als zwei Parteien sind schon ein besonderes Wagnis und zwar nicht nur, weil sie bislang so selten sind. Vielmehr gilt allgemein die Regel: Je mehr Parteien eine Regierung tragen, stützen, tolerieren oder dulden, desto komplexer und schwieriger sind die Aushandlungsprozesse zwischen den widerstreitenden Interessen der Parteien (Laver/Schofield 1990: 147ff; Saalfeld 2010: 518). Je fragmentierter das Parteienwesen, umso stärker vertreten einzelne Parteien ihre partikulären Interessen. Damit ist die in Koalitionen not-

wendige Kompromissfähigkeit stark limitiert, die Folge können häufige Regierungskrisen sein. Dies lässt sich anschaulich am israelischen, belgischen oder niederländischen und teilweise am italienischen Parteiensystem beobachten.

Die Fragmentierung des deutschen Parteienwesens ist allerdings bei weitem nicht so sehr fortgeschritten wie die genannten Beispiele. Einer zu großen Zahl von Parteien schiebt nicht zuletzt das Wahlsystem in der Bundesrepublik Deutschland einen recht wirksamen Riegel vor. Durch die Sperrklausel von fünf Prozent wird eine vollkommene Zersplitterung des Parteiensystems verhindert und damit die Regierungsbildung zwischen den Parteien durchaus erleichtert.⁵ Eine weitergehende Fragmentierung des Parlaments ist dennoch keineswegs ausgeschlossen. In Schweden und Serbien, wo Sperrklauseln von vier beziehungsweise ebenfalls fünf Prozent gelten, sind gegenwärtig acht Parteien im Parlament vertreten. In Estland haben zuletzt sechs Parteien die dortige Fünfprozenthürde überwunden. Im benachbarten Lettland schafften das jüngst nur noch fünf Parteien, nachdem bei den vorhergehenden Wahlen immerhin sieben Parteien den Einzug in die Saeima schafften.

Indes, gegen eine zügige Ausweitung des Parteiensystems spricht die zeitliche Dimension in Deutschland: Zwanzig Jahre währte der Konzentrationsprozess des Parteiensystems, bis neben den zwei großen Sammlungsparteien SPD und CDU/CSU nur noch ein buchstäbliches Zünglein an der Waage übrig blieb. Danach hat es weitere zwanzig Jahre gebraucht, bis ein Vierparteiensystem als etabliert galt. Nochmals zwanzig Jahre und eine Wiedervereinigung waren notwendig, um zu einem Fünfparteiensystem zu gelangen. Schreibt man diese zeitliche Entwicklung fort, so müssten wohl nochmals zwei Dekaden vergehen, ehe die Bindungswirkung der bisherigen Parteien schwach genug sein könnte und die An-

5 Der Autor verzichtet an dieser Stelle auf die durchaus interessante und auch fruchtbare Henne-Ei-Debatte, ob das Wahlrecht nun die Struktur des Parteiensystems oder das Parteiensystem das Wahlrecht begründet hat.

ziehungskraft neuer Formationen groß genug wäre, um einer weiteren Partei beständig Zutritt zu den deutschen Parlamenten zu ermöglichen.

Freilich sind in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern mit der NPD, in Bremen mit der Liste Bürger in Wut und der DVU, in Schleswig-Holstein mit dem SSW und in Bayern mit den Freien Wähler bereits jetzt weitere Parteien im Landtag vertreten. Doch diese sind entweder lokal begrenzt wirkende Kräfte (Freie Wähler, Bürger in Wut und SSW) oder ihnen ist bislang der Sprung zur bundesweit erfolgreichen Partei verwehrt geblieben. Mit den regionalen Besonderheiten geht einher, dass andere Parteien den Sprung in den jeweiligen Landtag verpassen, also das Fünfparteiensystem als solches unverändert bleibt (in Bayern verfehlte Die Linke den Sprung ins Maximilianeum, während die Grünen nicht ins Schweriner Schloss einzogen; Bürger in Wut, DVU und SSW sind in ihren Landtag zudem nur wegen landesspezifischer Besonderheiten bei den Sperrklauseln vertreten).

Vor dem Hintergrund der europäischen Entwicklung dürfte noch am ehesten Potenzial für eine bundesweite rechtspopulistische Kraft vorhanden sein. In Baden-Württemberg, Sachsen und Brandenburg gelang in den letzten zwei Jahrzehnten solchen Kräften immerhin bei zwei Wahlen hintereinander der Einzug in den Landtag. Dennoch ist es eher unwahrscheinlich, dass eine solche Partei sich auf mittlere Sicht erfolgreich bundesweit behauptet (Hartleb 2005: 50f; Probst 2010: 177). Insofern wird trotz einiger regionaler Besonderheiten der Sprung vom Fünf- zum Sechs- oder gar Siebenparteiensystem in Deutschland absehbar kaum gelingen. Bundesweit sind damit wohl bislang nur die Verhältnisse eines Fünfparteiensystems beachtenswert. In einem Parlament mit fünf Fraktionen sind die Bedingungen zwar komplexer als bei vier, doch weiterhin recht überschaubar: Eine Mehrheit ist mit maximal drei Parteien zu erreichen. Bei Stimmenthaltung einer Partei genügen immer zwei Parteien für eine einfache Mehrheit. Letzteres eröffnet einen denkbaren Weg, um Minderheitsregierungen in die Lage zu versetzen, ihre politische Agenda im Parlament umzusetzen.

Stabilität von Minderheitsregierungen

Minderheitsregierungen scheinen dennoch nicht erstrebenswert – vielmehr wirken sie wie ein illegitimes Anliegen in einer parlamentarischen Demokratie. Durchaus zu recht, könnte man meinen, wenn man sich den Charakter der parlamentarischen Demokratie in Erinnerung ruft und sich die empirischen Befunde einmal oberflächlich betrachtet: Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Mehrheitsregierung bis zum Ende der Legislaturperiode durchsteht, liegt um bis zu 60 Prozent höher als bei einer Minderheitsregierung (Saalfeld 2010: 518). Die überlieferte historische Erfahrung mit Minderheitsregierungen in Deutschland taucht diese zudem ebenfalls nicht in ein positives Licht. Vor allem die 12 der 20 Weimarer Reichsregierungen, die Minderheitsregierungen waren (Puhl 1986: 22), geistern als Schreckgespenst durch die Köpfe des kollektiven Politikergedächtnisses. Verstärkt wird die skeptische Einschätzung durch die zuletzt gescheiterten Anläufe von Heide Simonis und Andrea Ypsilanti.

In die historische Rezeption mischt sich derweil manche fehlende Differenzierung. Niemals hielt es nämlich in der Weimarer Republik eine Regierung länger als zwei Jahre im Amt. Diese Instabilität war keine Besonderheit von Minderheitsregierungen – auch Mehrheitsregierungen zerbrachen vorzeitig. Die Stabilität der Regierungen lag in der Weimarer Republik wohl weniger am Koalitionsformat von Minderheits- oder Mehrheitsregierung, sondern ergab sich neben einigen verfassungsrechtlichen Besonderheiten aus der besonderen Stellung des Reichspräsidenten und aus der Heterogenität der Regierungsbündnisse.

Über die demgegenüber deutlich veränderte Struktur des Parteienwesens in der heutigen Bundesrepublik sind bereits einige Ausführungen wgemacht worden. Darüber darf zudem nicht eine verfassungsrechtliche Innovation des Grundgesetzes aus dem Auge verloren werden, die Ernst Fraenkel schon in den Endjahren der Weimarer Republik konzipiert hatte (Bommarius 2009: 122): das konstruktive Misstrauensvotum. Die Stel-

lung des Regierungschefs wurde beträchtlich gestärkt. Auf diese Weise soll die Stabilität der Regierung als Staatsorgan gewährleistet bleiben – selbst dann, wenn es zwischenzeitlich eine ablehnende Mehrheit im Parlament gäbe, diese aber über den Sturz der amtierenden Regierung hinaus kein gemeinsames Programm besäße. Solange diese Mehrheit ihrerseits also nicht konstruktiv agiert und mit dem Sturz der alten keine neue Regierung wählt, muss eine amtierende Regierung nicht ihren Sturz befürchten. Mehrheitsregierungen wie Minderheitsregierung sind damit im Verhältnis zum Parlament gestärkt, ohne dadurch die parlamentarische Verankerung der Regierung selbst in Abrede zu stellen. Das Parlament muss eine konstruktive Mehrheit aufbringen, wenn es eine gewählte Regierung zu Fall bringen will. Kann es das nicht, muss es hinnehmen, wozu es sich einst entschieden hat. Insgesamt existieren damit klare Regierungsverhältnisse mit einer stabilen Regierung, selbst dann, wenn die Regierung eben keine Mehrheitsregierung (mehr) ist.

Dieses bestätigen die acht echten Minderheitsregierungen in Deutschland, von denen keine vorzeitig zerbrochen ist. Die einzigen gescheiterten originären Minderheitsregierungen existierten noch nicht einmal als solche. In Hessen und Schleswig-Holstein misslang bereits die Wahl der Ministerpräsidentin. Das Risiko einer Minderheitsregierung in Deutschland liegt also auf dem ersten Blick in der Investitur, nicht in ihrer Stabilität danach.

Einmal installierte Minderheitsregierungen sind in Deutschland bislang jedenfalls kein Hort der Instabilität gewesen, es sei denn, man rechnet den Wandel des Formats von der Minderheits- zur Mehrheitsregierung einem Scheitern zu, was aus Gründen der Operationalisierung in vielen Studien der Fall ist. Dadurch wird die Interpretation der Ergebnisse leicht verfälscht. Doch selbst diesen Gesichtspunkt ausblendend, gelangt man zu einem weiteren Befund, der für die Bewertung von Minderheitsregierungen von Interesse ist: Regierungen mit übergroßen Mehrheiten weisen nämlich ein ähnliches Maß an Instabilität auf wie Minderheitsre-

gierungen (Kropp/Schüttemeyer/Sturm 2002: 31; Saalfeld 2010: 518ff). Als übergroße Koalition gilt eine Regierungskooperation dann, wenn mehr Parteien eingebunden sind, als zur Erringung einer Mehrheit notwendig sind. Im Umkehrschluss kann in einer übergroßen Koalition unter Umständen eine Partei die Koalition verlassen, ohne dass die Regierung darüber ihre parlamentarische Mehrheit verliert. Definitionsgemäß sind also Große Koalitionen in Deutschland keine übergroßen Koalitionen (s.a. Helms 2010: 161). Übergroße Koalitionen sind seit der Konsolidierung des Parteiensystems in den 1960er Jahren kaum noch abgeschlossen worden. Seit dem Ende der sozialliberalen Koalition in Bremen 1971 kam es nur noch ein einziges Mal zu einer solchen übergroßen Koalition: Im Jahr 1991 ebenfalls in der Freien Hansestadt als SPD, FDP und Grünen eine Ampelkoalition eingingen. Dennoch reizt das Gedankenexperiment, Minderheitsregierungen in Deutschland einmal Großen Koalitionen gegenüber zu stellen. In der Tat wurden von den 18 Großen Koalitionen, die SPD und CDU alleine seit 1965 auf Länderebene gebildet haben, immerhin drei vorzeitig durch Koalitionsbruch beendet (Niedersachsen 1970, Berlin 2001 und Schleswig-Holstein 2009). Sie sind also augenscheinlich instabiler als Minderheitsregierungen und doch sind auch sie – verglichen mit komplexen Koalitionen von drei oder mehr Parteien – ein echter Hort der Stabilität. Von den 28 komplexen Mehrheitskoalitionen aus drei- und mehr Parteien, die seit 1949 auf Bundes- oder Landesebene abgeschlossen wurden, erreichten wegen des Austritts eines Koalitionspartners immerhin neun nicht das reguläre Ende der Legislaturperiode.

Handlungsstärken von Regierungen

Neben dem Stabilitätsargument kann die beschränkte Handlungsfähigkeit einer Minderheitsregierung nicht übersehen werden, die aus der fehlenden Parlamentsmehrheit resultiert. Ob es einer Regierung gelingt, die eigenen Abgeordneten geschlossen für die eigene Politik votieren zu las-

sen, wird schon bei Mehrheitsregierungen neuerdings als wichtiger Seismograph für die Stabilität von Regierungen herangezogen (Schüttemeyer 2010: 16). Dabei sind es vor allem die Regierenden selbst, welche in der Kohärenz des Abstimmungsverhaltens der eigenen Fraktion den zentralen Indikator ihrer Regierungsfähigkeit sehen (Schröder 2007: 178, 377). Aus dieser Perspektive heraus ist natürlich eine Regierung ohne Mehrheit von vornherein eine überaus schwache Regierung und latent vom Scheitern bedroht.

Unbestritten birgt die labile Mehrheitsfähigkeit einer Minderheitsregierung auf jeden Fall ein zusätzliches Moment der Unsicherheit. Eine Mehrheitsregierung kann sich in der parlamentarischen Demokratie ziemlich sicher sein, dass die sie tragenden Fraktionen ihre Politik unterstützen und ihr in allen zentralen Fragen folgen werden. Natürlich wird auch jede Mehrheitsregierung vorsichtig agieren, was Gesetzesvorhaben angeht, deren Inhalt in den Mehrheitsfraktionen umstritten ist (Korte/Florack/Grunden 2006: 89). Um Konflikte und Abstimmungsniederlagen zu vermeiden, bedarf es dazu einer besonders intensiven Kooperation und Kommunikation zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit.

Diese Form der Zusammenarbeit mündet in eine Verschränkung der beiden Seiten ein, die zum wesentlichen Kern der parlamentarischen Demokratie geworden ist. Die Regierung geht eben nicht alleine aus dem Parlament und seiner Mehrheit hervor, vielmehr agiert sie hinterher über eine Aktionseinheit mit der sie tragenden Mehrheit.

Die dazu erforderliche Koordination vollzieht sich in vielfältiger Art und Weise: Parlamentarische Staatssekretäre werden etwa bestellt, um die Kommunikation zwischen Regierung und Regierungsmehrheit zu intensivieren. Meistens besitzen etliche Mitglieder der Regierung ohnehin ein Parlamentsmandat, womit im Umkehrschluss ein beträchtlicher Teil des Parlaments unmittelbar in die Kabinettsdisziplin eingebunden ist. Dieser fühlen sich indirekt die Spitzen der Koalitionsfraktionen verpflichtet,

nehmen sie doch in aller Regel beratend an den Sitzungen des Regierungskabinetts teil. Eng ist zudem die Verbindung zu den Parteien. Die wichtigsten Ämter der an der Regierung beteiligten Parteien werden von den Mitgliedern der Regierung ausgeübt. Regierungsmitglieder, Vertreter der Regierungsfraktionen und der Regierungsparteien wirken bei Koalitionsregierungen für gewöhnlich noch in einem speziellen, nicht verfassungsrechtlich normierten Konsultationsgremium mit, dem Koalitionsausschuss. Hinzu kommen unzählige Formen der informellen Koordination zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit. Wie Regierung und Parlamentsmehrheit miteinander verschränkt sind, kann sehr unterschiedlich ausgestaltet sein (Sontheimer/Bleek 1999: 283; Rudzio 2003: 292; Steffani 1988: 261; Ismayr 1999: 19ff; Schneider 2001b: 220ff). Durch diese Form der Zusammenarbeit von parlamentarischer Regierungsmehrheit und Regierung beeinflussen jedenfalls beide Seiten sich einander gegenseitig in der Ausgestaltung und Umsetzung der Politik. Sie gewährleisten allen voran eine reibungsfreie Umsetzung der Regierungspolitik in Exekutive und Legislative. Dazu gehört schließlich auch, dass die Spitzen der Ministerialbürokratie und damit die der Regierung unterstehende Verwaltung in dieser „politischen Handlungseinheit“ mitwirken (Rudzio 2003: 238; ferner Möllers 2008: 65).

Regierung und Parlamentsmehrheit bilden infolgedessen „einen einheitlichen, relativ festgefühten politischen Block, der durch das Weisungsrecht der Regierung zugleich die Verwaltung und durch seine Mehrheit im Parlament zugleich die Gesetzgebung steuert“ (Herzog 2000: 11). Beide Seiten ziehen aus dieser „politischen Schicksalsgemeinschaft“ (Steffani 1991: 15) ihren Nutzen: Die Stärken und Schwächen der Regierung färben auf die sie tragende Mehrheit ab. Die Vertreter der Regierung ziehen als Repräsentanten ihrer Parteien in die folgende Parlamentswahl und erleichtern im günstigsten Fall damit den Mandatsträgern ihre Wiederwahl – wovon deren Karrieren und Einflussmöglichkeiten abhängen. Die Abgeordneten der Parlamentsmehrheit verstehen sich deswegen selbst als verlängerter parlamentarischer Arm der Regierung. Diese kann

sich im Erfolgsfall also im wahrsten Sinne des Wortes auf die Mehrheit im Parlament stützen. Wenn die exekutive Führung jedoch Schwächen zeigt und deren Arbeit die Wahlchancen der Abgeordneten bei der folgenden Wahl gefährdet, liegt es an der Mehrheit, auf eine veränderte personelle Zusammensetzung der Regierung hinzuwirken oder die inhaltliche Ausgestaltung der Regierungspolitik grundlegend zu verändern (Holtmann/Boll 1995: 113; Schüttemeyer 2010: 16).

Liegt eine Minderheitsregierung vor, so ergeben sich zwei wesentliche Veränderungen gegenüber dem gewöhnlichen Zusammenspiel aus Parlament und Regierung beziehungsweise zwischen Opposition und Regierungsmehrheit. Auf der einen Seite stehen die Kontroll- und Konsultationsrechte der Opposition nicht mehr der Minderheit, sondern der rechnerischen Mehrheit zu. Auf der anderen Seite kann die Minderheitsregierung die parlamentarischen Prozesse nicht mehr alleine steuern. Minderheitsregierungen agieren zwar im Parlament, sie sind aber eben nur in geringerem Maße mit einer etwaigen Parlamentsmehrheit verschränkt. Diese Regierungen haben noch nicht einmal die Gewähr, dass sie überhaupt mit der Mehrheit in einer Abstimmung zusammenwirken, sondern können sich einer Mehrheit der vereinigten Opposition gegenübersehen, selbst wenn diese ansonsten nicht handlungsfähig genug ist, die Regierung zu stürzen. Sie sind – abgesehen von Technokratenkabinetten, die es in der bundesdeutschen Geschichte nach 1949 nie gegeben hat⁶ – nämlich stets nur mit einem Teil des Parlaments verschränkt, der seinerseits eben keine sichere Mehrheit im Parlament besitzt. Solche Regierungen können zwar die vollziehende Gewalt im Rahmen der Gesetze ausüben. Sie können jedoch nicht die Gesetze mittels einer parlamentarischen Mehrheit im Sinne ihrer eigenen Agenda verändern. Ihre Gesetzesinitiativen finden im Zweifelsfall eben keine sicheren Mehrhei-

6 Einzig die Regierung von Heinrich Welsch im Saarland war nach der gescheiterten Abstimmung zum Saarstatut 1955 als Technokratenkabinett ins Amt gelangt, allerdings wurde sie noch vor dem Beitritt des Saarlands zur Bundesrepublik durch ein politisches Kabinett unter Hubert Nay abgelöst.

ten. Das Parlament kann sich außerdem mehrheitlich einer Zusammenarbeit mit der Regierung in einzelnen oder gar in allen Politikfeldern grundlegend verweigern.

Besonders virulent ist dieses spezifische Problem einer Minderheitsregierung in der Haushaltspolitik. Nur wenn das Parlament das entsprechende Budget zur Verfügung stellt, vermag eine Regierung ihre zentralen politischen Ziele umzusetzen. Wenn sie keine Mehrheit besitzt, droht sie blockiert zu werden. Eine Mehrheit, die nicht an der Regierung beteiligt ist, kann leicht der Versuchung erliegen, jedwedes Regierungshandeln im Parlament scheitern zu lassen. Dennoch kann eine Minderheitsregierung auf eine Mehrheit hoffen. Es ist nämlich keineswegs so, dass das Parlament ein Interesse an einer dauerhaften Blockade hat, da der Regierung währenddessen das Recht der vorläufigen Haushaltsführung zusteht. Das Parlament kann dieses nur beenden, wenn es ein Budget bewilligt. Das Haushaltsrecht mag das „Königsrecht“ der Länderparlamente sein. Durch die Verbundsteuern und den Länderfinanzausgleich sind jedoch bereits 85 Prozent der Einnahmen festgeschrieben. Wegen der Schuldenbremse im Grundgesetz ist die Ausgabenseite gleichsam massiv einschränkt (Birsl 2010). Mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes, wird die Regierung zudem ohnehin nur ermächtigt, entsprechende Ausgaben zu tätigen. Sie muss den darin festgesetzten Rahmen keineswegs ausschöpfen (Puhl 1986: 120). Das bedeutet, sie kann den Willen des Parlaments durch den Verzicht auf Ausgaben umgehen, ohne sich gesetzesbrüchig zu verhalten. Das Parlament – genauer die Budget bewilligende Mehrheit – braucht deswegen die Bereitschaft der Regierung, damit die im Haushaltsgesetz getroffenen Präferenzen tatsächlich durch praktische Arbeit umgesetzt werden. Daraus folgt: Die Regierung ist eingeschränkt in jedem Fall in der Lage, über das Budget in irgendeiner Form Politik zu gestalten. Das Parlament kann dieses nur, wenn es mit der Regierung konstruktiv zusammenarbeitet. Daraus erwachsen für eine Minderheitsregierung Anknüpfungspunkte, um Mehrheiten im Parlament zu erzielen.

Rational liegt der gemeinsame Nenner der Opposition dennoch bei der Ablehnung des Regierungsbudgets. Dies führt wiederum dazu, dass eine Minderheitsregierung und die sie tragenden Kräfte im Parlament dann für ihre eigenen Vorhaben ebenso wenig eine Mehrheit haben wie die Oppositionsfraktionen für ihre jeweiligen Anliegen. Eine Minderheitsregierung kommt ja in aller Regel nur zusammen, wenn die Opposition zum gemeinsamen Handeln konstruktiv nicht in der Lage ist. Demnach kann die Oppositionsmehrheit wohl kein gemeinsames Budget durchsetzen, sonst würde sie zeitnah selbst eine Regierung ins Amt wählen. Beide Seiten haben für sich jedoch immer ein hinreichendes Destruktionspotenzial, um politische Entscheidung zu verhindern.

Die wohl entscheidende Frage für die Arbeit einer Minderheitsregierung ist: Wie geht eine Regierung mit dem destruktiven Potenzial im Parlament um und wie durchbricht sie die drohende strukturelle Blockademehrheit der Opposition?

Regieren ohne Mehrheiten

Der Verfassungsjurist und frühere Bundespräsident Roman Herzog hat in einem Zeitungsbeitrag Minderheitsregierungen kein gutes Zeugnis ausgestellt. Er geht davon aus, dass eine solche Regierung in den internationalen Institutionen nicht ernst genommen würde. Sie müsste sich im Bundestag ihre Mehrheiten durch „unsinnigste Kompromisse“ und „sachwidrigste Kompensationsgeschäfte“ „zusammenbetteln“ (Herzog 2008). Doch die vermeintliche Schwäche einer Minderheitsregierung muss gar nicht in dem Umfang gegeben sein, wie es auf den ersten Blick erscheint. Bemerkenswerterweise sah der gleiche Herzog trotz nicht zu verkennenden Skepsis lange Zeit keine sonderlich großen Probleme für eine Minderheitsregierung, sich im deutschen Regierungssystem erfolgreich zu behaupten. Sie seien eben „keine Regierungen minderen Rechts“, sondern mit allen Rechten einer Regierung ausgestattet und besäßen

von daher durchaus eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten (hierzu Herzog 1983: Rn. 55ff). Bezogen auf die Bundesregierung schlug Herzog einst vor, dass eine Minderheitsregierung die vorhandenen Verordnungsermächtigungen ausschöpfend anwenden sollte. Des Weiteren sollte sie versuchen, die Gesetzgebungsarbeit auf das absolut erforderliche Minimum zu begrenzen. Im Übrigen müsse eine Minderheitsregierung gar keine Sorge vor einer Dauerblockade der Opposition haben und könne auf den Kanzlerbonus vertrauen, den sicherlich auch ein Minderheitskanzler genieße.

Exekutive Eigenverantwortung

Tatsächlich öffnet diese Beschreibung Herzogs den Blick für die Machtfülle von Regierungen. Sie wirken von parlamentarischen Weisungen unabhängig im Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung, den das Bundesverfassungsgericht in diversen Entscheidungen konkretisiert hat (Neumann 1996: 405). Aus diesem Recht heraus besitzen sie einen direkten Zugriff auf einen sehr umfassenden Verwaltungsapparat. Wegen des weitgehend unbeschränkten Rechts, Beamte einschließlich der Berufsrichter auszuwählen, einzustellen und ihnen Aufgaben zuzuweisen (Paudtke 2005: 69), hat eine gewählte Regierung gute Möglichkeiten, diesen auf die Erfüllung ihrer politischen Ziele hin auszurichten. In der Bundesrepublik ist es dabei üblich, dass die Parteien auf die Besetzung der Ministerialbürokratie achten und so den Verwaltungsapparat einer demokratischen Willensbildung in den Dienst stellen (Kielmansegg 2004: 107; Wolfrum 2007: 57; Möllers 2008: 66). Aus der politischen Ausrichtung der Verwaltung erwächst ein erheblicher Gestaltungsspielraum. Bereits ohne Mitwirkung des Parlaments kann durch Erlasse und Verordnungen oder im Rahmen einer vorläufigen Haushaltsführung politisch wirksam agiert werden. Erlasse und Verordnungen sind in der Regel auf Inhalt, Zweck und Ausmaß begrenzt und ermächtigen die Exekutive zur Rechtsetzung im Detail. Der darin abgesteckte Spielraum kann in den einzelnen Gesetzen sehr unterschiedlich weit gefasst werden.

Mit der bereits angedeuteten vorläufigen Haushaltsführung sind Regierungen ermächtigt, auf der Grundlage der bestehenden Gesetze einschließlich des vorjährigen Haushaltsplanes unabwendbare Ausgaben zu tätigen. Nahezu alle Regierungen in Bund und Ländern, aber auch zahlreiche Kommunalverwaltungen, greifen darauf regelmäßig zurück, und zwar unabhängig vom jeweiligen Regierungsformat. Weil darüber das Budgetrecht der Parlamente und Selbstverwaltungsorgane nicht umgangen werden darf, ist die Auslegung dessen, was notwendige Ausgaben sind, restriktiv (Puhl 1986: 222). Aus verschiedenen Gründen lässt sich ungeachtet dessen die vorläufige Haushaltsführung mitunter dennoch nicht verhindern. Sie kann von einer Minderheitsregierung zwischenzeitlich kreativ genutzt werden, wodurch der Druck auf die jeweilige bewilligende Institution erhöht wird. Die Parlamentarier wollen schließlich über den Haushalt bestimmte Projekte, Einrichtungen oder Vorhaben in ihren Wahlkreisen fördern.

Will das Parlament Verordnungen und Erlasse sowie die vorläufige Haushaltsführung einer Minderheitsregierung wirksam unterbinden, muss es konstruktiv tätig werden und einen Haushalt beschließen oder die Ermächtigungsgrundlagen für Erlasse und Verordnungen restriktiv begrenzen. Im Einzelfall kann gar durch eine explizite gesetzliche Regelung eine ergangene Rechtsverordnung ersetzt werden, sofern die Landtagsmehrheit sich auf eine gemeinsame Position verständigen kann. Solange die Opposition sich in der Sache aber uneinig ist, kann die Regierung frei gestalten. Einer strengen Begrenzung der Ermächtigungsgrundlagen steht überdies vielfach entgegen, dass die Opposition immer strategisch die Zeit im Visier haben muss, in der sie selbst die Regierung stellen wird oder stellen könnte. Begrenzt sie die Ermächtigungsgrundlagen zu stark, kann das zu einem späteren Zeitpunkt für sie selbst problematisch werden – nämlich dann, wenn sie schnell entscheiden muss.

Gesetzesinitiativrecht im föderalen Bundesstaat

Regierungen fungieren zudem als Taktgeber im Gesetzgebungsprozess. Sie haben nämlich einen strategischen Vorteil: Neben dem Parlament verfügen sie über das Gesetzesinitiativrecht und können es umfassend nutzen. Die meisten beschlossenen Gesetze basieren auf Initiativen der Regierungen. Jede Regierung bestimmt über dieses Initiativrecht maßgeblich den Prozess, den Zeitplan und die inhaltliche Ausgestaltung der Gesetzgebung im Parlament. Entscheidend ist dabei der Zugriff der Regierungen auf den Verwaltungsapparat. Dieser ist an Ausstattung, Fachwissen der Mitarbeiter und Erfahrungen in der praktischen Umsetzung den jeweiligen Parlamenten und deren Strukturen weit überlegen (Dästner 2002: 188; Voigt 1984: 75; Korte/Florack/Grunden 2006: 68). Vor allem die Landtage können dieses nicht kompensieren.

Besonders groß ist dieser Kompetenzvorsprung der Ministerialbürokratie bei der Umsetzung von Europäischem Recht in Bundes- oder Landesrecht. Die europäische Integration versetzt die jeweilige Bundesregierung ohnehin in die Lage, faktisch selbst als Gesetzgeber tätig zu werden, da sie im Ministerrat in einer der beiden Gesetzgebungskammern der Europäischen Union unmittelbar mitwirkt. Wie bedeutend dieser Prozess ist, wird daran deutlich, dass rund ein Drittel aller Bundesgesetze mittlerweile auf einen Impuls der europäischen Ebene zurückgeht (König/Mäder 2008: 452). Trotz Vorbehaltsrechte von Bundestag und Bundesrat und trotz der Tatsache, dass bei der Umsetzung in nationales Recht noch im Detail Akzente gesetzt werden können, vermag damit jede Bundesregierung die nationale Gesetzgebung erheblich zu beeinflussen – ohne dass sich Bundestag oder Bundesrat substanziell widersetzen könnte. Schon gar nicht sind die Landtage dazu in der Lage, zumal bereits die Landesregierungen ins Hintertreffen geraten. Eine Bundesregierung kann über die europäischen Rechtsakte nämlich sogar in originäre Länderkompetenzen eingreifen.

Für die jeweiligen Landesregierungen – nicht aber für die Landtage – eröffnet sich in diesem Zusammenhang freilich ein Mitwirkungsrecht über den Bundesrat. So wirkt der Bundesrat über Stellungnahmen mit und tritt gemäß Artikel 23 VI GG in Bereichen der schulischen Bildung, der Kultur und des Rundfunks sogar an die Stelle der Bundesregierung. Obgleich Handlungskompetenzen der Landesregierungen alles in allem nur gering sind, befinden sie sich im Vergleich zu ihren Landtagen immer noch in einem beträchtlichen strategischen Vorteil. Sie genießen einen immensen Informationsvorsprung, den sie durch die Mitwirkung im Bundesrat oder über ihre Verbindungsbüros bei der Europäischen Union erlangen. Die Asymmetrie des Wissens zwischen Landesregierungen und Landtagen dürfte deutlich ausgeprägter sein als zwischen Bundesregierung und Bundestag – nicht zuletzt wegen der im Vergleich zum Bundestag erheblich geringeren personellen Ausstattung der Landesparlamente.

Die Landtage waren in den letzten Jahren sicherlich bemüht, eigene europapolitische Kompetenzen aufzubauen. Trotzdem gibt es ein doch weit überwiegendes Urteil, wonach die Landesparlamente bislang eher wenig in europapolitische Fragen involviert sind (Reutter 2008: 331ff; von Blumenthal 2004: 220; Lhotta/Kettelhut 2004: 192).

Neben dem Informationsgefälle haben Landesregierungen noch einen weiteren Vorteil: Sie müssen die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts gewährleisten. Soweit sie dafür überhaupt die Zustimmung der Landtage benötigen, können sie sich dessen recht sicher sein. Weil die Umsetzung von Europäischem Recht an Fristen gebunden ist, deren Verletzung Strafzahlungen nach sich zieht, wird eine verantwortlich handelnde Opposition sich stets auf die Umsetzung von Europäischen Richtlinien einlassen. In Anbetracht der eindeutig Europa bejahenden Grundposition von CDU, CSU, SPD, FDP und Grünen ist infolgedessen davon auszugehen, dass auch jede Minderheitsregierung auch im Zweifel die Zustimmung dieser Parteien im Bundes- oder Landtag enthält.

Nicht nur in der Europapolitik sind Landesregierungen gegenüber ihren jeweiligen Landtagen im Vorteil, sondern auch in der „gewöhnlichen“ Landesgesetzgebung. Für einen gewissen Teil der Gesetze ist der Landesgesetzgeber nämlich ohnehin nur als „Hilfsorgan“ des Bundesgesetzgebers tätig (Reutter 2008: 246). Hier sind die Landesregierungen im vorherigen Gesetzgebungsverfahren durch den Bundesrat bereits beteiligt worden und können dort – ähnlich wie die Bundesregierung auf der europäischen Ebene – derart gestalterisch auf die Rahmengesetzgebung Einfluss nehmen, so dass der Landtag in Zugzwang gerät.

Der Bundesrat wird als Organ des Bundes aus den Landesregierungen heraus gebildet. Die Landesregierungen haben bei ihrem Abstimmungsverhalten freie Hand. Die Landtage besitzen allenfalls Konsultationsrechte im Vorfeld, die aber keine rechtlich bindende Wirkung auf das tatsächliche Abstimmungsverhalten der Regierungen entfalten. Die Bedeutung des Bundesrats kann für die Landespolitik gar nicht groß genug eingeschätzt werden. Zum einen hat es eine deutliche Kompetenzverlagerung zum Bund gegeben. Der Bund hat seine Rechte in der konkurrierenden Gesetzgebung sehr umfassend genutzt und sich darüber hinaus Gesetzgebungskompetenzen in neuen Politikfeldern gesichert. Als Kompensation weiteten die Länder die Mitwirkungsrechte im Bundesrat aus, falls sie sie nicht schon alleine wegen der in Artikel 83ff GG festgeschriebenen Zuständigkeit der Landesverwaltungen zur Ausführung der Gesetze eine Zustimmungspflicht besaßen. Profiteure dieser Zuständigkeitsverlagerung im politischen System waren die Landesregierungen, die zulasten der Länderparlamente erheblich an Einfluss und Bedeutung gewonnen haben, woran die Föderalismusreform I wohl wenig verändert hat (Schmidt 2010: 182, 218f; Schneider 2001a: 387; Ismayr 1999: 15; Steffani 1990: 42f; Reutter 2010). Hierüber droht das parlamentarische System in den Ländern schon seit Jahren ins Leere zu laufen, weil die Landesparlamente, anders als die Landesregierungen, massiv an Funktionen und Kompetenzen eingebüßt haben (Drapatz/Oppelland 1996: 127; Friedrich 1990: 35; Steffani 1990: 50f).

Die Schwäche der Landtage begünstigt hingegen die Landesregierungen und hier im Speziellen Minderheitsregierungen. Sie kann bei Bundesratsentscheidungen mit Verweis auf die Kernbereiche der exekutiven Eigenverantwortung oder aus der besonderen Verfassungsstellung des Bundesrats heraus Tolerierungspartner oder Stützungsfraktionen verdeutlichen, welche Folgen der Verzicht auf die exekutive Teilhabe hat. In einem zentralen Handlungsfeld der Länder, ihrer Mitwirkung im Bund, unterliegt die Regierung damit abseits des stets denkbaren Misstrauensvotums faktisch keiner wirksamen Kontrolle durch den Landtag.

Selbst wenn sich Landesregierungen für ihre Positionen im Bundesrat um Mehrheiten im Landtag bemühen würden, haben sie noch einen weiteren Vorteil. Die Verwaltungsstäbe der Ministerien sind mit der Materie bereits sehr frühzeitig vertraut und besitzen gegenüber dem Landtag einen bedeutsamen Informationsvorsprung. Außerdem erfährt die Ministerialbürokratie über den intergouvernementalen Austausch mit anderen Landesverwaltungen frühzeitig von den Umsetzungsbestrebungen in anderen Bundesländern. Gerade eine Minderheitsregierung kann dieses zum Anlass nehmen, um auf diesem Wege denjenigen Teil der Opposition, der in andere Länderregierungen eingebunden ist, daran zu erinnern, wie dort entschieden worden ist oder entschieden werden soll. Damit fällt der Opposition die Verweigerung der Zustimmung schwerer.

Neben dem Bundesrat gibt es noch rund 300 Gremien, in denen Bund und Ländern zusammenwirken, sowie rund 900 Formen institutionalisierter Zusammenarbeit der Länder untereinander, die ihrerseits zum Teil über eigene Stäbe und Verwaltungsapparate verfügen (Patzelt 2006: 118; Korte/Florack/Grunden 2006: 94; Laufer 1992: 173). In diesen agiert die Landesregierung in der Regel ebenfalls ohne Bindung an ein Votum des Landtags und stellt diesen hinterher meist vor vollendete Tatsachen, falls doch einmal dessen Zustimmung erforderlich wird. Da in diesen Gremien ein hoher Zwang zur einstimmigen Einigung besteht, besitzen die Landtage faktisch keinerlei Möglichkeiten, dort getroffene Entschei-

dungen zu widerrufen. Für die regierungstragenden Fraktionen wäre dieses ebenso inopportun wie für die oppositionellen Fraktionen, die über ihre Schwesterlandesverbände im Prinzip in diese Konsense eingebunden sind.

Die Verflechtungen mit der Bundes- und Europaebene begünstigen auf Landesebene eine starke Stellung der Regierungen und der von ihnen beherrschten Verwaltungen (Korte/Florack/Grunden 2006: 72; Drapatz/Oppelland 1996: 127). Anders als auf Bundesebene werden in der Regel keine zentralen Richtungsentscheidungen in den Landtagen gefällt, primär geht es um die Ausgestaltung des Verwaltungshandelns (Schneider 2001a: 398; Thaysen 2005: 42). Die damit verbundene Detailarbeit, die Landesregierungen und Landtage leisten, wirkt einer scharfen inhaltlichen Polarisierung der landespolitischen Themen entgegen, wenngleich diese Arbeit nicht minder politisch ist (siehe Decker 2004: 4). Durch die starke Bedeutung des Verwaltungshandelns für die Landesebene ist dem jeweiligen Parlament die Kompetenz für die Gesetzgebungsarbeit eher beschnitten. Die Landtage kontrollieren mehr und können weniger eigene Akzente steuern. Die starken Akteure sind die Landesregierungen, was der Durchsetzungsstärke einer Minderheitsregierung überaus förderlich ist.

Das gleiche gilt in den Bereichen, in denen durch Absprachen der Landesregierungen untereinander kodifiziertes Recht über Staatsverträge geschaffen wird. Wenn eine Landesregierung eine solche Übereinkunft abschließt, hängt dessen Ratifizierung gewöhnlich vom Landtag ab. Diesem bleibt aber keine wirkliche Alternative als die Zustimmung übrig (Reutter 2008: 317). Handelt es sich um einen Staatsvertrag zwischen den Bundesländern, so sind regelmäßig SPD und Union gleichermaßen eingebunden, weil sie stets an mehreren Landesregierungen beteiligt sind und auch eine oppositionelle Fraktion einer der Parteien über ihre regierenden Schwesterlandesverbände in die Pflicht genommen wird, dem Staatsvertrag zuzustimmen.

Handelt es sich um einen internationalen Staatsvertrag, gilt das gleiche, wobei hier einige Besonderheiten bestehen. So hängt die Zustimmung nicht alleine vom Landtag, sondern von der Bundesregierung ab, die ihr Einverständnis geben muss (Laufer 1992: 85). Eine Landesregierung, die konträr zur Bundesregierung zusammengesetzt ist, könnte hier im Einzelfall bereits Schwierigkeiten erfahren. Gleichwohl ist dieses kein Spezifikum von Minderheitsregierungen, sondern tangiert alle Landesregierungen.

Zu unterscheiden ist sicher die Qualität des Staatsvertrags. Im Wesentlichen lassen sich zwei Sorten vorfinden: Zum einen handelt es sich bei einem kleinen Teil um Abkommen mit dem Heiligen Stuhl, die das Verhältnis von Staat und Kirche zueinander regeln und tiefgreifend etwa in die Ausgestaltung der Schulstruktur eingreifen. Diese Verträge sind sehr grundlegend für das moderne Staatsverständnis und tangieren eine gesellschaftliche Konfliktlinie derart stark, dass hierbei keineswegs ein parteiübergreifender Konsens selbstverständlich ist. Zum anderen und zum weitaus größeren Teil betreffen die meisten Staatsverträge der Bundesländer Fragen der unmittelbaren Verwaltungszusammenarbeit. Gerade in Bundesländern, die unmittelbar an das Ausland angrenzen, werden einige Hoheitsrechte in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf zwischenstaatliche Institutionen verlagert (für Nordrhein-Westfalen siehe Korte/Florack/Grunden 2006: 73; für Rheinland-Pfalz siehe Kißener 2006: 202). Die Aushandlung der Staatsverträge selbst ist aus der legislativen Sphäre herausgehoben und erfolgt ausschließlich in der Exekutive. Die über den Staatsvertrag verbundenen Exekutiven arbeiten wie ein als-ob-Gesetzgeber und können sich der nachvollzogenen Zustimmung des Landtags sehr sicher sein. Eine anschließende Ablehnung im Landtag wäre ein Affront für die Partner, den sich die meisten in den Parlamenten vertretenen Parteien nicht leisten wollen. Dementsprechend sind hier die von den Landesregierungen vereinbarten Regelungen nicht wirklich vom Landtag rückholbar.

Problematisch kann das auf die Gesetzgebung wirkende intergouvernementale Regierungshandeln allerdings dann für Minderheitsregierungen werden, wenn im Landtag Parteien vertreten sind, die nirgendwo in exekutiver Funktion eingebunden sind, deren Stimmen jedoch für die Tolerierung von Minderheitsregierungen in zentralen Politikfeldern essenziell sind. Eine Minderheitsregierung kann sodann zwar immer noch davon ausgehen, für Staatsverträge oder Absprachen mit anderen Regierungen Mehrheiten im konkreten Einzelfall zu sichern. Sie verprellen damit möglicherweise jedoch ihren Tolerierungspartner.

Amtsbonus

Alle Minderheitsregierungen können – um nochmals eines von Herzogs Argument aufzugreifen – unter diesen Umständen darauf vertrauen, dass der Bundeskanzler oder der jeweilige Ministerpräsident einer Minderheitsregierung in aller Regel eine Popularität besitzen, die es einer Opposition sehr schwer macht, seine Politik zu blockieren. Dieses ist vor allem in den Ländern eine Machtressource von immenser Bedeutung: Ministerpräsidenten dominieren die Landespolitik in der öffentlichen Wahrnehmung weitaus mehr als der Bundeskanzler es auf Bundesebene vermag. Sie können durch geschicktes Handeln, den Typus des Machers als oberster Repräsentant der Regierung mit der Rolle des Landesvaters als Staatsoberhaupt des Bundeslandes kombinieren. Dadurch entsteht ein immenser Wettbewerbsvorteil für die späteren Wahlauseinandersetzungen mit der Opposition. Stets sprechen das Staatsoberhaupt und der Regierungschef in einer Person. Überdies stehen Landesregierungen stärker im medialen Fokus als die jeweilige Opposition im Landtag. Auf dieser Grundlage erlangen sie in allen landespolitischen Themen in der Regel eine strukturelle Meinungsführerschaft (Klecha/Munimus/Weinmann 2008: 284f; März 2006: 168f; Korte/Florack/Grunden 2006: 77, 113).

Eine Minderheitsregierung kann diese Vorteile beim Ringen mit dem Landtag um Mehrheiten in kontroversen Themenfeldern einsetzen. Setzt sich die Landesregierung nicht durch, muss sie noch nicht einmal

Neuwahlen fürchten, selbst wenn diese unausweichlich wären. Eine Minderheitsregierung ist nämlich stets in einem latenten Wahlkampf. Sie umwirbt den Landtag für ihre Mehrheiten und versucht zugleich die gesellschaftliche Kommunikation zu intensivieren, um darüber zusätzlich auf die Oppositionsfraktionen im Landtag einzuwirken. Dieses wissend, benötigt eine auf Obstruktion setzende Opposition eine sehr ausgefeilte Kommunikationsstrategie, die es ihr ermöglicht, gegen die vermutliche Popularität des Amtsinhabers und gegen die Allgegenwärtigkeit der Landesregierung ihre Vorstellungen darzulegen. Die bei Minderheitsregierungen durchaus drohende Gefahr von Neuwahlen wirkt möglicherweise also eher gegen eine destruktive Opposition im Landtag als gegen eine Minderheitsregierung.

Aus der besonderen staatsrechtlichen Stellung der Ministerpräsidenten als Regierungschef und Staatsoberhaupt ihres Bundeslandes resultiert noch eine zusätzliche Einwirkungsmöglichkeit auf die Gesetzgebungsarbeit der Parlamente in den Ländern. Außer Berlin weisen alle westdeutschen Länder sowie Mecklenburg-Vorpommern die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze der jeweiligen Landesregierung zu. Über das Ausfertigungsrecht kann eine Landesregierung ein nicht verfassungsgemäß zustande gekommenes oder ein verfassungswidriges Gesetz wenigstens vorläufig aufhalten. Auf Bundesebene ist dieses Recht dem Bundespräsidenten zugewiesen. Die Landesregierungen und in geringem Umfang der Bundespräsident können über ihre Verwaltungsapparate also grobe handwerkliche Fehler der Gesetzgebung offen legen oder schweren Verstößen des Parlaments entgegenwirken. Während dieses auf Bundesebene durchaus vereinzelt an symbolischen Fragestellungen vorkommt, war diese Regelung in den Ländern bislang meist belanglos. Sie könnte aber wichtig werden, wenn eine Minderheitsregierung im Parlament überstimmt wird.

Insgesamt braucht eine Minderheitsregierung für einen gewissen Teil ihrer Politik also nicht die Zustimmung des Parlaments. Speziell die Lan-

desregierungen haben durch den Zugriff auf den Verwaltungsapparat und die besondere Bedeutung der Verwaltungsarbeit in den Ländern einen strategischen Vorteil gegenüber dem Parlament. Dieses kommt einer Minderheitsregierung in besonderem Maße zugute. Sogar in vielen Politikfeldern, in denen die Regierung auf das Parlament angewiesen ist, kann sich eine Minderheitsregierung ihrer Mehrheiten relativ sicher sein.

Regierungsformate

Die exekutiven Vorteile relativieren das Argument der begrenzten Handlungsstärke einer Minderheitsregierung. Eine weitere Differenzierung ist möglich, wenn die verschiedenen Regierungskonstellationen betrachtet werden, unter denen Minderheitsregierungen möglich sind. Allgemein gilt nur, dass die Regierung und die sie tragenden Fraktionen mit einem Teil der Opposition zusammenwirken. Dieser Teil stützt die Arbeit der Regierung entweder oder toleriert sie bloß. Die Unterscheidung zwischen Stützung und Tolerierung ist elementar, weil sie zu verschiedenen Strategien des Koalitionsmanagements führt.

Eine Fraktion stützt die Regierung, wenn sie das Regierungsprogramm überwiegend billigt und gemeinsam mit den Regierungsfractionen die zentralen Gesetzgebungsvorhaben im Parlament durchsetzt. Eine stützende Fraktion lehnt zugleich aber die personelle Vertretung in der Regierung und die politische Verantwortung darüber ab (Steffani 1991: 25; Decker 2009b: 449). Stützt sich eine Minderheitsregierung dann dauerhaft auf einen verlässlichen Partner, kann sie fast so gut auf parlamentarische Mehrheiten zählen wie eine Mehrheitskoalition („Quasi-Koalitions-Modell“, Strohmeier 2009: 275). In diesem Fall wird dann eine exekutive Minderheits- durch eine legislative Mehrheitskoalition im Parlament getragen. Aus der vergleichenden Forschung ist bekannt, dass in diesem Fall eine umfassende schriftliche Vereinbarung zwischen den be-

teiligten Parteien ähnlich zentral für die Stabilität einer Regierung ist wie ansonsten das Format einer Mehrheitsregierung (Saalfeld 2010: 518). Demnach verwundert es nicht, dass feste Absprachen im legislativen Raum für die Arbeit von exekutiven Minderheitskoalitionen deren Stabilität deutlich erhöhen. Demzufolge kann eine so gestützte Regierung als stabil und durchsetzungsfähig gelten.

Die Mehrheiten kommen zustande, indem die stützende Partei durch Zustimmung die Mehrheit aktiv herbeiführt oder durch Enthaltung eine einfache oder relative Mehrheit der exekutiven Minderheit im legislativen Raum passiv hinnimmt. Im Gegenzug können Stützfraktionen sicher sein, dass sie in den aus ihrer Sicht essenziellen Politikfeldern ihren Einfluss geltend machen können und damit wichtige Teile ihrer eigenen Programmatik durchgesetzt bekommen. Solche legislativen Koalitionen oder Formen fester Tolerierung sind in Skandinavien vorwiegend üblich. Für diese Art der Minderheitsregierung kann Herzogs Urteil des „Zusammenbettelns einer Mehrheit“ mit Sicherheit nicht gelten.

Einer solchen gestützten legislativen Mehrheitskoalition sind einfache Tolerierungen gegenüberzustellen. Eine Tolerierungsfraktion zeichnet sich dadurch aus, dass sie koalitionsunfähig oder -unwillig ist, auf feste Absprachen verzichtet, aber Misstrauensanträge gegen die Regierung ebenfalls ablehnt (Steffani 1991: 25). Die Minderheitsregierung ist also lediglich geduldet von einer Parlamentsmehrheit. Das heißt, der Sturz der Regierung und die Installation einer alternativen Regierung unterbleibt, weil Kräfte außerhalb der Regierungsfractionen dafür Sorge tragen, dass keine anderen Mehrheiten zustande kommen; oder die vereinigte Opposition ist durch wechselseitige Ablehnung gemeinsam weniger handlungsfähig als eine entschlossen regierende Minderheit. Zugleich bestehen allerdings eben keine oder kaum Vereinbarungen zwischen den regierungstragenden Fraktionen und der Opposition über die angestrebte Politik. In diesem Fall bilden sich die Mehrheiten im Parlament von Fall zu Fall. Die Regierung kann dabei genauso gut regelmäßig

und in zentralen Politikfeldern überstimmt werden oder sich Mehrheiten bei anderen Parteien suchen als bei einem möglicherweise durch häufige Kooperation privilegierten Tolerierungspartner. Obschon sie gegenüber einer legislativen Mehrheitskoalition damit einen offenkundigen Nachteil aufweist, wird einer solchen Minderheitsregierung dennoch zuge-
traut, dass sie für die von ihr eingebrachten Gesetzesvorlagen in der Regel eine Mehrheit bekommen kann (Scharpf 2006: 266f). Dies setzt zugleich die Bereitschaft der Opposition an konstruktiver und kooperativer Gesetzgebungsarbeit voraus (ebd.: 317; Grunden 2009: 169).

Wie sich eine Minderheitsregierung genau parlamentarisch absichert, kann durchaus variieren. Eine tolerierte Regierung kann in bestimmten Fragen durchaus aktiv gestützt werden. Eine gestützte Minderheitsregierung kann in bestimmten Politikfeldern hingegen nur toleriert werden. Es ist ferner denkbar, dass eine Tolerierungsfraktion inhaltlich eine alternative Mehrheit in Sachfragen herbeiführt. Die Bandbreite ist jedenfalls sehr groß.

Neben der Binnenperspektive (Parlament-Regierung) ist die Außenperspektive (Regierung-Regierung) und ihre Rückwirkung auf die parlamentarische Stützung von besonderem Interesse. Einer Minderheitsregierung wird bezüglich intergouvernementaler Zusammenarbeit nur eine eingeschränkte Handlungsmöglichkeit zugesprochen. Gerade eine auf bloßer Duldung basierende Minderheitsregierung kann im Verhältnis zu anderen Regierungen und in supranationalen Organisationen wohl kaum Zusagen geben, wenn sie sich nicht der nachvollziehenden Zustimmung des Parlaments gewiss sein kann oder bei zu weitgehenden Zugeständnissen sogar ihren Sturz fürchten muss. Das könnte der Hintergrund sein, weswegen in den Ländern der Europäischen Union solche Formen der Regierungsbildung eher selten anzutreffen sind, mit einer bedeutenden Ausnahme, ebenfalls in Skandinavien – Dänemark (Decker 2009b: 450). Hier bedient sich die Regierung je nach Politikfeld unterschiedlicher Partner (Wirries 2010). Gelingt es einer Minderheitsregierung dabei

beständig mit wechselnden Mehrheiten zu regieren, handelt es sich „genaugenommen um eine Mehrheitsregierung“, deren Labilität indes unbestritten vorhanden ist (Paudtke 2005: 24). Bemerkenswert daran ist, dass dieses Modell der Duldung in Dänemark zu sehr stabilen Regierungen geführt hat, obwohl die Regierungen noch nicht einmal vor einem destruktiven Sturz im Parlament geschützt sind (Christiansen/Togebj 2006: 7). Amtiert eine Regierung nur auf Grund von Duldung, so müsste sie sich eigentlich in ihrer Handlungsfreiheiten stark beschränkt fühlen. Umso interessanter ist, dass die Regierungen in Dänemark ganz im Gegenteil dazu als sehr stabil gelten und je länger die Erfahrungen mit Minderheitsregierungen andauern, auch deren Stabilität gewachsen ist.

Für alle Punkte, in denen eine Minderheitsregierung unabhängig vom Parlament und seinen etwaigen Mehrheiten handelt, muss sie sich freilich im Klaren sein, dass sie möglicherweise den Preis für die parlamentarische Zustimmung erhöht, etwa in der Haushaltspolitik. Sie muss dann tatsächlich „sachwidrigste“ Kompensationen vornehmen (Herzog 2008). Es stellt sich allerdings die Frage, ob dieses in einer Mehrheitskoalitionsregierung wirklich anders wäre. Dort kann ein Regierungspartner ebenso gut vom Vorgehen einer anderen Partei brüskiert werden und dafür einen Ausgleich an anderer Stelle verlangen. Es ist außerdem geradezu das Wesen von Verhandlungen politischer Akteure durch Koppelgeschäfte oder Paketlösungen den Gesamtnutzen für alle Beteiligten zu maximieren (Scharpf 2006: 218f). Akteure, die dazu nicht in der Lage sind, erhalten aus ihrer Sicht mitunter oft suboptimale Ergebnisse (siehe dazu auch das Beispiel bei Klecha 2007a).

Mit Blick darauf gilt es genau zu unterscheiden, ob eine Regierung nur konstruktiv oder auch durch ein einfaches (destruktives) Misstrauensvotum abgelöst werden kann. Wenn der Sturz einer Regierung nur konstruktiv möglich ist, dürfte die Handlungssphäre einer Landesregierung im Bundesrat oder der Bundesregierung in der Europapolitik weitgehend unbegrenzt sein. Eine tolerierende Partei wird darauf nur Einfluss neh-

men können, wenn sie in die Regierung eintritt, wobei sie dann aber formal der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten oder den Mehrheitsverhältnissen im Kabinett unterliegt.

Ist der Sturz jedoch destruktiv möglich, könnte ein Tolerierungs- oder unter Umständen auch ein Stützungspartner das einfache Misstrauensvotum als Druckmittel einsetzen, um darüber das Abstimmungsverhalten einer Landesregierung im Bundesrat zu beeinflussen. Dazu könnte in einer Stützungs- oder Tolerierungsvereinbarung eine der Bundesratsklausel von Koalitionen äquivalente Formulierung aufgenommen werden. Das mag zwar staatsrechtswidrig sein, dürfte aber politisch durchaus zulässig. Dessen ungeachtet kann eine Landesregierung natürlich die Mehrheitsverhältnisse im Landtag freiwillig in ihre Erwägungen des Abstimmungsverhaltens im Bundesrat einbeziehen.

Vorliegende Befunde zu Minderheitsregierungen

Es gibt also etliche Varianten, innerhalb derer eine Minderheitsregierung Politik gestalten kann und bei der sie auf die Zustimmung des Parlaments entweder verzichtet oder sich einer nachträglichen Zustimmung recht sicher sein kann. Folgt man der einschlägigen Literatur, existieren weitere Einflussfaktoren, die den Erfolg einer Minderheitsregierung zusätzlich begünstigen. Dazu zählen etablierte Formen der politischen Kultur, bei der die Konsensorientierung aller Parteien es einer Minderheitsregierung erleichtern, ihr Programm parlamentarisch unterstützen zu lassen. Dieses dominiert eindeutig die Regierungstätigkeiten in Skandinavien (Christiansen/Togeby 2006; Jahn 2002: 51). In institutioneller Hinsicht ist die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament entscheidend. Im deutschen Regierungssystem wird von einem „positiven Parlamentarismus“ ausgegangen, wonach eine positive Mehrheit eine Regierung ins Amt bringt. Demgegenüber existiert in Skandinavien vorwiegend ein „negativer Parlamentarismus“, bei dem eine Regierung so lange im Amt bleibt,

bis sich eine Mehrheit im Parlament gegen sie stellt (Jahn 2002: 53). Die Regierung wird dort vom Monarchen oder vom Parlamentspräsidenten ernannt und bleibt im Amt, solange es keinen Beschluss des jeweiligen Parlaments gibt, ihr das Misstrauen auszusprechen (Strohmeier 2009: 270f). Dass eine Mehrheit im Parlament dieses möglicherweise erduldet und auf das Misstrauensvotum dezidiert verzichtet, resultiert zum Teil aus wahltaktischen Motiven einiger Parteien. Ihnen drohen bei aktiver Regierungsteilhabe möglicherweise – ja sogar relativ wahrscheinlich – Stimmenverluste bei dem nächsten Urngang. Sie scheuen also die aktive Regierungsteilhabe aus überaus rationalen Gründen. Dieses fällt ihnen umso leichter, je eher sie aus einer Oppositionshaltung heraus auf das Regierungshandeln einwirken können (Helms 2010: 162). Im negativen Parlamentarismus müssen sie überdies auch nicht an der Bildung der Regierung mitwirken, weil die Regierung ja von außen eingesetzt wird. Kurzum: Parteien, die eine Regierungsteilhabe scheuen, dulden eine Minderheitsregierung wahrscheinlich dann, wenn ihnen aus taktischen oder inhaltlichen Gründen ein bestimmender Einfluss in einem oder mehreren Politikfeldern zugesichert werden kann.

Die parlamentarische Demokratie mit ihrer Scheidung in Mehrheit und Minderheit bringt indes das Moment des Wettbewerbs in die parlamentarische Auseinandersetzung. Das Parlament tritt nicht als Ganzes der Regierung gegenüber, um diese zu kontrollieren, sondern öffentlich nur über die Opposition. Diese ist zugleich aber prinzipiell daran interessiert, den Sturz einer Regierung zu bewirken, um ihrerseits eine Regierung zu bilden. Sie ist schließlich hinsichtlich künftiger Wahlen die Alternative zur bestehenden Mehrheit. Die deutschen Landesverfassungen schreiben ihnen diese Aufgabe oftmals sehr explizit zu. Vor diesem Hintergrund liegt eine konstruktive Mitarbeit der Opposition in der Gesetzgebungsarbeit eigentlich nicht in deren Interessen, sie führt sogar zu verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich ihrer Stellung als Opposition. Bindet sich ein Teil der Opposition in Form fester Absprachen an die Regierung, verzichtet er dezidiert auf zustehende Rechte und Pflichten. Aus diesem

Grund erheben Staatsrechtler Bedenken gegen die Zuordnung der stützenden oder tolerierenden Parlamentsfraktionen zur Opposition (siehe die Verweise bei Reutter 2008: 190ff).

Politikwissenschaftlich wäre eine Zuordnung einer stützenden oder tolerierenden Fraktion zur Regierung ebenfalls ein denkbarer analytischer Ansatz. Im positiven Parlamentarismus muss eine Mehrheit schließlich aktiv zusammenwirken. Schert ein Teil dieser Mehrheit aus, hat die Regierung ihre ursprüngliche Legitimation verloren. Sie kann dann nur durch eine neue positive Mehrheit gestürzt werden. Wie gezeigt wurde, ist der negative Parlamentarismus leichter in der Lage, Mehrheiten unter Einschluss regierungsunwilliger Kräfte zu erlangen. Regierungsunwillige Kräfte erweitern dort die Handlungskraft einer Minderheitsregierung, wohingegen regierungsunwillige Kräfte im positiven Parlamentarismus die Bildung einer Regierung als solche eben einschränken. Nichtsdestotrotz könnte eine im positiven Parlamentarismus zustande gekommene Regierung wie eine im negativen Parlamentarismus agieren, wenn nach der Investitur der Regierung keine Mehrheiten gegen sie bestehen. Dieses Phänomen findet sich etwa dort, wo geschäftsführende Regierungen weiter amtieren und sich über diesen Weg Mehrheiten für ihre Gesetzesvorhaben sichern, während das Parlament sich als mehrheitsunfähig erweist, eine neue Regierung zu wählen.

Demgemäß ist also nicht alleine die politische Kultur ausschlaggebend, sondern das Verhältnis einer Regierung zum Parlament als solches. Deswegen können sogar stark polarisierte Parteiensysteme Minderheitsregierungen mit einer beträchtlichen Stabilität nicht nur hervorbringen, sondern ermöglichen überdies regelmäßig parlamentarische Mehrheiten selbst bei schwierigen Gesetzesvorhaben. So stützen sich die Regierungen in Spanien oftmals auf einige regionale Parteien, die aus der Stützung oder Tolerierung der Regierung Profit für ihre partikularen Interessen ziehen. Sie sind insofern berechenbar, weil sie spezifische Anliegen haben, deren Gewähr ausreichend ist für eine Stützung der übrigen Politik.

Dieses ist freilich kein Spezifikum von Minderheitsregierungen. Mehrheitsregierungen können solche Kräfte in die Regierungsarbeit gleichermaßen einbeziehen, wie es etwa in Israel gang und gäbe ist.

Neben der politischen Kultur und den spezifischen Interessen einzelner Parteien kommen natürlich über den Schutz vor einem einfachen Misstrauensvotum bestimmte verfassungsrechtliche Regelungen einer Minderheitsregierung durchaus entgegen. Als besonders wichtiges Disziplinierungsinstrument einer Regierung wird die Vertrauensfrage angesehen. Sie kann in die Auflösung des jeweiligen Parlaments einmünden, wenn nach dem Versagen des Vertrauens keine neue Regierung ins Amt gelangt. Eine Regierung kann – unabhängig von der Frage, ob sie eine Mehrheits- oder Minderheitsregierung ist – somit die Abgeordneten vor die Situation stellen, in der diese zu entscheiden haben, ob sie einer Regierung folgen oder sich dem Wählervotum stellen. Gerade für Minderheitsregierungen, die sich ihrer gesellschaftlichen Unterstützung sicher sind, dürften Neuwahlen entsprechend attraktiv erscheinen, wohingegen diejenigen Teile der Opposition, welche sich durch die partielle Zusammenarbeit mit der Minderheitsregierung Einflüsse und Vorteile sichern, dadurch erhebliche Nachteile erleiden können.

Trotz dieser durchaus interessanten Beobachtungen aus dem In- und Ausland wie aus den Forschungsdebatten sind Minderheitsregierungen in den deutschen Parteien überaus unpopulär. Ihre Zurückhaltung deckt sich mit den Ansichten der Rechts- und die Politikwissenschaft. Beide Fachdomänen sehen Minderheitsregierungen aus grundsätzlichen Erwägungen heraus sehr kritisch. Ein Teil der Staatsrechtslehre spricht unverblümt von einer „Pervertierung des parlamentarischen Regierungssystems“ (Tettinger 2002: 816).

Ein nicht unbedeutender Teil der deutschen Politikwissenschaft stuft Minderheitsregierungen als Krisensymptom parlamentarischer Systeme (v. Beyme 1970), als „Schreckensszenario“ (Veen 1996) oder gar als demo-

kratietheoretisch unhaltbaren Zustand (Steffani 1997) ein. Dieser Einschätzung folgend, werden die bisherigen Beispiele in Deutschland pauschal als „gescheiterte Experimente“ angesehen (Korte/Florack/Grunden 2006: 104f) und derartige Optionen für die Bundesebene grundlegend als „unrealistisch wie politisch abwegig“ erachtet (Jesse 1998: 473). Demgegenüber zeigt sich mit dezidiertem Verweis auf Skandinavien ein anderer Teil der Politikwissenschaft durchaus offen für diesen Weg (Renzsch/Schieren 1997; Decker 2007; Decker 2009b; Decker 2009a; Walter 2008: 242f; Birsl 2010). Einige der früheren Kritiker haben zwischenzeitlich ihr vormals harsches Urteil relativiert (v. Beyme 1999: 475ff). Zwischen diesen beiden Meinungspolen bewegen sich in der Debatte noch jene Beiträge, die sich weniger von grundsätzlichen Erwägungen heraus leiten lassen, sondern die schlicht auf die geringe Zahl an Minderheitsregierungen in Deutschland verweisen (siehe Schroeder/Albert/Neumann 2008: 54; Schmidt 2010: 97). Diese Position stuft die gesamte Thematik damit als irrelevant ein. Dem ist entgegen zu halten, dass im nun etablierten Parteiensystem mit regelmäßig fünf Fraktionen bei begrenzter Koalitionsbereitschaft einzelner Akteure zueinander Minderheitsregierungen unter Umständen eher der Weg geebnet wird als bislang.

Fragestellung und Vorgehensweise

Um eine Vorstellung davon zu gewinnen, wie und in welchem Umfang Minderheitsregierungen in Deutschland denkbar sind, bedarf es einer differenzierten Analyse des Themas. Diesem kann man sich über die Verfassungen der Länder wie über das Grundgesetz nähern. Tatsächlich existieren in den Verfassungstexten einige bisher nebensächliche Vorschriften, die sich mit der Regierungsbildung und der Arbeit von Regierungen befassen. Gerade in der Entstehungszeit der Landesverfassungen nach 1945 und darüber hinaus bei den Verfassungsrevisionen nach 1990 in Ost- und Westdeutschland sind die Erfahrungen aus der Weimarer Republik in die Arbeit der verfassungsgebenden Versammlungen einge-

flossen. Instabile Minderheits- wie Mehrheitsregierungen auf Reichsebene, längere Zeitspannen geschäftsführende Landesregierungen und destruktive Mehrheiten in den Parlamenten hinterließen in den Verfassungstexten ihre Spuren. Kommt es nun unter den Bedingungen eines politischen Systems mit fünf oder mehr Parteien zu Minderheitsregierungen, können diese versunkenen Bestandteile der Verfassungen wieder an Relevanz gewinnen und das praktische Arbeiten der so etablierten Regierungen ganz maßgeblich beeinflussen. Diese hier gemeinten versunkenen Bestandteile beziehen sich größtenteils auf die Kreationsfunktion, also die Wahl der Regierung durch das Parlament. Sie betreffen zudem die Kontrollfunktionen einschließlich des Rechts zur Abberufung von Regierungen und sie thematisieren eine Reihe von Vorschriften über das wechselseitige Verhältnis von Exekutive und Legislative.

Gegenwärtig liegen zwar etliche Gesamtdarstellungen zum Regierungssystem der Bundesrepublik (etwa Schmidt 2010; Rudzio 2003; Sontheimer/Bleek 1999) oder zur Funktionsweise der Länderparlamente unter Einschluss der Regierungsbildung vor (Mielke/Reutter 2004; Reutter 2008). Der politikwissenschaftliche Blick ist vor dem Hintergrund der Empirie in Deutschland bislang aber berechtigterweise sehr fest auf die bisherige, weit überwiegend mehrheitsdemokratische Regierungsform gerichtet. Im Gegensatz dazu hat die staatsrechtliche Literatur Minderheitsregierungen eingehender bewertet (z.B. Herzog 1983; Puhl 1986; Finkelnburg 1982). In Ermangelung einer breiten empirischen Basis stützen sich solche Überlegungen maßgeblich auf die Verfassungstexte der Länder.

Insgesamt wird der Verfassungslage in den Ländern mittlerweile eine Annäherung zueinander hinsichtlich Wortlaut und politischer Praxis attestiert (Decker 2004: 5f). Gleichwohl bestehen gerade bei der Wahl und Investitur der Landesregierung bemerkenswerte Unterschiede (Reutter 2008: 199). Je nach Art der zu meisternden Hürden dürfte es abhängen, wie stabil und verlässlich Minderheitsregierungen ihre Arbeit verrichten können.

Anhand des Grundgesetzes und der 16 Länderverfassungen wird erörtert, welche Möglichkeiten zur Bildung von Minderheitsregierungen bestehen und welchen besonderen Schwierigkeiten diese bei der Wahl sowie ihrer Arbeit ausgesetzt sind. Ergänzend werden spezifische Regelungen betreffend der Handlungsmöglichkeiten der Regierungen diskutiert, die über die bereits skizzierten hinausgehen oder von diesen allgemeinen Darlegungen mit Blick auf die Wirkung von Minderheitsregierungen wesentlich abweichen. Schließlich werden die bisherigen Erfahrungen mit allen Minderheitsregierungen dargestellt. Aufgegriffen werden nicht nur die acht bereits skizzierten originären Minderheitsregierungen, sondern auch alle weiteren Minderheitsregierungen. Der Einbezug dieser empirischen Beispiele ist relevant, um darüber Erkenntnisse zu gewinnen, inwiefern die Verfassungswirklichkeit den Wortlaut der Verfassungen bereits ergänzt hat. Das Vorgehen ist primär deskriptiv, eine vergleichende Analyse diskutiert die Ergebnisse abschließend.

Bundesebene

Die Wahl der Bundesregierung reflektiert in besonderem Maße die Situation in der Weimarer Republik. Das semi-präsidentielle System der Weimarer Republik stützte den Reichskanzler auf das Vertrauen des Reichspräsidenten und des Reichstags. Da dem Reichstag keine Kreationsfunktion zugebilligt wurde, dieser dafür jederzeit den Sturz einer Regierung bewirken konnte, war die Stellung des Kanzlers vergleichsweise schwach. Selbst die Möglichkeit, quasi diktatorisch durch Artikel 48 WRV über den Präsidenten zu regieren, war stets an eine parlamentarische Kontrolle gebunden. Die Weimarer Verfassung schuf zwei starke Elemente, das nahezu allmächtige Parlament auf der einen Seite und den Reichspräsidenten als ebenso mächtiges Gegengewicht. Die eigentliche Regierung war gegenüber diesen beiden Institutionen ausgesprochen schwach. Die Instabilität der Regierungen trug durchaus beträchtlich zum Ende der ersten Demokratie bei.

Das Grundgesetz reagierte auf diese Erfahrungen und verarbeitete das Scheitern der Weimarer Republik „teilweise kurzfristig“ (v. Alemann 1996: 496). Es unterscheidet sich bezüglich der Bildung einer Regierung und ihrer Stellung gegenüber dem Parlament jedenfalls beträchtlich vom Weimarer Vorbild. Vor allem die Person des Kanzlers ist massiv gestärkt und zwar gleichermaßen gegenüber dem Bundespräsidenten wie gegenüber dem Parlament.

Bildung und Sturz der Bundesregierung

Die Bildung einer Bundesregierung erfolgt in erster Linie über die Wahl eines Bundeskanzlers. Dieser ist die einzige Person der Bundesregierung, die direkt vom Bundestag gewählt wird. Das Grundgesetz sieht dafür ein

dreistufiges Wahlverfahren vor. Im ersten Schritt stimmt der Bundestag in geheimer Abstimmung gemäß Artikel 63 I GG über einen Vorschlag des Bundespräsidenten ab. Dieser ist in seiner Entscheidung, wen er vorschlägt, in juristischer Hinsicht vollkommen frei. Politisch bezieht er nichtsdestoweniger immer die Mehrheitsverhältnisse und avisierten Koalitionen im Bundestag ein. Bislang hat jeder Bundespräsident so Vorschläge unterbreiten können, die tatsächlich auf eine Mehrheit im Bundestag hoffen konnten und diese anschließend auch stets erzielten. Der Bundespräsident ist hierbei immer klug beraten gewesen, sich an den tatsächlichen Mehrheiten zu orientieren. Verliert nämlich sein Personalvorschlag die Abstimmung, so hat der Deutsche Bundestag selber die Möglichkeit binnen vierzehn Tagen in beliebig vielen Wahlgängen einen Bundeskanzler zu wählen. Wenn ihm dieses währenddessen mit absoluter Mehrheit gelingt, so muss der Präsident den so gewählten Kandidaten zum Bundeskanzler ernennen. Die Anforderung, das parlamentarische Vertrauen einer Regierung grundsätzlich von einer absoluten Mehrheit im Parlament abhängig zu machen, ist in Europa eher selten anzutreffen. Nur einige osteuropäische Staaten sowie Spanien und Belgien kennen vergleichbare Regelungen (Strohmeier 2009: 270; Ismayr 1999: 22). Das Grundgesetz beugt damit bereits sehr deutlich der Bildung einer Minderheitsregierung vor. Dieses wird dadurch unterstrichen, dass der Bundestag nach Ablauf der zwei Wochen seiner Auflösung entgegensieht, wenn er sich bis dahin immer noch als mehrheitsunfähig erweist. Sodann kommt es nämlich im dritten Schritt unverzüglich zu einem weiteren und letzten Wahlgang. Erreicht auch diesmal kein Kandidat die Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestags, so ist zwar gewählt, wer die meisten Stimmen auf sich vereint, dieser ist jedoch noch nicht Bundeskanzler.

Obwohl der Bundestag also am Ende des Wahlverfahrens immer einen Kanzler wählt, wird die endgültige Regierungsbildung davon abhängig gemacht, ob die Regierung als stabil anzusehen ist. Dieses wird durchgängig als gegeben angesehen, wenn der Gewählte das Vertrauen der Mehrheit der Abgeordneten genießt, er also im Wahlakt demonstrieren kann,

dass er sich auf eine solche Mehrheit stützen kann. Dabei wird ausdrücklich nicht festgelegt, wie diese Mehrheit zustande kommt. Eine exekutive Minderheitsregierung, die sich alleine für diesen Wahlakt auf eine legislative Mehrheitskoalition stützen kann, vermag also ihren Kandidaten durchzusetzen und erzwingt die anschließende Ernennung durch den Bundespräsidenten. Damit ist freilich keine Feststellung darüber getroffen, ob diese legislative Koalition nur eine ad hoc-Koalition zur Wahl des Kanzlers war oder ob es sich um eine nachhaltig belastbare und damit stabile Mehrheitskoalition für die Gesetzgebungsarbeit handelt. Alleine die Kanzlerwahl ist durch das Grundgesetz geregelt und wird nach der anzuwendenden Geschäftsordnung des Bundestags geheim vollzogen. Einer Minderheitsregierung genügt bei dieser Wahl also eine verdeckte absolute Mehrheit im Parlament, um in jedem Fall ins Amt zu gelangen.

Schwierig wird es, wenn die legislative Koalition keine absolute Mehrheit besitzt und diese auch nicht für die Wahl des Kanzlers ad hoc herbeiführen kann. Wenn sie jedoch eine relative Mehrheit im entscheidenden Wahlgang zustande bringt und darüber ihren Kandidaten bei der Wahl im Deutschen Bundestag durchsetzt, ist in Artikel 63 III GG eine besondere Hürde gesetzt. Dem Bundespräsidenten wird es in sein freies Ermessen gestellt, ob er binnen sieben Tagen den so Gewählten zum neuen Kanzler ernennt oder ob er den Bundestag auflöst. Seinen Erwägungen soll zugrunde liegen, ob er mit dem gewählten Minderheitskanzler stabile Mehrheitsverhältnisse erwartet oder ob diese sich anderenfalls durch Neuwahlen herbeiführen ließen (Hermes 2006: 1437; Paudtke 2005: 51; Puhl 1986: 44). Dass Neuwahlen des Bundestags eine Veränderung der Mehrheitsverhältnisse erwarten lassen, bezweifelt Roman Herzog und hält es daher für wider der „politischen Ratio“ die Ernennung eines so gewählten Minderheitenkanzlers zu verweigern (Herzog 1983: Rn. 41f.; ähnlich Herzog 2000: 35).

Das Grundgesetz verlangt also für die Wahl eines Bundeskanzlers eine auskömmliche Mehrheit, am besten eine absolute Mehrheit im Bundes-

tag. In diesem Fall kommt die Wahl eines neuen Bundeskanzlers zustande und er vermag stets, eine Regierung zu bilden. Die Voraussetzung der auskömmlichen Mehrheit ist aber bei einer relativen Mehrheit nur gegeben, wenn der Bundespräsident dieses billigt.

Ein gewählter und ernannter Bundeskanzler soll in seiner Funktion vor einem Mehrheitsverlust im Bundestag geschützt werden. Jeder Bundeskanzler kann nur durch eine absolute Mehrheit im Deutschen Bundestag bei gleichzeitiger Wahl einer Nachfolgers gestürzt werden (Artikel 67 I GG). Weder können einzelne Minister durch das Parlament oder den Präsidenten abberufen werden, noch kann der Bundestag anderweitig mit Rechtsfolge sein Misstrauen gegenüber der Regierung ausdrücken. Wenn ein Bundeskanzler keine Mehrheit im Bundestag (mehr) besitzt, soll nicht die Regierung in die Krise geraten, sondern das zu einer neuen Mehrheit unfähige Parlament (Paudtke 2005: 23). Die Stabilität des politischen Systems wird also von der Beständigkeit der Regierung abhängig gemacht.

Der Parlamentarische Rat hatte sich in dieser Frage von den Erwägungen leiten lassen, die der Konvent von Herrenchiemsee bereits vorgenommen hatte. Er verwarf damit andere Vorschläge, die einen Sturz der Regierung für die Dauer einer Wahlperiode sogar ganz ausschließen wollten (Bommarius 2009: 196; Feldkamp 1998: 73f.; Görtemaker 1999: 65). Die kritische Reflexion auf die Weimarer Republik war unvermeidbar. Der Sturz jedes Regierungsmitglieds war währenddessen stets möglich und bedurfte keiner konstruktiven und damit alternativen Mehrheit. Der Artikel 67 GG ist somit der wohl sichtbarste Ausdruck, dass das Grundgesetz auf eine stabile parlamentarische Demokratie abzielt (Hesselberger 1995: 247). Stabilität meint hierbei eigentlich die mehrheitliche Unterstützung einer Regierung und ihres Programms. Sie wird aber immerhin genügend gewährleistet, in dem die Regierung vor einem einfachen Sturz geschützt wird.

Ein gewählter und ernannter Kanzler bleibt ohne eigenen Rücktritt folglich in der gleichen Legislaturperiode so lange im Amt, bis ein neuer Kanzler eine absolute Mehrheit im Bundestag besitzt. Dies gilt auch für einen nach Artikel 63 IV GG mit relativer Mehrheit gewählten und vom Bundespräsidenten ernannten Bundeskanzler. Das heißt, eine Minderheitsregierung, die sich auf keine Mehrheit der Mandate im Bundestag bei der Wahl des Bundeskanzlers stützen kann, ist lediglich davon abhängig, ob der Bundespräsident sie ernennt oder nicht. Danach ist eine Bundesregierung im Amt, solange keine Mehrheit für einen anderen Kanzler vorhanden ist oder bis nach dem erstmaligen Zusammentritt eines neuen Bundestages das Wahlverfahren von Neuem beginnt.

Kraft seiner Richtlinienkompetenz entscheidet der Bundeskanzler de jure alleine über Ressortzuschnitt der Ministerien (Gramm/Pieper 2010: 303). Für die Auswahl der Minister liegt das Vorschlagsrecht ebenfalls beim Bundeskanzler, der freilich in der Praxis die in der Regierungspartei beziehungsweise zwischen den Regierungsparteien getroffenen Absprachen beachtet. Die Minister werden daraufhin durch den Präsidenten ernannt (Artikel 64 GG) und sind also nur mittelbar über die Person des Bundeskanzlers an das Parlament und seine Mehrheitsverhältnisse rückgekoppelt (Hesselberger 1995: 243). Der Bundestag besitzt hierbei per se keinerlei Kompetenzen. Nach Gewohnheitsrecht wird dem Bundespräsidenten kein Einfluss auf die Kabinettsliste zugebilligt. Allerdings könnte er die Installation einer Minderheitsregierung, die mit relativer Mehrheit nach Artikel 63 IV GG im Bundestag gewählt wurde, von der personellen Zusammensetzung der Regierung abhängig machen. Dass der Bundespräsident überhaupt ein Recht hat, in die Auswahl der Minister und Staatssekretäre wirklich einzugreifen, wird gemeinhin bestritten (Gramm/Pieper 2010: 298; Liesegang 1983: 865; zweifelnd Degenhart 2000: 205). Allerdings existieren drei Fälle, in denen die Bundespräsidenten dieses Recht leidlich erfolgreich für sich reklamiert haben. Theodor Heuss verhinderte 1953 die neuerliche Ernennung von Thomas Dehler zum Bundesjustizminister. Heinrich Lübke und Gustav Heinemann

widersetzten sich immerhin erfolgreich der Bestellung von Staatssekretären (Scholz/Süskind 2004: 130, 179; Becker 1976). Im konkreten Fall, eine Minderheitsregierung zu ernennen, wird es nach herrschender Staatsrechtslehre abgelehnt, dass der Bundespräsident seine Entscheidung mit Bedingungen gegenüber dem mit relativer Mehrheit gewählten Kandidaten verknüpft (Puhl 1986: 45). Dennoch dürfte solch ein Geschäft politisch kaum auszuschließen sein.

Trotz der deutlichen Präferenz für Mehrheitsregierungen sind Minderheitsregierungen ohne legislative absolute Mehrheit möglich. Scheitert die eigentliche Wahl eines Kanzlers mit der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestags, kommt es am Ende auf den Bundespräsidenten an.

Zum obigen Verfahren, eine Minderheitsregierung zu bilden, bestehen zwei weitere Alternativen. Die eine resultiert aus dem Verlust einer parlamentarischen Mehrheit einer Mehrheitsregierung. Sie ist hiernach nur noch als Minderheitsregierung im Amt und kann lediglich durch eine neue positive Parlamentsmehrheit gestützt werden. Ihre weitere Stabilität gründet sie auf der zeitweiligen oder dauerhaften Mehrheitsunfähigkeit des Bundestags. Daneben existiert eine weitere wacklige Alternative. Nach Artikel 69 II GG endet die Amtszeit der Bundesregierung mit dem Zusammentreten eines neuen Bundestages. Zugleich ist nach Artikel 69 III GG der Kanzler auf Ersuchen des Bundespräsidenten verpflichtet, die Amtsgeschäfte bis zur Ernennung eines Nachfolgers fortzuführen. Für gewöhnlich handelt es sich hierbei um einen Zeitraum von wenigen Tagen oder Wochen. Unmittelbar aus dem Grundgesetz ergeben sich für den Bundespräsidenten keine Fristen, innerhalb derer er einen Vorschlag für die Kanzlerwahl unterbreiten muss. Er könnte eine Minderheitsregierung quasi gegen das Parlament einsetzen, indem er die vorherige Regierung im Amt belässt und keinen Vorschlag zur Wahl unterbreitet oder indem er einen Vorschlag mit dem Hinweis auf laufende Sondierungen hinauszögert. Ein großer Teil des Staatsrechts geht davon aus, dass

der Bundespräsident dann wohl nach drei bis sechs Wochen sein Vorschlagsrecht verwirken würde (Pieroth 1992: 553; Paudtke 2005: 40); der Bundestag notfalls also unmittelbar mit der Wahl eines Kanzlers anfangen kann.

Der Bundespräsident ist demnach nicht in der Lage, durch den faktischen Verzicht auf sein Vorschlagsrecht wirklich eine Minderheitsregierung zu installieren. Ein so inthronisierter Kanzler wäre nicht nur wegen der fraglichen Legitimität des Verfahrens geschwächt, er besäße wohl auch nicht die Option, die Vertrauensfrage mit ihren so eminent wichtigen Rechtsfolgen zu stellen. Er rief dadurch allerdings Verhältnisse hervor, die das Parlament zwingen, seine Mehrheitsfähigkeit herzustellen oder andernfalls seiner Auflösung entgegenzusehen.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Jede Bundesregierung, egal ob sie mit Mehrheit oder Minderheit ins Amt gelangt ist, benötigt für die Gesetzgebung Mehrheiten im Deutschen Bundestag. Dieses gilt vor allem für den Erlass eines Haushaltsgesetzes.

Unter den Bedingungen der Verschränkung von Parlamentsmehrheit und Regierung ist eine Regierung relativ frei handlungsfähig und muss wenig Rücksicht auf den Bundestag nehmen, weil sie sich ihrer Mehrheiten dort stets gewiss sein kann. Umso mehr muss sie die Mehrheiten im Bundesrat im Auge behalten. Bei einer Minderheitsregierung kann das dazu führen, dass sie sich gleich zwei potenziell destruktiven Mehrheiten gegenüber sieht. Das Grundgesetz kennt indes Disziplinierungsmittel, die für Minderheitsregierungen sinnvoll sein können, jedoch eigentlich nur in Bezug auf den Bundestag Wirkung entfalten. So kann der Bundeskanzler nach Artikel 68 die Vertrauensfrage stellen. Er ersucht den Bundestag, ihm in offener Abstimmung mit der Mehrheit seiner Mitglieder das Vertrauen auszusprechen. Versagt ihm der Bundestag die Zustimmung, so

eröffnen sich für den Bundeskanzler zwei Optionen, die er nutzen kann, aber nicht nutzen muss. In beiden Fällen ist er von der Kooperation mit dem Bundespräsidenten abhängig.

Er kann zum einen den Bundespräsidenten ersuchen, den Deutschen Bundestag aufzulösen. Der Bundestag kann ihm nur durch die Wahl eines neuen Kanzlers mit Mehrheit der Mandatsträger zuvorkommen. Verkürzt gesagt, verlangt der Bundeskanzler vom Bundestag, eine personelle Alternative zum Kanzler zu finden. Hat er diese nicht, so mündet die Ablehnung der Vertrauensfrage in die Auflösung des Bundestags ein, sofern der Bundeskanzler es beantragt und der Bundespräsident dieses nachvollzieht. Deswegen kann dieses Instrument dem Bundeskanzler einer Minderheitsregierung dann besonders nützlich sein, wenn er sich durch die vorgezogenen Neuwahlen klare Verhältnisse im Parlament verspricht. Er wird dieses Instrument freilich nur einsetzen, wenn keine alternative Mehrheit im Deutschen Bundestag vorliegt. Sofern diese jedoch existiert, dürfte sie ihrerseits ohnehin bereits den Weg des konstruktiven Misstrauensvotums beschreiten. Der Kanzler kann möglicherweise dieses durch die Vertrauensfrage beschleunigen. Entscheidend ist, dass der Bundeskanzler zunächst alleiniger Herr des Verfahrens ist. Er alleine befindet, ob er den Vertrauensantrag stellt oder nicht. An ihm allein liegt es, ob er dem Bundespräsidenten die Auflösung des Bundestags vorschlägt. Dazu bedarf es neben der fehlenden Mehrheit in der Vertrauensabstimmung an hinreichenden Gründen, welche die Kräfteverhältnisse im Bundestag und damit die Handlungsfähigkeit des Kanzlers beschränken (Hesselberger 1995: 249).

Mangels eines Selbstaufhebungsrechts war die Vertrauensfrage 1983 und 2005 schon „unecht“ genutzt worden, um den Deutschen Bundestag aufzulösen. Die damals vom Verfassungsgericht gebilligten und in der rechts- wie politikwissenschaftlichen Debatte (siehe Reutter 2005) nicht unumstrittenen Argumentationen der damaligen Kanzler Helmut Kohl (CDU) und Gerhard Schröder (SPD) dürften bei einer Minderheitsre-

gierung problemlos gegeben sein. Zugleich bedeutet die Verfahrensherrschaft des Kanzlers, dass für den Bundestag selbst keinen Umgehungstatbestand besteht, um die Amtszeit einer Regierung durch Neuwahlen vorzeitig und damit destruktiv zu beenden.

Die Vertrauensfrage kann aus Sicht des Kanzlers dazu genutzt werden, einen Tolerierungspartner im Parlament oder abweichenden Kräfte in einer Mehrheitskoalition ihres Druckpotenzials zu entledigen. Dieses gilt insbesondere dann, wenn der Bundeskanzler die Abstimmung sogar mit einer Sachfrage verknüpft. Stellt der Kanzler einer Minderheitsregierung auf die Vertrauensfrage, muss sich insbesondere ein Tolerierungspartner entscheiden: Nimmt dieser – eine zuvor ablehnende Position zur Sachfrage vorausgesetzt – den faktischen Sturz der Regierung ebenso wie Neuwahlen in Kauf nimmt oder unterstützt er die Regierung, um seine Verhandlungsposition bei anderen Sachfragen noch zu erhalten. Durch die Vertrauensfrage demonstriert der Kanzler einer ihn stützenden beziehungsweise tolerierenden Mehrheit seine Richtlinienkompetenz. Das Parlament ist souverän und hat es in der Abstimmung durch Ablehnung in der Hand, dieses im konkreten Fall zu missbilligen. Dann wird der vorhandene Konflikt zwischen Kanzler und Parlamentsmehrheit anderweitig nämlich über Neuwahlen zum Deutschen Bundestag entschieden.

Verzichtet der Bundeskanzler auf den Auflösungsantrag oder lehnt der Bundespräsident diesen ab, kann der Deutsche Bundestag in Gänze noch Gefahr laufen, sich temporär zu entmachten. Das Grundgesetz hält nämlich die noch nie genutzte Regelung des Artikels 81 GG bereit, den so genannten Gesetzgebungsnotstand. Die Bundesregierung kann dann mit Zustimmung des Bundespräsidenten und des Bundesrates für ein halbes Jahr den Bundestag von der Gesetzgebungsarbeit suspendieren. Die Bundesregierung ist in diesem Zeitraum berechtigt, dem Bundestag abzuverlangen, jede Gesetzesvorlage, welche die Regierung als dringlich erachtet, unverändert und umgehend passieren zu lassen. Wenn sich der Bundestag dem verweigert, können die Gesetzesvorlagen ersatzweise

allein vom Bundesrat beschlossen werden. Jeder Bundeskanzler kann im Verlaufe seiner Amtszeit dieses Instrument nur ein Mal nutzen. Wird die gleiche Person als Kanzler wiedergewählt, steht ihr das Recht erneut ein Mal zur Verfügung. Faktisch kann der Bundeskanzler einer Minderheitsregierung, welche wenigstens über eine Mehrheit im Bundesrat verfügt, damit den Bundestag für ein halbes Jahr entmachten, es sei denn die destruktive Parlamentsmehrheit wandelt sich wieder in eine konstruktive und wählt einen neuen Kanzler.

Mit diesem Instrument hat das Grundgesetz eine deutlich modifizierte Fassung des Notstandsartikels 48 WRV erhalten. In der Weimarer Reichsverfassung hatte der Reichspräsident die Möglichkeit, Notverordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen. Der Reichspräsident war damit ein eigener Gesetzgeber, der darüber sogar die Verfassung durchbrechen konnte. Anders als im Grundgesetz war damit der Reichstag noch nicht entmachtet, sondern besaß die Möglichkeit, die Verordnung jederzeit wieder aufzuheben. Ein destruktiv agierendes Parlament konnte so jede Gesetzgebung blockieren. Der Reichspräsident konnte seinerseits dennoch ohne wirksames Kontrollgremium agieren, weil er die Möglichkeit besaß, den Reichstag jederzeit aufzulösen. Mit anderen Worten: Das Letztentscheidungsrecht des Reichstags war eine Schimäre, weil es vom Reichspräsidenten ausgekontert werden konnte. Dem stellt das Grundgesetz die parlamentarische Bindung jedweder Gesetzgebung entgegen und betont den föderativen Charakter des Bundes.

Wenn der Bund mit seinem zentralen Gesetzgebungsorgan Bundestag nicht in der Lage ist, die Gesetzesarbeit zu leisten, welche die Regierung als notwendig erachtet, so fällt die Rolle des Gesetzgebers an die Länder zurück, wobei nur das Bundesorgan Bundesrat Bundesrecht setzen kann. Durch die zeitliche Begrenzung des Verfahrens und der strikten Regelung, dass jeder Kanzler nur ein Mal von diesem Instrument Gebrauch machen darf, wird es als absolute Ausnahme angesehen.

Deutlich wird an dieser Konstruktion, dass eine Minderheitsregierung noch stärker als eine Mehrheitsregierung stets die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und damit in den Bundesländern im Blick haben muss. Verfügt die Bundesregierung nämlich über keine Mehrheit im Bundesrat, scheidet nicht nur die Möglichkeit des Gesetzgebungsnotstands aus. Vielmehr ergibt sich für die Bundesregierung eine zusätzliche Erschwernis bei Gesetzen, die im Bundesrat zustimmungspflichtig sind beziehungsweise gegen die der Bundesrat Einspruch einlegen kann. Der Bundesrat ist grundsätzlich frei, gegen jedwedes Gesetz seinen Widerspruch einzulegen. Sofern die Gesetze nicht zustimmungspflichtig sind, kann indes der Bundestag diesen Einspruch mit der Mehrheit seiner Mitglieder, also der Kanzlermehrheit, zurückweisen. Wird der Einspruch allerdings mit Zweidrittelmehrheit im Bundesrat gefasst, ist das gleiche Quorum im Bundestag erforderlich, um diesen zurückzuweisen. Daraus folgt: Eine Regierung, die im Bundestag über keine absolute Mehrheit für Gesetzesvorhaben verfügt und eine gegnerische Mehrheit im Bundesrat gegen sich hat, läuft latent Gefahr, ihre gesetzgeberische Agenda nicht umsetzen zu können. Wenn Bundestag und Bundesrat Gesetze gegen den Willen der Bundesregierung beschließen, kann sie gegenüber dagegen allenfalls Widerspruch nach Artikel 113 GG einlegen und damit deren Rechtswirksamkeit hemmen. Voraussetzung ist, dass die Gesetze haushaltswirksam sind oder werden. Insbesondere einer Minderheitsregierung steht somit eine weitreichende Kompetenz zu, um den Bundestag bereits unterhalb der Vertrauensfrage oder gar in Ergänzung zu dieser zu disziplinieren. Dieses Instrument befördert sicherlich nicht die Handlungskompetenzen der Bundesregierung, schränkt aber diejenigen des Bundestags so weit ein, dass die Regierung daraus wieder Handlungsspielräume entwickeln kann.

Bei zustimmungspflichtigen Gesetzen hingegen dürfte sich eine Mehrheitsregierung nur unwesentlich von einer Minderheitsregierung unterscheiden. Fehlt es an der Mehrheit im Bundesrat und kommt es zu einem erfolgreichen Vermittlungsverfahren im Vermittlungsausschuss, dürften

im Bundestag und im Bundesrat übergroße Mehrheiten gesichert sein, weil Regierung und Opposition im Bund dann zusammenwirken. Gleichwohl fordert das Vermittlungsverfahren zwischen Bundesrat und Bundestag eine Minderheitsregierung zusätzlich heraus. Die Minderheitsregierung dürfte im Bundestag in der Regel eine einfache Mehrheit haben, die zum Beschluss des ursprünglichen Gesetzes ausgereicht hat. Das bedeutet, die sie tragenden Fraktionen führen die Verhandlungen im Vermittlungsausschuss mit der Maßgabe, dieses Gesetz erneut zu verabschieden. Dazu müssen sie sich gegenüber der den Bundesrat mutmaßlich beherrschenden Opposition kompromissorientiert zeigen. Zugleich müssen sie jedoch die Interessen der Stützungs- und gegebenenfalls Tolerierungsfractionen im Bundestag einbeziehen, deren Zustimmung sie an anderer Stelle möglicherweise wieder brauchen. Das heißt, eine Minderheitsregierung, gar eine Minderheitskoalition, ist in einem steten Verhandlungsprozess. Sie muss ihre auf Stützung oder Tolerierung basierende Mehrheit im Bundestag sichern, um sie für das Zurückweisen von Einsprüchen des Bundesrats zu nutzen, zugleich muss sie auf die Opposition zugehen. Die Verhandlungsstruktur ist damit eindeutig komplexer als in der gegenwärtigen Praxis.

Mithin liegt der entscheidende Schlüssel für die Handlungsfähigkeit einer Minderheitsregierung im Bund darin, ob sie entweder durch feste Stützung eine verlässliche legislative Mehrheit oberhalb der Kanzlermehrheit im Deutschen Bundestag zusammenbringt oder ob sie wenigstens im Einzelfall über eine Gestaltungsmehrheit im Bundesrat verfügt. Besitzt sie nur letzteres, kommt es zentral auf die Einschätzung darüber an, inwieweit sich diese Mehrheitsverhältnisse im Verlaufe der Wahlperiode ändern könnten. Möglicherweise würde ein Bundespräsident, der darüber zu befinden hat, ob er einen mit relativer Mehrheit gewählten Kanzler ernennt, die Mehrheitsverhältnisse in den Ländern in sein Kalkül einbeziehen (Herzog 2000: 35). Der Bundespräsident stellt nach erfolgter Investitur kein großes Hindernis für eine Minderheitsregierung dar. Und doch ist davon auszugehen, dass eine Minderheitsregierung stärker mit

dem Staatsoberhaupt zusammenarbeiten muss als dieses für die Mehrheitsregierungen erforderlich ist. Ein Bundespräsident könnte das ihm zur Verfügung stehende Recht bei der Ausfertigung von Gesetzen nach Artikel 82 GG nutzen, um auf die Gesetzgebungsarbeit des Deutschen Bundestags durch Verweigerung der Ausfertigung stärker Einfluss zu nehmen – wenngleich er latent Gefahr läuft, über das Bundesverfassungsgericht zur Ausfertigung gezwungen zu werden (Lorenz 2010: 64).

Ein Bundespräsident könnte einer Minderheitsregierung noch anderweitig Schwierigkeiten bereiten. Nach Artikel 39 III GG kann er die Einberufung des Deutschen Bundestags verlangen. Für gewöhnlich hat dieses keine Bewandnis. Allerdings könnte die Einbindung der Bundesregierung in die europäischen Institutionen den Bundespräsidenten bewegen, die Handlungsfreiheit einer Minderheitsregierung in diesen Organen durch die Einberufung des Parlaments zu begrenzen. Die Bundesregierung kann im Europäischen Rat und im Ministerrat der Europäischen Union auf die Gesetzgebung der Europäischen Union soweit Einfluss nehmen, um die Gesetzgebung des Deutschen Bundestags zu präjudizieren. Sie kann dazu andere Positionen in Hinblick auf die komplexe Mehrheitsbildung in den europäischen Institutionen einnehmen als im nationalen Kontext, wo sie auf einen Tolerierungspartner oder gar auf eine den Bundesrat beherrschende Opposition Rücksicht nehmen muss. Die Bundesregierung könnte über die Zwangsläufigkeit europäisches Recht in nationales umzusetzen, Widerstände von Tolerierungspartnern umgehen.

Die Kompetenzen des Bundestags und die Vorbehalte des deutschen Gesetzgebers sind als Konsequenz des Verfassungsurteils zum Lissabonvertrag zwar bereits erweitert worden, ob diese jedoch tatsächlich wahrgenommen werden, sind in der Konstellation einer Minderheitsregierung von besonderem Interesse. Dabei kann der Bundespräsident durch sein Recht, den Bundestag einberufen zu lassen, darauf indirekt Einfluss nehmen.

Bisherige Beispiele

Zu Minderheitsregierungen kam es bislang nur, nachdem einer Regierung die anfängliche vorhandene Mehrheit im Bundestag abhanden gekommen war. Dafür gibt es vier Beispiele:

- Konrad Adenauer verlor nach dem Rücktritt der FDP-Minister im Zuge der Spiegelaffäre 1962 seine Mehrheit. Allerdings gelang es ihm, die FDP zum Verbleib in der Koalition zu bewegen.
- Ludwig Erhard musste 1966 rund einen Monat wegen des Rücktritts der FDP-Minister mit einer Minderheitsregierung amtierern. Die neue vereinte Opposition aus SPD und FDP forderte seinerzeit den Kanzler auf, die Vertrauensfrage nach Artikel 68 GG zu stellen (Seemann/Bukow 2010: 21f). Die in der Mehrheit befindliche Opposition konnte damit formal den Kanzler zwar nicht zwingen, diesem nachzukommen. Sie hätte ihn gleichwohl über ein konstruktives Misstrauensvotum stürzen können. Allerdings ist fraglich, ob die knappe SPD/FDP-Mehrheit entsprechend stabil gewesen wäre (Merseburger 2002: 488). Tatsächlich aber beschleunigte dieses Vorgehen in Verbindung mit der latenten Gefahr eines solchen Misstrauensvotums die Demission Erhards und die Bereitschaft der CDU/CSU, unter einem neuen Kanzler Kurt Georg Kiesinger eine Große Koalition mit der SPD einzugehen.
- Die im Anschluss an die Große Koalition 1969 gebildete sozialliberale Koalition verfügte über eine knappe Mehrheit der Mandate, die durch Fraktionswechsel einzelner Abgeordneter von SPD und FDP schmolz. Da es zudem in den Reihen der FDP einige grundsätzliche Kritiker der Zusammenarbeit mit der SPD gab, sah CDU-Oppositionsführer Rainer Barzel 1972 die Gelegenheit gekommen, um per konstruktivem Misstrauensvotum die Regierung von Bundeskanzler Willy Brandt zu stürzen. Barzels Vorhaben scheiterte. Zugleich hatte die Regierung jedoch

eindeutig ihre gestaltende Mehrheit verloren, ohne dass die Opposition eine Mehrheit besaß. Im Bundestag war ein unauflösbares Patt zwischen der Regierung und der Opposition entstanden. Erst die von Bundeskanzler Brandt gestellte Vertrauensfrage im Herbst desselben Jahres brachte Neuwahlen und eine deutliche Bestätigung der SPD/FDP-Koalition.

- Nach dem Rücktritt der FDP-Minister 1982 bildete Helmut Schmidt eine Minderheitsregierung, die er bis zu vorgezogenen Neuwahlen zu führen beabsichtigte. Ein konstruktives Misstrauensvotum der neuen Koalition aus CDU, CSU und FDP beendete diese Minderheitsregierung nach zwei Wochen bereits wieder.

In allen vier Fällen handelte es sich um Regierungen des Übergangs. Alle waren als Mehrheitsregierungen ins Amt gelangt. In keinem Fall gab es das Bemühen, diese langfristig fortzuführen. Am ehesten war noch bei Helmut Schmidt zu erkennen, die Regierung als Minderheitsregierung wenigstens bis zu Neuwahlen weiterzuführen. Adenauer und Erhard hingegen setzten auf die Neubildung einer Regierung, standen also nicht für die dauerhafte Fortführung der Regierung aus der Minderheit. Bei Brandt war die Konstellation etwas komplizierter. In Anbetracht des Patts hätte er rasch Neuwahlen herbeiführen können. Für SPD und FDP war dieses aber gleichermaßen keine verlockende Perspektive. Die FDP hatte um den Wiedereinzug in den Bundestag zu fürchten und die SPD hätte darüber die Mehrheit sicher verloren. Außerdem stand die Ratifizierung der Ostverträge noch aus, die Brandt vor einer Neuwahl erreichen wollte (Merseburger 2002: 645). So amtierte Brandt mehr notgedrungen als Kanzler einer Minderheitsregierung und brauchte die Zustimmung oder wenigstens die Enthaltung der CDU/CSU-Opposition. Gerade das Scheitern des Misstrauensvotums gegen Brandt offenbart die Schwäche, der sich Minderheitsregierungen ausgesetzt sehen können. Liegt im Bundestag keine konstruktive Mehrheit gegen die Regierung vor, kann diese natürlich unbeschadet im Amt bleiben. Ihr Bewegungsradius ist aber von

dem Zeitpunkt an eingeengt, an dem ein wenigstens aussichtsreiches Misstrauensvotum gestellt ist. Sie wird spätestens dann den Ausweg durch Neuwahlen suchen, deren zeitliche Terminierung die Bundesregierung weitgehend allein in der Hand hat. Alle vier Beispiele zeigen zudem, dass die einzige Alternative, der Gesetzgebungsnotstand, in der Regel nicht in Frage kommt, weil er eine Mehrheit im Bundesrat voraussetzt. Brandt besaß diese aber genauso wenig wie Schmidt, Adenauer und Erhard. Mithin war und ist das Drohpotenzial stark begrenzt.

Wechselverhältnis Grundgesetz und Länderverfassungen

Die Landesverfassungen besitzen eine ganz eigene Verfassungstradition, die teilweise erheblich älter ist als das Grundgesetz. Unter anderem darauf aufbauend haben Hessen, Bayern, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Bremen bereits vor Inkrafttreten des Grundgesetzes eigene Länderverfassungen beschlossen, die in ihrer Ausgestaltung also vorkonstitutionelles Recht begründen. Dennoch sind sie zusammen mit den nach 1949 beschlossenen Verfassungen in ihrer konkreten Staatsorganisation und in sehr allgemeiner Form vom Grundgesetz abhängig. Explizit sind in Artikel 28 I und III GG Grundsätze aufgestellt, die das so genannte „Homogenitätsprinzip“ beschreiben, dessen Durchsetzung der Bund gewährleistet. Die Verfassungen der Länder müssen demnach grundlegenden Strukturmerkmalen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Dieses schließt monarchistische, ständestaatliche oder rätedemokratische Verfassungen aus. Die jeweiligen Regelungen der Landesverfassungen können aber – sofern das Homogenitätsprinzip nicht verletzt ist – über die Regelungen des Grundgesetzes hinausgehen oder von diesen abweichen (Dästner 2002: 20; Ipsen 2009: 194). Das Grundgesetz bindet also die Landtage nicht vollständig bei der Ausgestaltung ihrer Landesverfassungen, verlangt ihnen aber gleichwohl eine mit dem Grundgesetz konforme Ausgestaltung ab.

Die Verfassungen von Rheinland-Pfalz (Artikel 141 RhPfVerf), Hessen (Artikel 153 II HessVerf) und Bremen (Artikel 152 BremVerf) haben unmittelbar und Bayern mittelbar (Artikel 178 BayVerf) bereits im Vornher die Verabschiedung einer bundesdeutschen Verfassung antizipiert und deren Recht den Vorrang vor dem Landesverfassungsrecht eingeräumt. Das Saarland hat im Vorfeld des Beitritts zur Bundesrepublik seine

Verfassung entsprechend novelliert. Deutlich einfacher hatten es die nach Inkrafttreten des Grundgesetzes verabschiedeten Landesverfassungen, die ihrerseits bereits die durch das Grundgesetz geschaffene neue Rechtslage aufgreifen konnten.

Von zentraler Bedeutung mit Blick auf die Bildung einer Regierung ist das Erfordernis, wonach es durchgängig eine Volksvertretung geben muss, die aus allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorzugehen hat. Aus den republikanischen und demokratischen Prinzipien im Sinne des Grundgesetzes leitet sich ferner ab, dass die Regierung dem Parlament verpflichtet ist. Daraus geht gleichwohl nicht hervor, dass zwingend eine parlamentarische Demokratie in den Ländern zu verwirklichen wäre. Die Bildung der Regierung freilich kann sich anders als über ein parlamentarisches System vollziehen, sofern die Wahl demokratisch zustande kommt. Es ist somit möglich, semi-präsidentielle oder gar präsidentielle Landesverfassungen aufzustellen. Dennoch haben dies die Bundesländer nicht getan, sondern sich durchgängig für vollwertige parlamentarische Systeme entschieden. Sehr unterschiedlich ist trotz Bezugs zum Grundgesetz dabei die Kurationsfunktion der Parlamente ausgestaltet und das Verhältnis von Landtag und Landesregierung zueinander geregelt.

Die Praxis des Grundgesetzes erlangte eine zusätzliche Drittwirkung nach der Wiedervereinigung 1990. Die neu hinzugekommenen Bundesländer haben allesamt neue Landesverfassungen ausgearbeitet, die ihrerseits die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes und die Verfassungspraxis des Bundes und der Länder reflektierten und teilweise den Geist der Wende 1989 aufgriffen. In den westdeutschen Bundesländern wurde ebenfalls spätestens die Wiedervereinigung zum Anlass genommen, grundlegende Verfassungsnovellen vorzunehmen, die allerdings keine weitreichenden Veränderungen am institutionellen Gefüge nach sich zogen. Allenfalls hat es im Detail einige Anpassungen gegeben, die eher eine Annäherung an die Verfassungspraxis darstellen.

Baden-Württemberg

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg entstand über ein Jahr nach dem Zusammenschluss der zuvor selbstständigen Bundesländer Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Baden 1952. Die Vorgängerlande hatten ihrerseits bereits vollwertige Verfassungen, die vor Gründung der Bundesrepublik in Kraft traten und in den Verfassungstraditionen der vorherigen Länder in der Weimarer Republik und zum Teil auch in der Zeit davor wurzelten. Die verfassungsgebende Landesversammlung übernahm im Gesetz über die vorläufige Ausübung der Staatsgewalt im südwestdeutschen Bundesland erst einmal die Regelungen des Grundgesetzes für die Bildung einer Regierung sinngemäß. Abweichend davon war jedoch die Regierungsübernahme an einen nochmaligen ausdrücklichen Landtagsbeschluss geknüpft worden.

Trotz der einander ähnlichen Traditionen und Mechanismen der Regierungsbildung in den Gründungsländern gab es um die Ausgestaltung der Verfassung heftige Auseinandersetzungen. Während die SPD/FDP/BHE-Regierung unter Reinhold Meier ein parlamentarisches Regierungssystem anstrebte, setzte die damalige CDU-Opposition anfangs auf ein semi-präsidentielles System und einer zweigeteilten parlamentarischen Vertretung. Die Debatte war sicherlich nicht alleine an der Sachfrage orientiert, sondern hatte vor dem Hintergrund der Ausbootung der CDU aus der Regierungsverantwortung und des schwellenden Streits um die Rechtmäßigkeit des Länderzusammenschlusses ein erhebliches Maß an taktischen Elementen (Spreng/Birn/Feuchte 1954: 26; 169f.; Riescher/Gebauer 2004: 55). In der abschließenden Beratung setzte sich schließlich aber ein durchaus stark von der Struktur des Grundgesetzes geprägtes Verfassungsgefüge durch.

Bildung und Sturz der Regierung

Für die Bildung der Regierung ist in erster Linie die Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag maßgeblich. Der endgültige Verfassungstext orientiert sich hierbei im Wesentlichen am Grundgesetz. Die Wahl des Ministerpräsidenten erfolgt in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtags gemäß Artikel 46 BaWüVerf. Zur Amtsübernahme des gewählten Ministerpräsidenten und der von ihm ernannten Minister sowie ehrenamtlichen Staatsräte bedarf es jedoch noch eines gesonderten Beschlusses des Landtages, für den eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreicht (46 III S. 2 BaWüVerf). Enthaltungen werden wie nichtabgegebene Stimmen gewertet (Spreng/Birn/Feuchte 1954: 176). Eine Ernennung oder Entlassung eines Ministers zu einem späteren Zeitpunkt kann ebenfalls nur mit entsprechender Zustimmung des Landtags erfolgen. Der Landtag kann stets nur über den Vorschlag des Ministerpräsidenten entscheiden und keine eigenen Vorschläge gegen den Ministerpräsidenten durchsetzen. Hier schreibt die Landesverfassung eine zuvor in Artikel 6 II vorlStGG enthaltene Investiturvorschrift fort.

Baden-Württemberg geht davon aus, dass nur eine Landesregierung, die in Gänze und – bedingt durch die Bestätigung durch den Landtag – auch in offener Abstimmung auf das Vertrauen im Landtag zählen kann, als Regierung tauglich ist. Der Landtag soll unter Druck gesetzt werden, die Mehrheitsbildung zügig abzuschließen, anderenfalls soll er sein Mandat an den Souverän zurückgeben. Scheitert die Wahl eines Ministerpräsidenten oder die Bestätigung der Regierung binnen drei Monaten nämlich, so ist der Landtag aufgelöst. Dabei hatte der Verfassungsausschuss erörtert, ob es im Fall einer fehlenden absoluten Mehrheit der Weg für eine erleichterte Wahl in einem zweiten oder späteren Wahlgang eröffnet werden sollte oder ob die vorherige Regierung beliebig lange, notfalls als geschäftsführende Regierung, im Amt bleiben sollte. Beides verwarf der Verfassungsausschuss. Zum einen fürchtete er vor dem Hintergrund der Weimarer Erfahrungen, dass „staatsfeindlich eingestellte Gruppen bei

Uneinigkeit der demokratischen Parteien die Macht an sich reißen könnten“ (Spreng/Birn/Feuchte 1954: 177). Zum anderen sah man eine geschäftsführende Regierung nicht als hinreichend legitimiert an, für einen längeren Zeitraum die Amtsgeschäfte ohne Mehrheit zu führen (ebd.). Kurzum, Minderheitsregierungen sollten möglichst ausgeschlossen werden (Weis 1980: 42).

Als Besonderheit weist Artikel 45 III BaWüVerf der Landesregierung das Recht zu, Zahl und Geschäftsbereiche der Ministerien festzusetzen, unterwirft sie aber eines Zustimmungsvorbehalts des Landtags beziehungsweise stellt es diesem anheim, dieses ausdrücklich selbst über ein Gesetz zu regeln. Die Staatssekretäre und Staatsräte sind innerhalb der Landesregierung gemäß Artikel 45 II BaWüVerf nur stimmberechtigt, wenn der Landtag dieses durch Beschluss ausdrücklich zulässt. Die Organisationsgewalt der Landesregierung wird dadurch nicht aufgehoben, wohl aber einem umfassenden Parlamentsvorbehalt unterworfen.

Die baden-württembergische Landesverfassung setzt also eine Mehrheitsbindung der Regierung voraus und gibt dem Landtag einige auf dem ersten Blick recht weitreichende Rechte, um in die Organisationskompetenz der Regierung hineinzuwirken. Die Verfassung will damit in erster Linie sicherstellen, dass der Ministerpräsident nach der Wahl, die getroffenen Absprachen hinsichtlich der Regierungszusammensetzung und der Kompetenzverteilungen einhält (Spreng/Birn/Feuchte 1954: 176). Der Landtag wird also quasi zum Notar der außerhalb des Parlaments informell getroffenen Absprachen zur Regierungsbildung. Die etwas verworrene Landesgründung gegen den Widerstand des Landes Baden, die komplizierte Mehrheitsbildung in der ersten Legislaturperiode und das stete Misstrauen der Landesteile untereinander dürften dazu geführt haben, dass diese Rechtsvorschriften Eingang in die neue Landesverfassung gefunden haben. Sie existierten vergleichbar in den Verfassung der Vorgängerländer (Artikel 79 BadVerf; Artikel 70 der WüBaVerf, § 52 BadVerf (1919); § 27 der WüVerf). Das Grundgesetz und zahlreiche nach

1949 verabschiedeten Verfassungen hatten von solchen Regelungen aber bereits Abstand genommen.

Wie im Grundgesetz ist hingegen die Stabilität der Regierung gewährleistet. Nach Artikel 54 BaWüVerf ist der Sturz des Ministerpräsidenten nur mit der absoluten Mehrheit im Landtag durch ein konstruktives Misstrauensvotum möglich, wobei für den erfolgreichen Sturz ein erneuerter Beschluss über die Amtsübernahme der neuen Regierung erforderlich ist. Die Initiative für ein Misstrauensvotum liegt alleine beim Landtag. Ein Instrument der positiv gestellten Vertrauensfrage durch den Ministerpräsidenten sieht die Landesverfassung hingegen nicht vor.

Weil die Wirksamkeit des Misstrauensvotums gleichermaßen an der Wahl eines neuen Ministerpräsidenten und am Beschluss zur Regierungsübernahme hängt, kann es plötzlich zu der Situation kommen, dass ein gewählter Ministerpräsident keine Kompetenz zur Übernahme seiner Amtsgeschäfte besitzt, der gestürzte aber diese noch geschäftsführend verrichten muss, bis der Beschluss auf Übernahme der Amtsgeschäfte erfolgt. Dadurch wird also eine in die Minderheit geratene Regierung in besonderer Weise vor ihrem Sturz geschützt. Erst wenn sich aufs Neue eine in geheimer wie offener Abstimmung handlungsfähige Regierung im Parlament herausgebildet hat, kann sie abgelöst werden.

Dafür hat Artikel 56 BaWüVerf eine Regelung vorgesehen, wonach der Ministerpräsident auf Beschluss von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags ein Mitglied der Regierung (also einen Minister, einen Staatsrat oder einen Staatssekretär) zu entlassen hat. Entgegen der strengen Parlamentsvorbehalte ist das Recht zur Entlassung eines Ministers ansonsten allein dem Ministerpräsidenten vorbehalten. Der Landtag kann demnach auch gegen den Willen des Ministerpräsidenten keinen Minister im Amt halten. Hingegen kann der Landtag den Ministerpräsidenten eben veranlassen, einen Minister zu entlassen. Der Landtag ist somit nicht ge-

zwungen, den Ministerpräsidenten zu stürzen, sondern kann einen Minister bei besonders grobem Misstrauen mit einer qualifizierten Mehrheit stürzen. Kann der Landtag den Sturz des Ministerpräsidenten nur konstruktiv bewirken, so können die Minister folglich bereits mit einem einfachen Misstrauensvotum gestürzt werden, für das allerdings ein besonderes Quorum festgesetzt worden ist. Durch das Quorum wird nun weniger einem etwaigem Missbrauch Vorschub geleistet (Spreng/Birn/Feuchte 1954: 193), als vielmehr eine Untergrenze für das Funktionieren einer Minderheitsregierung formuliert. Die strengen Mehrheitserfordernisse für die Wahl und Investitur einer Landesregierung lassen für gewöhnlich eine besondere Verschränkung von Parlamentsmehrheit und Landesregierung erwarten. Im Zuge dessen wird die Mehrheit entsprechend stabil sein und auch aus Sicht der Opposition untragbare Minister entweder tolerieren, oder der Ministerpräsident wird seinerseits präventiv den Minister entlassen. Mit anderen Worten: Die Verfassung legt Wert auf eine funktionierende parlamentarische Demokratie mit einer regierungstragenden Mehrheit und einer opponierenden Minderheit.

Dieses gilt nicht mehr, wenn die Regierung ihre Mehrheit verloren hat. Da der Ministerpräsident nicht über die Möglichkeit verfügt, die Vertrauensfrage zu stellen, soll bis zu einer Lösung der Regierungskrise die Regierung ein Mindestmaß an Schutz genießen. Die Verfassung vertraut durch das ebenfalls auf Zweidrittelmehrheit angesetzte Quorum für die Selbstauflösung des Landtags darauf, dass eine neue Mehrheit zunächst angestrebt wird und sichert für den Übergang eine Minderheitsregierung ab, die noch ein Restvertrauen im Landtag genießt. Es wird durch die Regelung also eine Art Mindestquorum angezeigt, auf welches sich eine Regierung in jedem Fall stützen sollte, wenn sie im Parlament über keine Mehrheit (mehr) verfügt. Anders ausgedrückt: Nur mit mindestens einem Drittel der Mandate soll eine Minderheitsregierung zulässig sein. In diesem Fall wäre der majoritären Opposition die Möglichkeit zum destruktiven Sturz einzelner Minister verwehrt.

Die Verfassung für Baden-Württemberg ist also trotz ihres späten Beschlussdatums und trotz anderweitiger Regelungen in den übrigen Landesverfassungen in ganz besonderer Weise gegen Minderheitsregierungen ausgestaltet. So wird von der prinzipiellen Mehrheitsfähigkeit der demokratischen Kräfte ausgegangen, zugleich wird ihnen misstraut, dass sie sich im Fall einer Bedrohung der Demokratie nicht entschieden genug zur Wehr setzen würden. Für diese spezifische Sicht der baden-württembergischen Verfassung gibt es drei historische Gründe.

Der eine Grund könnte in den Erfahrungen mit dem aufkommenden Nationalsozialismus zu finden sein. Die NSDAP war in Württemberg lange Zeit auffallend organisationsschwach, so dass sich dort eine gesamtbürgerliche Regierung recht stabil halten konnte (Weber 2006: 76). In Baden bekämpfte die Regierung mit einem sozialdemokratischen Innenminister die Nationalsozialisten energisch mit allen administrativen Mitteln wie Polizeiaktionen und Berufsverboten (Grebung 2007: 99; Walter 2002: 87). Dennoch erzielten die Nationalsozialisten in bestimmten, protestantischen Teilen des heutigen Landes besonders deutliche Wahlerfolge. Dieses waren dieselben Regionen, in denen die NPD und die Republikaner in den 1960er und 1990er Jahren Erfolge feierten (Eilfort 2004: 19). Mithin scheint es eine relativ tiefgreifende Verwurzelung rechtsradikalen Denkens im Land zu geben, die wiederholt im Wahlverhalten zum Ausdruck kommen kann. Die Verfassungsväter Baden-Württembergs erwiesen sich an diesem Punkt also durchaus als recht weitsichtig, wenngleich man ihr Misstrauen bezüglich der Gegenwehr der demokratischen Kräfte nicht zu teilen braucht.

Der zweite Grund ist in der Entwicklung des südwestdeutschen Konstitutionalismus zu suchen. Baden und Württemberg waren bereits im Kaiserreich relativ liberale Monarchien. Daraus entwickelte sich ein selbstbewusster Parlamentarismus, der frühzeitig Einfluss auf die Ausgestaltung der Regierungsbildung nehmen wollte. Parlamentsmehrheiten

wollten es in diesem Verständnis nicht erdulden, dass eine Regierung kein Vertrauen im Parlament besitzt und ihnen von außen aufoktroziert wurde.

Der dritte Grund liegt – wie schon erwähnt – im tiefen Misstrauen der Landesteile gegeneinander, das durch die Fusion der Vorgängerländer geschürt worden war. Wie stark die Befindlichkeiten bis heute geblieben sind, wird daran deutlich, dass es in der CDU als hegemonialer Landespartei bis heute einen wohl abgewogenen Proporz der Landesteile bei der Besetzung der verschiedenen Spitzen- und Schlüsselämter sowie der Ministerposten gibt (Eith/Schlipphak 2006: 94).

In Baden-Württemberg ist die Wahl einer Minderheitsregierung somit alles in allem nur möglich, wenn eine handlungsfähige und -willige Parlamentsmehrheit existiert. Einem Regieren aus der Minderheit steht die Verfassung offensichtlich ablehnend gegenüber. Durch die Möglichkeit des einfachen Ministersturzes mit qualifizierter Mehrheit verlangt die Verfassung für den äußersten Notfall, dass eine Regierung sich wenigstens auf ein Drittel der Abgeordneten stützen kann. Doch dies ist jedoch vielmehr theoretisch vorgesehen, die sonstigen Hürden sind derart hoch, dass eine originäre Minderheitsregierung grundlegend verhindert werden soll. Der Landtag soll eine regierungsfähige Mehrheit – im Geist der Verfassung notfalls aller Demokraten – bilden, anderenfalls ist das Mandat an die Wähler zurück zugegeben. Nur im Augenblick des Übergangs ist eine Regierung vor einem allzu schnellen Sturz geschützt – vor einer Landtagsauflösung müsse sie zunächst versuchen, neue Mehrheiten zu schmieden.

In der Konsequenz sind die Regelungen eindeutig ablehnend gegenüber einer etwaigen Minderheitsregierung. Sie bedarf eines festen Stützungspartners, der ihr legislativ die Mehrheit durch aktive Zustimmung bei der Wahl des Ministerpräsidenten sichert und ihr mindestens durch Stimmenthaltung bei der Investitur über die Hürde hilft.

Nachdem eine Regierung jedoch ins Amt gelangt ist, bleibt sie, bedingt durch die hohen Hürden für die Abwahl, relativ gut gegen einen Sturz geschützt, solange es keine andere handlungsfähige Mehrheit im Landtag gibt. Sie ist jedoch durch die vielfältigen Eingriffe des Parlaments bei Ernennung und Entlassung von Ministern nicht frei bei personellen Entscheidungen.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Nach Artikel 50 BaWüVerf hängen Staatsverträge nicht alleine von der Zustimmung des Landtags, sondern in gleichem Maße von der Genehmigung durch die Landesregierung, ab. Die Gestaltungskraft des Landtags ist folglich hinsichtlich der Staatsverträge als überaus gering zu bewerten. Allerdings könnte der Landtag einem Staatsvertrag mit der Maßgabe zustimmen, darin noch Passagen zu ändern. Insofern besäße eine Landtagsmehrheit gegenüber einer Minderheitsregierung noch einen Rest an Einflussmöglichkeiten, welche durch das Veto der Landesregierung wieder aufgehoben werden konnte. Allerdings würde die Landesregierung sodann das Scheitern des Staatsvertrags riskieren.

In der Gesetzgebung hat die Landesverfassung trotz ihrer dezidierten Ablehnung von Minderheitsregierungen daran gedacht, dieser zusätzliche Handlungsmöglichkeiten zu gewähren. Nach Artikel 60 II BaWüVerf kann die Landesregierung ein Gesetz zur Volksabstimmung bringen, wenn ein Drittel der Abgeordneten es beantragt und das Gesetz hernach nicht erneut mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen wird. Nach Artikel 60 III BaWüVerf kann die Landesregierung sogar ein vom Landtag abgelehntes Gesetz, sofern es von der Landesregierung eingebracht worden ist, auf Antrag eines Drittels der Abgeordneten zur Volksabstimmung bringen. Wie schon bei den Regelungen zur Ministerentlassung hat die Verfassung für den Fall einer etwaigen Minderheitsregierung damit Vorsorge getroffen. Sie verlangt einer Minderheitsregierung abermals we-

nigstens ab, sich auf ein Drittel der Stimmen stützen zu können. Vermag sie dieses, kann sie einen Konflikt mit dem Landtag durch die Wähler schlichten lassen. Dabei liegt es alleine im Ermessen der Landesregierung, ob sie die Volksabstimmung ansetzt oder nicht. Die staatsrechtliche Beurteilung dieses Verfassungsartikels als „wirklichkeitsfremd“ (Maurer 1991: 57) ist nachvollziehbar, wenn man das Postulat der Mehrheitsregierung als zwingend ansieht. Für den dennoch möglichen Fall einer Minderheitsregierung, ganz gleich wie diese zustande kommt, bietet die Regelung ein gewisses Druckpotenzial für die Landesregierung, um über die direkte Legitimation aus der Bevölkerung heraus, Blockaden der Mehrheitsbildung im Landtag zu lösen. Gerade weil der Ministerpräsident kein Recht hat, selbst die Vertrauensfrage zu stellen, kann er über den Umweg einer von den ihn tragenden Fraktionen initiierten Volksabstimmung auf den Landtag einwirken. Die Landesregierung kann somit versuchen, künftig die Unterstützung einer wenigstens legislativen Mehrheitskoalition zu erlangen oder sie zwingt die Mehrheit im Landtag, eine neue Regierung zu wählen. Anderenfalls wird die Gesetzgebungsarbeit an die Bevölkerung delegiert.

Wie im Grundgesetz ist gemäß Artikel 61 I BaWüVerf das Verordnungsrecht auf Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Ermächtigung begrenzt. Zwar legt Artikel 61 II BaWüVerf fest, dass Adressat der Ermächtigung in der Regel die Landesregierung ist, jedoch wird es dem Gesetzgeber anheim gestellt, andere Bereiche der Exekutive als die Regierung zu ermächtigen. Damit kann eine Landtagsmehrheit die Kompetenzen einer Minderheitsregierung bewusst beschneiden, ohne die exekutive Handlungsstärke als solche zu begrenzen. So können explizit die Spitzen der Landesbehörden zum Erlass von Verordnungen ermächtigt werden. Mit hin kann der Landtag dann der Landesregierung bewusst einzelne Verordnungskompetenzen entziehen und diese Landesämtern oder anderen Behördenstrukturen zuweisen.

Bisherige Beispiele

Alle Landesregierungen in Baden-Württemberg waren Mehrheitsregierungen. Baden-Württemberg besitzt zudem die Besonderheit, dass bis Anfang der 1960er Jahre hinein häufig Allparteienkoalitionen gebildet wurden. Dieses war eine Reaktion auf den schleppenden Prozess der Einigung des Landes nach dem Zusammenschluss der vorher selbstständigen Länder Baden, Württemberg-Hohenzollern und Württemberg-Baden.

Das Land weist demgegenüber noch eine weitere Besonderheit auf, die sich in der parlamentarischen Praxis herausgebildet hat. Durch die jahrzehntelange Dominanz der CDU und durch die starke Stellung der Abgeordneten, welche diese durch die bloße Persönlichkeitswahl besitzen, leistet sich deren Mehrheitsfraktion eine „selbstbewusste Distanz zur Landesregierung“ (Eith/Schlipphak 2006: 95). Die Landesregierung muss zwar nicht ihren Sturz durch den Landtag fürchten und kann sich in allen schwierigen Fragen der Mehrheit sicher sein. Die CDU-Fraktion und mit ihr ganz besonders die jeweiligen Vorsitzenden verlangen der Landesregierung dafür ein stetes Werben um die Zustimmung ab. In Baden-Württemberg hat sich damit ein gewisses Maß an Gewaltenteilung innerhalb der recht steten Regierungsmehrheit erhalten. Sollte es also zu einer Minderheitsregierung kommen, so läge darin möglicherweise ein Anknüpfungspunkt, um regierungsfähige Mehrheiten im Parlament zu gewährleisten. Allerdings setzt dieses nach Jahren der Hegemonie einer Partei wahrscheinlich deren gouvernementale Einbindung voraus. Mit anderen Worten: Eine Minderheitsregierung in Baden-Württemberg ist allenfalls dann vorstellbar, wenn sie von der CDU geführt würde.

Bayern

Die Landesverfassung des Freistaats Bayern ist einer der ersten Verfassungstexte der Länder, die nach dem Zweiten Weltkrieg beschlossen wurde. Der für den Verfassungsprozess maßgebliche bayerische Ministerpräsident Wilhelm Hoegner hatte aus der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten und aus seiner Zeit im Exil in der Schweiz einige Schlüsse gezogen, die Eingang in die Verfassung fanden. So wird besonders eine starke Rolle des Ministerpräsidenten hervorgehoben und über plebiszitäre Elemente der Legislative wie der Exekutive zusätzliche Grenzen gesetzt.

Bildung und Sturz der Staatsregierung

In Bayern fällt der Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag die entscheidende Rolle für die Regierungsbildung zu. Der Ministerpräsident ist gemäß Artikel 44 BayVerf binnen einer Woche nach dem Zusammentritt eines neugewählten Landtags zu wählen. Damit ist zugleich implizit geregelt, dass mit dem Zeitpunkt der Konstitution eines neuen Landtags die Amtszeit des Ministerpräsidenten endet.

Die Verfassung äußert sich nicht explizit zu Quoren für die Wahl. Ausreichend ist grundsätzlich eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Meder 1992: 157). Stimmenthaltungen zählen hierbei nicht mit. Hiervon gibt es eine Ausnahme: Wenn nur ein Kandidat zur Abstimmung steht, zählen diese mit (Lindner 2009: 276). Diese Mehrheit muss binnen vier Wochen nach dem ersten Zusammentritt des Landtags erreicht werden, anderenfalls ist der Landtag aufgelöst. Der Landtag nutzt die offene Formulierung des Verfassungstextes, um über seine in Artikel 20 III BayVerf festgelegte Pflicht, sich eine Geschäftsordnung zu geben,

das Wahlverfahren näher zu regeln. Es folgt auf einen gescheiterten ersten Wahlgang gemäß § 45 I GO-BLT eine Stichwahl zwischen den beiden bestplatzierten Kandidaten. Der Landtag erzwingt über diesen Mechanismus stets die Wahl eines Ministerpräsidenten und umgeht damit eine drohende Landtagsauflösung. Diese könnte nur noch erfolgen, wenn die Abstimmung verzögert würde oder in der Stichwahl ein Stimmenpatt entstünde. Wegen Artikel 23 II BayVerf könnte versucht werden, den Landtag beschlussunfähig zu halten, in dem die Mehrheit seiner Mitglieder der Abstimmung fern bleibt. Dieses würde dann mangels Handlungsfähigkeit des Landtags zu Neuwahlen führen. Durch die Stichwahlregelung genügt hingegen unter normalen Umständen jedenfalls eine relative Mehrheit. Eine Minderheitsregierung wird durch diese Regelung durchaus begünstigt, weil sich potenzielle Tolerierungskräfte in der Stichwahl für das „kleinere Übel“ entscheiden müssten.

Diese Regelung ist freilich nicht unproblematisch. Anders als Nordrhein-Westfalen, das eine vergleichbare Regelung kennt, folgt die Stichwahl in Bayern bereits auf den ersten Wahlgang. Stellt die Opposition im ersten Wahlgang keinen Kandidaten auf, weil sie davon ausgeht, dass eine nominell mehrheitsfähige Koalition ihre Mehrheit zustande bringt, kann sie die Wahl des aufgestellten Bewerbers im zweiten Wahlgang unmöglich verhindern. Mangels Gegenkandidaten würde dem Kandidaten aus dem ersten Wahlgang bereits eine Stimme zur Wahl genügen. Unterstellt sei, dass die im Vorfeld der Wahl des Ministerpräsidenten zulässige Personaldebatte die Mehrheit verhindert hat. Deren etwaiger Einfluss aus dem ersten Wahlgang verpufft sofort im zweiten Wahlgang. In Anbetracht der noch näher zu erläuternden fehlenden Möglichkeit des Landtags, selbst ein Misstrauensvotum anzustreben, ist die getroffene Regelung überaus problematisch. Indes, für eine Minderheitsregierung wirkt dieses begünstigend. Eine Minderheitsregierung erzielt demnach in einer Stichwahl im Zweifelsfall eine Mehrheit, sofern sie wenigstens über eine relative Mehrheit verfügt.

Mit der Wahl des Ministerpräsidenten hat der Landtag seine Pflicht getan, um eine mögliche Selbstauflösung zu verhindern. Der gewählte Ministerpräsident ist danach frei bei der Auswahl seiner Minister und nach Artikel 50 BayVerf bei der Zuweisung ihrer Geschäftsbereiche. Allerdings benötigt die Regierung einen besonderen Beschluss des Landtags zur Amtsübernahme. Die vom Ministerpräsidenten getroffene Zahl der Ministerien und die Abgrenzung ihrer Geschäftsbereiche stehen nach Artikel 49 BayVerf ebenfalls unter einem Parlamentsvorbehalt. Insofern muss eine Minderheitsregierung nicht nur bei der geheimen Wahl im Landtag die erforderliche Mehrheit erzielen, sondern diese zusätzlich in offener Abstimmung zum Ausdruck bringen.

Weil der Landtag nach der erfolgreichen Wahl eines Ministerpräsidenten nicht mehr Gefahr läuft, vorzeitig aufgelöst zu werden, kann gerade eine Minderheitsregierung bei der Investitur der Regierung durch den Stützungs- oder einen Tolerierungspartner unter Druck gesetzt werden. Dieser kann die Personalvorschläge und Organisationsentscheidungen des Ministerpräsidenten ablehnen und diesen damit organisatorisch „aushungern“. Je weniger verbindlich die Zusammenarbeit beider Seiten ist, desto leichter gelänge dieses. Diese Chance ergäbe sich auch zu einem späteren Zeitpunkt. Jede personelle Änderung des Kabinetts zieht nach Artikel 45 BayVerf eine Zustimmung des Landtags nach sich. Dieses Recht erstreckt sich sogar auf einen freiwilligen Rücktritt eines Ministers. Dieser kann also vom Landtag gegen seinen und gegen den Willen des Ministerpräsidenten im Amt gehalten werden.

Die eigentliche Schwierigkeit für eine Minderheitsregierung läge in der Auslegung des Artikels 44 Absatz 3 BayVerf. Dieser regelt den Rücktritt des Ministerpräsidenten. Er ist gemäß des Satzes 2 gezwungen zurückzutreten, wenn „die politischen Verhältnisse ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen ihm und dem Landtag unmöglich machen.“ Der Absatz beinhaltet einen weiten Interpretationsspielraum: So könnte

ein Rücktritt bereits erforderlich werden, wenn der Landtag sich der Amtsübernahme der vom Ministerpräsidenten ernannten Minister widersetzt (Lindner 2009: 283). Eindeutig ist dieses aber nicht. Genauso wenig kann der Landtag wohl von sich aus den Ministerpräsidenten stürzen. Ein dezidiertes Misstrauensvotum existiert jedenfalls nicht. Man könnte daraus ableiten, dass Bayern kein vollkommenes parlamentarisches Regierungssystem entwickelt hat; für dieses wäre ja die Abwahlmöglichkeit der Regierung essenziell.

Einem solchen Urteil über die bayerische Landesverfassung steht aber entgegen, dass dem Landtag indirekt doch irgendwie die Möglichkeit eröffnet wird, der Regierung ihr Misstrauen auszusprechen. Fraglich ist, ob es dazu ausreicht, dass der Landtag mit einer Mehrheit eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Ministerpräsidenten als nicht mehr möglich erachtet. In Anbetracht des Beratungsverlaufs der Verfassung darf dieses bezweifelt werden. Der Verfassungsgeber wollte weder ein einfaches Misstrauensvotum verankern, noch das Vertrauen des Ministerpräsidenten im Landtag ignorieren. Er verzichtete jedoch, die Details zu regeln, und wick zudem nicht auf das Institut des konstruktiven Misstrauensvotums aus. Sollte eine Landesregierung über keine Mehrheit im Landtag verfügen, dürfte wohl weniger der Landtag als vielmehr das bayerische Verfassungsgericht darüber befinden, ob der Ministerpräsident zum Rücktritt gezwungen wäre (Lindner 2009: 278; Meder 1992: 157; Weis 1980: 107f). Es kann nur aus der politischen Praxis, nicht aus der verfassungsrechtlichen Stellung heraus, angenommen werden, dass der Ministerpräsident wohl in dem Fall zurücktreten würde, wenn der Landtag dies ihm verlangt. Selbiges dürfte für den nicht geregelten Fall gelten, dass der Landtag einem Minister sein Misstrauen ausspricht (Ismayr/Kral 1990: 105).

Der Landtag ist nach dem Rücktritt des Ministerpräsidenten allerdings seinerseits gezwungen, umgehend einen Nachfolger zu wählen. Dazu stehen vier Wochen zur Verfügung, wie zu Beginn einer Wahlperiode. Anderenfalls ist der Landtag aufgelöst.

Die bayerische Landesverfassung geht davon aus, dass eine Landesregierung mit Mehrheit ins Amt gelangt und sich danach auf eine Mehrheit im Landtag stützen kann. Zugleich allerdings verpflichtet sie den Landtag für Regierungsmehrheiten zu sorgen, sonst fällt das Mandat an die Wähler zurück. Eine Minderheitsregierung, der eine geschlossene Ablehnung der Opposition gegenübersteht, kann somit nicht ins Amt gewählt werden. Es bedarf also einer hinreichenden Zahl nicht abgegebener Stimmen oder Stimmenthaltungen, damit der neue Ministerpräsident gewählt wird. Gleichwohl ist das Mehrheitserfordernis auf die einfache Mehrheit begrenzt. Insofern weicht die Verfassung Bayerns vom Grundgesetz mit seiner absoluten Mehrheitsfixierung ebenso deutlich wie von ihrem Vorläufer aus der Weimarer Republik ab, die in § 58 I BayVerf (1919) noch ausdrücklich eine absolute Mehrheit im Landtag verlangte.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Bayerns Staatsregierung ist bezüglich seiner Kompetenzen zum Erlass von Rechtsverordnungen relativ umfassend von der Verfassung ermächtigt. Gemäß Artikel 55 Nr. 2 BayVerf hat die Landesregierung ein weitreichendes Recht über Erlasse und Verwaltungsverordnungen den Vollzug der Gesetze und Beschlüsse des Landtags selbstständig zu entscheiden. Nur insoweit Rechtsverordnungen über die bloßen Ausführungsbestimmungen hinausgehen, muss die Staatsregierung sich eine gesetzliche Ermächtigung einholen. Anders als im Grundgesetz gibt es dazu keine Beschränkung nach Zweck, Inhalt und Ausmaß der Ermächtigung. Damit verfügt Bayerns Staatsregierung über ein sehr umfassendes Verordnungsrecht.

Bisherige Beispiele

Sämtliche Regierungen Bayerns waren bislang Mehrheitsregierungen. Lediglich ein einziges Mal verlor eine Mehrheitsregierung ihre parlamentarische Mehrheit – was seinerzeit Wilhelm Hoegner (SPD) umgehend dazu veranlasste, vom Amt des Ministerpräsidenten zurückzutreten. Mit hin hat Hoegner nicht den Versuch unternommen, wenigstens temporär eine Minderheitsregierung zu führen. Er verhinderte damit, dass die unklare Verfassungslage über die vertrauensvolle Zusammenarbeit einer Belastungsprobe hätte unterzogen werden müssen.

Berlin

Die Verfassung von Berlin ist in den 1990er Jahren neu gefasst worden. Sie orientiert sich stark an der Struktur der übrigen beiden Stadtstaaten. Nach einer Verfassungsnovelle ist seit 2006 das Wahlverfahren für die Bildung eines neuen Senats grundlegend geändert worden. Die Berliner Landesverfassung hat die bis dahin sehr hohen Anforderungen an die Wahl und Amtsübernahme des Senats aufgegeben und entspricht nunmehr sinngemäß dem Verfahren zur Wahl des Bundeskanzlers. Zuvor folgte auf die Wahl des Regierenden Bürgermeisters mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf dessen Vorschlag hin die Wahl der Senatoren in Einzelwahl. Auch sie wurden mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gewählt. Nur wenn dieses insgesamt gelang, war die Regierung ins Amt gekommen. Seit 2006 ist das Verfahren deutlich vereinfacht und zeigt eine gewisse Harmonisierung der Wahlregularien zu den meisten anderen Bundesländern wie zum Bund auf.

Bildung und Sturz des Senats

Mit der Verfassungsnovelle gründet sich die Regierungsbildung mit der Wahl des Regierenden Bürgermeisters durch das Abgeordnetenhaus auf Artikel 56 I VvB. Demnach sollte der Regierende Bürgermeister mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen ins Amt gewählt werden. Die einfache Mehrheit stellte sich als Problem dar. Enthaltungen und ungültige Stimmen zählten nach der gängigen Verfassungsinterpretation bei dieser Abstimmung nämlich mit (Dreihaus 2009: 317). Das bedeutete, dass bei vollständiger Anwesenheit aller Abgeordneten eine absolute Mehrheit erforderlich ist. Nachdem es darüber bei der Wahl des Regierenden Bürgermeisters 2006 Irritationen gegeben hatte, wurde die Verfassung abermals verändert. In einem ersten und zweiten Wahlgang ist nun die abso-

lute Mehrheit erforderlich. Kommt diese nicht zustande, genügt in einem weiteren Wahlgang die relative Mehrheit. Eine Minderheitsregierung muss folglich nur für die Wahl im ersten oder zweiten Wahlgang aktiv gestützt werden. Danach genügt eine relative Mehrheit, mithin ist eine Tolerierung dann ausreichend. Seit der letzten Verfassungsänderung gilt also nunmehr die Regelung in Berlin, dass – abgesehen von Stimmengleichständen und notorischer Beschlussunfähigkeit des Abgeordnetenhauses – stets eine Regierung ins Amt gelangt.

Der Senat bedarf zur Amtsübernahme keines ausdrücklichen Vertrauensvotums durch das Abgeordnetenhaus mehr. Der Regierende Bürgermeister hat also freie Hand bei der Zusammensetzung des Senats und muss lediglich die Höchstzahl der Senatoren gemäß 55 II VvB einhalten.

Das Abgeordnetenhaus kann nach Artikel 57 VvB den Regierenden Bürgermeister nur mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder in namentlicher Abstimmung das Vertrauen entziehen und dadurch seinen umgehenden Rücktritt erzwingen. Als die Senatoren noch einzeln gewählt wurden, war das Misstrauensvotum gegen einzelne Senatoren zulässig. Misstrauensanträge wurden wiederholt von der Opposition eingebracht, blieben aber zumeist vergeblich (Reutter 2004: 127). Unverändert gilt allerdings die Regel, wonach ein so zustande gekommenes Votum seine Wirkung verliert, wenn nicht binnen 21 Tagen ein neuer Regierender Bürgermeister gewählt wird. Dafür ist dann im dritten Wahlgang mindestens eine relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich.

Konkret ist eine Minderheitsregierung also vor einem destruktiven Sturz im Abgeordnetenhaus eigentlich nicht geschützt. Eine destruktive Mehrheit muss jedoch eine absolute sein. Eine auf Tolerierung gestützte Minderheitsregierung kann demnach problemlos im Amt bleiben. Wenn dennoch tatsächlich eine Mehrheit gegen den Regierenden Bürgermeister besteht, kann diese ihm zunächst nur das Misstrauen aussprechen. Sie muss danach jedoch wenigstens im dritten Wahlgang eine relative Mehr-

heit im Verhältnis zur vorherigen Minderheitsregierung aufbringen. Wenn eine Minderheitsregierung also eine relative Mehrheit besitzt und bislang von einer Fraktion gestützt wird, die diese Regierung toleriert, kann die tolerierende Fraktion den so geduldeten Senat nur stürzen, wenn sie die vorherige Minderheit aktiv stützt und ihr so den Weg zur Bildung eines neuen Senats frei macht. Anderenfalls verbleibt die alte Regierung im Amt. Allerdings ist anzunehmen, dass ein gestürzter Senat, der nicht durch einen neuen ersetzt werden kann, kaum noch politisch arbeitsfähig ist. Damit sind Minderheitsregierungen nach der jetzigen Verfassungslage Berlins grundsätzlich eher instabil, wobei eine Tolerierung sie vor einem Sturz bereits wirksam bewahrt.

Das Misstrauensvotum ist gleichwohl ungewöhnlich ausgestaltet. Einerseits läuft eine Minderheitsregierung, etwa nach Koalitionsbrüchen oder ohne Tolerierungs- beziehungsweise Stützungspartner im Parlament latent Gefahr, das Misstrauen ausgesprochen zu bekommen. Ein mit relativer Mehrheit gewählter Regierender Bürgermeister kann also theoretisch umgehend durch ein einfaches Votum einer absoluten Mehrheit wieder gestürzt werden, um danach möglicherweise erneut die relative Mehrheit zu erzielen. Andererseits wird einer negativen Mehrheit implizit abverlangt, dann eine Alternative ins Amt zu wählen, die sie in diesem Fall aber gar nicht besäße. Dementsprechend würde es nicht möglich sein, einen mit verdeckter Mehrheit gewählten Ministerpräsidenten in offener Abstimmung hernach zu stürzen, sofern die gleichen Abweichler der Mehrheit im Schutze der Wahlkabine wieder ihr ursprüngliches Votum trafen.

Der destruktive Charakter des Misstrauensvotums freilich resultiert aus der „immerwährenden“ Amtszeit des Senats. Dieser gilt nach der Neuwahl des Abgeordnetenhauses nicht als zurückgetreten. Seine Amtszeit ist also grundsätzlich unbegrenzt. Zwar haben alle Senate nach dem Zusammentritt eines neuen Abgeordnetenhauses sich bisher der Gepflogenheit einer Wiederwahl gestellt, doch zwingend ist das nicht erforder-

lich (Reutter 2004: 129). Durch den destruktiven Charakter kann allerdings das Abgeordnetenhaus die Neuwahl des Senats erzwingen, bindet sich dafür aber an die Frist von 21 Tagen.

Deutlich ist, dass Minderheitsregierungen in Berlin mit der relativen Mehrheit im Abgeordnetenhaus nur auf einen Tolerierungspartner angewiesen sind, der spätestens durch Enthaltung oder Stimmabgabe für einen aussichtslosen Kandidaten im dritten Wahlgang die Wahl des von der relativen Mehrheit vorgesehenen Regierenden Bürgermeisters ermöglicht. Solange dieser Tolerierungspartner nicht am Sturz der Regierung interessiert ist, bedarf es keiner aktiven weiteren Stützung des Senats. Obgleich das Vertrauen in die Regierung schon mit relativer Mehrheit möglich wird, bedarf das Misstrauen eben einer absoluten Mehrheit. Weil die Abstimmung über das Misstrauensvotum in namentlicher Abstimmung erfolgt, muss ein neuer Senat ein doppeltes Zustimmungserfordernis bestehen, das ein zu Beginn einer Legislaturperiode etablierter nicht zu bestehen hat. Die relative Mehrheit mag noch in der geheimen Abstimmung verborgen bleiben. Das Misstrauen muss die Regierung hingegen sichtbar verloren haben. Das konstruktive Misstrauensvotum im Grundgesetz kann hingegen mit verborgenen Mehrheiten ausgesprochen werden. Minderheitsregierungen in Berlin verfügen somit trotz des destruktiven Misstrauensvotums über eine durchaus beträchtliche Stärke.

Weil das Misstrauensvotum im Zusammenspiel von destruktiver Abwahl, aber potenziell relativer Neuwahl ausgestaltet ist, kann eine Minderheitsregierung prinzipiell von einer anderen Minderheitsregierung abgelöst werden. Voraussetzung dafür ist, dass die neue Regierungsformation über mehr Mandate verfügt als die alte und dass sie obendrein die taktische Unterstützung von ausreichend Abgeordneten erhält, um den Sturz des alten Senats zu bewirken. Will also eine Opposition den Senat stützen, ohne selbst über eine absolute Mehrheit zu verfügen, ist sie davon abhängig, dass derjenige Teil der Opposition, der weder dem alten noch dem neuen Senat angehören will, dieses Vorhaben beim Sturz der Regierung im Grundsatz billigt. Der jeweilige Senat repräsentiert dann diejenige

Formation im Abgeordnetenhaus, die über das stärkste relative Stimmengewicht verfügt.

Die besondere Stellung des Parlaments für die Regierungsauswahl ergibt sich daraus, dass Berlin über eines der wenigen Landesparlamente verfügt, in dem der Wahl des Ministerpräsidenten eine Personaldebatte vorausgeht (Ley 2010: 408). Einer Minderheitsregierung kann das förderlich sein, wenn sie unsichere Abgeordnete für die Bürgermeisterwahl noch zu sich herüber ziehen kann, was vor allem für einen dritten Wahlgang wichtig sein kann.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Bezüglich des Ordnungsrechts besitzt der Senat von Berlin keine besonderen Kompetenzen, sondern übernimmt in Artikel 64 VvB die Regelungen des Grundgesetzes. Durch Artikel 59 V VvB eröffnet sich dem Senat die Möglichkeit, Gesetzgebungsprozesse geringfügig aufzuschieben und die Beratung im Abgeordnetenhaus um eine dritte Lesung zu verlängern. Dieses Recht teilt der Senat mit dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses. Somit stellt diese Regelung für eine Minderheitsregierung keine wirklich zusätzliche Kompetenz dar, sondern begünstigt im Ergebnis das Abgeordnetenhaus, welches darüber vor fehlerhafter Gesetzgebung durch die entsprechende Intervention geschützt wird.

Wie in Hamburg kann der Senat weit in die kommunalen Belange der rechtlich unselbstständigen Bezirke eingreifen. Insbesondere kann er deren Planungskompetenzen an sich ziehen. Damit fallen in der Regierungsarbeit des Landes originäre Aufgaben der Kommunalverwaltung mit Funktionen der Landesverwaltung zusammen. Dieses ist eine durchaus erwähnenswerte zusätzliche Gestaltungsoption, die einer Minderheitsregierung nützt. Immerhin speist sich die Wahlentscheidung für das Abgeordnetenhaus auch aus kommunalen Themen.

Berlin ist Bundesland und Einheitskommune zugleich. Der kommunale Gedanken mit der besonderen Stellung der Kommunalvertretung findet in der Verfassung seinen Niederschlag im Artikel 58 II VvB. Diese gibt dem Regierenden Bürgermeister die Richtlinienkompetenz. Allerdings ist diese Kompetenz einem Parlamentsvorbehalt unterworfen, der mit der Allzuständigkeit kommunaler Vertretungen vergleichbar ist. Der Regierende Bürgermeister muss demnach sein Regierungsprogramm durch das Abgeordnetenhaus billigen lassen. Eine Minderheitsregierung, die mit verdeckter Mehrheit ins Amt gelangt ist, dürfte dazu kaum in der Lage sein. Eine auf Tolerierung oder Stützung aufbauende Regierung müsste diese Abstimmung in der Regel bestehen. Sofern eine passive Tolerierung oder Stützung auskömmlich ist, genügt dazu die Enthaltung. Schwierig wird diese Abstimmung, wenn die Regierung aktiv gestützt wird. Mit der Zustimmung zu den Richtlinien billigt eine nur legislativ, aber nicht exekutiv eingebundene Fraktion ein umfassendes Regierungsprogramm und kann wegen dieses Beschlusses zu einem späteren Zeitpunkt nur unter Inkaufnahme eines großen Glaubwürdigkeitsverlustes die darin niedergelegten Prinzipien in Frage stellen. Freilich würde ein fehlender Beschluss über die Richtlinien den Regierenden Bürgermeister politisch, aber wohl nicht rechtlich schwächen. Er kann gegenüber den übrigen Senatoren schwerlich Weisungen erteilen, allerdings dürfte diese Art der hierarchischen Steuerung in Koalitionen ohnehin kaum möglich sein und wäre selbst in Einparteienregierungen schwerlich durchzuhalten.

Besondere Bedeutung hat in Berlin die Regelung des Artikels 82 VvB, wonach die Präsidenten der obersten Landesgerichte vom Abgeordnetenhaus gewählt werden. Der sonst mögliche Durchgriff der Regierung auf die Personalpolitik in den Gerichten ist damit gehemmt. Allerdings hat Artikel 82 VvB bereits eine Aufweichung erfahren. Sofern gemeinsame Gerichte mit anderen Ländern, konkret Brandenburg, bestehen, kann von diesem Verfahren in einem Staatsvertrag abgewichen werden (Artikel 82 III).

Bisherige Beispiele

Berlin kennt zwei Beispiele einer originären Minderheitsregierung und einen Fall einer nach Koalitionsbruch übergangsweise geführten Minderheitsregierung. Beides vollzog sich noch zu der Zeit, als der Regierende Bürgermeister sowie alle Senatoren vom Abgeordnetenhaus unmittelbar in Einzelwahl gewählt wurden.

Nach der Abgeordnetenhauswahl 1981 verfehlte die CDU ebenso die absolute Mehrheit wie die vorherige SPD/FDP-Koalition. Da die Alternative Liste neu in das Parlament einzog, jedoch von keiner Partei als koalitionsfähig angesehen wurde, boten sich zwei Alternativen an: eine Große Koalition oder eine CDU/FDP-Koalition. Eine Koalition der FDP mit der CDU schied wegen der Einbindung der FDP in die sozialliberale Koalition im Bund aus Sicht der Partei aus. Die Mehrheit der FDP-Fraktion war allerdings bereit und willens, den CDU-Kandidaten Richard von Weizsäcker zum Regierenden Bürgermeister zu wählen und seine Personalvorschläge für den Senat ebenfalls zu billigen und aktiv zu unterstützen. Beide Seiten kooperierten nach der Wahl des Senats derart eng miteinander, dass eine „informellen Koalition“ bestand (Thomas 2005).

Begünstigend wirkte sich aus, dass auch die SPD-Opposition bereit war, mit der Minderheitsregierung zu kooperieren. Sie signalisierte in der Haushaltspolitik ihre Bereitschaft, dem Senat eine Mehrheit zu gewährleisten und zögerte obendrein, ihre Oppositionsarbeit durch Misstrauensanträge oder scharfe Debattenbeiträge konfrontativ gegen die Minderheitsregierung zu richten (ebd. 2005: 88ff). Damit zog in das Abgeordnetenhaus ein neuer politischer Stil ein. Die alte vehemente Konfrontation zwischen den Lagern weichte auf. Die FDP wiederum konnte begünstigt durch diese Klimaveränderung und wegen des Endes der sozialliberalen Koalition in Bonn schließlich 1983 als Koalitionspartner in eine formelle Koalition mit der CDU einwilligen. Aus der Minderheitsregierung war somit eine Mehrheitsregierung geworden. Der Tolerie-

rungs- war zum Koalitionspartner geworden und die Mehrheit von CDU und FDP wurde bei den Abgeordnetenhauswahlen 1985 bestätigt. Erst 1989 schieden beide Parteien aus der Regierung aus, nachdem ein Mehrheitssenat aus SPD und Alternativer Liste gebildet werden konnte.

Dieser zerbrach bereits wieder 1990 und führte zu einer neuen Minderheitsregierung. Zu diesem Zeitpunkt bestand die Landesregierung aus einem SPD/CDU-Magistrat im Ostteil und dem rot-grünen Senat im Westteil der Stadt, die gemeinsam die Aufgaben der Landesregierung bis zu den Wahlen wahrnahmen. Die Räumung einer Hausbesetzung im Ostteil der Stadt nahm die Alternativen Liste zum Anlass, die Koalition im Westteil kurz vor den gesamtberliner Wahlen zu beenden.

Die Mehrheitsverhältnisse dieser Wahl führten zu einer besonderen Situation in Berlin, die indirekt den zweiten Fall einer originären Minderheitsregierung beförderte. Im Abgeordnetenhaus hatten, wie bereits skizziert, seit 1990 die gewohnten bundesdeutschen Lager keine Mehrheiten. Weder die CDU konnte mit der FDP eine Mehrheit erringen noch war die SPD dazu mit den Grünen in der Lage. Eine Koalition aus der besonders konservativen Berliner CDU und den besonders libertären Grünen war zu dieser Zeit undenkbar. Die PDS war als Nachfolgepartei der SED in der ehemaligen Frontstadt des Kalten Krieges in besonderer Weise nicht koalitionsstauglich. Mithin wurden CDU und SPD in eine Große Koalition gezwungen, die in Anbetracht der fortbestehenden koalitionspolitischen Inkompatibilitäten nach den Wahlen 1995 und 1999 verlängert wurde. Besonders die SPD hatte im Laufe der Zeit massiv an Zustimmung verloren und sich 1999 nur widerwillig in die neuerliche Große Koalition gefügt. Weil die PDS als Koalitionspartner unverändert ausgeschlossen war, wäre die einzige alternative Regierungsbildung eine von der SPD tolerierte CDU-Minderheitsregierung gewesen, welche von Seiten der CDU immerhin erwogen wurde (Diepgen 2005: 119). Über alternative Mehrheiten unter Einbezug der PDS wurde fortan in der SPD recht deutlich nachgedacht und auf der Ebene der Berliner Bezirke bereits praktiziert (Neu 2001: 8; Reichart-Dreyer 2008: 153).

Als Anfang 2001 die Landesbank Berlin in eine finanzielle Schieflage geriet, nahm die SPD die besonderen Verstrickungen der CDU in das Bankhaus zum Anlass, um die Koalition aufzukündigen und den damals noch besonders komplizierten Weg der Neuwahl des Senats unter Führung des vorherigen SPD-Fraktionsvorsitzenden Klaus Wowereit anzusteuern. Probleme ergaben sich weniger bei der Abwahl der bisherigen Senatoren, dafür genügte ja eine destruktive absolute Mehrheit, über welche die SPD zusammen mit der aus Bündnis 90/Die Grünen und PDS bestehenden Opposition ja verfügte. Für die jedoch zugleich anzustrebende Neuwahl des Senats musste die Mehrheit gleichzeitig konstruktiv handlungsfähig sein. Gerade eine zwangsläufige Zusammenarbeit mit der PDS galt Teilen der SPD lange Zeit als undenkbar (Reichart-Dreyer 2008: 153). Die Aussicht auf baldige Neuwahlen und die mit dem Bankenskandal verbundene politische Erregung in der Stadt halfen, um die notwendige innerparteiliche Unterstützung der SPD zu sichern und die Mehrheit im Abgeordnetenhaus zu erzielen. Dennoch hatte die Mitwirkung der PDS und das vorherige Ende der CDU/SPD-Koalition das politische Klima eher belastet. Anders als beim Weizsäcker-Senat konnte Wowereit nicht darauf vertrauen, in jedem Fall eine Unterstützung für seine Politik zu erhalten. Hinzu kam, dass die aktive Stützung aufwändiger ist als eine Tolerierung oder passive Stützung. Dementsprechend war die Verknüpfung mit den vorgezogenen Neuwahlen essenziell für die Bildung der Minderheitsregierung.

Nach den vorgezogenen Wahlen erlangte die SPD dann eine Gestaltungsmehrheit. Eine neuerliche Große Koalition war nach dem Vorlauf ausgeschlossen. Nachdem Verhandlungen für die Bildung einer von der SPD bevorzugten Ampelkoalition gescheitert waren, ging die SPD schließlich eine Mehrheitskoalition mit der PDS ein. Die stützende Partei hatte sich zum Koalitionspartner weiterentwickelt.

Die Berliner Beispiele zeigen – da sie unter den Bedingungen der alten, schwierigen Bedingungen für die Senatsinvestitur zustande kamen –, dass Minderheitsregierungen nicht alleine an verfassungsrechtlichen Hürden

scheitern müssen, wenn sie von einer stützenden oder tolerierenden Kraft gewünscht sind. Trotz des unverändert zweigeteilten Instruments des Misstrauensvotums können Minderheitsregierungen durchaus stabil im Amt bleiben. Allerdings kommt es deutlich auf die Umstände des Einzelfalls an. Von Weizsäcker besaß mit einem Stimmenanteil knapp unterhalb der absoluten Mehrheit eine relative Mehrheit, hatte in der Mehrheit der FDP-Fraktion einen verlässlichen Partner zur Seite und vermochte überdies hinaus mit der SPD-Opposition Kompromisse schließen. Überdies war die im Abgeordnetenhaus vertretene Alternative Liste weder für die CDU noch für die SPD ein seinerzeit denkbarer Koalitionspartner. Mithin besaß die Opposition keine eigene Machtperspektive. Eine Minderheitsregierung war somit eindeutig handlungsfähig und verlässlich stabil.

Demgegenüber hatte der rot-grüne Minderheitssenat eine Mehrheit jenseits der CDU nur und ausschließlich mit der PDS. Dieser Senat konnte in keiner Weise auf die Billigung durch die CDU vertrauen. Die Handlungsmacht dieser Minderheitsregierung resultierte alleine aus der Perspektive der Neuwahlen. Diese veranlassten die PDS zu einer kooperativen Strategie und eröffneten einer Minderheitsregierung einen entsprechenden zeitlich befristeten Gestaltungsspielraum.

Brandenburg

Brandenburgs Landtag übernahm für die Regierungsbildung mit dem Gesetz über die vorläufige Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtages und der Regierung des Landes Brandenburg im Jahre 1990 fast wortgleich die Regelungen aus der Verfassung Nordrhein-Westfalens. Das westdeutsche Bundesland war damals Partnerland für den Aufbau von Verwaltungsstrukturen nach der vollzogenen deutschen Einheit. Mit der Verfassung von 1992 orientiert sich Brandenburg seither bei der Wahl des Ministerpräsidenten stark an den Regelungen des Grundgesetzes.

Bildung und Sturz der Regierung

Durch die sinngemäße Übernahme der Vorschriften aus dem Grundgesetz erschöpft sich in Brandenburg die Mitwirkung des Landtags bei der Bildung der Landesregierung auf die Wahl des Ministerpräsidenten. Dieser wird vom Landtag grundsätzlich mit absoluter Mehrheit gewählt. Misslingt die Wahl in zwei Wahlgängen, so genügt in einem weiteren Wahlgang die relative Mehrheit. Dem Ministerpräsidenten wird hinterher freie Hand bei der Auswahl, Ernennung und Entlassung seiner Minister gelassen. Die Verfassung setzt eine zeitliche Grenze, binnen derer ein Ministerpräsident gewählt sein muss. Nach Beginn der Legislaturperiode oder nach sonstiger Beendigung der Amtszeit des Ministerpräsidenten ist binnen drei Monaten ein neuer Ministerpräsident zu wählen, anderenfalls ist der Landtag aufzulösen und Neuwahlen sind auszuschreiben. Mit der starren Frist unterstreicht die Verfassung die besondere Bedeutung der Kreationfunktion des Landtags (Lübker/Schüttemeyer 2004: 157), die dieser zügig vollziehen soll. Der Kurationsakt wird aber gleichsam auf die reine Wahl des Ministerpräsidenten verkürzt und ist ergebnisorientiert ausgestaltet, so dass die gesetzte Frist nur eine geringe Wirkung entfaltet.

Abgesehen von einem Patt im dritten Wahlgang, gelangt also stets eine Regierung ins Amt. In Kauf genommen werden dazu ausdrücklich Minderheitsregierungen. Ein gewählter Ministerpräsident und damit die Landesregierung in Gänze kann ausschließlich durch konstruktives Misstrauensvotum des Amtes enthoben werden. Dazu bedarf es gemäß 86 I BbgVerf der Wahl eines neuen Ministerpräsidenten mit absoluter Mehrheit im Landtag. Ein mit relativer Mehrheit gewählte Ministerpräsident kann folglich nur mit absoluter Mehrheit gestürzt werden. Minderheitsregierungen sind in Brandenburg demnach leicht möglich und besitzen durchaus eine verfassungsrechtlich hohe Stabilität vor destruktiven Mehrheiten im Landtag.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Dem Ministerpräsidenten wird zudem die Möglichkeit der Vertrauensfrage eingeräumt. Findet sein Antrag keine absolute Mehrheit im Landtag, so kann dieser entweder seine Auflösung mit absoluter Mehrheit beschließen oder mit der gleichen Mehrheit einen neuen Ministerpräsidenten wählen. Findet sich im Landtag binnen drei Wochen weder für das eine noch für das andere eine Mehrheit, so fällt das Auflösungsrecht an den Ministerpräsidenten. Damit besitzt insbesondere der Ministerpräsident von Minderheitsregierungen ein Instrument, um notfalls mit der Drohung, die Vertrauensfrage zu stellen, eine destruktive Landtagsmehrheit zur konstruktiven Arbeit zu bewegen.

Wenn der Ministerpräsident die Vertrauensfrage stellt, so setzt ein Wettlauf um die Handlungsfähigkeit ein. Herr des Verfahrens ist zunächst der Ministerpräsident. Der Landtag selbst kann anderenfalls nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seine Selbstauflösung vor seiner Initiative beschließen. Er gerät nach dem Antrag des Ministerpräsidenten unter Zugzwang, weil er sich verhalten muss. Unterstützt der Landtag diesen nicht mit der Mehrheit seiner Mitglieder, muss der Landtag eine Alternative

präsentieren oder kann sich mit einem niedrigeren Quorum selbst auflösen. Er muss also in dieser Zeit, seine Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen, anderenfalls liegt der Ball erneut im Spielfeld des Ministerpräsidenten.

Durch Konsultationspflichten in Artikel 94 BbgVerf, die das geplante Abstimmungsverhalten des Landes im Bundesrat umfassen, hat die Landesverfassung zwar nicht die Kompetenzen der Landesregierung beschränkt, diese jedoch stark an die parlamentarische Konsultation gebunden. Dieses ist für eine Minderheitsregierung nun überaus beachtlich, wird sie doch bemüht sein müssen, den Landtag besonders gründlich zu unterrichten. Anderenfalls dürfte die Landtagsmehrheit ihr in der Gesetzgebung Probleme bereiten.

Der Landtag besitzt weitaus mehr Kontrollrechte als in anderen Bundesländern. Diese erstrecken sich nach Artikel 56 III, IV BbgVerf auf Aktenauskünfte, Zugang zu Dienststellen und Behörden. Diese Regelungen stellen auf den ersten Blick für eine Minderheitsregierung keine zusätzlichen Probleme dar, weil auch eine Mehrheitsregierung sich mit einer akribischen Opposition auseinandersetzen muss. Allerdings können tolerierende und stützende Fraktionen durch diese Rechte die Machtasymmetrie zur Landesregierung abbauen. Sie sind in der Lage, sich selbst Informationen zu beschaffen. Damit wird der Informationsvorsprung der Landesregierung minimiert.

Bisherige Beispiele

Sämtliche Wahlen des Ministerpräsidenten seit 1990 sind im ersten Wahlgang erfolgreich gewesen. Jeder Ministerpräsident konnte sich auf eine parlamentarische Mehrheit stützen und ein Mehrheitskabinett bilden. Dennoch kennt Brandenburg eine kurze Phase der Minderheitsregierung. Die erste Regierung von Manfred Stolpe (SPD) war 1994 wenige Monate

vor dem regulären Ende der Wahlperiode zerbrochen, nachdem die Fraktion von Bündnis 90 beziehungsweise ihrer parlamentarischen Nachfolger in Brandenburg⁷ die Koalition wegen Stolpes mutmaßlicher Verstrickung in die DDR-Staatssicherheit verlassen hatte. Allerdings war der Koalitionsbruch nur unvollkommen, da die beiden ursprünglich von Bündnis 90 gestellten Minister weiterhin der Regierung angehörten (Sprogies 1994).

Der Versuch von SPD und PDS anschließend den Landtag aufzulösen, scheiterte am Widerstand von CDU und dem verbliebenen Koalitionspartner der SPD, der FDP. Beiden Parteien lagen unterschiedliche Motive zugrunde. Die CDU wollte vor der Auflösung des Landtags den Rücktritt Stolpes. Ihr war daran gelegen, dass der unvermindert populäre Ministerpräsident nicht wieder als Spitzenkandidaten antreten würde, um so die Wahlchancen der SPD zu schmälern (s.a. Oeltzen 2008: 65). Die FDP verlangte, dass die Arbeit des eingesetzten Untersuchungsausschusses zu Stolpes möglicher inoffizieller Mitarbeit für das Ministerium für Staatssicherheit zunächst abgeschlossen würde (o.V. 1994). Die FDP hatte obendrein in Anbetracht schlechter Umfragewerte seinerzeit zu Recht befürchtet, dass sie bei vorgezogenen Neuwahlen um den Einzug in den Landtag bangen musste.

Die SPD wiederum konnte mit Rücksicht auf ihren Koalitionspartner nicht die Auflösung des Landtags über die Vertrauensfrage nach Artikel 87 BbgVerf anstreben, sondern in Kenntnis des fehlenden Quorums nur den Weg der Selbstauflösung mit Zweidrittelmehrheit. Die opponierende Haltung der CDU, der Koalitionsaustritt von Bündnis 90 und die prekäre Lage der FDP führten also dazu, dass die Regierung als Minderheitska-

7 Der Landesverband war um den Zusammenschluss mit den westdeutschen Grünen stark zerstritten, so dass die im Parlament verbliebene Fraktion als „Bündnis“ dem Landtag angehörte, die Minister und einzelne Landtagsabgeordnete aber teilweise den vereinten Grünen oder gar keiner Partei angehörten (Junge 2008: 156; Stöss 2008: 185).

binett fortgeführt werden musste. Insoweit hat die in der Verfassung vorgesehene Regelung der Absicherung einer Minderheitsregierung vor einer destruktiven Landtagsmehrheit ihre gewünschte Wirkung erzielt. Die taktischen Erwägungen aller beteiligten Parteien festigten die amtierende Regierung in Anbetracht des doch nahenden Wahltermins. Überdies trug beides dazu bei, dass die sich in der Mehrheit befindliche Opposition konstruktiv verhielt. Bis zu den regulären Wahlen stützte sich die SPD/FDP-Minderheitsregierung im Landtag schließlich auf die Stimmen der PDS.

Damit funktionierte das in der Verfassung angelegte System der Regierungsarbeit von Minderheitsregierungen. Nachdem die Opposition zur parlamentarischen Mehrheit geworden war, hätte sie nur dann den Sturz der Regierung bewirken können, wenn sie wirklich miteinander agiert hätte. Das war aber in Bezug auf das Verhältnis von PDS und Bündnisfraktion ebenso ausgeschlossen wie zwischen PDS und CDU. Weil die PDS damit als Bündnispartner der beiden anderen Oppositionsfraktionen ausschied, war diese Fraktion eine naheliegende mögliche Stütze für die weitere Arbeit der Regierung. Bemerkenswert daran ist, dass die SPD deutlich zu erkennen gab, dass sie auf keinen Fall nach den Neuwahlen eine Kooperation mit der SED-Nachfolgepartei eingehen werde und – falls erforderlich – eine Zusammenarbeit mit der CDU vorzöge (Stöss 2008: 172). Trotzdem stützte die PDS die SPD/FDP-Minderheitsregierung fortan in Sachfragen. Dieses war möglich, weil es zuvor schon einen besonders konstruktiven Arbeitsstil zwischen der Regierung und der PDS-Opposition gegeben hatte. Speziell die PDS versprach sich zudem durch diese Form der Kooperation mit der SPD eine politische wie gesellschaftliche Integration der Partei und ihrer Mitglieder (Schirmer 2008: 126f; Oeltzen 2008: 63).

Vielversprechend für die PDS war die denkbare indirekte Teilhabe an der Regierungsarbeit. Durch die zeitgleiche Regierungsbildung in Sachsen-Anhalt hatten derartige Planspiele eine Berechtigung, zumal die SPD in Sachsen-Anhalt zuvor eine Kooperation mit der PDS ebenfalls abgeschlossen hatte. Dennoch waren solche Denkansätze nach den planmä-

ßigen Wahlen 1994 hinfällig, weil die SPD eine absolute Mehrheit erzielt hatte, die maßgeblich der Popularität des Ministerpräsidenten geschuldet war. Insofern waren die Befürchtungen der CDU durchaus berechtigt. Es wirkte sich offenkundig aber ebenso fatal aus, dass die CDU keine Machtperspektive im Landtag besaß, mittels derer sie den Sturz des Ministerpräsidenten hätte konstruktiv veranlassen können. Die verfassungsrechtlich starke Stellung des Ministerpräsidenten übertrumpfte also die vermeintlich starke Position der führenden Oppositionspartei im Moment des Mehrheitsverlusts der vorherigen Mehrheitsregierung.

Bremen

Bremen besitzt eine gewachsene Struktur der bürgerlichen Selbstverwaltung und eine lange Verfassungstradition, aus der zahlreiche Elemente in die 1947 verabschiedete Verfassung übernommen wurden. Dies prägt das politische System des Zwei-Städte-Landes auf besondere Weise. Bremen hatte, da es anfangs zur britischen und später zur amerikanischen Besatzungszone gehörte, mit den Einflüssen und Vorgaben beider Besatzungsmächte umzugehen. Relativ geschickt verstanden es die gebildete Verfassungsdeputation, der Senat und die Bürgerschaft, die bremischen Verfassungstraditionen zu erhalten und zugleich den Anforderungen der Besatzungsmächte gerecht zu werden. Eine umfängliche Verfassungsnovelle fügten 1994 einige Regelungen hinzu, die Grundstruktur der Verfassung bei der Wahl des Senats blieb dabei weitgehend unverändert.

Wahl und Abwahl des Senats

Wie vormalig in allen Stadtstaaten ist die Wahl der hier Senat genannten Landesregierung an die Wahl des gesamten Senats gebunden. Der Präsident des Senats/Bürgermeister wird mittlerweile in einem eigenen Wahlgang, die Senatoren werden in einem oder mehreren weiteren und die Staatsräte (Staatssekretäre) in einem letzten Wahlgang gewählt. Bis auf die Wahl der Staatsräte, die nur auf Vorschlag des Senats erfolgen kann, ist die Bürgerschaft bei allen Personalentscheidungen souverän und kann einen beliebigen Kandidaten wählen. Diese Regelung der freien Personalauswahl nahezu der gesamten Regierung durch das Parlament ist in Deutschland einzigartig.

Für die Wahl der Senatoren genügt nach Artikel 107 II in Verbindung mit Artikel 90 BremVerf grundsätzlich bereits die jeweils einfache Mehrheit. Enthaltungen und ungültige Stimmen zählen hierbei nicht mit. Die Bürgerschaft ist zudem bei der Wahl immer beschlussfähig, unabhängig davon wie viele Mitglieder des Hauses sich an der Abstimmung beteiligen (Neumann 1996: 305, 374f). Artikel 90 BremVerf eröffnet der Bürgerschaft das Recht, einzelgesetzlich oder in der Geschäftsordnung ein abweichendes Quorum festzusetzen. Hiervon hat die Bürgerschaft bislang keinen Gebrauch gemacht, sondern in § 58 VI GO-BB die einfache Mehrheit ebenfalls festgeschrieben.

Der Bürgermeister, die übrigen Senatsmitglieder oder der Senat in Gänze können nach Artikel 110 III BremVerf bereits durch einfaches Misstrauensvotum zum Rücktritt gezwungen werden, wenn auf Antrag eines Viertels anschließend dem die Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft zustimmt. Der Rücktritt wird aber nur dann wirksam, wenn zugleich die Nachfolger gewählt werden oder durch Gesetz die Zahl der Senatoren verringert wird. Somit ist eine Regierung gegen die destruktive Abwahl wirksam geschützt. Der Senat kann nur in Gänze gestürzt werden, wenn er insgesamt neu gewählt wird. Einzelne Senatoren und die Bürgermeister können zudem einzeln abgewählt werden. Sie müssen für gewöhnlich konstruktiv durch neue Senatoren ersetzt werden. Die Bürgerschaft kann aber ebenso durch eine Änderung des Senatsgesetzes Senatorenstellen wegfallen lassen. Damit besitzt sie ein etwas eigenartiges Instrument, um die Abwahl eines Senators destruktiv erfolgreich vorzunehmen. Theoretisch kann damit eine Mehrheit in der Bürgerschaft die Arbeitsfähigkeit des Senats nachhaltig unterminieren, indem es die Größe des Senats auf die Mindestgröße eines Kollegialorgans von drei herabsetzt und hernach alle übrigen Senatoren abwählt.

Weil für die Neuwahl von Senatoren die einfache Mehrheit ausreicht, knüpft die bremische Verfassung die Arbeit des Senats eng an die parlamentarische Führung bei gleichzeitiger strikter Trennung der Mitgliedschaft in der Bürgerschaft von der Zugehörigkeit zum Senat. Bremen stellt

für die Abwahl des Senats keine höheren Anforderungen als für die eigentliche Wahl. Für eine etwaige Minderheitsregierung wäre von Belang, dass diese durch eine weitere Partei problemlos geduldet werden kann und keiner aktiven Stützung bedarf, sofern die duldende, tolerierende Kraft nicht einem Misstrauensvotum folgt und hierüber den Prozess einer neuen Wahl in Gang setzt.⁸

In Anbetracht des bloßen Erfordernisses einer einfachen Mehrheit und der Hürden für die Durchführung eines konstruktiven Misstrauensvotums sind also die Voraussetzungen für eine Minderheitsregierung durchaus günstig. Demgegenüber ist die Bildung von Minderheitsregierungen in Bremen aber komplexer als es den Anschein hat. So kann sowohl die Wahl als auch die Abwahl von Senatoren einzeln vorgenommen werden. Mithin besitzt eine tolerierende Kraft durchaus die Möglichkeit durch eine selektive Bündnisarbeit im Parlament die Abwahl einzelner Senatoren und die gleichzeitige Wahl eines Senators der Opposition zu erreichen. Ohne feste Vereinbarungen hinsichtlich der Stützung der Regierungsarbeit unter Einschluss der Senatorenwahl wäre eine bloße Tolerierung ein Vabanquespiel für eine beabsichtigte Minderheitsregierung. Es könnte passieren, dass durch die freie Auswahl von Senatoren ein Senat gewählt würde, der in Gänze überhaupt keine parlamentarische Unterstützung genösse, wiewohl alle einzelnen Senatoren diese jeder einzeln besäße.

Hinzu kommt noch, dass der Doppelcharakter der Bürgerschaft die Mehrheitsbildung erheblich erschwert. Diese ist als Landesparlament für das ganze Land Bremen zuständig. Die Abgeordneten aus der Stadt Bremen bilden – vorausgesetzt das Wahlverhalten der EU-Bürger verändert nicht

8 Als Spezifikum hält Bremen noch ein vom Senat ausgehendes Misstrauensvotum nach Artikel 110 IV BremVerf bereit, wonach der Senat die Abwahl eines seiner Mitglieder bei der Bürgerschaft beantragen kann, wenn dieser Senator seinen Verpflichtungen nicht nachkommt. In diesem Fall genügt ein einfacher Beschluss der Bürgerschaft. Die praktische Bedeutung dieser Regelung ist mittlerweile wohl als hinfällig zu bezeichnen. Sie war in die Verfassung aufgenommen worden, um eine ältere Regelung aus dem 19. Jahrhundert, als die Senatoren auf Lebenszeit gewählt waren, in die Gegenwart zu übernehmen (Spitta 1960: 213f; Neumann 1996: 385).

geringfügig die Mehrheitsverhältnisse – zudem die personengleiche Bürgerschaft der Stadt Bremen. Der gewählte Senat steht aber zugleich der Verwaltung des Landes Bremen und der Stadt Bremen vor. Eine Minderheit in der stadtbremischen Bürgerschaft kann also durchaus eine Mehrheit im Land besitzen und umgekehrt kann eine Mehrheit im Landesparlament in der Kommune in der Minderheit sein. Stadt und Land sind aber exekutiv in der Stadtgemeinde Bremen miteinander aufs Engste verwoben.

Bremens Verfassung untersagt zudem keine Aussprache vor der Wahl der Senatoren und des Bürgermeisters. Für eine Minderheitsregierung ergibt sich damit möglicherweise die unangenehme Situation, sich im Landtag bereits erklären zu müssen, wie sie politische Mehrheiten herstellen will. Darin liegt freilich die Chance, durch die parlamentarische Debatte zuvor noch unsichere Abgeordnetenstimmen zu erlangen.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Obwohl die Wahl der Senatoren durch die Bürgerschaft erfolgt, steht dem Senat als Kollegialorgan insgesamt nach Artikel 120 BremVerf das alleinige Recht zu, den Zuschnitt der Geschäftsbereiche der Senatsverwaltungen festzusetzen und die Zuweisung dieser an die einzelnen Senatoren vorzunehmen. Die Bürgerschaft kann also nicht in die Organisationsgewalt des Senats eingreifen. Dafür kann sie die Arbeit der geschaffenen Behörden jedoch unmittelbar beeinflussen.

Die Bürgerschaft besitzt dazu in Bremen gemäß Artikel 118 I 1 BremVerf eine Kompetenz der Arbeit des Senats Richtlinien aufzuerlegen. Die Regelung entspricht einer in Artikel 29 I PreußVerf festgelegten Befugnis des damaligen Landtags. Sie hatte weder früher in Preußen noch gegenwärtig in Bremen eine praktische Relevanz. Sie findet ihre juristische Grenze, wenn der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung des Senats berührt wird (Neumann 1996: 405). Dementsprechend ist sie entgegen des Wortlauts nicht mit der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers

oder einiger Ministerpräsidenten vergleichbar, sondern es handelt sich um eine bloße politische Willensbekundung.

Das Parlament wacht über die Regierungsarbeit dafür weitaus wirksamer noch in anderer Form und über besondere Gremien, welche aus der Bremer Verfassungstradition herrühren, den Deputationen. Sie stellen einen Zwitter aus Parlaments- und Verwaltungsausschuss dar.

Über die Deputationen sollen die Bürger unmittelbar an der Verwaltung mitwirken, wobei sie weder die originären Aufgaben der vollziehenden Gewalt ausüben, noch als Gesetzgeber selbstständig agieren. Bremens früherer Bürgermeister Theodor Spitta bezeichnete sie als ein „Kernstück des bremischen öffentlichen Lebens“ (Spitta 1960: 198). Sie haben eine lange vorkonstitutionelle Geschichte und Tradition. Trotz ihrer immensen Bedeutung schweigt sich die Bremer Verfassung über ihr Wesen im Detail aus und verweist in Artikel 129 BremVerf in Verbindung mit Artikel 105 BremVerf auf das Deputationsgesetz, eine einfachgesetzliche Regelung, die jedoch im Grunde nach Verfassungsrang hat.

Die Deputationen ähneln der Form nach ständigen Ausschüssen der Bürgerschaft. Sie können jedoch ihrerseits wiederum eigene Ausschüsse gemäß § 10 DepG bilden, haben also insofern den Charakter einer eigenständigen Vertretungskörperschaft. Wie diese, tagen sie öffentlich. Den Deputationen gehören der zuständige Senator als Vorsitzender und eine bestimmte Zahl von Personen an, die von der Bürgerschaft entsendet wird. Die Entsandten können zwar Mitglied der Bürgerschaft sein, müssen es jedoch nicht. Die Wahl der Mitglieder richtet sich nach der Fraktionsstärke in der Bürgerschaft. Mit Ausnahme der originären Funktionen der Gesetzgebung kann die Bürgerschaft alle ihr zustehenden Befugnisse an die Deputationen übertragen. Die Deputationen wirken gleichzeitig unmittelbar an der Leitung ihres Verwaltungszweiges mit. Sie beschließen in der Regel abschließend mit Mehrheit, wobei der Senator bei Widerspruch die Entscheidung letztendlich an die Bürgerschaft zurückverweisen kann. Ihr Handeln wird dort begrenzt, wo die nach Artikel

67 BremVerf originären Kompetenzen des Senats einerseits und die gesetzgeberischen Kompetenzen der Bürgerschaft andererseits tangiert werden. Die Deputationen wirken damit vorwiegend beratend in der Verwaltung mit. Sie haben ein umfassendes Akteneinsichtsrecht und Berichtspflichten und -rechte gegenüber Senat und Bürgerschaft. Ihr Beschlussrecht steht in Konkurrenz zu den Rechten von Senat und Bürgerschaft.

Für eine Minderheitsregierung stellen die Deputationen sowohl Chance als auch Gefahr dar. Sie bieten unzweifelhaft die Möglichkeit, die Opposition in das Regierungshandeln einzubeziehen und erleichtern darüber Bürgerschaftsmehrheiten. Sie bergen für die jeweilige Regierung aber die Gefahr, dass eine parlamentarische Mehrheit massiv in die Regierungstätigkeit des Senats eingreift. Der Regierung sind zudem durch die Deputationen wesentliche Ressourcen aus der alleinigen Kontrolle entzogen und in die faktische Kontrolle des Parlaments gestellt. Eine Minderheitsregierung kann wegen der besonderen Stellung der Deputationen ihre strategischen Vorteile gegenüber der Bürgerschaft nicht derart ausspielen wie in anderen Ländern die Landesregierungen gegenüber ihren Landtagen. Erschwerend kommt hinzu, dass Deputationen getrennt für die Landesverwaltung und für die kommunale Verwaltung der Stadt Bremen eingerichtet werden, wiewohl es sich um eine einheitliche Behörde handelt. Demnach kann dieselbe Behörde je nach Aufgabenbereich mit unterschiedlichen Mehrheiten konfrontiert sein.

Durch die Möglichkeit, Personen, die nicht der Bürgerschaft angehören, in die Deputationen zu entsenden, sind der formalisierten Mehrheitsbildung überdies enge Grenzen gesetzt. Das parlamentarische Werben um eine Mehrheit ist dadurch pluralisiert. Gerade eine Minderheitsregierung wird vor diesem Hintergrund große Schwierigkeiten haben, eine kohärente Politik in der Bürgerschaft, in den Deputationen und im Senat herzustellen.

Die Abhängigkeit des Senats von der Bürgerschaft wird bei der Volksgesetzgebung deutlich. Nach Artikel 70 BremVerf kann die Bürgerschaft Gesetzentwürfe zum Volksentscheid vorlegen. Für eine Minderheitsre-

gierung wäre dieses Instrument eine Möglichkeit einen latenten Dissens in einer Sachfrage indirekt auszutragen. Solche Regelungen existieren in ähnlicher Form in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Der Unterschied ist jedoch gravierend. Während in Baden-Württemberg das Recht bei einer überstimmten Minderheit und damit faktisch bei einer Minderheitsregierung läge und die Regierung in Nordrhein-Westfalen dazu das Initiativrecht besäße, kann in Bremen nur eine Mehrheit der Bürgerschaft einen Volksentscheid anstreben, wobei dieser sich nicht auf haushalts- oder dienstrechtliche Fragen beziehen darf. Die Bürgerschaft würde also zum schizophrenen Handeln gezwungen werden. Sie müsste mit Mehrheit ein Gesetz beschließen, welches erst nach einem Volksentscheid gültig würde. Dennoch kann diese Regelung bei Minderheitsregierungen Bedeutung erlangen. So kann die Bürgerschaft mit ihrer Mehrheit dem in der Minderheit befindlichen Senat demonstrieren, dass sie die Unterstützung in der Bevölkerung besitzt. Das Initiativrecht des Parlaments beziehungsweise der Parlamentsmehrheit in dieser Frage hilft also gerade nicht einer Minderheitsregierung. Weil das Parlament jedoch befürchten muss, dass eine zum Gesetzentwurf ablehnend stehende Regierung ihre hohe Reputation in die Auseinandersetzung um den Volksentscheid einbringen könnte, geht die Bürgerschaft also sehenden Auges ein großes Risiko ein. In der Konsequenz ist also die Auflösung eines Konflikts zwischen Senat und Bürgerschaft durch den Volksentscheid faktisch verbaut.

Weitaus eher kann es sein, dass der Senat sich der parlamentarischen Kontrolle durch die Bürgerschaft entzieht. Der Bremer Senat besitzt nach Artikel 101 II BremVerf nämlich im Fall, dass außerordentliche Umstände es notwendig machen, das Recht Verordnungen in Gesetzesform zu erlassen, die freilich aber nach Kenntnissnahme und auf Verlangen der Bürgerschaft sofort wieder aufzuheben sind. Damit wird das einstige Notverordnungsrecht aus Artikel 48 WRV auf Landesebene aufgegriffen. Neben Rheinland-Pfalz ist Bremen das einzige Bundesland, welches ein derart umfassendes und verfahrensseitig exekutivlastig ausgestaltetes Notverordnungsrecht besitzt.

Bis 1994 war dem Senat zusätzlich noch die Möglichkeit gegeben, gegen Beschlüsse der Bürgerschaft Widerspruch einzulegen. Das Veto des Senats konnte nur mit absoluter Mehrheit der Bürgerschaft überstimmt werden (damaliger Artikel 104 BremVerf). Zudem konnte der Senat dringliche Anträge in die Bürgerschaft einbringen, die dann vorrangig behandelt werden mussten (damaliger Artikel 99 BremVerf). Beide Regelungen gaben dem Senat erheblichen Einfluss, um die Aufstellung der Tagesordnung der Bürgerschaft zu beeinflussen und darüber auf die Gesetzgebungsarbeit einzuwirken.

Mit der Abschaffung beider Regelungen hat der Senat zwei Instrumente eingebüßt, um auf die Bürgerschaft einzuwirken. Der Senat besaß ohnehin nie die Möglichkeit, die Vertrauensfrage zu stellen und darüber die Auflösung des Parlaments zu erwirken. Der Senat wird ferner durch die besondere Stellung der Deputationen in seinen Kompetenzen eingeschränkt. In der Literatur wird der Bremer Senat daher als „Parlamentsregierung“ klassifiziert (s. Lhotta/Ketelhut 2004: 184; Roth 1990: 182). Die starke Stellung des Parlaments kann selbst bei den Notverordnungsrechten nicht umgangen werden. Exekutive Minderheitsregierungen sind somit latent handlungsunfähig, wenn sie keine legislative Mehrheit hinter sich wissen. Eine Minderheitsregierung sollte daher eine verlässliche einfache legislative Mehrheit besitzen.

Bisherige Beispiele

Bremen hatte bislang noch keine Minderheitsregierungen. Selbst nach dem Bruch der Ampelkoalition 1995 verfügte die sodann nur aus SPD und FDP bestehende Restkoalition über eine Mehrheit in der Bremer Bürgerschaft auf Landesebene; sie hatte jedoch keine Mehrheit in der stadtbremischen Bürgerschaft mehr. Wegen der starken Stellung der Bürgerschaft ist eine Minderheitsregierung in Bremen schwierig zu realisieren, aber gleichsam machbar. Sie würde allerdings sicherlich sehr komplexe Aushandlungsprozesse nach sich ziehen.

Hamburg

Die Verfassung der Freien Hansestadt Hamburg wurde erst 1952 beschlossen, nachdem das vorherige vorläufige Verfassungsgesetz fortlaufend verlängert worden war. Die Bürgerschaft der Hansestadt wollte zunächst die Beschlussfassung des Grundgesetzes abwarten, ehe sie einen endgültigen Verfassungstext verabschiedete.

Trotz dieser Einwirkung des Grundgesetzes geht die hamburgische Verfassung in ihren Grundzügen und Strukturen auf eine Jahrhunderte lange Tradition bürgerlicher Mitwirkungsrechte zurück. Dazu gehört die Wahl der Senatoren durch die Bürgerschaft. Die Regelungen zur Bildung des Senats, wie die Landesregierung im Stadtstaat heißt, sind im Wesentlichen zu Beginn der Weimarer Republik festgelegt worden und wurden nach dem Zweiten Weltkrieg wieder aufgegriffen. Im Rahmen einer größeren Parlamentsreform wurde die Investitur der Regierung Mitte der 1990er Jahre neu gefasst. Die damals getroffenen Regelungen gelten bis heute und haben die Stellung des Ersten Bürgermeisters bei der Regierungsbildung gestärkt, ohne die Kompetenzen der Bürgerschaft zugleich grundlegend zu beschneiden. Vielmehr wurde der Verfassungstext an die Verfassungswirklichkeit angepasst.

Bildung und Sturz des Senats

Der direkten Wahl des Ersten Bürgermeisters durch die Bürgerschaft kommt nunmehr die Schlüsselrolle für die Bestellung einer neuen Landesregierung zu. Die Bürgerschaft wählt diesen nach Artikel 34 I HHVerf mit der Mehrheit ihrer Mitglieder. Der Gewählte ernennt den Zweiten Bürgermeister und die weiteren Senatoren, wobei die Höchstzahl der Senatoren gemäß Artikel 33 III HHVerf festgesetzt ist. Die Ernennung der

Senatoren muss durch die Bürgerschaft bestätigt werden. Bis zur Verfassungsreform war die Wahl der einzelnen Senatoren durch die Bürgerschaft vorgesehen. Es bestand die Besonderheit, dass erst diese aus ihrer Mitte den Ersten und Zweiten Bürgermeister wählten. Die Senatoren blieben zeitlich unbegrenzt im Amt, weil die Amtsdauer nicht reglementiert wurde. Die Senatoren konnten nach der damaligen Fassung des Artikel 35 II HHVerf einzeln und nur durch das konstruktive Misstrauensvotum gestürzt werden. Nach Neuwahlen der Bürgerschaft hatte es sich indes eingeschpielt, dass die Senatoren wenigstens teilweise zurücktraten, um sich einer neuen Wahl zu stellen (Esche/Hartmann 1990: 213; Feist/Hoffmann 1994: 232). Seit der Verfassungsreform endet die Amtszeit des Senats nun immer mit dem Zusammentritt einer neuen Bürgerschaft.

Mit der Verfassungsreform nähert sich Hamburg damit an das Modell anderer Bundesländer sowie des Grundgesetzes an. Die besondere Stellung des Regierungschefs wird dadurch hervorgehoben, dass dieser der einzige unmittelbar vom Parlament gewählte Repräsentant der Regierung ist. Er entscheidet über die Zusammensetzung der Landesregierung. Allerdings behält sich die hamburgische Bürgerschaft noch die Bestätigung der Senatsliste vor. Dieses Vorgehen wirkt sich auf eine etwaige Umgestaltung des Senats aus. Hierbei ist der Erste Bürgermeister bei der Entlassung von Senatoren noch frei und bedarf dazu keiner Zustimmung der Bürgerschaft. Für die Ernennung von neuen Senatoren muss er allerdings erneut die Bestätigung durch die Bürgerschaft einholen. Dafür reicht die einfache Mehrheit in geheimer Abstimmung nach Artikel 19 HHVerf in Verbindung mit § 4 HHSenG aus. In der Vergangenheit kam es dabei immer wieder bei Nachbesetzungen des Senats im Verlauf der Wahlperiode zu abweichenden Voten. Dies führte dazu, dass die Stabilität des Senats als latent gefährdet galt (v. Blumenthal 2004: 216).

Die Senate der Freien und Hansestadt Hamburg müssen bei der Investitur zusätzlich zur Wahl des Ersten Bürgermeisters ein weiteres Mal diese Mehrheit in geheimer Abstimmung zustande bringen. Für eine Minder-

heitsregierung wirkt sich dieses begünstigend aus, weil eine verdeckte Mehrheit stets verdeckt bleiben kann. Dieses ist insofern nicht ganz unbeachtlich, weil Hamburg als erstes Bundesland 1971 die Rolle der Opposition verfassungsrechtlich hervorhob. In Artikel 24 HHVerf wird dieser ausdrücklich die Aufgabe zugewiesen, als politische Alternative zur Regierungsmehrheit zu fungieren. Die Oppositionsklausel in der Hamburgischen Verfassung ist somit vom eindeutigen Funktionieren des mehrheitsdemokratischen parlamentarischen Regierungssystems geprägt. Für eine „Funktionsstörung“ in Form einer Minderheitsregierung ist die Verfassung somit nicht aufgeschlossen. Allerdings – und dieses wäre jetzt als inhärenter Webfehler der Verfassung anzusehen – kann eine Opposition in der verdeckten Abstimmung einem Minderheitssenat problemlos die Zustimmung erteilen, ohne sich offen als Unterstützung der Regierung erkennen zu geben.

Die Anforderungen für eine Minderheitsregierung sind gleichwohl hoch. Notwendig ist eine in geheimer Abstimmung wiederholt verlässliche Mehrheit in der Bürgerschaft. Treten dann einzelne Parteien nicht in den Senat ein, kann eine solche Minderheitsregierung zwar installiert werden, sie ist in der Bürgerschaft aber faktisch eine Mehrheitskoalition. Fraglich ist, wie das Hamburgische Verfassungsgericht in diesem Fall mit der Oppositionsklausel umgehen würde. Dessen ungeachtet, ist es gerade für einen Tolerierungspartner ausgesprochen unangenehm, sich auf ein solches Arrangement einzulassen. Der gewählte Senat ist bis auf Weiteres im Amt. Besitzt der Tolerierungspartner nicht die Möglichkeit, mit der verbliebenen Opposition zu kooperieren, um einen missliebig gewordenen Senat abzulösen, bleibt nur der Schritt zu Neuwahlen.

Der ansonsten regulär gewählte Senat kann nur in Gänze von der Bürgerschaft gestürzt werden, wenn durch ein konstruktives Misstrauensvotum ein neuer Erster Bürgermeister von einer Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft nach Artikel 35 III HHVerf gewählt wird. Kommt also ein Minderheitssenat über die Hürde der Wahl und der Investitur, so ist er

vor einem parlamentarischen Sturz gut geschützt. Die Bürgerschaft kann demgegenüber relativ einfach vorgezogene Neuwahlen herbeiführen. Hierzu ist bereits eine Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft ausreichend.

Der äußeren Form nach lässt die Verfassung keine Minderheitsregierungen zu. Durch das strenge und alternativlose Erfordernis der absoluten Mehrheit ist eine Senatsbildung ohne eine legislative Mehrheit nicht möglich. Für diese Mehrheitsfindung gibt es allerdings keine Frist. Findet sich also zu Beginn einer Wahlperiode keine Mehrheit, so bleibt bis auf Weiteres der vorherige Senat nach Artikel 37 HHVerf geschäftsführend im Amt. Das bedeutet, ein geschäftsführender Senat kann grundsätzlich lange im Amt bleiben. Der immerwährende Senat entsteht damit wieder aus der verfassungsrechtlichen Gruft, in welche ihn die Verfassungsreform des Jahres 1996 stoßen wollte. Eine weiterregierende Minderheit kann infolgedessen zusammen mit Fraktionen, die in der einen oder anderen Form auf Regierungsteilnahme setzen, eine Verweigerungsmehrheit bezüglich Neuwahlen erzielen und dadurch recht lange weiteramtieren.

Handlungsmöglichkeiten des Senats

Unter Zugzwang kann der Erste Bürgermeister die Bürgerschaft setzen, in dem er die Vertrauensfrage nach Artikel 36 I HHVerf stellt. Findet sein Antrag nicht die absolute Mehrheit, so steht die Bürgerschaft in der Pflicht, binnen drei Monaten einen neuen Bürgermeister zu wählen, nachträglich dem amtierenden doch noch das Vertrauen auszusprechen oder sich selbst mit absoluter Mehrheit aufzulösen. Der Bürgermeister kann nach Ablauf dieser Frist die Bürgerschaft auflösen, weil diese sich als handlungsunfähig erwiesen hat (v. Blumenthal 2004: 210; Eckardt 2002: 73). Insofern hat insbesondere ein Senat mit verdeckt operierender Mehrheit immer die Möglichkeit, rasch Neuwahlen herbeizuführen.

Obwohl die Wahl der Senatoren durch die Bürgerschaft erfolgt, steht dem Senat als Kollegialorgan insgesamt nach Artikel 42 I HHVerf das Recht zu, den Zuschnitt der Geschäftsbereiche der einzelnen Senatsämter frei festzusetzen. Die Bürgerschaft kann nicht in die Organisationsgewalt des Senats eingreifen (s.a. David 2004: 897), wohl aber per Gesetz die Aufteilung der Verwaltung in Fachbehörden festsetzen. Weil die Senatoren zugleich Präses der Fachbehörden sind, determiniert die Entscheidung über den Zuschnitt der Fachbehörden die Zuständigkeiten der Senatoren. Wenn eine Minderheitsregierung ins Amt gewählt wird, kann sie also nicht gänzlich frei disponieren, welche Ressorts sie besetzen will.

Wie Bremen besitzt Hamburg in der Form der Deputationen eine besondere Form der kollektiven Behördenleitung. Artikel 56 HHVerf regelt knapp, dass es eine ehrenamtliche Mitwirkung an der Behördenleitung geben muss. Die Deputationen erhalten damit Verfassungsrang, die Ausgestaltung unterliegt einer einfachgesetzlichen Regelung. Weil das Deputationsgesetz als solches aber vorkonstitutionelles Recht ist, besitzt es in seinen Grundzügen ebenfalls Verfassungsrang (David 2004: 866). Die Deputationen setzen sich jeweils aus dem Senator als Präses der jeweiligen Behörde und 15 von der Bürgerschaft gewählten ehrenamtlichen Deputierten zusammen. Seit 1971 ist die Mitwirkung in den Deputationen unvereinbar mit einer Mitgliedschaft in der Bürgerschaft (v. Blumenthal 2004: 213). Verfassungsrechtlich erfolgt damit – anders als in Bremen – eine klare Zuordnung der Deputationen zur Verwaltung. In ihrer tatsächlichen Kompetenz sind die Deputationen in Hamburg nur bei Personalentscheidungen innerhalb der Behörden beteiligt. In erster Linie sind sie jedoch Konsultationsgremien, über welche die oppositionellen Fraktionen in der Bürgerschaft frühzeitig Informationen erlangen (ebd.; Meyer 2004). Senatsbeschlüsse binden außerdem im Zweifelsfall die Deputationen in ihrer Arbeit und der Senator kann sich mit Hilfe eines Senatsbeschlusses über die Entscheidungen der Deputationen hinwegsetzen (David 2004: 902f). Die Deputationen sind in Hamburg folglich nur schwache Konsultationsgremien, die eine Minderheitsregierung nicht sonderlich behindern würden.

Nach Artikel 23 IV HHVerf hat der Senat im Gesetzgebungs- und Beratungsrecht der Bürgerschaft ein kleines Privileg. Seine Vorlagen und Ersuche dürfen von der Bürgerschaft nicht vertagt werden, wenn der Senat sie als dringlich bezeichnet. Bis zur genannten Verfassungsreform des Jahres 1996 war dieses Recht noch umfangreicher. Dringliche Anträge des Senats waren vorrangig von der Bürgerschaft zu behandeln. Trotz der mittlerweile ergangenen Einschränkung kann der Senat in einem gewissen Umfang auf die Tagesordnung der Bürgerschaft Einfluss nehmen. Die Regelung ist nicht zuletzt deswegen relevant, weil die Hamburger Bürgerschaft ein „Feierabendparlament“ ist, seine Mitglieder arbeiten also ehrenamtlich. Vor diesem Hintergrund wirkt die genannte Regelung wie ein inverser Filibuster: Der Senat kann durch zahlreiche dringliche Anliegen, die Bürgerschaft leicht an den Rand der Arbeitsfähigkeit und der Leistungskraft der ehrenamtlichen Abgeordneten bringen, was das Obstruktionspotenzial einer Mehrheit konterkarieren kann.

Im Zuge der genannten Verfassungsreform ist dem Senat das Recht genommen worden, nach Artikel 50 HHVerf Einspruch gegen ein von der Bürgerschaft erlassenes Gesetz einzulegen, der sodann nur mit absoluter Mehrheit in der Bürgerschaft zurückgewiesen werden kann. Diese Regelung ist durch eine umfassende Volksgesetzgebung ersetzt worden. Deren Initiativrecht liegt allerdings bei der Bürgerschaft und nicht beim Senat. Der Senat muss somit die Mehrheiten in der Bürgerschaft stets billigen. Für eine Minderheitsregierung hieße dieses, dass sie keine weiteren Einwirkungsrechte auf die Gesetzgebung über die üblichen Instrumente hinaus hat.

Insgesamt konstituiert die Landesverfassung aber einen starken Senat, der in hohem Maße handlungsfähig ist, der vor einem einfachen Sturz geschützt ist und der trotz der bestehenden Deputationsstruktur keine über das übliche Maß hinausgehenden Eingriffe einer majoritären Opposition in seine Kompetenzen befürchten muss.

Bisherige Beispiele

In den 1980er Jahren entstand zwei Mal in der Bürgerschaft die Situation, dass CDU und Grüne eine Mehrheit gegen die zuvor mit absoluter Mehrheit regierende SPD zur Verfügung hatten. CDU und Grüne waren jedoch weder willens noch in der Lage, miteinander eine Koalition einzugehen. Um den Senat zu stürzen und einen neuen Senat ins Amt zu bringen, bedarf es einer konstruktiven Mehrheit. Die SPD-Senatoren führten, gestützt auf die damalige Regelung, die Amtsgeschäfte fort beziehungsweise blieben als „immerwährender“ Senat im Amt. Beide Male mündeten diese kurzen Phasen von Minderheitsregierungen in Neuwahlen ein. War dieser Weg 1982 recht schnell beschritten worden und führte nicht zuletzt vor dem Bruch der sozialliberalen Koalition auf Bundesebene zur Erneuerung der absoluten SPD-Mehrheit, versuchte Bürgermeister von Dohnanyi 1986 tatsächlich, zunächst einen SPD-Minderheitssenat zu führen. Er scheiterte aber an den Grünen. Auch diesmal wurde die Bürgerschaft neu gewählt, die anschließend eine sozialliberale Mehrheitskoalition hervorbrachte.

Zu einem verkappten Mehrheitssenat kam es nach den vorgezogenen Neuwahlen 1993. Diese veranlasste das Hamburger Landesverfassungsgericht auf Grund einer undemokratischen Kandidatenauswahl der CDU zur Bürgerschaftswahl 1991. Bei den Neuwahlen wurde abermals die Mehrheit der SPD gebrochen. Eine Koalition der vereinigten Opposition war faktisch aber ausgeschlossen, weil die Statt-Partei von demjenigen geführt wurde, der seinerzeit Klage über die Kandidatenaufstellung der Union erhoben hatte (Decker 1996: 236). Damit war die SPD in der Lage, zwischen den Grünen und der Statt-Partei wählen zu können, um eine kleine Koalition zustande zu bringen.

Nachdem Verhandlungen mit den Grünen gescheitert waren, gelangten SPD und Statt-Partei zu einer Kooperationsvereinbarung. Die Statt-Partei stützte in Form einer festen Zusammenarbeit die Politik des Senats in der

Bürgerschaft. Beide Seiten besprachen alle Angelegenheiten des Senats von grundsätzlichen Belangen im Vorfeld miteinander. Die Statt-Partei erhielt das Vorschlagsrecht für zwei Senatoren, die jedoch nicht aus den Reihen ihrer Partei stammten, sondern als unabhängige Experten galten. Ferner hat die Statt-Partei eine Verkleinerung des Senats durchgesetzt (Decker/Hartleb 2007; Feist/Hoffmann 1994).

Obwohl die Statt-Partei den formalen Abschluss einer Koalition ablehnte, fällt es doch schwer, den nach den Wahlen gebildeten Senat als Minderheitsregierung anzusehen. Unstreitig dürfte sein, dass beide Seiten eine legislative Koalition vereinbart haben trotz der abweichenden Bezeichnung der Vereinbarung. Exekutiv hat sich die Statt-Partei dem Eintritt in die Regierung der Form halber verweigert. Durch das Recht zur Benennung von Senatoren ist die Partei aber faktisch doch einer exekutiven Koalition beigetreten. Dafür spricht, dass die Statt-Partei vereinzelt Druck auf den Koalitionspartner hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens im Bundesrat ausübte (Kropp 2001: 197). Mit beiden Entscheidungen greift die Kooperationsvereinbarung weit in die originären Kompetenzen des regierenden Senats ein. Insofern ist es durchaus schlüssig, die Zusammenarbeit von SPD und Statt-Partei als „Koalition“ zu werten (Horst 2008: 238; Kropp 2001: 16) und der Statt-Partei die „Regierungsbeteiligung“ zuzuschreiben (v. Blumenthal 2004). Oder wenigstens von einer „Regierungskooperation“ (Hartwich 1995: 295) und einer „koalitionsähnliche ‚Regierungs‘kooperation“ (Decker 1996: 236) zu sprechen, was deutlich mehr als eine reine legislative Koalition darstellt.

Während der von SPD und Statt-Partei gestützte Senat also eine Mehrheitsregierung war, führte der Bruch einer späteren Mehrheitsregierung dann zu einem weiteren Fall einer Minderheitsregierung. Bei den Bürgerschaftswahlen 2001 verlor der 1997 gebildete rot-grüne Senat seine Mehrheit. Ole von Beust wurde an der Spitze einer Mehrheitskoalition aus CDU, FDP und der rechtspopulistischen Partei PRO des Amtsrichters Ronald Schill Erster Bürgermeister. Im Sommer 2003 entließ von Beust

den Zweiten Bürgermeister Schill, nachdem dieser versucht hatte von Beust zu erpressen. Im Dezember 2003 kam es innerhalb der Partei Schills zu machtpolitischen Querelen um dessen Stellung als Landesparteivorsitzender in Hamburg. Die Folge war, dass von Beust die Koalition Anfang Dezember für beendet erklärte und Neuwahlen anstrebte (Hartleb 2007: 375). Zwischen dieser Erklärung und dem Beschluss zur Auflösung der Bürgerschaft spaltete sich aus der Fraktion der PRO eine fünfköpfige Gruppe um Schill ab, so dass die Senatskoalition ihre Mehrheit in der Bürgerschaft verlor. Von Beust amtierte bis zu den nunmehr ohnehin angestrebten und angesetzten Wahlen an der Spitze einer Minderheitsregierung, der eine Alleinregierung der CDU nachfolgte.

Minderheitsregierungen waren in Hamburg also immer nur Regierungen des Übergangs. Nur einen Versuch, eine beständige Minderheitsregierung zu bilden, hat es unter von Dohnanyi gegeben. Die Erfordernisse der wiederholten Mehrheiten in geheimer Abstimmung und die besondere Rolle des Feierabendparlaments scheinen die Arbeit einer Minderheitsregierung zu erschweren.

Hessen

Hessens Landesverfassung war eine der ersten nach 1945 verabschiedeten Landeskonstitutionen. Nach einer Kontroverse über die Schaffung einer ständischen zweiten Parlamentskammer hat Hessen schließlich die für die deutschen Bundesländer typische Form eines parlamentarischen Regierungssystems mit einer Parlamentskammer eingenommen. Hessen lieferte in den 1980er Jahren und dann wieder 2008 sehr reichhaltiges Anschauungsmaterial über die Arbeit und die Investitur von Minderheitsregierungen. Die damaligen Prozesse zeugen von einer besonderen politischen Kultur im Lande und von besonderen Hürden für eine Minderheitsregierung.

Bildung und Sturz der Landesregierung

Zentrale Bedeutung für die Bildung einer Minderheitsregierung hat die Wahl des hessischen Ministerpräsidenten mit absoluter Mehrheit ohne Aussprache im Landtag. Artikel 101 I 2 HessVerf eröffnet dem Landtag ein ausdrückliches Gestaltungsrecht über den Ablauf zur Wahl des Ministerpräsidenten. Von diesem Organisationsrecht hat der Landtag keinen nennenswerten Gebrauch gemacht, sondern verbalisiert in § 7 GO-LTH lediglich den Verfassungstext.

Der gewählte Ministerpräsident ernennt die Minister und vereidigt diese im Beisein des Parlaments. Die Regierung bedarf nach Artikel 101 IV HessVerf danach als Ganzes zur Übernahme der Amtsgeschäfte nochmals eines ausdrücklichen Beschlusses durch den Landtag. Hierzu genügt wegen Artikel 88 HessVerf bereits eine einfache Mehrheit. Der Zustimmungsvorbehalt des Landtags umfasst die personelle Zusammensetzung des Kabinetts, die Zahl und den Zuschnitt der Ministerien sowie die

Organisation der Regierung. Nach Artikel 104 II HessVerf liegt diese Kompetenz zwar eigentlich bei der Regierung in Gänze, allerdings stellt 101 IV HessVerf deren Entscheidung wieder unter einen Parlamentsvorbehalt.

Die Vorbehaltsrechte des Parlaments schließen spätere Veränderungen der Landesregierung ein. Tritt ein Minister nicht nach Artikel 113 HessVerf von sich aus zurück, bedarf der Ministerpräsident für die Entlassung eines Ministers nach Artikel 112 HessVerf abermals der Bestätigung durch den Landtag. Ernennet der Ministerpräsident daraufhin neue Minister, so ist deren Ernennung abhängig vom neuerlichen Beschluss des Landtags. Dabei hat sich in der hessischen Parlamentspraxis eingebürgert, dass die Regierung sich erneut als Ganzes dieser Vertrauensabstimmung stellt (Weis 1980: 44).

Die Verfassung verlangt also, dass eine Regierung über eine Mehrheit in verdeckter wie offener Abstimmung verfügt und diese bei späteren Kabinettsumbildungen in Gänze wiedererlangen kann. Sie steht demzufolge Minderheitsregierungen ausgesprochen kritisch bis ablehnend gegenüber. Der Landtag hat auf die personelle Zusammensetzung einer Landesregierung grundsätzlichen Einfluss. Er kann im Fall späterer Kabinettsumbildungen einer Minderheitsregierung in unproblematischer Form das Vertrauen indirekt entziehen, indem der neuerliche Beschluss zur Regierungsübernahme verwehrt wird.

Für eine Minderheitsregierung ähnlich problematisch ist das Abwahlrecht der Regierung formuliert. Nach Artikel 114 HessVerf ist das Misstrauensvotum destruktiv ausgestaltet, wenngleich es freilich einer absoluten Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl bedarf. Eine Minderheitsregierung kann also durch die bloße Enthaltung ihres Tolerierungspartners noch nicht in Schwierigkeiten geraten, wohl aber durch dessen Ablehnung. Dieser muss nicht einmal zwingend konstruktiv agieren.

Freilich zieht der so herbeigeführte Sturz einer Regierung einen Automatismus nach sich, der in Neuwahlen einmünden kann. Kommt nämlich binnen zwölf Tagen nach der Aussprache des Misstrauens keine neue Regierung durch den Landtag zustande, so ist der Landtag aufgelöst. Das destruktive Misstrauensvotum verkehrt sich also gegen den Landtag um, wenn dieser es nicht schafft, aus der destruktiven Mehrheit rasch eine neue konstruktive zu schmieden. Weil der Landtag sich mit der gleichen Mehrheit nach Artikel 80 HessVerf ohnehin bereits selbst auflösen kann, entfaltet das einfache Misstrauensvotum de facto die Wirkung eines konstruktiven.

Das Instrument des Misstrauensvotums läuft in einem speziellen Fall sogar gänzlich ins Leere, wenn nämlich im Verlauf der Wahlperiode noch keine Regierung gewählt worden ist. Nach Artikel 113 II HessVerf muss die Landesregierung mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags zurücktreten. Nach Artikel 113 III HessVerf bleibt sie aber weiterhin geschäftsführend bis zu dem Zeitpunkt im Amt, an dem der Landtag der Amtsübernahme einer neuen Landesregierung zustimmt. Da die Regierung also bereits zurückgetreten ist, kann der Landtag kein Misstrauensvotum mehr aussprechen. Das bedeutet, Minderheitsregierungen in Hessen lassen sich am einfachsten bilden, wenn sie gar nicht erst gewählt werden. Zwar ist der Ministerpräsident dann nicht mehr in der Lage, sein Kabinett umzubilden, gegen einen destruktiven Sturz ist er jedoch immun. Weil es unter diesen Umständen keine Frist für die Neuwahl einer Regierung gibt, kann eine solche Minderheitsregierung theoretisch ewig im Amt bleiben. Es liegt quasi eine „unechte“ Minderheitsregierung vor. Die Regierung ist nicht als solche ins Amt gelangt und war zu keinem Zeitpunkt als solche geplant.

Bedingt durch die Zustimmungsvorbehalte des Landtags kann es demgemäß zu der skurrilen Situation kommen, dass ein neuer Ministerpräsident gewählt wird, dieser vereidigt ist, er seinerseits die Minister ernannt und vereidigt hat – er aber im Landtag keine Mehrheit für die Übernahme der Amtsgeschäfte besitzt. In diesem Fall besäße Hessen zwei

Regierungen, eine geschäftsführende und eine gewählte und vereidigte, die aber ihrerseits nicht die Amtsgeschäfte übernehmen dürfte.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Hessens Regierungen besitzen ein sehr umfangreiches Recht, Rechtsverordnungen zu erlassen. Zur Ausführung von Gesetzen ist nach Artikel 107 HessVerf noch nicht einmal eine ausdrücklich gesetzliche Ermächtigung erforderlich. Der Landtag vermag nach dem Wortlaut des Verfassungstextes lediglich zu regeln, welcher Minister die Regelungskompetenz besitzt; muss diesen aber nicht ausdrücklich nach Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsmaterie begrenzen. Für die Ausgestaltung und Umsetzung von Bundesgesetzen existiert durch das Verkündungsgesetz der Verfassung ohnehin eine weitgehende Ermächtigungsgrundlage für die Landesregierung. Für Landesgesetze hat der hessische Staatsgerichtshof in ergänzender Auslegung Anfang der 1970er Jahre festgelegt, dass der Landtag explizite Ermächtigungsgrundlagen schaffen möge (Hinkel 1999: 199). Insoweit hat die hessische Verfassungswirklichkeit sich derjenigen der übrigen Länder angepasst und eröffnet der Landesregierung für Landesgesetze somit wohl kaum ein wesentlich weitergehendes allgemeines Verordnungsrecht als in anderen Bundesländern. Allerdings hat die hessische Verfassung noch eine Regelung vorgesehen, die gerade Minderheitsregierungen stärker nutzen könnten als Mehrheitsregierungen.

Nach Artikel 118 HessVerf sind die Landesregierungen ermächtigt, Verordnungen mit unmittelbarer Gesetzeskraft zu erlassen, sofern der Landtag der Landesregierung dazu für einzelne Gegenstände die Verordnungskompetenz übertragen hat. Die Ermächtigung muss – anders als im Grundgesetz für die Bundesregierung vorgesehen – nicht nach Inhalt, Zweck und Ausmaß begrenzt sein sondern bezüglich des Regelungsgegenstands. Einer Landesregierung steht somit ein „vereinfachtes Gesetzgebungsverfahren“ zu. Dabei kann sie selbst ohne Ermächtigung durch den Landtag tätig werden, sofern ein „die Grundfragen des

Anwendungsbereichs regelndes Gesetz durch Erlass einer konkretisierenden Bestimmung funktionsfähig und praktikabel“ gestaltet werden soll (Lange 1997: 352f). Für Minderheitsregierungen bietet das umfassende Verordnungsrecht somit eine Möglichkeit ohne mehrheitliche Zustimmung des Landtags recht unproblematisch, Politik umzusetzen.

Die Landesregierung besitzt zudem nach Artikel 119 HessVerf ein Einspruchsrecht gegen vom Landtag beschlossene Gesetze. Dieses Veto kann nur von einer absoluten Mehrheit im Landtag überstimmt werden. Gerade eine auf aktive Stützung angewiesene Minderheitsregierung hat somit ein zusätzliches Instrument in der Hand, um durch die neuerliche Debatte und die Anhebung des Quorums für den Gesetzesbeschluss von einfacher zu absoluter Mehrheit auf die Gesetzgebungsarbeit zusätzlich einzuwirken. Eine auf aktive Stützung angewiesene Landesregierung kann über diesen Weg verhindern, dass die passive Haltung ihres Stützungspartners oder einer tolerierenden Fraktion der Opposition plötzlich in einer einzelnen Abstimmung zur Mehrheit verhilft.

Hessens Landesregierung kann somit unabhängiger vom Landesgesetzgeber agieren als etwa die Bundesregierung im Verhältnis zu Bundestag oder Bundesrat. Zugleich ist der Landtag auf eine gedeihliche Zusammenarbeit mit der Landesregierung angewiesen. Die Landesregierung scheint also eine machtvolle Stellung zu besitzen. Doch über ihr schwebt wie ein Damoklesschwert bei einer zu extensiven Nutzung das einfache Misstrauensvotum. Allerdings wird der Landtag und speziell eine tolerierende Kraft Mühe haben, ein solches Misstrauensvotum anzustreben, wenn dieses alleine auf die verordnungsgebende Tätigkeit der Landesregierung gerichtet ist. Immerhin hat die tolerierende Kraft der Regierung wegen des doppelten Mehrheitserfordernisses bei der Investitur ihre Zustimmung oder billigende Enthaltung gegeben. Sie muss also sehr gut begründen, warum die Voraussetzungen dafür auf einmal entfallen sind. Der Konflikt zwischen Legislative und Exekutive muss dann schon von grundsätzlicher Natur sein. Eine Landesregierung kann solchen Streitigkeiten mit der Landtagsmehrheit relativ gelassen entgegen schauen. Sie kann

weitgehend ausschließen, dass die Landtagsmehrheit auf einmal gemeinsam handlungsfähig ist, so dass ein konstruktiver Sturz ausscheidet. Allenfalls Neuwahlen wären die wahrscheinliche Folge. Wenn die Landesregierung davon überzeugt ist, dass ihre Politik in der Sache eine gesellschaftliche Mehrheit finden wird, dürften ihre Chancen hoch sein. Missfällt also einem Tolerierungspartner eine über Verordnungen erlassene Maßnahme und erklärt er dieses zum *Casus Belli*, steht der Tolerierungspartner vor einem Dilemma. Er kann wahrscheinlich nur die Regierung stürzen und Neuwahlen heraufprovokieren. Bei der anschließenden Wahl wird er aber nicht nur darzulegen haben, warum er die Regelung auf einmal ablehnt. Er hat auch zu begründen, warum er keine andere Mehrheit im Landtag zusammenbringt, um ein alternatives Gesetz zu beschließen.

Bisherige Beispiele

In Hessen hat es bislang eine echte Minderheitsregierung gegeben. Hinzu kommen noch zwei geschäftsführende Regierungen, die ebenfalls als Minderheitsregierungen amtieren konnten, weil keine anderen Mehrheiten im Landtag bestanden. Im Zusammenhang mit einer dieser Regierungen ergab sich noch ein weiterer, missglückter Versuch eine originäre Minderheitsregierung zu bilden.

In Hessen lief die Regierungsbildung über einen sehr langen Zeitraum relativ unkompliziert ab. Die SPD verfügte über eine so große Mandatszahl im Landtag, dass sie entweder alleine oder mit einem Koalitionspartner die erforderliche Mehrheit für die Installation einer Regierung besaß. Dieses änderte sich grundlegend bei der Landtagswahl 1982 (dazu und im Weiteren Schacht 2008). Die CDU wurde stärkste Kraft, verpasste aber die absolute Mehrheit. Die FDP hatte sich zuvor bereit erklärt, nach der Wahl nicht wieder mit der SPD, sondern mit der CDU koalieren zu wollen, verpasste aber den Sprung in den Landtag. Dafür zogen die Grünen erstmals ein. Weil die Grünen aus Sicht der CDU wie der SPD als

Koalitionspartner nicht in Frage kamen und eine Große Koalition aus CDU und SPD von der SPD ausgeschlossen worden war, kam es nicht zur Wahl eines neuen Ministerpräsidenten. Holger Börner blieb als Ministerpräsident geschäftsführend im Amt. Die FDP-Minister legten hingegen vorzeitig ihre Ämter nieder, so dass es eine reine SPD-Landesregierung als geschäftsführende Regierung gab. Börners Landesregierung gelang im Januar 1983 sogar, einen Teilhaushalt mit den Stimmen von SPD und Grünen zu verabschieden. Der Gesamthaushalt scheiterte hingegen an der Landtagsmehrheit von CDU und Grünen, so dass Neuwahlen angestrengt wurden.

Diese veränderten die Kräfteverhältnisse im Landtag etwas, schufen gleichermaßen aber keine klaren Verhältnisse. Die SPD wurde wieder stärkste Partei, verfehlte allerdings die absolute Mehrheit und konnte damit ebenso wenig wie die CDU eine Regierung bilden. Zurückgekehrt in den Landtag waren die FDP und die Grünen. Versuche, eine sozialliberale Koalition zu bilden, scheiterten (Beier 1989: 424), so dass Börner die geschäftsführende Regierung zunächst fortführte und sich langsam gegenüber den Grünen öffnete, die ihm schließlich die Wiederwahl als Ministerpräsident 1984 sicherten. Nachdem die geschäftsführenden Minderheitsregierungen auf der Duldung beziehungsweise Tolerierung durch die Grünen basierten, war die Zusammenarbeit danach in das Stadium der Stützung übergegangen. Allerdings zeigten die Grünen bei den Beratungen zum Haushaltsgesetz, dass sie das eher als Duldung verstanden. Erst Börners Aufforderung an die Grünen, doch alternativ das Misstrauensvotum anzustreben, brachte die Grünen auf den Kurs einer engeren Zusammenarbeit. Diese ging im Herbst 1985 in die Form einer Mehrheitsregierung über, zerbrach im Winter 1986/87 aber wieder. Bei den anschließenden Neuwahlen erlangten CDU und FDP die Mehrheit.

Zu einer neuerlichen geschäftsführenden Landesregierung kam es nach den Landtagswahlen 2008. Die CDU unter Ministerpräsident Roland Koch verlor ihre absolute Mehrheit und war auch nicht mit den Stimmen mit der FDP in der Lage, eine Mehrheit zu erzielen. SPD und Grüne ver-

fehlten ebenso die absolute Mehrheit im Landtag. Als Sperrblock wirkten die Stimmen der Linken. Nachdem ein erster Versuch der SPD-Landesvorsitzenden Andrea Ypsilanti scheiterte, eine Mehrheit von SPD, Grünen und Linken für ihre eigene Wahl zustande zu bringen, blieb Roland Koch geschäftsführend im Amt. Anders als Börner war seine Handlungsfähigkeit jedoch stark begrenzt. Obwohl es sehr unterschiedliche Mehrheiten in einzelnen Sachfragen gab, verabredeten sich vorwiegend SPD, Grüne und Linke zu gemeinsamer Gesetzgebungsarbeit im Landtag und schlossen eine spätere Regierungsübernahme nicht aus. Diese Opposition versuchte zudem durch Eingriffe in die Landshaushaltsordnung und andere Vorschriften die originären Kompetenzen der Landesregierung zu begrenzen, wobei der Erfolg eher mäßig war. Koch beschränkte sich darauf, durch geschickte Nutzung seines administrativen Apparats die Vorhaben der Opposition zu unterminieren. Er verweigerte insbesondere die Ausfertigung eines Gesetzes, mit dem die Landtagsmehrheit die Studiengebühren abschaffen wollte. Die Landtagsmehrheit war daraufhin gezwungen das symbolträchtige Vorhaben erneut zu beschließen und die von Koch berechtigt geltend gemachten Mängel in der Gesetzgebung zu beheben (Kohler 2010; Grabenstöer 2008).

Damit veranlasste Koch indirekt aber die Spitzen von SPD und Grünen doch noch eine Regierung anzustreben, die auf aktive Stützung durch Die Linke angewiesen wäre. Die aktive Stützung war alleine deswegen schon notwendig, weil CDU und FDP über mehr Sitze verfügten als SPD und Grüne zusammen. Das bedeutete, eine rot-grüne Regierung wäre auf die Unterstützung der Linken in jedem Einzelfall angewiesen, hätte aber eingedenk des aufschiebenden Vetorechts Mehrheiten von CDU und FDP, die auf Enthaltungen der Linken basierten, zurückweisen können.

Ypsilantis neuerlicher Versuch scheiterte einen Tag vor der geplanten Wahl, als vier SPD-Abgeordneten öffentlich bekannten, dass sie der geplanten Regierung ihre Zustimmung verweigern würden. Der Landtag beschloss daraufhin seine Selbstaflösung. Die vorgezogenen Neuwahlen sicherten CDU und FDP dann eine Mehrheit der Mandate.

Das Beispiel zeigt, wie sich die vordergründig schwache Stellung einer Minderheitsregierung in Bezug auf den Landtag deutlich relativieren kann. Die Landesregierung ist dann sehr stark, wenn Landtagswahlen keine klaren Mehrheiten hervorgebracht haben und sie zunächst geschäftsführend im Amt bleiben kann. Ein zentraler Punkt ist in diesem Zusammenhang das hessische Parteiensystem, welches in besonders starkem Maße von einer „schwarz-roten Konfrontation“ (Schissler 2008: 73) geprägt ist. CDU und SPD wirken als Pole im politischen System. Eine Große Koalition der beiden erscheint als weitgehend ausgeschlossen. Diese Scheidung in zwei Lager wird im Großen und Ganzen von FDP und Grünen nachvollzogen.

Ein Ministerpräsident, der bei der Landtagswahl seine eigene Mehrheit verloren hat, kann somit sicher sein, dass er im Amt bleibt, wenn die jeweils andere Volkspartei nicht in der Lage ist, ihrerseits eine Mehrheit zu schmieden. Börner war aus dieser Konstellation heraus als geschäftsführender Ministerpräsident überaus handlungsfähig. Er konnte, trotz tiefster persönlicher Ablehnung der Grünen, recht sicher sein, dass diese damals nicht mit der CDU zusammen als konstruktive Mehrheit agieren würden. Koch hingegen hatte eine Mehrheit des anderen Lagers im Landtag gegen sich. In einer polarisierten Lagerstruktur musste dieses zwangsläufig darin einmünden, dass die Opposition versuchen würde, selbst die Regierung zu übernehmen. Koch war alleine dadurch stark, dass die Opposition unfähig war, ihre eigentlich vorhandene Mehrheit machtpolitisch zu nutzen. Gleichwohl wirkte die geschäftsführende Regierung Koch als Katalysator für den von der SPD dann schließlich vergeblich angestrebten Prozess zur Ablösung des Ministerpräsidenten.

Börner amtierte immerhin 18 Monate geschäftsführend und konnte durchgängig darauf vertrauen, weiter so amtiert zu können. Er besaß dabei über das schon beträchtliche Verordnungsrecht hinaus einen gewissen parlamentarischen Gestaltungsspielraum. Koch hingegen besaß in den rund zehn Monaten seiner geschäftsführenden Regierungszeit

dieses nicht. Er stand einer Opposition gegenüber, die ihrerseits in programmatischer Hinsicht ein hohes Maß an Gemeinsamkeiten aufwies. Diese lehnte geschlossen die geschäftsführende Landesregierung unter Koch ab und war zwischenzeitlich bereit, die Regierungsverantwortung zu übernehmen. Das Institut der geschäftsführenden Regierungen und die fehlende zeitliche Begrenzung zur Bildung einer Regierung am Beginn einer Wahlperiode wirken darum begünstigend auf die Bildung von Minderheitsregierungen. Dieses galt für den geschäftsführenden Ministerpräsidenten Holger Börner 1984 sowie für die Oppositionsführerin Andrea Ypsilanti 2008. Folglich lautet die Faustformel: Entweder wird eine geschäftsführende Landesregierung durch eine Minderheitsregierung abgelöst oder es kommt über kurz oder lang zu vorzeitigem Neuwahlen.

Der Ministerpräsident einer Minderheitsregierung ist zudem dann stark, wenn er dem Tolerierungspartner den Sturz der Regierung als Alternative klar entgegenstellt. Vor dem Hintergrund des polarisierten Parteiensystems in Hessen ist das wohl einfacher als in anderen Bundesländern. Die Alternative, eine Regierung des anderen Lagers zu erhalten, wirkt bereits disziplinierend. Ein Ministerpräsident kann dann, ohne die Vertrauensfrage formal selbst stellen zu dürfen, bereits seine Politik durchsetzen. Die Landesverfassung hat durch das strenge Mehrheitserfordernis für die Wahl und Amtsübernahme einer Regierung eine Situation geschaffen, die nur auf dem ersten Blick Minderheitsregierungen entgegenwirkt.

Tatsächlich ermöglicht die Landesverfassung damit lediglich Minderheitsregierungen in Form von gestützten Minderheitsregierungen. Eine bloße tolerierte Minderheitsregierung, wenn sie als solche zustande käme, würde dem duldbaren Teil immer wieder die Alternative Sturz der Regierung und Neuwahlen vorhalten können. Damit diszipliniert sie den duldbaren Teil zu einer engeren Zusammenarbeit, die entweder durch eine feste Tolerierung oder Stützung erfolgt oder sogar in eine Koalition einmündet.

Mecklenburg-Vorpommern

Wie die anderen ostdeutschen Bundesländer hat das Land Mecklenburg-Vorpommern sich 1990 zunächst ein vorläufiges Landesstatut gegeben. In diesem hat es zunächst für die Wahl des Ministerpräsidenten und die Bildung der Regierung die Vorschriften übernommen, die in dem westdeutschen Bundesland galten, welches als Partnerland für den Aufbau der Verwaltungsstrukturen fungierte. Ein Vorgehen, das in den meisten ostdeutschen Bundesländern erfolgte. Westdeutsches Partnerland war im Fall Mecklenburg-Vorpommerns Schleswig-Holstein. Mit der Verabschiedung der Landesverfassung im Jahr 1993 übernahm Mecklenburg-Vorpommern dann stärker eine Struktur, die eher der Verfassungslage in Niedersachsen ähnelt.

Bildung und Sturz der Landesregierung

Die Beteiligung des Landtags bei der Regierungsbildung erschöpft sich mit der Wahl des Ministerpräsidenten. Dazu bedarf es nach Artikel 42 MVVerf grundsätzlich der Mehrheit der Mitglieder des Landtags. Kommt die Wahl innerhalb von vier Wochen nach dem erstmaligen Zusammentritt des Landtags oder nach dem Rücktritt des Ministerpräsidenten nicht zustande, muss der Landtag darüber befinden, ob er sich vorzeitig auflöst. Das gewählte Wahlverfahren soll insgesamt die Stabilität der Regierung sicherstellen (Litten 2007: 303). Die stabilste Regierung verspricht diejenige zu werden, die mit einer absoluten Mehrheit einen Ministerpräsidenten wählt. Erweist sich der Landtag dazu nicht in der Lage, soll er in einem vereinfachten Verfahren wägen, ob er nicht besser sein Mandat zurückgibt, um über Neuwahlen klare und stabile Mehrheiten zu erlangen. Er kann sich dann bereits mit der Mehrheit seiner Mitglieder selbst auflösen. Die Selbstauflösung setzt normalerweise eine Zweidrittelmehr-

heit voraus. Die Bereitschaft, dieses zu vollziehen, dürfte trotz des abgesenkten Quorums als gering anzusehen sein, insbesondere zu Beginn einer Legislaturperiode. Allerdings kann im Umkehrschluss schon die drohende Gefahr einer Neuwahl den Landtag hinreichend disziplinieren, um eine absolute Mehrheit für die Wahl eines Ministerpräsidenten tatsächlich zustande zu bringen.

Gelingt dem Landtag dennoch weder die Wahl mit absoluter Mehrheit noch entscheidet er sich für vorzeitige Neuwahlen, findet noch am selben Tag, an dem über die Landtagsauflösung abgestimmt wird, ein weiterer Wahlgang statt. In diesem ist derjenige gewählt, der die meisten Stimmen auf sich vereinigen kann. Als problematisch kann sich die Vorgabe auswirken, die Wahl des Ministerpräsidenten noch am selben Tage durchzuführen. Das kann dann schwierig sein, wenn eine vorherige langwierige Debatte über die mögliche Landtagsauflösung stattgefunden hat oder es zu einem Patt in diesem Wahlgang kommt, der bei fortlaufenden Wiederholungen nicht aufgelöst werden kann. Wenn man von diesem bislang in der Praxis des Landes irrelevanten und in der Literatur nicht geklärten Spezialproblem (Litten 2007: 305) absieht, bringt das Wahlverfahren stets einen Ministerpräsidenten hervor.

Die Landesverfassung stellt also das Zustandekommen einer Regierung deutlich erkennbar über die Mehrheitsfähigkeit derselbigen. Dennoch wird dem Landtag zunächst die Gelegenheit gegeben, binnen vier Wochen die durchaus gewünschte absolute Mehrheit zustande zu bringen und erst danach über vorzeitige Neuwahlen nachzudenken. Ansonsten wird die eherne Mehrheitsregel gebrochen und eine Minderheitsregierung kommt notfalls ins Amt.

Bei der geplanten Bildung einer Minderheitsregierung ist dieses spätestens der Zeitpunkt, an dem ein potenzieller Tolerierungspartner einen Standpunkt einnehmen muss. Will er unter keinen Umständen die anvisierte Minderheitsregierung ins Amt kommen lassen, muss er eine

Mehrheit für die Auflösung des Landtags finden – mit für ihn schwer zu kalkulierenden Folgen. Dazu könnte er mit demjenigen Teil kooperieren, der ebenfalls der mutmaßlichen Minderheitsregierung als Opposition gegenüberstehen wird, der aber ansonsten mit dem dulddenden Teil nicht konstruktiv zusammenwirken kann. Wenn es dem potenziellen Tolerierungspartner nicht gelingt, diese Mehrheit zustande zu bekommen, muss er sich danach bei zwei gegebenen Alternativen entscheiden, ob er eine der beiden Seiten zur Mehrheitsregierung machen will, etwa um das „größere Übel“ aus beiden Alternativen zu verhindern. In jedem Fall wird die offensichtliche Krise des politischen Systems relativ zügig beendet. Die Verfassung will es jedenfalls nicht länger als sechs Wochen dulden, dass die politischen Organe nicht funktionsfähig sind.

Für die Ernennung der Minister und die Amtsübernahme bedarf es im Anschluss an die Wahl des Ministerpräsidenten keiner weiteren Zustimmung des Landtags. Auch später kann der Landtag nicht die Entlassung einzelner Minister erwirken. Jeder gewählte Ministerpräsident, sei es mit absoluter oder mit relativer Mehrheit, hat hierbei eine sehr starke Stellung.

Einmal gewählt, kann er darüber hinaus gemäß Artikel 50 II MVVerf nur mittels eines konstruktiven Misstrauensvotums gestürzt werden. Das liegt mit Zustimmung der absoluten Mehrheit im Landtag vor. Der zur Mehrheit unfähige Landtag muss also die Bildung einer Minderheitsregierung ertragen, wenn er sich einer Auflösung verweigert. Erst wenn er seine absolute Mehrheitsfähigkeit wiedererlangt, kann er eine neue Regierung ins Amt wählen.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Wie im Grundgesetz ebenfalls vorgesehen, erhält der Ministerpräsident mit der Vertrauensfrage in Artikel 51 MVVerf eine Option, um dem Landtag unter Androhung seiner vorzeitigen Auflösung abzuverlangen, ihm

und damit seiner Regierung das Vertrauen auszusprechen. Die Regelung ist bis auf die geringfügig abweichenden Fristen genau dem Verfahren im Grundgesetz nachgebildet. Das Verfahren beinhaltet die für den Ministerpräsidenten begünstigende Abweichung, wonach er selbst die endgültige Entscheidung über die Auflösung des Landtags trifft, nachdem die Mehrheit der Mitglieder des Landtags ihm nicht das Vertrauen ausgesprochen. Analog dem Grundgesetz, kann das Verfahren durchbrochen werden, wenn ein neuer Ministerpräsident gewählt wird. Gerade eine tolerierte Minderheitsregierung besitzt demnach die vorteilhafte Regelung, den Landtag faktisch nach Gutdünken auflösen zu können, es sei denn ein Tolerierungspartner spricht das ausdrückliche Vertrauen aus. Daraus kann über die Verbindung von Sachantrag und Vertrauensfrage eine für die Regierung günstige Konstellation im Landtag eintreten.

Über die Vertrauensfrage hinaus liefert die Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommerns keine zusätzlichen Erleichterungen für die Arbeit einer Minderheitsregierung. Wie im Grundgesetz ist gemäß Artikel 57 I MVVerf das Verordnungsrecht auf Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Ermächtigung begrenzt. Anders als im Grundgesetz ist jedoch darin nicht der Kreis der Ermächtigungsadressaten reglementiert, damit kann letztlich der gesamte Bereich der Exekutive ermächtigt werden (Thiele 1995: 270). Die Landtagsmehrheit kann das nutzen, um einer Minderheitsregierung den Erlass von Rechtsverordnungen zu begrenzen, ohne die exekutive Handlungsstärke zu beschneiden. Geht das Grundgesetz in Artikel 80 I 1 GG davon aus, dass nur ein politisch verantwortliches Kabinettsmitglied das Verordnungsrecht besitzt und dieses gegebenenfalls weiterreichen kann, so kann der Landtag in Mecklenburg-Vorpommern explizit die Spitzen der Landesbehörden zum Erlass von Verordnungen ermächtigen. Insoweit die Landesregierung wiederum über kein eigenes Weisungsrecht verfügt, kann einer Minderheitsregierung damit die Handlungskompetenz erheblich beschnitten werden, ohne dass die Exekutive in Gänze an Handlungsfähigkeit verliert.

Durch umfassende Konsultationspflichten in Artikel 39 MVVerf, die das Verhalten des Landes im Bundesrat einschließen, hat die Landesverfassung zwar nicht die Kompetenzen der Landesregierung beschränkt, diese jedoch stark an die parlamentarische Konsultation gebunden. Dieses ist für eine Minderheitsregierung nun überaus beachtlich, wird sie doch bemüht sein müssen, den Landtag besonders gründlich zu unterrichten. Anderenfalls dürfte die Landtagsmehrheit ihr in der Gesetzgebung Probleme bereiten.

Bisherige Beispiele

Alle Regierungen in Mecklenburg-Vorpommern waren Mehrheitsregierungen. Freilich gab es eine Besonderheit in der ersten Wahlperiode. CDU/FDP hatten exakt die Hälfte der zu vergebenden Mandate erlangt. Die andere Hälfte fiel auf die spätere Opposition aus SPD und PDS. Die Bürgerrechtsgruppen von Bündnis 90, Neuem Forum und Grünen hatten trotz eines gemeinsamen Stimmenanteils von über 9 Prozent den Sprung in den Landtag verpasst, weil jede Formation für sich die Sperrklausel nicht überwunden hatte. Durch den Übertritt eines Abgeordneten der SPD zur CDU wurde das Patt im Landtag dann zugunsten von CDU/FDP aufgelöst (Ewert/Jahn/Buchstein 2004: 255).⁹ Diese Regierung unter Ministerpräsident Alfred Gomulka war trotzdem relativ fragil und verlor binnen zweier Jahre ihren parlamentarischen Rückhalt in den Mehrheitsfraktionen (ebd.: 264). Statt daraufhin in den Zustand einer Minderheitsregierung zu verfallen, wurde sie von einer neuen Mehrheitsregierung unter Berndt Seite (CDU) abgelöst.

9 Schniewind (2008: 129) übersieht den Umstand des Übertritts und ordnet die Regierung damit fälschlich als Minderheitsregierung ein.

Niedersachsen

Niedersachsen besitzt eine in doppelter Hinsicht junge Verfassung. Die Beratungen zur vorläufigen Niedersächsischen Verfassung wurden erst nach Verkündung des Grundgesetzes abgeschlossen. Die Verfassung war vor diesem Hintergrund in erster Linie ein Organisationsstatut des Landes. In ihren Übergangsbestimmungen wurde dem Gesetzgeber zudem auferlegt, nach der Wiedervereinigung eine neue Verfassung zu verabschieden, was 1993 vollzogen wurde. Die Regelungen über die Wahl des Ministerpräsidenten blieben jedoch unverändert, so dass die Verfassung in diesem Punkt ein hohes Maß an Kontinuität aufweist.

Bildung und Sturz der Landesregierung

Der Landtag hat ein zweigliedriges Wahlrecht für die Bildung einer Landesregierung. Für die maßgebliche Wahl des Ministerpräsidenten ist gemäß Artikel 29 NdsVerf zunächst die absolute Mehrheit im Landtag notwendig. Der gewählte Ministerpräsident beruft die Minister. Für die Amtsübernahme der Landesregierung bedarf es anschließend noch eines gesonderten Beschlusses des Landtags in offener Abstimmung. Für diesen genügt nach Artikel 21 IV NdsVerf eine einfache Mehrheit. Berufungen und Entlassungen von Ministern zu einem späteren Zeitpunkt benötigen ebenfalls der ausdrücklichen Bestätigung durch den Landtag. Nach Artikel 29 V NdsVerf wird dezidiert offen gelassen, dieses Verfahren mehrfach zu wiederholen. Wiederholt werden muss im Zweifel lediglich die Bestätigung der Landesregierung. Die Wahl des Ministerpräsidenten bleibt davon unberührt; er bleibt bis zur Bestätigung der Landesregierung designierter Ministerpräsident (Neumann, H. 2000: 204).

Die niedersächsische Landesverfassung folgt insofern dem Weg, nur Mehrheitsregierungen, die in geheimer und offener Abstimmung ihre

Mehrheit zusammenbringen, als arbeitsfähig anzusehen. Allerdings hat die Landesverfassung eine Hintertür offen gelassen. In Artikel 30 NdsVerf werden Landtagsauflösung und Regierungsbildung miteinander verknüpft. Relevant, wenngleich nicht einzigartig, ist die kurze Frist nach der Konstituierung des Landtags für die Wahl sowie die Bestätigung einer neuen Landesregierung gesetzt. Ganze 21 Tage stehen dem Landtag dafür zur Verfügung. Gelingt es dem Landtag innerhalb dieser Frist nicht, in beliebig vielen Wahlgängen einen Ministerpräsidenten zu wählen, dessen Ministerernennungen zu bestätigen und die Amtsübernahme vorzunehmen, so muss der Landtag binnen 14 Tagen entscheiden, ob er sich mit absoluter Mehrheit auflöst. Allein die drohende vorzeitige Parlamentsauflösung soll den Druck auf den Landtag erhöhen, eine mehrheitsfähige Regierung zu wählen (Hageböling 1996: 96). Gelingt das dennoch nicht und liegt für die Auflösung des Landtags ebenfalls keine Mehrheit vor, so findet unverzüglich ein weiterer Wahlgang statt. Derjenige gilt als gewählt, der die meisten Stimmen erzielt. Wird ein Ministerpräsident nach diesem Verfahren gewählt, benötigt er für seine Kabinettsliste wie auch für spätere Ernennungen und Entlassungen von Ministern nicht mehr die Bestätigung durch den Landtag.

Die Niedersächsische Landesverfassung legt also zwar einerseits formal Wert auf die Etablierung einer Mehrheitskoalition, die in geheimer wie offener Abstimmung gleichermaßen ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis stellt. Dem Landtag wird durch das Zustimmungserfordernis für die Ernennung wie die Entlassung der Minister ein Mitspracherecht bei der personellen Zusammensetzung der Regierung gewährt, ohne dass dadurch die Organisationskompetenz des Ministerpräsidenten grundlegend tangiert würde. Andererseits misst die Verfassung einer zügigen Regierungsbildung ebenfalls große Bedeutung bei. Eine gescheiterte Regierungsbildung wird schließlich als Krise des politischen Systems angesehen (Neumann, H. 2000: 206), weil es eine seiner zentralen Aufgaben, die Bestellung einer Regierung, nicht erfolgreich erledigt. In der Abwägung beider Ziele wird dem Landtag schließlich eine Bewertung abver-

langt, ob er durch Neuwahlen stabilere Verhältnisse erwartet oder nicht. Die Wahrscheinlichkeit, dass der Landtag sich aber dazu durchringt, wird – übereinstimmend mit Roman Herzog (s.o., Herzog 1983) – in einer früheren Kommentierung der Verfassungsvorschrift als gering angesehen (Neumann 1987: 119). In einer neueren Kommentierung schweigt sich derselbe Autor dazu aus, wohlwissend, dass es zwischenzeitlich in anderen Ländern durchaus klare Mehrheiten nach vorzeitigen Neuwahlen gegeben hat.

Folgt der Landtag aber der Einschätzung, dass es zu keinen grundlegend anderen Mehrheiten nach Neuwahlen kommen wird, so steht er in der Pflicht die Krise endgültig zu beenden und muss eine Regierung ins Amt wählen. Die Verfassung hat hierbei jeder vom aktuellen Landtag gewählten Landesregierung den Vorzug vor einer von einem früheren Landtag gewählten geschäftsführenden Landesregierung gegeben. Sie billigt vor diesem Hintergrund selbst eine Landesregierung, die nur eine schmale Vertrauensbasis besitzt (Hageböling 1996: 96). Der mehrheitsunfähige Landtag gibt zugleich eine Kompetenz bei der Bildung der Regierung preis. Die Handlungsmöglichkeit eines Minderheitsministerpräsidenten bei der Kabinettszusammensetzung besteht im Umkehrschluss dazu nur dann uneingeschränkt, wenn die Regierung über den vereinfachten Weg des Artikels 30 NdsVerf ins Amt gelangt ist. Sodann ist einem gewählten Ministerpräsidenten freie Hand bei der Regierungsbildung gegeben, anderenfalls befindet er sich im Verlauf der Wahlperiode in einem potenziellen Konflikt mit einer opponierenden Landtagsmehrheit, wenn er sein Kabinett umbilden will.

Es dürfte also auf das Format einer Minderheitsregierung ankommen, ob die Bedingungen für eine Minderheitsregierung günstig sind. Setzt diese auf Stützung, so ist der Weg über die Bestätigung in offener Abstimmung sogar von großem Vorteil. Der Stützungspartner wird Wert darauf legen, die Zusammensetzung des Kabinetts zu beeinflussen. Dabei dürfte es ihm weniger auf die anfängliche Investitur ankommen, als vielmehr darauf,

bei künftigen Kabinettsänderungen Einfluss zu nehmen, um ein Druckmittel in der Hand zu behalten. Selbiges kann für einen Tolerierungspartner in ähnlicher Weise gelten. Es könnte ratsam sein, wenn die gewählte Regierung sich im Hinblick auf den Aufbau wechselseitigen Vertrauens bewusst der offenen Mehrheitsabstimmung stellt. Damit signalisiert sie dem Stützungs- oder Tolerierungspartner das Interesse einer engen legislativen Zusammenarbeit.

Der Tolerierungspartner muss freilich hinnehmen, dass eine regierungswillige Minderheit, die über eine relative Mehrheit gegenüber alternativen Regierungskonstellationen verfügt, notfalls das Verfahren nach Artikel 30 NdsVerf anstrengt. Dieses kann ein Tolerierungspartner freilich durchbrechen, indem er dem künftigen Ministerpräsidenten einer Minderheitsregierung über die Hürde der absoluten Mehrheit hilft. Damit kann sich ein Tolerierungspartner durch die frühe Zustimmung quasi als stützende Kraft aufdrängen. Eine Minderheitsregierung, die also bewusst das Verfahren nach Artikel 30 NdsVerf per Zeitablauf anstrebt, könnte durch einen Tolerierungspartner überrumpelt werden. Dieser könnte zusammen mit den übrigen Oppositionsparteien dann bereits einen Wahlgang nach Artikel 29 NdsVerf erzwingen und dort der Minderheitsregierung über die Hürde helfen. Die Minderheitsregierung kann freilich durch den Verzicht auf eine Kandidatur in diesem Wahlgang dieses Vorgehen auskontern und nach dem Zeitablauf das Verfahren nach Artikel 30 NdsVerf anstreben. Sie läuft bei zu viel Taktiererei jedoch Gefahr, dass der potenzielle Tolerierungspartner oder der Stützungspartner ein weiteres Mal mit der übrigen Opposition zusammenwirkt und die vorgezogene Neuwahl anstrebt. Kann und will eine Regierung sich hingegen nur auf eine tolerierte Duldungsmehrheit stützen, so ist es letztlich unerlässlich, den Weg des Artikel 30 NdsVerf zu wählen. Allerdings ist die vorherige Auflösung des Landtags sicher zu stellen.

Die Installation einer Minderheitsregierung ist also relativ einfach möglich, vorausgesetzt eine regierungswillige relative Mehrheit ist vorhanden

und die Auflösung des Landtags verhindert wird. Das genaue Format der Regierungskonstellation hängt wohl maßgeblich vom taktischen Geschick und den Präferenzen der Verhandlungsführer der angestrebten Minderheitsregierung ab. Diese müssen zunächst gewährleisten, dass keine absolute Mehrheit für eine Landtagsneuwahl besteht. Sie müssen zwingend klären, ob und unter welchen Bedingungen ein potenzieller Stützungs- oder Tolerierungspartner bereit ist, auf seinen Einfluss auf die Kabinettsliste zu verzichten. Dabei ist die Verhandlungskonstellation für beide Seiten relativ günstig und fair. Die künftige Minderheitsregierung kann die Drohung bereithalten, notfalls per Zeitablauf über ihre relative Mehrheit ins Amt zu gelangen. Der Stützungs- wie der Tolerierungspartner besitzt das Druckmittel der Landtagsneuwahl, das er mit der relativen Minderheit zusammen ausüben kann. Beide Seiten gehen in etwa das gleiche Risiko ein und besitzen die gleichen Chancen. Eine Minderheitsregierung ist also in Niedersachsen in erster Linie ein Poker um die Machtkonstellation. Es geht eher um das „Wie“ als um das „Ob“.

Abgesehen von der Unwägbarkeit bei Kabinettsumbildungen, ist eine einmal installierte Minderheitsregierung ansonsten stabil im Amt. Das Misstrauensvotum ist konstruktiv ausgestaltet. Der Landtag kann dem Ministerpräsidenten folglich nur das Misstrauen durch die gleichzeitige Wahl eines Nachfolgers mit absoluter Mehrheit aussprechen (Artikel 32 NdsVerf). Unklar ist, was passiert, wenn der Landtag in geheimer Abstimmung dem Ministerpräsidenten durch Wahl eines Nachfolgers das Misstrauen ausspricht; der gewählte Ministerpräsident jedoch nicht in der Lage ist, in offener Abstimmung eine Regierung nach Artikel 29 NdsVerf zu bilden, etwa weil er selbst eine Minderheitsregierung anstrebt. Da nach Artikel 33 II NdsVerf der Ministerpräsident als zurückgetreten gilt, wenn ihm das Misstrauen erfolgreich ausgesprochen ist, dürfte seinem Nachfolger für die Regierungsbildung nach dem Ablauf von 21 Tagen ebenfalls das vereinfachte Wahlverfahren nach Artikel 30 NdsVerf offen stehen (so auch Weis 1980: 132).

Ein destruktives Umgehungsrecht für die Demission der Landesregierung besteht der Landtag überdies nicht zur Verfügung. Er kann seine Selbstauflösung nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder bei gleichzeitiger Mehrheit aller Mitglieder auflösen. Mithin wäre eine Minderheitsregierung, die sich auf mehr als ein Drittel der Stimmen stützt, stets regierungsfähig, so lange keine andere regierungswillige konstruktive Mehrheit besteht.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

So stark die installierte Landesregierung vor einem Sturz durch den Landtag geschützt ist, so schwach ist sie hinsichtlich des starken Disziplinierungsinstruments der Vertrauensfrage. Der niedersächsische Ministerpräsident kann auf dieses nämlich nicht zurückgreifen. Die Landesregierung verbleibt gegenüber dem Landtag nur ein relativ schwaches Disziplinierungsmittel. Sie kann diesem nach Artikel 42 II NdsVerf abverlangen, eine Abstimmung über ein Gesetz um 30 Tage auszusetzen. Dieses Recht ist somit nicht in der Form eines aufschiebenden Vetos formuliert, sondern wirkt präventiv auf die Rechtsetzung ein. Die Landesregierung besitzt dadurch eine zusätzliche Möglichkeit, auf die Gesetzgebungsarbeit Einfluss zu nehmen, verhindern kann sie gleichwohl damit keine für sie negativen Mehrheitsbeschlüsse im Landtag.

Darüber hinaus ist das Verhältnis von Landtag und Landesregierung zueinander von einigen Gesetzesvorbehalten gekennzeichnet, die bislang keine Relevanz gezeitigt haben. Nach Artikel 25 NdsVerf muss die Landesregierung dem Landtag bei Grundsatzfragen der Landesplanung ebenso frühzeitig informieren wie hinsichtlich der Arbeit im Bundesrat und in Bezug auf die europäische Ebene. Hierbei handelt es sich um eine zusätzliche Artikulationsmöglichkeit für die Landtagsopposition (Hageböling 1996: 85). Allerdings besitzt der Landtag die Möglichkeit per Gesetz noch Einzelheiten zu regeln. Es ist zwar in Anbetracht der herrschenden Staatsrechtslehre auszuschließen, dass der Landtag darüber der Landes-

regierung wirksam Weisungen oder Festlegungen für das Abstimmungsverhalten im Bundesrat erteilen kann. Wohl aber könnte eine Landtagsmehrheit diese Ermächtigung zum Anlass nehmen, der Landesregierung die Pflicht aufzuerlegen, ihr Abstimmungsverhalten nochmals zusätzlich zu begründen – falls sie sich anderslautenden Beschlüssen des Landtags widersetzt. Weitergehende Eingriffe in die Arbeit der Landesregierung sind nach Artikel 25 II NdsVerf ausgeschlossen, soweit sie den Kern exekutiver Eigenverantwortung betreffen. Dennoch könnte eine Mehrheitsopposition gegenüber einer Minderheitsregierung leicht der Versuchung erliegen, diese gesetzlichen Regelungen weitgehend auszuschöpfen.

Ebenfalls von Interesse für eine oppositionelle Mehrheit wäre die Ausgestaltung eines nach Artikel 51 III NdsVerf zulässigen Gesetzes, um die Bestellung der Richter durch einen Richterwahlausschuss zu regeln und damit die Kompetenz der Regierung zur Ernennung der Beamten zu beschneiden.

Für eine Minderheitsregierung kann es schwierig werden, die Ermächtigungen für Verordnungen vollständig auszuschöpfen. Zwar ist die in der Verfassung im Artikel 43 NdsVerf vorgegebene Begrenzung von Verordnungen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß durch ein ermächtigendes Gesetz wie im Grundgesetz begrenzt, allerdings steht es dem Gesetzgeber frei an der Stelle der Landesregierung auch andere Exekutivbereiche zu ermächtigen. Der Gesetzgeber kann also die exekutive Entscheidungskompetenz unberührt lassen, jedoch diese aus der Sphäre der Landesregierung etwa an eine Landesbehörde oder an die Kommunen delegieren.

Bisherige Beispiele

Niedersachsen kennt bislang fünf Beispiele von Minderheitsregierungen. Die ersten beiden Beispiele fallen nicht sonderlich ins Gewicht, weil es sich um Koalitionsbrüche handelte, die durch umgehenden Eintritt einer Oppositionspartei die Kabinette als Mehrheitsregierungen fortführte. In

beiden Fällen schied die FDP aus der Regierung aus. Ministerpräsident Heinrich Hellwege (DP) nahm dafür 1957 die SPD in die gemeinsame Regierung mit der CDU auf und bildete damit sogar eine übergroße Koalition. Nachdem die SPD/FDP-Koalition unter Ministerpräsident Georg Diederichs (SPD) am Abschluss des Konkordats 1965 gescheitert war, trat die CDU in das Kabinett ein.

Eine etwas länger im Amt befindliche Minderheitsregierung in Niedersachsen ist wohl als bizarr zu bezeichnen. Dabei handelt es sich eigentlich nicht wirklich um eine Minderheitsregierung, sondern um die Fragmente der seit 1965 bestehenden Großen Koalition. Bedingt durch zehn Mandatswechsel im Landtag war die CDU zwischenzeitlich bis 1970 stärkste Kraft im Landtag geworden und wollte, nachdem sie im Bund die Macht verloren hatte, dafür ihren Einfluss in der Landesregierung ausbauen. Nachdem dieses Ansinnen fehlschlug, wuchs die Bereitschaft der CDU mit Hilfe der FDP, die SPD in die Opposition zu drängen (Spoo 1980: 46). Zum Bruch der Koalition kam es, nachdem die CDU-Fraktion einen vorherigen NPD-Abgeordneten als Hospitanten aufgenommen hatte. Ministerpräsident Diederichs beendete daraufhin die Zusammenarbeit mit der CDU (Wettig 2007: 116). Er war jedoch wegen der Pflicht des Landtags zur Bestätigung von Ministerentlassungen mangels Mehrheit im Landtag nicht in der Lage, die CDU-Minister zu entlassen. Diese lehnten ihrerseits den eigenen Rücktritt ab. Weil Diederichs aber wiederum seinen eigenen Rücktritt ablehnte, konnte die CDU ihn nur über ein konstruktives Misstrauensvotum ablösen. Dieses hätte wiederum der Zustimmung von wenigstens vier FDP-Abgeordneten bedurft. Die FDP zog jedoch Neuwahlen einem unmittelbaren Regierungseintritt unter Führung der CDU vor. Die CDU erwog daraufhin mit Hilfe der noch verbliebenen NPD-Abgeordneten den Ministerpräsidenten zu stürzen, scheute vor diesem Unterfangen jedoch am Ende zurück. SPD und CDU beantragten dann gleichzeitig die Auflösung des Landtags (o.V. 1970). Der Bruch der Koalition, die unwillige neue Landtagsmehrheit und der gleichzeitige Verbleib der CDU-Minister im Kabinett führten zu einer

überaus kuriosen Situation. Eine längst aufgelöste Regierung blieb weiterhin im Amt. Beide Seiten hatten keine regierungsfähigen Mehrheiten im Landtag beziehungsweise schreckten im Fall der CDU am Ende doch vor einer Kooperation mit Rechtsextremisten zurück.

Diese Regierung war also insofern eine unfertige Minderheitsregierung, weil die beiden ihr unvermindert angehörenden Parteien zumindest in der Lage waren, Mehrheiten im Landtag herbeizuführen. Diese hätte bei der CDU sogar für einen Sturz der Regierung eingesetzt werden können. Beide Koalitionsparteien besaßen zusammen zudem ja eine unvermindert deutliche Mehrheit im Landtag, waren jedoch nicht mehr gewillt, miteinander zu regieren.

Eine echte Minderheitsregierung kam dafür 1976 übergangsweise ins Amt. Ministerpräsident Alfred Kubel, der einer SPD/FDP-Koalition vorstand, erklärte vereinbarungsgemäß in der Mitte der Legislaturperiode seinen Rücktritt. Zu seinem Nachfolger sollte Finanzminister Kasimier gewählt werden. Die Regierung verfügte zwar nur über eine Stimme Mehrheit im Landtag, war sich dennoch ihrer Mehrheit sicher. Knappe Mehrheiten gelten schließlich als besonders diszipliniert. Es kam anders. Kasimiers Wahl scheiterte im ersten Wahlgang an drei ungültigen Stimmen aus den Reihen des Regierungslagers. Denkwürdig solches, bei der einem Koalitionskandidaten im ersten Wahlgang von den eigenen Abgeordneten die Gefolgschaft verweigert wird, ohne dass deswegen ein anderer Kandidat gewählt wird, kommen wiederholt bei der Wahl von Ministerpräsidenten und Bundeskanzlern vor (Reutter 2008: 211). Die Koalition hatte also die begründete Hoffnung, in einem zweiten Wahlgang die erforderliche Mehrheit zu erzielen. In diesem aber erreichte überraschend der von der CDU aufgestellte Ernst Albrecht die absolute Mehrheit. Albrecht sah sich – seine Wahl war ja offenkundig durch Abweichler der bisherigen Koalition zustande gekommen – jedoch nicht im Stande in offener Abstimmung eine Mehrheit für die Bestätigung einer Regierung zu erlangen. Die bisherige Koalition zog daraufhin ihren

bisherigen Kandidaten zurück und präsentierte den bisherigen Bundesbildungsminister Karl Ravens, der nach den vorgeschriebenen drei Wochen und einem Verzicht auf Landtagsneuwahlen im entscheidenden Wahlgang gegen Albrecht antrat. Albrecht erzielte abermals die Mehrheit und konnte daraufhin problemlos eine Regierung bilden. Er war von der Pflicht befreit, seine Regierungsmehrheit zu offenbaren (Korte/Rebe 1986: 258f).

Albrecht regierte zunächst ohne eigene Mehrheit im Landtag. Im Frühjahr 1977 trat die FDP schließlich einer Koalition mit der CDU bei. Voraussetzung für diesen Koalitionswechsel der Liberalen war die erstmalige dezidierte Aushandlung einer Klausel für die Arbeit im Bundesrat, um der FDP im Bund das Regieren mit der SPD zu erleichtern. Die Haltung des Landes sollte im „partnerschaftlichen Geist“ erfolgen, die FDP erhielt überdies den wichtigen Sitz im Vermittlungsausschuss (Mann 1990: 283).

Die Bildung der CDU-Minderheitsregierung eröffnete der CDU für 14 Jahre die Führung der Regierungsgeschäfte, die sie mal alleine und mal zusammen mit der FDP ausüben konnte. In Bedrängnis geriet Albrechts Kabinett erst nach der Landtagswahl 1986, als CDU und FDP nur eine Stimme Mehrheit erlangten. Über den Weg eines konstruktiven Misstrauensvotums versuchte der SPD-Oppositionsführer Gerhard Schröder 1988 mit verdeckter Mehrheit ins Amt zu gelangen. Er wählte sich nach einer Reihe von Skandalen in der Lage, durch einen potenziellen Abweichler Albrecht aus dem Amt zu drängen. Doch Albrechts Mehrheit stand und aus den Reihen der SPD/Grünen-Opposition stimmte überdies ein Abgeordneter für Albrecht und gegen Schröder. Wenige Monate später erklärte der CDU-Abgeordnete Kurt Vajen seinen Übertritt zu den Republikanern. Vajen behielt allerdings sein Landtagsmandat und brachte Albrecht um seine Regierungsmehrheit. Die blieb jedoch anderweitig gesichert, weil der gerade in den Landtag nachgerückte SPD-Abgeordnete Oswald Hoch postwendend seinen Austritt aus der SPD bekannt gab und als fraktionsloser Abgeordneter dem Landtag weiter

angehörte. Er sicherte damit Albrechts gestalterische Mehrheit (Glüsing 1989). Bis zu den Landtagswahlen stand Albrecht an der Spitze einer Minderheitsregierung, die im Landtag hinreichend toleriert war. Allerdings bot bereits die vorherige knappe Mehrheit keine Gewähr dafür, einen Wechsel im Amt des Ministerpräsidenten im Verlauf der Wahlperiode vorzunehmen, so dass ein als amtsmüde angesehener Albrecht in die Wahlauseinandersetzung 1990 eintrat und verlor (Thörmer/Einemann 2007: 42).

Die starke Bindung der Regierung an die wiederholten Vertrauensabstimmungen im Landtag bei der Amtsübernahme einer Regierung führen dazu, dass Mehrheitsregierungen eigentlich nur als solche im Amt bleiben können. Scheidet ein Koalitionspartner aus oder verliert die Regierung ihre parlamentarische Mehrheit, kann es zu einer Hängepartie wie 1970 oder wie beinahe 1989 kommen. Jedoch fällt der Spielball rasch in die parlamentarische Sphäre zurück. Dort steht eine neue Landtagsmehrheit – auch ohne das disziplinierende Instrument einer Vertrauensfrage des Ministerpräsidenten – unter dem faktischen Zwang zu handeln. Anderenfalls dürften sich wohl Neuwahlen abzeichnen. 1977 bewirkte dieses den Koalitionseintritt der FDP in die Albrecht-Regierung. 1989 schien die potenziell drohenden Neuwahlen den Abgeordneten Hoch bewogen zu haben, die Minderheitsregierung zu tolerieren.

Nordrhein-Westfalen

Die Verfassungsberatungen in Nordrhein-Westfalen hatten bereits vor der Gründung der Bundesrepublik begonnen, wurden jedoch erst 1950 abgeschlossen. Die Regeln zur Wahl und Bildung einer Regierung waren überaus strittig und bedurften einer langwierigen Beratung (Tettinger 2002: 811ff).

Bildung und Sturz der Landesregierung

Für die Bildung der Landesregierung ist allein die Wahl des Ministerpräsidenten im Landtag maßgeblich. Das Wahlverfahren ist „ergebnisorientiert“ (Grawert 2008: 110) und stellt die Amtsbesetzung sicher. Erforderlich ist nach Artikel 52 NRWVerf zunächst die absolute Mehrheit im Landtag. Die Verfassung weist bereits die Besonderheit auf, dass der zu wählende Ministerpräsident Mitglied des Landtages sein muss. Dieses ist die konsequenteste Umsetzung des parlamentarischen Charakters des Regierungssystems. Auf diesen besonderen Charakter wird noch zurückzukommen sein.

Scheitert die Wahl im ersten Wahlgang, kommt es binnen 14 Tagen zu maximal zwei weiteren Wahlgängen, bei denen gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereint. Das Primat der absoluten Mehrheit wird also in den beiden folgenden Wahlgängen aufgehoben. Ausreichend ist dann eine einfache Mehrheit im Landtag. Enthaltungen, nicht abgegebene und ungültige Stimmen werden nicht beachtet (Tettinger 2002: 815; Dästner 2002: 181). Eine Minderheitsregierung, der eine geschlossene Ablehnung der Opposition gegenübersteht, kann somit in diesen Wahlgängen nicht ins Amt gewählt werden. Es bedarf also einer hinreichenden Zahl nicht abgegebener Stimmen oder Stimmenenthal-

tungen, damit der neue Ministerpräsident einer Minderheitsregierung gewählt ist. Erzielt in diesen beiden Wahlgängen immer noch kein Kandidat diese Mehrheit, so kommt es in einem vierten Wahlgang zu einer Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten, die bislang die meisten Stimmen erzielt haben. Mit dieser Stichwahlregelung übernahm Nordrhein-Westfalens einen Mechanismus, der sich in der Praxis des preußischen Landtags der Weimarer Republik eingebürgert hatte (Tettinger 2002: 812). Obwohl das Verfahren überaus zielorientiert ist, gibt es zwei Probleme: Zum einen ist nicht kodifiziert, was passiert, wenn es in der Stichwahl zur Stimmgleichheit kommen sollte. Die Kommentierung geht von einer Wiederholung des gesamten Wahlaktes aus (Dästner 2002: 181). Zum anderen kann es passieren, dass in Ermangelung eines zweiten Kandidaten in der Stichwahl dem verbliebenen einzigen Kandidaten eine Stimme zur Wahl genügen würde (Grawert 2008: 111). Anders als in Bayern ist das Verfahren aber fair ausgestaltet. Sofern eine mutmaßliche Landtagsmehrheit besteht, kann die dagegen opponierende Minderheit den ersten und zweiten Wahlgang destruktiv abwarten. Sie müsste erst im dritten Wahlgang einen eigenen Kandidaten aufbieten, möchte sie die Wahl des einzigen von der mutmaßlichen Mehrheit vorgeschlagenen Kandidaten verhindern. Freilich führt die Aufstellung eines eigenen Kandidaten möglicherweise gerade dazu, dass dann der Kandidat der vermeintlichen Mehrheit erst recht gewählt wird. Wie sich daran zeigt, will die Landesverfassung aber destruktives Handeln nicht honorieren. Vielmehr soll durch die Wahl der Regierung die Arbeitsfähigkeit des Landes sichergestellt werden. Die Regelung stellt also eine modifizierte Wahl mit relativer Mehrheit dar.

Die Landesverfassung hat hier zwei Aspekte miteinander verknüpft. Sie hat auf der einen Seite ein klares Mehrheitspostulat für die Wahl eines Ministerpräsidenten. Sie ordnet dem jedoch die Wahl einer handlungsfähigen Regierung eindeutig über. Zu diesem Zweck verknüpft sie spätestens im vierten Wahlgang die Zahl der Bewerber so, dass ein Kandidat zwingend mehr Stimmen haben muss als der andere; den seltenen Fall

der Stimmgleichheit sei einmal ausgeblendet. Die Landesverfassung begrenzt auf diese Weise das Destruktionspotenzial einer insgesamt majoritären Opposition. Diese muss sich spätestens im vierten Wahlgang entscheiden, welchen Ministerpräsidenten sie ins Amt gelangen lassen will. Verweigert sich ein Teil weiterhin, so erfolgt die Mehrheitsfindung ohne ihn. Damit kann eine verschwindend geringe Stimmenzahl zur Wahl eines Ministerpräsidenten ausreichen, wenn sich gar ein Großteil der Abgeordneten verweigert. Demgemäß konsequent bestehen keinerlei Bestätigungsvorbehalte des Landtags bei der Auswahl der Minister und der Regierungsübernahme. Artikel 52 III NRWVerf lässt dem Ministerpräsidenten hier vollkommenen Spielraum. Allerdings gilt vor dem Hintergrund eines Urteils des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 1998 die Organisationsgewalt des Ministerpräsidenten trotz fehlender expliziter Regelung bei wesentlichen Organisationsentscheidungen als begrenzt und bedarf einer Zustimmung durch den Landtag. Dieser Parlamentsvorbehalt wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur jedoch ganz überwiegend bestritten (s. Schümer 2006: 12ff. mit weiteren Nachweisen).

Wie das Wahlverfahren selbst, ist der Sturz einer Regierung ebenfalls darauf ausgerichtet, gegebenenfalls eine regierungswillige Minorität vor dem einfachen Destruktionspotenzial einer Mehrheit zu bewahren. Der Sturz einer Regierung ist nur durch konstruktives Misstrauensvotum möglich. Dazu bedarf es nach Artikel 61 NRWVerf der Wahl eines neuen Ministerpräsidenten mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Nordrhein-Westfalen ist damit das einzige Bundesland, in dem Sturz und Neuwahl eines Ministerpräsidenten gleichermaßen mit einfacher Mehrheit möglich sind. Die Landesverfassung stärkt darüber die Position des Ministerpräsidenten so, dass sie am Mehrheitspostulat grundsätzlich festhält. Allerdings wird der Ministerpräsident einer Minderheitsregierung zugleich nur insoweit geschützt, solange keine andere relative Mehrheit im Landtag existiert. Verweigert sich eine an sich bestehende Mehrheit im vierten Wahlgang, und tritt deshalb nur ein Kandidat an, kann die fehlende personelle Alternative quasi noch nachträglich durchgesetzt werden.

Der Verfassungsgeber nahm also durchaus an, dass es Minderheitsregierungen geben könnte, ja er erleichtert Schritt für Schritt deren Wahl und sicherte solche Minderheitsregierungen dafür gegen destruktive Mehrheiten ab. Zugleich erhält eine solche Mehrheit aber eine zweite Chance, eine Regierung zu wählen. Dazu hielt es der Verfassungsgeber für erforderlich, die Abwahl des Ministerpräsidenten nicht schwieriger auszugestalten als die Wahl selber. Mithin genügt sodann eine relative Mehrheit. Die Offenheit der Verfassung für Minderheitsregierungen und die Bindung an das Parlament wird dadurch unterstrichen, dass keine Möglichkeit der Regierung besteht, über die Vertrauensfrage den Landtag zu disziplinieren.

Vielmehr wird im Zusammenspiel mit der erforderlichen Landtagsmitgliedschaft des Ministerpräsidenten klar, welche Vorstellung von Parlamentarismus die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen hegt. Eine Minderheitsregierung ist gegenüber einer Mehrheitsregierung nur die zweitbeste Lösung. Der Landtag soll bemüht sein, Mehrheiten zu erzielen und zwar bevorzugt absolute, notfalls aber auch einfache. Die relativ größte Mehrheit soll die im Parlament erarbeiteten Gesetze in der Regierung umsetzen. Mehrheiten bilden sich folglich idealerweise in der parlamentarischen Arbeit. Aus den Mehrheiten heraus soll sich schließlich die Regierung ergeben. Wenn dabei nur eine Minderheitsregierung unter Führung eines Abgeordneten möglich ist, soll diese ins Amt gelangen – bis eventuell ein anderer Abgeordneter ein höheres Maß an Zustimmung erhält als der bisherige Ministerpräsident. Die Exekutive, welche die Gesetze ausführen soll, wird also – dem Geist der Verfassung nach – am besten von demjenigen repräsentiert, der sich in der Arbeit des Landtags die größtmögliche Reputation erworben hat. Die Regierung geht also im wahrsten Sinne des Wortes aus dem Landtag hervor. Es handelt sich gerade um keine Verkehrung der Prinzipien des parlamentarischen Regierungssystems, wie ein Teil des Staatsrechts meint (Tettinger 2002: 816). Es ist vielmehr eine überaus konsequente Anwendung des parlamentarischen Gedankens, wonach eine Regierung sich aus dem parlamentarischen Wettbewerb der Ideen ergibt. Aus diesem heraus erwächst eine

größtmögliche, konstruktive Mehrheit. Das Fehlen der Vertrauensfrage für den Ministerpräsidenten unterstreicht dies zudem. Dadurch ist zwar seine Position gegenüber dem Landtag vordergründig geschwächt, tatsächlich wird dem Landtag aber ein erhöhtes Maß an Verantwortung übertragen. Solange der Landtag sein Alternativpotenzial nicht nutzt, bleibt die Landesregierung sicher im Amt und voll handlungsfähig.

Die Verfassung hat freilich einen Umgehungstatbestand geschaffen, um die Regierung zu Fall zu bringen. Der Landtag in Nordrhein-Westfalen kann sich nach Artikel 35 NRWVerf bereits auf Beschluss einer Mehrheit seiner Mitglieder selbst auflösen. Muss für die Abwahl einer Regierung also eine konstruktive Mehrheit zusammenwirken, so kann eine destruktive Mehrheit indirekt den Sturz der Regierung durch die Neuwahl des Landtags erzwingen, da der Zusammentritt eines neuen Landtags die Amtszeit der Landesregierung beendet. Freilich wirkt einer exzessiven Nutzung dieses Instruments oder der Drohung entgegen, dass Landesregierungen und speziell ihr Ministerpräsident einen Amtsbonus besitzen. Das heißt, die Neuwahl des Landtags über den destruktiven Weg erzwingt wahrscheinlich eher eine Verbesserung der Mehrheitsverhältnisse für die Landesregierung als eine andere handlungsfähige Mehrheit. Hinzu kommt ein Legitimationsproblem: Warum sollte eine destruktiv wirkende Mehrheit beim Wähler Vertrauen erlangen, wenn sie bislang nicht konstruktiv handlungsfähig war? Die Opposition, welche die Auflösung des Landtags provoziert ohne eine realistische Machtperspektive zu besitzen, dürfte es bei Neuwahlen deutlich schwerer haben als eine amtierende Landesregierung.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Wie schon geschildert, steht der Landesregierung nicht die Möglichkeit offen, die Vertrauensfrage zu stellen. Damit fehlt ihr ein wesentliches Disziplinierungsmoment gegenüber einem mehrheitsunfähigen Landtag. Darüber hinaus stehen der Landesregierung bezüglich der Rechtsverord-

nungskompetenz nur die üblichen Instrumente zur Verfügung. Wie im Grundgesetz sind die verfassungsrechtlichen Ermächtigungen für den Erlass von Rechtsvorschriften durch die Landesregierung restriktiv gebunden. Über das jeweilige Gesetz müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung beschrieben werden.

Obwohl die nordrhein-westfälische Verfassung ein starkes parlamentarisches System bestimmt, handelt es sich doch um keine Parlamentsregierung wie in Bremen. Vielmehr konstituiert sie eine starke Regierung, die mehrere ganz eigene Kompetenzen für die Gesetzgebungsarbeit in der Hand hält, die vor allem für Minderheitsregierungen von Bedeutung sind. So gewährt Artikel 67 NRWVerf der Landesregierung ein aufschiebendes Vetorecht, das ursprünglich einmal für eine zweite Parlamentskammer vorgesehen war. Als diese nicht Eingang in die Verfassung fand, übertrug der Verfassungsgeber diese Kompetenz an die Landesregierung (Voigt 1984: 75). Das Veto der Landesregierung kann allerdings bereits mit einfacher Mehrheit im Landtag zurückgewiesen werden. Der Zurückweisungsbeschluss bezieht sich überdies nur auf die Erwägungen der Landesregierung, nicht auf das Gesetzeswerk selber. Bekräftigt der Landtag also seine Position mit den vorherigen Mehrheitsverhältnissen, kann er die Bedenken der Landesregierung problemlos überstimmen.

Während also die Vetorechte der Landesregierung gegenüber dem Landtag eher schwach ausgeprägt sind, liefert die umfassende Volksgesetzgebung der Landesregierung einen zusätzlichen Gestaltungsspielraum, der unmittelbar auf das Institutionengefüge durchschlägt. Die Landesregierung kann nach Artikel 68 III NRWVerf nämlich eigene Gesetzesvorhaben, welche der Landtag abgelehnt hat, einer Volksabstimmung zuleiten. Der Landtag kann diesem Volksentscheid nur durch die Wahl eines neuen Ministerpräsidenten entgehen (Dästner 2002: 208). Zugleich hat die Verfassung Sorge getragen, dass das Instrument nicht zu inflationär ausgeübt wird, um den parlamentarischen Charakter des Regierungssystems dauerhaft zu untergraben.

Erzielt der Gesetzesentwurf der Landesregierung im Volksentscheid nämlich eine Mehrheit der Stimmen und wird zugleich von mindestens 15 Prozent der Stimmberechtigten unterstützt, ist nicht nur das Gesetz beschlossen, sondern die Landesregierung ist zugleich ermächtigt, den Landtag daraufhin aufzulösen. Dieses ist ein Gestaltungsrecht der Landesregierung, welches sie in einem angemessenen Zeitraum ausüben kann, ehe es verwirkt ist (Mann 2002: 945). Scheitert die Abstimmung hingegen, muss die Regierung zurücktreten. Als einzige Verfassung besitzt Nordrhein-Westfalen hiermit ein Instrument, um einen grundlegenden Konflikt zwischen Parlamentsmehrheit und einer Minderheitsregierung durch den Wähler aufzulösen. Dieser wird vordergründig in der Sache als „Schiedsrichter“ tätig.

In seiner Qualität ist der so von der Landesregierung veranlasste Volksentscheid mindestens so wirksam wie die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers. Die Regelung geht sogar noch viel weiter. Die Gesetzgebung des Landtags auf Initiative der Landesregierung ist letztlich latent mit der Vertrauensfrage verknüpft, deren Bejahung freilich nur eine einfache Mehrheit benötigt. Deren faktisches Versagen kann die Landesregierung nutzen, um ihre Position zu stärken, indem sie den Wähler als Schiedsrichter anruft. Wie umfassend das Recht ist, wird daran deutlich, dass – anders als bei der originären Volksgesetzgebung über Volksinitiative und Volksbegehren – keine Beschränkung der thematischen Gegenstände bestehen, die zur Abstimmung gestellt werden. Es ist selbst möglich, ein im Landtag abgelehntes Haushaltsgesetz einem Volksentscheid zuzuleiten. Der Landesregierung ist, dann aber gemäß des Artikel 69 III NRWVerf, sogar die Möglichkeit eröffnet, Verfassungsänderungen direkt zur Abstimmung stellen zu lassen. In diesem Fall ist jedoch ein erhöhtes Zustimmungsquorum erforderlich und die beiden zentralen Rechtsfolgeoptionen, Rücktritt der Landesregierung oder Auflösung des Landtags, entfallen (Mann 2002: 954).

Eine Landesregierung ohne eigene Mehrheit im Düsseldorfer Landtag besitzt alleine schon mit der Drohung, die Volksabstimmung einzuleiten,

ein immenses Druckpotenzial mit hohem, wiewohl begrenztem Risiko. Diejenigen Teile des Landtags, die eine Minderheitsregierung tolerieren oder stützen, müssen schließlich in jeder Beziehung um ihren Einfluss bangen. Verliert die Minderheitsregierung die Abstimmung, ist sie gestürzt und der bisherige Stützungs- oder Tolerierungspartner wird möglicherweise in einer neuen Konstellation nicht mehr benötigt. Obsiegt die Landesregierung, kann sie durch Landtagsneuwahlen wahrscheinlich eine Mehrheit erringen und sich damit eines Tolerierungspartners entledigen. Verliert sie aber trotz Abstimmungserfolg bei der Sachfrage die anschließenden Wahlen, dürfte der Einfluss der bisher außerhalb der Regierung stehenden Parteien ebenfalls hinfällig werden.

Stützungs- wie auch Tolerierungsfraktionen werden bestrebt sein müssen, mit der Landesregierung konstruktiv in Verhandlungen einzutreten, um ihre Position zu sichern. Die noch nicht einmal tolerierenden oppositionellen Teile des Landtags werden gleichermaßen schwerlich auf Ablehnung setzen können. Sie gewinnen im Fall des fehlgeschlagenen Volksentscheids nur unwesentlich. Die zurückgetretene Landesregierung kann sich, sofern ihre einstige wenigstens einfache Mehrheit im Landtag unverändert besteht, wieder ins Amt wählen lassen. Eine solche Regierung wäre derweil politisch immens angeschlagen, dennoch kann sie ihr politisches Überleben sichern.

Im Fall eines Obsiegens im Volksentscheid hat die Landesregierung aber alle Optionen in der Hand. Sie kann, sie muss aber nicht den Landtag auflösen. Sie wird wahrscheinlich die Gunst der Stunde nutzen, um durch die Landtagsauflösung in den folgenden Neuwahlen eine dann genehme Mehrheit zu erlangen. Die Opposition kann ihre Position in diesem Fall nicht verbessern. Noch fataler stellt sich die Lage für den Tolerierungspartner oder die stützende Partei dar. Sie ist für den Fall, dass die Landesregierung auf ihr Recht zur Parlamentsauflösung verzichtet, einem steten Druck der Minderheitsregierung ausgesetzt, sich gefällig zu verhalten. Anderenfalls kommt es erneut zur Anrufung des Volks und infolgedessen möglicherweise doch zu einer Parlamentsauflösung.

Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Landesregierung in einem solchen Verfahren erfolgreich abschneidet, kann als durchaus hoch angesehen werden. Eine Landesregierung kann wegen der unzweifelhaften Verknüpfung der Sachabstimmung mit ihrer eigenen Tätigkeit ihre gesamte Reputation, insbesondere die ihres Ministerpräsidenten, einbringen. Ein Ministerpräsident funktioniert eine Sachabstimmung über diesen Weg in eine verkappte Direktwahl um.

Bisherige Beispiele

Nordrhein-Westfalen kennt den jüngsten Fall einer Minderheitsregierung: Die Landesregierung unter Ministerpräsidentin Hannelore Kraft (SPD). Den Landtagswahlen 2010 war die fünfjährige Amtszeit von Jürgen Rüttgers vorausgegangen. Rüttgers hatte 2005 aus CDU/FDP das erste Kabinett seit 39 Jahren gebildet, an dem die SPD nicht beteiligt war. 2010 verlor die CDU wieder an Stimmen und landete gleichauf mit der SPD. Die Sozialdemokraten verfehlten zusammen mit den Grünen die Mehrheit im nordrhein-westfälischen Landtag, erzielten jedoch gemeinsam mehr Mandate als die bisherige Koalition aus CDU und FDP. Beide Lager hatten frühzeitig zuerkennen gegeben, dass sie nach der Wahl jeweils gemeinsam die Regierung stellen wollten. Durch den Einzug der Linken in den Landtag waren allerdings beide Seiten ohne Mehrheit. Die SPD sondierte zu allen Seiten hin, um zu klären, ob eine tragfähige Regierungsmehrheit möglich wäre. Als einziges Zweierbündnis hätte eine Große Koalition aus CDU und SPD eine Mehrheit besessen. Da aber beide Seiten das Amt des Ministerpräsidenten für sich reklamierten, CDU-Ministerpräsident Rüttgers aus Sicht der SPD untragbar war und die Erfahrungen der vorherigen Großen Koalition im Bund bei der SPD negativ waren, war diese Konstellation vor allem aus Sicht der SPD nicht wünschenswert und innerparteilich kaum durchsetzbar. Einzige Alternativen für Mehrheitsbündnisse waren damit komplexe Koalitionen aus drei Parteien. Sondierungen von SPD und Grünen mit der Linken scheiterten

bereits an Verfahrensfragen. Gespräche von SPD und Grünen mit der FDP blieben erfolglos, zu groß war die wechselseitige Ablehnung von Grünen und FDP. Damit kam die Alternative einer Jamaika-Koalition ebenfalls nicht mehr in Frage. Ohnehin hatten die Grünen schon im Wahlkampf die Zusammenarbeit mit der FDP abgelehnt.

Nachdem Hannelore Kraft die Regierungsbildung bereits zwischenzeitlich ganz verworfen hatte, rangen sich SPD und Grüne dann doch dazu durch, eine Minderheitsregierung zu bilden. Da beide Parteien zusammen nur eine Stimme zur absoluten Mehrheit fehlt und sie zusammen zehn Stimmen mehr besitzen als Union und FDP, war klar, dass bei Stimmenthaltung der Linken im zweiten Wahlgang die erforderliche Mehrheit sicher erzielt würde. Verhielte sich Die Linke destruktiv, käme spätestens im vierten Wahlgang die Wahl zustande. Nur für den extrem hypothetischen Fall, dass Die Linke dann mit der CDU und der FDP für einen gemeinsamen Kandidaten gestimmt hätte oder zuvor mit diesen Fraktionen die Auflösung des Landtags angestrebt hätte, wäre die Mehrheit verfehlt worden. Kraft erzielte im zweiten Wahlgang die erwartete einfache Mehrheit.

Über den weiteren Verlauf dieser Koalition lässt sich gegenwärtig noch keine Aussage treffen. Offen ist insbesondere, ob die Minderheitsregierung auf der Basis von Stützung oder Tolerierung agieren wird. Die nur überaus knapp verpasste absolute Mehrheit für SPD und Grüne könnte begünstigend für die Tolerierung wirken. Hinzu kommt, dass alle Fraktionen im Landtag zaghaft ankündigen, mit der Regierung in inhaltlichen Fragen zusammenzuarbeiten (Meisner 2010; Wiedemann 2010; Goebels 2010; o.V. 2010b). Dieses spricht dafür, dass es tatsächlich möglich sein könnte, mit wechselnden Mehrheiten und über ad hoc-Koalitionen erfolgreich zu regieren. Als Lackmustest gilt gemeinhin die Verabschiedung des nächsten Haushalts. Das Haushaltsgesetz könnte die Landesregierung notfalls zum Anlass nehmen, um mit dem Volksentscheid zu drohen. Dieses könnte dann entweder dazu führen, dass eine Mehrheitskoalition

gebildet wird oder die Minderheitsregierung passiv toleriert oder gestützt wird – wahrscheinlich dann durch Die Linke. Insgesamt ist die Ausgangslage jedenfalls für eine Minderheitsregierung überaus günstig.

Darüber hinaus ergeben sich aus der aktuellen Mandatsverteilung einige sehr interessante Konstellationen: Käme es zu einem Bruch der SPD/Grüne-Koalition, könnten ihr verschiedene Minderheitsregierungen folgen: Die Grünen könnten relativ problemlos mit der CDU eine Minderheitsregierung bilden, die bei Stimmenthaltung der FDP in der Lage wäre, die Ministerpräsidentin zu stürzen. Die Grünen könnten aber ebenso einer CDU/FDP-Minderheitsregierung durch Stimmenthaltung ins Amt verhelfen, selbst wenn Die Linke zusammen mit der SPD einen Misstrauensantrag ablehnen würde. Böte die FDP in einer solchen Situation der SPD ihre Zusammenarbeit an, käme es hingegen auf die Position der Linken an, die durch Stimmenthaltung eine CDU/Grüne-Regierung ebenso ins Amt bringen könnten wie sie durch Ablehnung des Misstrauensantrags eine SPD/FDP-Regierung aktiv zur Mehrheit verhelfen würde.

Wir sehen bereits an diesem Gedankenspiel, wie vielfältig und zugleich unberechenbar die Koalitionslandschaft wegen des einfachen Mehrheitsanfordernisses nunmehr ist. Zugleich allerdings wird deutlich: Letztlich hängt es davon ab, wer das größtmögliche Vertrauen im Landtag besitzt, nicht hingegen, wer die absolute Mehrheit tatsächlich zusammen hat. Gerade eine Minderheitsregierung im Amt kann in Nordrhein-Westfalen zu einem überaus spannenden Parlamentarismus führen.

Rheinland-Pfalz

Wie alle Länder der französischen Zone schloss Rheinland-Pfalz seine Verfassungsberatungen bereits 1947 ab. Bezüglich der Regelungen zur Bildung einer Regierung hat diese Landesverfassung wesentlich stärker als andere Regelungen der Weimarer Reichsverfassung direkt oder sinngemäß übernommen.

Bildung und Sturz der Regierung

Die Regierungsbildung erfolgt unter zweifacher Mitwirkung des Landtags. Der Ministerpräsident des Landes wird zunächst gemäß 98 I RhPfVerf mit einer absoluten Mehrheit im Landtag gewählt. Er ernennt autonom die Minister. Die gesamte Landesregierung benötigt im Anschluss jedoch nach 98 II RhPfVerf zur Übernahme der Amtsgeschäfte einen ausdrücklichen Beschluss des Landtages. Hierfür ist nach 88 RhPfVerf eine einfache Mehrheit ausreichend. Dieser Beschluss für die Regierung in Gänze ist entbehrlich, wenn im weiteren Verlauf der Legislatur einzelne Minister oder gar der Ministerpräsident wechseln (Gebauer 2001: 616 mit Verweis auf die Verfassungspraxis). Der Zustimmungsvorbehalt des Landtags umfasst die personelle Zusammensetzung des Kabinetts und die Zahl der Ministerien. Nach Artikel 105 II RhPfVerf liegt die Kompetenz für die Organisationsgewalt zwar bei der Regierung in Gänze, allerdings ist bedingt durch Artikel 98 II RhPfVerf diese ebenfalls dem Parlamentsvorbehalt unterworfen.

Verweigert sich der Landtag in offener Abstimmung der Amtsübernahme des gewählten Ministerpräsidenten, so ist damit nicht dessen Wahl ungültig – er bleibt designierter Ministerpräsident und kann die Bestätigung immer noch nachholen. Dafür ist keine explizite Frist vorgesehen. Aus

Artikel 99 V RhPfVerf ließe sich eine Analogie bilden, die auf eine Frist von vier Wochen schließen lässt. Dagegen spricht, dass es kein explizites Misstrauensvotum gemäß 99 II, III RhPfVerf gegen die vorherige Landesregierung gegeben hat, der sonst dem Fristverlauf des Artikels 99 V hätte vorangehen müssen.

Die Ernennung von Ministern nach der Wahl eines neuen Ministerpräsidenten muss indirekt durch die Zustimmung des Landtags zur Übernahme der Regierungsgeschäfte bestätigt werden. Daraus wird abgeleitet und in der Verfassungspraxis so angewandt, dass jede spätere Ernennung eines Ministers das ausdrückliche Votum im Landtag erfordert (Gebauer 2001: 617). Explizit geregelt ist zudem, dass die Entlassung von Ministern nach 98 II 4 RhPfVerf nur mit der ausdrücklichen Zustimmung des Landtags erfolgen kann. Demnach kann der Landtag einen Minister im Amt halten, der das Vertrauen des Ministerpräsidenten verloren hat.

Die Verfassung setzt mit dem Primat der absoluten Mehrheit bei der Wahl des Ministerpräsidenten ebenso wie mit der Mehrheit in offener Abstimmung für die Regierungsübernahme eine in geheimer wie offener Abstimmung voll handlungsfähige Landesregierung voraus, die in jedem Fall über eine parlamentarische Mehrheit verfügen soll. Minderheitsregierungen erschienen jedenfalls den Verfassungsvätern als untauglich (Weis 1980: 42).

Verliert die Landesregierung ihre Mehrheit im Landtag, so hat die Verfassung Vorkehrungen getroffen, einen solchen Zustand umgehend zu überwinden. Auf den ersten Augenblick mutet es paradox an, dass diesem ein einfaches Misstrauensvotum vorausgeht. Der Landtag besitzt nämlich die „Krone der Regierungskontrolle“ (Koch-Baumgarten 2004: 349): ein umfassendes und differenziertes Abwahlrecht. So kann der Landtag nach Artikel 99 RhPfVerf mit der Mehrheit seiner Mitglieder wahlweise dem Ministerpräsidenten, der Landesregierung in Gänze oder einzelnen Ministern das Misstrauen aussprechen. Ein erfolgreiches, einfaches Miss-

trauensvotum nach namentlicher Abstimmung zwingt den Ministerpräsidenten, die Minister oder die gesamte Landesregierung zum Rücktritt, mit der Verpflichtung die Amtsgeschäfte bis zur Wahl oder Ernennung eines Nachfolgers fortzuführen.

Dabei beinhaltet die Verfassung keinen Automatismus, wonach die gesamte Landesregierung als zurückgetreten gilt, falls der Ministerpräsident gestürzt ist. Es ist also theoretisch möglich, dass der Landtag ausschließlich dem Ministerpräsidenten sein Misstrauen ausspricht, der Landesregierung jedoch nicht (Süsterhenn/Schäfer 1950: 369). Nur wenn der Landtag der Landesregierung in Gänze das Misstrauen ausspricht, wird er in die Pflicht gesetzt, binnen vier Wochen einen neuen Ministerpräsidenten zu wählen und eine neue Regierung zu bestätigen. Anderenfalls ist er nach Artikel 99 V RhPfVerf selbst aufgelöst.

Das bedeutet, die Landesverfassung hält das Primat der Mehrheitsfähigkeit einer Regierung hoch. Verliert eine Regierung diese, gerät der Landtag dadurch in Zugzwang, dass er den Sturz der Landesregierung zwar bewirken kann, jedoch nur wenn umgehend eine neue Regierung gewählt wird; anderenfalls riskiert er seine Auflösung. Allerdings muss der Landtag eben nicht zwingend das Instrument des Misstrauensvotums in der Form anstreben, um der Landesregierung in Gänze zum Rücktritt zu zwingen, sondern kann spitzfindig das Misstrauensvotum zielgerichtet nur gegen einzelne Minister oder gegen den Ministerpräsidenten richten. Diese Regelung könnte besonders bedeutsam werden, wenn es nach Wahlen zum Landtag von Rheinland-Pfalz keine eindeutigen Mehrheiten geben sollte oder wenn eine Landesregierung ihre Mehrheit im Verlauf der Wahlperiode verliert.

Rheinland-Pfalz besitzt neben Berlin eine immerwährende Landesregierung. Die einmal gewählte Landesregierung kann demnach unbegrenzt im Amt bleiben, sofern sie nicht durch den Landtag gestürzt wird (Ley 2010: 399). Dieser gängigen Interpretation steht der Verlauf der Verfas-

sungsberatungen allerdings entgegen, weil seinerzeit der Zusammenhang von Legislaturperiode und Amtszeit der Regierung ausdrücklich bejaht worden ist (Weis 1980: 74). Unabhängig davon kann der Landtag mit absoluter Mehrheit destruktiv eine Landesregierung abberufen. Die absolute Mehrheit ist, gesetzt dem Fall, eine vorherige Regierung ist in die Minderheit geraten, wohl leicht herzustellen. Weil nun nicht die Regierung in Gänze gestürzt werden muss, kann der Landtag damit die zwingende Frist zur Regierungsbildung nach einem Misstrauensvotum umgehen.

Die Verfassung geht gleichsam davon aus, dass es einen handlungsfähigen Landtag gibt, der stets eine neue mehrheitsfähige Landesregierung ins Amt bringt. Fraglich ist, wie der Landtag und die Landesregierung agieren, falls keine konstruktiven Mehrheiten bestehen. Der Landtag könnte in diesem Fall der Landesregierung nicht das Vertrauen entziehen, wenn diese zuvor zurückgetreten ist oder ihr Rücktritt logische Folge der Verkettung von Legislaturperiode und Amtszeit wäre. Die Landesregierung kann in diesem Fall aber wegen der Pflicht zur Weiterführung der Amtsgeschäfte gemäß 99 IV RhPfVerf wohl wie in Hessen unbezogen im Amt bleiben.

Gerade die Differenzierung in der Vertrauensfrage ist aus Sicht einer Minderheitsregierung überaus heikel, ganz gleich, ob sie originär ins Amt gelangt oder geschäftsführend amtiert. Klar ist, eine Minderheitsregierung kann nur originär ins Amt gelangen, wenn sie über eine hinreichende legislative Mehrheit im Landtag verfügt, die es ihr ermöglicht, die Wahl mit aktivem Zustimmungsvotum bei der Wahl und – sofern die Regierung dann wenigstens über die einfache Mehrheit verfügt – mindestens mit Enthaltung beim Votum für die Amtsübernahme sichern kann. Sie ist also von vornherein gezwungen, eine enge Zusammenarbeit mit einer Stützungsfraktion zu vereinbaren und damit faktisch eine legislative Mehrheitskoalition zu begründen. Nur mittels dieser Stützungsvereinbarung kann eine Minderheitsregierung ihre wirkliche Handlungsfähig-

keit in Rheinland-Pfalz sichern. Durch das einfache Misstrauensvotum und seine differenzierte Anwendungsmöglichkeit kann eine Minderheitsregierung nämlich anderenfalls stark von den Meinungsschwankungen der sie duldenden weiteren Kräfte abhängen.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Nachdem die Verfassung für Rheinland-Pfalz ursprünglich in Artikel 110 RhPfVerf eine sehr umfassende und weitreichende Formulierung für den Erlass von Rechtsverordnungen vorgesehen hatte, ist diese Regelung nunmehr wie im Grundgesetz an die ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung gebunden, welche Zweck, Inhalt und Ausmaß der Rechtsverordnung regeln muss. Zwar legt Artikel 110 II RhPfVerf fest, dass Adressat der Ermächtigung in der Regel die Landesregierung ist, jedoch wird es dem Gesetzgeber anheim gestellt, andere Bereiche der Exekutive zu ermächtigen. Damit kann eine Landtagsmehrheit die Kompetenzen einer Minderheitsregierung bewusst beschneiden, ohne die exekutive Handlungsstärke als solche zu begrenzen. So können explizit die Spitzen der Landesbehörden zum Erlass von Verordnungen ermächtigt werden. Mit hin kann der Landtag dann der Landesregierung bewusst einzelne Verordnungskompetenzen entziehen und diese Landesämtern oder anderen Behördenstrukturen zuweisen.

Begünstigend für das Parlament wirkt sich aus, dass die rheinland-pfälzische Landesverfassung in wesentlich größerem Umfang und zeitlich früher als andere Verfassungen auf die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen in Richtung Bundes- und Europapolitik reagiert hat (Koch-Baumgarten 2004: 354). Nach Artikel 89a, b RhPfVerf ist der Landtag zeitig über Gesetzesinitiativen der Landesregierung, Angelegenheiten der Landesplanung oder Europas zu informieren. Die Landesregierung kann, soweit in den exekutiven Kernbereich eingegriffen wird, dieses aber unterlassen. Die genaue Ausgestaltung des Informations- und Konsulta-

tionsrechts regeln Landtag und Landesregierung per Vereinbarung. Anders als in Niedersachsen etwa kann die Landesregierung auf die Ausgestaltung Einfluss nehmen. Der Landtag dürfte dennoch gegenüber einer Minderheitsregierung auf frühzeitige und weitgehende Informationen bestehen. Dessen wird sich die Landesregierung in Anbetracht des einfachen Misstrauensvotums gleichfalls kaum entziehen. Erschwerend kommt für eine Minderheitsregierung hinzu, dass sie den Landtag im Vorfeld von Bundesratsentscheidungen nicht nur zu konsultieren hat, sondern nach Artikel 101 RhPfVerf die etwaigen Stellungnahmen des Landtags in ihrem Abstimmungsverhalten berücksichtigen muss. Eine Minderheitsregierung müsste sich also durchaus mit den Erwägungen des Landtags befassen, wiewohl sie in letztere Konsequenz nicht an dessen Votum gebunden ist.

Der Druck, bereits einer einfachen Abwahl ausgesetzt zu sein, könnte indes eine beträchtliche Wirkung auf die Landesregierung entfalten, sich konform zu solchen Voten zu verhalten. Aus dem Zusammenspiel beider Normen ergibt sich für eine Minderheitsregierung eine überaus unangenehme und schwierige Situation. Allerdings nur dann, wenn der Landtag zu einer solchen Stellungnahme mehrheitlich in der Lage ist. Dieses ist bei einer Minderheitsregierung tendenziell zu bezweifeln. Sofern also gravierende Unvereinbarkeiten zwischen den Akteuren der Opposition bestehen, könnte eine Landesregierung das Problem umgehen.

Begünstigend für eine Minderheitsregierung wirkt in Rheinland-Pfalz hingegen, dass die Landesregierung ein umfassendes Notverordnungsrecht nutzen kann. Sowohl im Fall von Naturkatastrophen (Artikel 111 RhPfVerf) als auch im Fall der Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Gefährdung des verfassungsgemäßen Bestand des Landes (Artikel 112 RhPfVerf) kann die Regierung Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen. Diese Verordnungen dürfen nicht der Verfassung widersprechen und nicht in die Grundrechte eingreifen. Sie unterliegen einem nachträglichen Genehmigungsvorbehalt des Landtags (bei Artikel

111 RhPfVerf) beziehungsweise müssen auf Verlangen des Landtags umgehend wieder aufgehoben werden (bei Artikel 112 RhPfVerf). Solche umfassenden Notverordnungs Kompetenzen kennen die übrigen Bundesländer mit Ausnahme Bremens nicht. Sofern überhaupt ein solches Recht besteht, kann die Landesregierung dieses nur wahrnehmen, wenn der jeweilige Landtag an seinem Zusammenkommen gehindert ist und selbst dann muss sich die Landesregierung mit einem Notparlament oder wenigstens mit dem Landtagspräsidenten abstimmen. Dieses ist in Rheinland-Pfalz anders geregelt, wobei der Sinn und Zweck der Vorschrift eine vergleichbare Interpretation dahingehend zulässt, dass die Landesregierung von den Regelungen des Artikels 112 zumindest nur in diesem Fall Gebrauch machen darf (Franke 2001: 715).

Bisherige Beispiele

Rheinland-Pfalz hatte mit einer kleinen Ausnahme bislang ausschließlich Mehrheitsregierungen. Die Ausgestaltung des Misstrauensvotums und die strengen Anforderungen an die Wahl des Ministerpräsidenten sowie der Berufung der Minister lassen den Schluss zu, dass Minderheitsregierungen in Rheinland-Pfalz höchst instabil sein dürften. Eine gewählte Landesregierung ist massiv von der Unterstützung durch den Landtag abhängig. Dieses betrifft die Bundesratsklausel in der Verfassung genauso wie die strengen Regeln zur Bildung einer Regierung mit den einfachen Abwahlmechanismen. Wie wichtig der Landtag ist, wird daran deutlich, dass selbst der 1947 bereits vom Landtag wiedergewählte Ministerpräsident Wilhelm Boden (CDU) nicht in der Lage war, eine Mehrheit für die Abstimmung zur Amtsübernahme der Regierung zu erlangen. Er demissionierte schließlich zugunsten von Peter Altmeier (CDU), der ein Allparteienkabinett aufstellte. Mithin ist es in Rheinland-Pfalz recht unwahrscheinlich, dass es überhaupt zu einem Versuch kommt, eine originäre Minderheitsregierung zu bilden. So verhielt es sich nach dem Rücktritt der sozialdemokratischen Minister im Herbst 1949, die diesen

Schritt nutzten, um die Zusammenarbeit mit der CDU und Ministerpräsident Altmeier neu zu regeln. Binnen kurzer Zeit verabredeten beide Seiten sodann eine Fortsetzung ihrer Mehrheitskoalition. Altmeiers Regierung amtierte also nur sehr kurzzeitig als Minderheitskabinett (Kißener 2006: 90).

Rheinland-Pfalz besitzt zudem die Besonderheit, dass es das einzige Land der alten Bundesrepublik ist, in dem nach 1949 nur drei Parteien – nämlich SPD, CDU und FDP – an der Regierung beteiligt waren. Diese sind im Augenblick auch als einzige Parteien im Landtag vertreten. Kein anderer Landtag verfügt gegenwärtig über eine so geringe Zahl an Fraktionen. Damit hat das dortige politische System ohnehin noch keine Bewährungsproben in Richtung komplexer Mehrheitsbildungen oder in Richtung fehlender Mehrheiten zu bestehen gehabt. Sollte es zu einer Erweiterung des Parteienspektrums kommen, was nun sicherlich keineswegs auszuschließen wäre, dürfte allerdings eine komplexe Koalition oder eine Große Koalition wahrscheinlicher sein als das Wagnis einer originären Minderheitsregierung. Allenfalls als geschäftsführende Regierung wäre sie wohl denkbar.

Saarland

Das Saarland zeigt die Besonderheit, dass seine Landesverfassung nicht nur zur Zeit der französischen Besatzung entstanden ist, sondern unter dem Eindruck einer engen wirtschaftlichen und politischen Einbindung des Landes in das Nachbarland. Erst nach dem gescheiterten Versuch einer Europäisierung des Saargebiets gelangte das Land 1957 zur Bundesrepublik Deutschland, in welche es erst 1959 vollständig integriert worden ist. Die Regeln zur Bildung einer Regierung haben diesen Prozess unbeschadet überdauert und wurden erst in den 1970er Jahren überarbeitet.

Bildung und Sturz der Landesregierung

Der wichtigste Beitrag des Landtags für die Bildung einer neuen Regierung ist die Wahl eines Ministerpräsidenten. Dieser wird nach Artikel 87 SaarlVerf mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtags gewählt. Anforderungen, die Wahl geheim vorzunehmen oder auf eine Aussprache zu verzichten, kennt die Verfassung nicht. Der Landtag hat in seiner Geschäftsordnung hierüber ebenfalls keine abschließende Regelung getroffen. Allerdings entspricht die geheime Wahl wie der Verzicht auf die Aussprache der bisherigen Verfassungspraxis (Stelkens 2009: 412).

Kommt diese Wahl binnen drei Monaten nach dem ersten Zusammentreten des Landtags oder nach dem Rücktritt des Ministerpräsidenten nicht zustande, ist der Landtag aufgelöst. Die Verfassung verlangt vom Landtag, einen absolut mehrheitsfähigen Ministerpräsidenten in absehbarer Zeit zu wählen. Dieser ernennt und entlässt mit Zustimmung der einfachen Mehrheit des Landtags die Ministerinnen und Minister. Die saarländische Landesverfassung geht somit von der absoluten Mehrheits-

fähigkeit bei der Wahl und einer hinreichenden Mehrheitsfähigkeit bei der Berufung und Entlassung von Ministern aus. Die Mehrheit soll sich auf jeden Fall offenbaren, darum unterwirft die Verfassung die Bildung einer Regierung einem zusätzlichen Parlamentsvorbehalt, wobei hierfür die einfache Mehrheit ausreichend ist. Dieser Vorbehalt umfasst gemäß Artikel 91 I 2 SaarlVerf jedoch nicht die Zuweisung der Geschäftsbereiche an die einzelnen Minister. Diese Kompetenz obliegt dem Ministerpräsidenten alleine.

Die starke Stellung des Parlaments wird dadurch unterstrichen, dass Misstrauensvoten nicht konstruktiv sein müssen: Der Landesregierung kann nach Artikel 88 SaarlVerf das Vertrauen entzogen werden, indem eine Mehrheit der Mitglieder im Landtag einem Misstrauensantrag zustimmt. Dieser kann zwar nur von einer Fraktion beantragt werden, allerdings genügen dazu gegenwärtig drei Landtagsabgeordnete. Damit ist die Drohung mit einem Misstrauensantrag sehr einfach möglich. Hinzu kommt, dass der Misstrauensantrag sich durchaus gegen einzelne Minister richten kann. Die Verfassung hat somit unmittelbar die Regelungen übernommen, die in der Weimarer Reichsverfassung und in den damaligen Länderverfassungen bereits Anwendung fanden und das gleichwohl seltene „Herausschießen“ einzelner Minister ermöglichten (Hennis 1999: 255).

Mit dem Verzicht auf eine konstruktive Ausgestaltung koppelt die Landesverfassung die Arbeit der Landesregierung an ihre dauerhafte Mehrheitsfähigkeit im Landtag. Für den Fall, dass dem Ministerpräsident und damit der Landesregierung in Gänze das Misstrauen ausgesprochen wird, steht der Landtag jedoch in der Pflicht, binnen vier Wochen eine neue Regierung ins Amt zu wählen. Anderenfalls ist er aufgelöst. Wegen dieser im Vergleich kurzen Frist wird die Wirkung des einfachen Misstrauensvotums in ein konstruktives verkehrt. Allerdings liefert das Misstrauensvotum eine Möglichkeit die erforderliche Zweidrittelmehrheit zu umgehen, die nach Artikel 68 SaarlVerf sonst für die Auflösung des Landtags erforderlich ist. Dabei könnte der Ministerpräsident seinen Rücktritt einsetzen, um über diesen Weg durch Zeitablauf Neuwahlen herbeizu-

führen, wobei nach Artikel 87 IV SaarlVerf zuvor die Dreimonatsfrist verstreichen muss. Nach aktueller Kommentierung wäre so ein unechtes Verfahren wohl als rechtsmissbräuchlich anzusehen (Stelkens 2009: 413). Im Fall einer Minderheitsregierung dürfte die Bewertung jedoch anders ausfallen, zumal einer solchen Minderheitsregierung andere Disziplinierungsinstrumente vorenthalten sind. Eine Minderheitsregierung, die sich ihrer stützenden oder am Ende nur tolerierenden Fraktion entledigen will, muss versuchen, den Landtag aufzulösen. Wenn die Opposition ihr die Zustimmung zur Selbstauflösung des Landtags verweigert, kann die Regierung den Landtag nur über den Weg des Rücktritts auflösen und muss hoffen, dass sich während der drei Monate keine andere Mehrheit findet.

Die Verfassungslage im Saarland begünstigt sehr nachhaltig Mehrheitsregierungen und steht Minderheitsregierungen ausgesprochen skeptisch gegenüber beziehungsweise gewährt diesen keine sonderlich starke Stellung. Minderheitsregierungen sind in der Verfassungskonstruktion des Saarlands nur schwer zu installieren und bedürfen im Zweifel der aktiven Stützung für die Investitur. Eine Minderheitsregierung steht dadurch vor dem Problem, dass nach der Wahl des Ministerpräsidenten der Automatismus der vorzeitigen Parlamentsauflösung entfällt, weil sich diese Regelung explizit nur auf die Wahl des Ministerpräsidenten, nicht aber auf die Auswahl der Minister bezieht. Eine verdeckt agierende Mehrheit für die Wahl des Ministerpräsidenten kann diesen also in offener Abstimmung auflaufen lassen. Eine Minderheitsregierung wird somit bei der Regierungsbildung in besonderem Maße erpressbar. Sie besitzt ihrerseits nämlich ausschließlich das Druckmittel des Rücktritts des Ministerpräsidenten, was wiederum eine neue Dreimonatsfrist in Gang setzt.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Wie bereits angedeutet, besitzt die Landesregierung kein umfängliches Disziplinierungsmittel gegenüber dem Landtag. Das hängt damit zusammen, dass die von der Regierung selbst gestellte Vertrauensfrage ungüns-

tig ausgestaltet ist. Sie kann nach Artikel 88 II SaarlVerf nur von der Landesregierung in Gänze eingebracht werden. Üblicherweise wird unterstellt, dass die Regierung von einem Misstrauen ausgehen muss, wenn ihr nicht mit der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments das Vertrauen ausgesprochen wird. Dann wird regelmäßig der Weg der Parlamentsauflösung durch die Exekutive ermöglicht. Soweit dieses Verfahren existiert, unterstreicht es den positiven Parlamentarismusbegriff der deutschen Verfassungen. Das Saarland geht an dieser Stelle einen anderen Weg und setzt auf einen negativen Parlamentarismus. Demnach ist das Vertrauen gegeben, wenn nicht in namentlicher Abstimmung dezidiert das Misstrauen mit der Mehrheit der Mitglieder ausgesprochen wird (Stelkens 2009: 421). So lange also keine wirkliche absolute Mehrheit gegen die Landesregierung vorhanden ist, verbleibt diese im Amt. Damit kann eine Minderheitsregierung aber weder eine tolerierende oder stützende Fraktion disziplinieren noch ihr die Zustimmung abverlangen. Eine tolerierende Fraktion kann sich durch die Stimmenthaltung in der Sache wie in der Personalfrage neutral verhalten und damit den Sturz der Regierung ebenso verhindern wie die Auflösung des Landtags.

Diese Regelung hat zwei zentrale Folgen. Sie unterbindet zunächst einmal unechte Vertrauensabstimmungen. Aus der vorherigen absoluten parlamentarischen Mehrheit, die ja in jedem Fall bestanden hat, um die Landesregierung ins Amt zu bringen, müsste sich ein Teil der Abgeordneten explizit gegen die Regierung stellen. Taktische Stimmenthaltungen, wie sie bei den Bundestagsauflösungen 1972, 1983 und 2005 üblich waren, wären im Saarland alleine nicht ausreichend. Denkbare taktische Nein-Stimmen aus dem vorherigen Regierungslager oder von Seiten der stützenden Fraktionen werden nun aber zu Recht von der staatsrechtlichen Literatur als praxisfremd ausgeschlossen (Stelkens 2009: 424). Diese Regelung verhindert jedenfalls auf der einen Seite wirksam, dass über diesen Weg die Zweidrittelmehrheit zur Selbstauflösung des Landtags umgangen wird.

Auf der anderen Seite bleibt die Disziplinierungswirkung selbst bei tatsächlichem Versagen des Vertrauens ausgesprochen gering, da die Auflösung des Landtags keine unmittelbare Rechtsfolge ist, sondern erst nach vier Wochen durch Zeitablauf eintritt. Eine absolute Mehrheit, die sich ausdrücklich gegen eine zuvor mit selbiger Mehrheit ins Amt gelangte Regierung stellt, dürfte gleichsam eine neue Mehrheit hervorbringen können. Eine zuvor tolerierende Fraktion kann also durch den tatsächlichen Vertrauensentzug der Regierung die Folgen gut abschätzen. Sie wird das Misstrauen nur dann erklären, wenn sie eine Regierungsalternative besitzt. Anderenfalls kann sie sich aber der disziplinierenden Wirkung des Vertrauensantrags der Regierung durch Stimmenthaltung entziehen. Kurzum, der Vertrauensantrag einer Landesregierung läuft ins Leere.

Verhältnismäßig stark ist die Landesregierung aber in Hinblick auf intergouvernementales Handeln. Gegenüber dem Landtag ist die Landesregierung nach Artikel 95 II 2 SaarlVerf nur verpflichtet, ihn über „wichtige Vereinbarungen“ zu informieren. Landesregierung und Landtag haben darüber eine Vereinbarung getroffen, in der die Konsultationspflichten näher beschrieben sind. Die Landesregierung braucht dessen ungeachtet aber keine Zustimmung des Landestags, es sei denn daraus erwächst eine Anforderung an dessen unmittelbare gesetzgeberische Arbeit (Stelkens 2009: 439ff). Dieses gilt trotz des anderen Wortlauts selbst für einen Teil der Staatsverträge. Daraus erwächst der Landesregierung ein erhebliches Gestaltungspotenzial.

Ursprünglich besaß die saarländische Landesregierung zudem eine Generalermächtigung, um Rechtsverordnungen zu erlassen. Seit 1979 sind die Ermächtigungen jedoch im Gesetz festzulegen und wie im Grundgesetz gemäß Artikel 104 SaarlVerf auf Inhalt, Zweck und Ausmaß begrenzt. Adressat ist die Exekutive in Gänze. Das hieße, Ermächtigungen könnten der Landesregierung entzogen werden, ohne die Exekutive zu schwächen, indem nachgelagerte Behörden oder Kommunen explizit ermächtigt werden.

Bisherige Beispiele

Die Landtagswahlen 1975 brachten ein Patt zwischen der regierenden CDU auf der einen und der Opposition aus SPD und FDP auf der anderen Seite hervor, die wiederum durch wechselseitige Koalitionsaussagen eigentlich eine gemeinsame Zusammenarbeit angekündigt hatten. Seinerzeit endete mit dem Zusammentritt des neuen Landtags nicht die Amtszeit des Ministerpräsidenten. Da der Landtag damals eine gerade Zahl an Abgeordneten hatte, war es nun jedoch nicht möglich, dem „immerwährenden“ Ministerpräsidenten das Misstrauen auszusprechen. Darauf gestützt war die Opposition weder in der Lage, dem amtierenden Ministerpräsidenten Röder das Vertrauen zu entziehen, noch eine neue Regierung zu bilden. Kurz vor Konstituierung des neuen Landtags kündigte die FDP an, keine Obstruktionspolitik zu betreiben und im Interesse eines ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns die im Amt befindliche Regierung „im notwendigen Umfang“ zu tolerieren (s. Moser-Praefcke 2005: 62f). Röder wiederum nutzte die Bereitschaft, um der FDP anzubieten bei der Stimmabgabe im Bundesrat auf deren Interessen Rücksicht zu nehmen (ebd.: 65).

Dem Haushalt 1976 stimmte die FDP dann bereits zu und ging von da an auf eine Tolerierung bis Stützung der Regierung über. Maßgeblich zum Koalitionseintritt war tatsächlich das Verhalten Röders im Bundesrat, der im Zusammenspiel mit dem ebenfalls nach einer Mehrheit suchenden neuen niedersächsischen Ministerpräsidenten Albrecht die Ratifizierung eines für die sozialliberale Koalition wichtigen Vertragswerks mit Polen durchsetzte (Moser-Praefcke 2005: 82ff). Nachdem die Bundestagswahlen 1976 dann eine Bestätigung der sozialliberalen Koalition im Bund gebracht hatten, war für die FDP an der Saar in Verbindung mit einer ihren Belangen in der Bundespolitik gemäßen Bundesratsklausel zugleich der Weg für eine CDU/FDP-Koalition freigeworden. Die Pattsituation lieferte übrigens den Anlass, die Verfassung dahingehend zu novellieren, dass derartige Situationen künftig ausgeschlossen wurden.

Sachsen

Sachsen gab sich 1990 mit dem Gesetz zur Herstellung der Arbeitsfähigkeit des Sächsischen Landtages und der Sächsischen Landesregierung ein Vorschaltgesetz, welches die Wahl des ersten Ministerpräsidenten regelte. Anders als die übrigen ostdeutschen Bundesländer ist hierbei nicht der Einfluss des Partnerlands für den Aufbau der Verwaltungsstrukturen, Bayern, zu erkennen. Vielmehr hat Sachsen die im Grundgesetz normierten Vorschriften sinngemäß übernommen. Mit der Verabschiedung einer Verfassung im Jahr 1992 hat Sachsen demgegenüber einen ganz eigenen Typus für die Wahl des Ministerpräsidenten gefunden.

Bildung und Sturz der Staatsregierung

Die Mitwirkung des Landtags bei der Regierungsbildung erschöpft sich in Sachsen auf die Wahl des Ministerpräsidenten. Dieser wird im ersten Wahlgang mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtags gewählt. Kommt diese Wahl nicht zustande, so ist gemäß Artikel 60 II SächsVerf in einem weiteren Wahlgang gewählt, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen kann. Für dieses Wahlverfahren hat die Verfassung eine überaus lange Frist von insgesamt vier Monaten nach dem ersten Zusammentritt des Landtags oder der sonstigen Erledigung des Amtes des Ministerpräsidenten vorgesehen. Verstreicht diese Frist, sind Neuwahlen anzusetzen.

Der gewählte Ministerpräsident ernennt die Minister und ist hierbei vollkommen frei, was die Zahl und die Personen betrifft. Er ist nicht an Beschlüsse des Landtags gebunden und bedarf zur Amtsübernahme keiner weiteren Zustimmung des Landtags. Die Organisationsgewalt obliegt ebenfalls der Landesregierung in Gänze. Der Landtag hat also keine Einflussmöglichkeiten auf die Abgrenzung und Zuweisung der Geschäftsbereiche.

Sachsen hat damit ein sehr überschaubares Verfahren zur Wahl eines Ministerpräsidenten geschaffen. Ausreichend ist demnach vom zweiten Wahlgang an eine einfache Mehrheit im Landtag. Weil der Landtag keine vereinfachten Rechte zur Auflösung des Parlaments beim Scheitern der Wahl mit absoluter Mehrheit besitzt, könnte man auf den ersten Blick hin versucht sein zu sagen, dass in jedem Fall eine Landesregierung gewählt werden soll. Allerdings ist die einfache Mehrheit erst einmal zu erzielen. Hierfür ist der Zeitraum von vier Monaten bestimmt. Eine Minderheitsregierung, der eine geschlossene Ablehnung der Opposition gegenübersteht, kann somit nicht ins Amt gewählt werden. Es bedarf also einer hinreichenden Zahl nicht abgegebener Stimmen oder Stimmenthaltungen, damit der Ministerpräsident gewählt ist. Durch das Damoklesschwert der Landtagsauflösung soll der Landtag dazu gebracht werden, eine Regierungskrise rasch zu beenden und einen neuen Ministerpräsidenten zu wählen (Meissner 1997: 334).

Eine einmal gewählte Landesregierung kann nach Artikel 69 SächsVerf nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum gestürzt werden. Nach Artikel 66 II GO-SLT kann der Antrag mindestens ein Viertel der Abgeordneten gestellt werden. Das Votum ist bei gleichzeitiger Wahl eines Nachfolgers mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtags erfolgreich. Andere Möglichkeiten der Amtsenthebung wäre die Ministeranklage nach Artikel 118 SächsVerf, die aber einen Verstoß gegen zwei UN-Konventionen oder eine Mitarbeit für das Ministerium für Staatssicherheit der DDR voraussetzt. Möglich wäre gleichermaßen eine Auflösung des Landtags nach Artikel 59 SächsVerf, weil die Amtszeit der Staatsregierung mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags endet. Für beide Verfahren wird allerdings eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags benötigt. Die sächsische Verfassung stellt die Bildung einer Regierung über ihre absolute Mehrheitsfähigkeit, verlangt aber wohl ihre einfache Mehrheitsfähigkeit. Von dieser ist auszugehen, dass sie für die Gesetzgebung hernach ausreicht. Zugleich schützt sie jeden gewählten Ministerpräsidenten wirksam vor einem destruktiven Sturz. Eine Minderheitsregie-

rung, die sich auf ein Drittel der Mandate im sächsischen Landtag stützt und bei der Wahl in einem weiteren Wahlgang eine einfache Mehrheit herstellen kann, kann durchaus gut und stabil im Amt bleiben. Soll eine Minderheitsregierung installiert werden, ist in diesem Fall bereits eine passive Stützung auskömmlich, sofern die regierungstragenden Fraktionen ansonsten über eine hinreichende Mehrheit verfügen. Eine Tolerierung wäre gleichwohl denkbar und könnte je näher die Regierung an der absoluten Mehrheit ist, ebenfalls sehr stabil sein. Die Landesverfassung fördert in letzter Konsequenz sogar die Arbeit von Minderheitsregierungen, in dem sie ihnen das Recht verwehrt, den Landtag über die Vertrauensfrage aufzulösen.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Der Verzicht auf dieses Instrument wird vom Motiv der stabilen Verhältnisse geleitet, die im Parlament herzustellen sind. Verliert eine Landesregierung ihre Mehrheit oder besitzt sie gar von vornherein nur eine einfache Mehrheit, so soll die Landesregierung die Gelegenheit haben, das notwendige Vertrauen gegenüber dem Landtag aufs Neue zu erarbeiten (Meissner 1997: 342). Eine Minderheitsregierung soll keine Flucht in vorgezogene Neuwahlen antreten können, sondern sich die entsprechenden Mehrheiten erarbeiten. Zugleich ist dadurch aber der Regierung ein wichtiges Disziplinierungsmittel entzogen.

Beschlüsse des Landtags, welche die festgesetzten Ausgaben im Haushaltsplan erhöhen, bedürfen der Zustimmung der Staatsregierung (Artikel 97 SächsVerf). Die Landesregierung kann darüber hinaus sogar die Aussetzung des Beschlusses verlangen, was einem Veto sehr nahe kommt (Meissner 1997: 331) Damit erhält gerade eine Minderheitsregierung ein durchaus wirksames Disziplinierungsinstrument gegenüber dem Landtag. Gewährt dieser kein Budget, kann er keine finanzwirksamen Beschlüsse fassen.

Hinsichtlich der Verordnungsrechte ist der Landtag in der Lage, grundsätzlich andere Exekutivbereiche per Gesetz zu ermächtigen und damit die Staatsregierung zu umgehen. Diese ist jedoch im Zweifelsfall gemäß Artikel 75 II SächsVerf tätig.

Bisherige Beispiele

Bislang waren alle Landesregierungen in Sachsen nach dem Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland Mehrheitsregierungen. Der äußeren Form nach wäre die Koalitionsregierung von CDU/SPD eine Minderheitsregierung, nachdem Ministerpräsident Georg Milbradt (CDU) 2004 bei der Wahl sowohl im ersten wie im zweiten Wahlgang die absolute Mehrheit verpasste und im zweiten nur mit der einfachen Mehrheit wiedergewählt wurde (Brümmer 2006: 233). Ausweislich dieses Wahlergebnisses führte er also eigentlich eine Minderheitsregierung, die jedoch in offener Abstimmung stets über eine verlässliche absolute Mehrheit von CDU und SPD verfügte (ebd.: 239f).

Sachsen-Anhalt

Nachdem die Bildung der ersten Landesregierung noch auf der Grundlage des Gesetz über die vorläufige Ordnung der Regierungsgewalt im Land Sachsen-Anhalt erfolgte, hat Sachsen-Anhalt seit 1992 eine Verfassung, die sich in der Frage der Regierungsbildung am Grundgesetz, an den Regelungen in Niedersachsen und an den damals laufenden Beratungen in den übrigen Bundesländern orientiert. Bei diesem Mix ist eine nicht unproblematische Vorgabe herausgekommen, die eine wichtige Detailfrage bislang ungeregelt lässt. Dessen ungeachtet wurde Sachsen-Anhalt zwischenzeitlich zum Modellland für Minderheitsregierungen.

Bildung und Sturz der Landesregierung

Zentraler und einziger Beitrag des Landtags für die Bildung einer Landesregierung ist die Wahl eines Ministerpräsidenten. Gemäß Artikel 65 SA-Verf wählt der Landtag den Ministerpräsident ohne Aussprache in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Das Erfordernis der absoluten Mehrheit gilt im ersten Wahlgang, der binnen vierzehn Tagen nach dem Beginn der Legislaturperiode abgehalten werden muss. Wird die Mehrheit verfehlt, wird ein zweiter Wahlgang binnen der folgenden sieben Tage angesetzt, in dem erneut die absolute Mehrheit erforderlich ist. Kommt die Mehrheit abermals nicht zustande, hat der Landtag zu entscheiden, ob er mit der Mehrheit seiner Mitglieder seine Auflösung beschließt. Stimmen die Abgeordneten nicht für die Auflösung, kommt es zu einem weiteren Wahlgang, ist derjenige zum Ministerpräsidenten gewählt, der die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält. Ausreichend ist hierfür eine einfache Mehrheit im Landtag.

Die Verfassung für Sachsen-Anhalt wählt einen ähnlichen Mechanismus wie Niedersachsen, um die beiden Kriterien Mehrheitsfähigkeit und Arbeitsfähigkeit gegeneinander abzuwägen. Dieses verwundert wenig, war doch Niedersachsen das Partnerland beim Aufbau der Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Wenn der Landtag daran scheitert, mit der absoluten Mehrheit einen Ministerpräsidenten in zwei Wahlgängen zu wählen, muss er abwägen, ob er sich in der Lage sieht, eine einfache Mehrheit für die Wahl eines Ministerpräsidenten zu erzielen. Ferner muss er klären, ob er bereit ist, damit eine auf Stützung oder Tolerierung angelegte Minderheitsregierung zuzulassen. Beantwortet er mit der Mehrheit seiner Mitglieder eines von beiden negativ, muss er die Selbstauflösung dem vorziehen. Durch die starren Fristen für die Wahl eines Ministerpräsidenten wird deutlich, dass die Landesverfassung eine zügige Regierungsbildung verlangt und das Mehrheitspostulat notfalls abmildert. Anders als in Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern oder Schleswig-Holstein wird im entscheidenden Wahlgang allerdings nicht die relative Mehrheit sondern die einfache verlangt. Das Erreichen der einfachen Mehrheit kann davon abhängig sein, wie Enthaltungen zu werten sind.

Eine Minderheitsregierung, dem eine geschlossene Ablehnung der Opposition gegenübersteht, kann eindeutig nicht ins Amt gewählt werden. Es bedarf also einer hinreichenden Zahl nicht abgegebener Stimmen, damit der neue Ministerpräsident gewählt wird. Fraglich ist, wie Stimmenthaltungen gewertet werden. Die Verfassungskomentierung für Sachsen-Anhalt geht davon aus, dass diese als Nein-Stimmen gezählt werden (Reich 2004: 286). Die Kommentierung und Verfassungspraxis in den übrigen Bundesländern variiert bei wortgleichen Formulierungen. Ähnlich wurde vor der letzten Verfassungsveränderung zumindest noch in Berlin verfahren (Driehaus 2009: 317). Dagegen sprechen die Regelungen in Nordrhein-Westfalen und Sachsen, die Enthaltungen wie nicht abgegebene Stimmen zählen (für Nordrhein-Westfalen: Dästner 2002: 181 und Tettinger 2002: 815; für Sachsen: Kunstmann u.a. 1993: 60; s.a. Ley 2010: 415). Nicht nur wegen dieser ungeklärten Sachlage kann es zu einer

ausgesprochenen Hängepartie im Landtag kommen: Erreicht ein Kandidat eine Mehrheit nur ohne Hinzurechnung der Enthaltungen, dürfte seine Wahl von einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichts abhängen, ohne dass der Landtag in der Zwischenzeit in der Lage wäre, eine andere Mehrheit herzustellen (Höppner 2003: 32). Selbst ein konstruktives Misstrauensvotum liefe möglicherweise ins Leere, da unklar bliebe, welcher Regierung das Misstrauen auszusprechen wäre.

Erreicht aber unter Berücksichtigung der Enthaltungen kein Kandidat eine Mehrheit, würde der Landtag in die schwierige Situation kommen: Es gibt zunächst keinen anderen Ausweg aus der Krise, als die Wahl des Ministerpräsidenten fortlaufend zu wiederholen. In den ersten sechs Monaten nach Beginn der Wahlperiode bliebe dem Landtag keinerlei Alternative, weil ihm in dieser Zeit gemäß Artikel 60 II SAVerf das gewöhnliche Selbstaufhebungsrecht verwehrt ist.

Sachsen-Anhalt hat in dem Bemühen, eine Regierungsbildung in jedem Fall sicherzustellen, wenn der Landtag seine Selbstaufhebung ablehnt, sich zwar einerseits an der niedersächsischen und andererseits wohl an der sächsischen oder nordrhein-westfälischen Lösung orientiert. Der Versuch diese unterschiedlichen Varianten miteinander zu kombinieren, ist jedoch überaus missglückt. Weder wird eine zwingende Wahl garantiert, wie in Niedersachsen mit der relativen Mehrheit, noch wird ein Automatismus der Landtagsauflösung in Gang gesetzt, wie in Sachsen, noch wird der Landtag in der Lage versetzt, im Notfall eine Stichwahl abzuhalten wie in Nordrhein-Westfalen. Vielmehr kann die getroffene Regelung dann, wenn eine Minderheitsregierung angestrebt wird, eine verschärfte Krise des politischen Systems gerade dadurch auslösen. Das mangelnde Funktionieren der Mehrheitsbildung im Landtag wird zu einem Dauerzustand. Mithin steht die Installation einer Minderheitsregierung vor dem nicht zu unterschätzenden Erfordernis, tatsächlich hinreichende Mehrheiten zu gewährleisten oder den Spruch des Landesverfassungsgerichts abzuwarten.

Der gewählte Ministerpräsident ist, unabhängig davon in welchem Wahlgang er gewählt wird, in jedem Fall – und damit anders als in Niedersachsen – frei in der Entscheidung, die Minister zu ernennen. Hier besitzt der Landtag kein zusätzliches Investiturrecht und keine Möglichkeit auf die Organisationsgewalt der Regierung Einfluss zu nehmen. Wie in allen Verfassungen Ostdeutschlands üblich, orientiert sich die Verfassung an der starken Stellung des Bundeskanzlers im Grundgesetz.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Dem gewählten Ministerpräsidenten wird nach Artikel 73 SAVerf das Recht zugesprochen, den Landtag aufzufordern, ihm das Vertrauen auszusprechen. In der gesamten Struktur orientiert sich dieses Verfahren bei geringfügig anderen Fristen an der im Grundgesetz gewählten Form. Bleibt dem Ministerpräsidenten die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Landtags versagt, kann er die Auflösung des Landtags ersuchen. In Ermangelung eines dem Bundespräsidenten vergleichbaren Staatsoberhaupt wird das Recht zur Beendigung der Wahlperiode des Landtags jedoch an den Landtagspräsidenten delegiert. Im Unterschied zum Bundespräsidenten hat der Landtagspräsident aber keinerlei Ermessensspielraum, sondern muss dem Antrag des Ministerpräsidenten folgen (Reich 2004: 301). Der Landtag kann seine Selbstauflösung nur verhindern, in dem er mit der Mehrheit seiner Mitglieder unterdessen einen neuen Ministerpräsidenten wählt. Weil die Auflösung des Landtags nach Artikel 60 I SAVerf anderenfalls nur durch Beschluss von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages vorgenommen werden kann, wäre die negative Beantwortung der Vertrauensfrage ein Umgehungsstatbestand, die Wahlperiode vorzeitig zu beenden. Weil das Initiativrecht dazu alleine beim Ministerpräsidenten liegt, erlangt er im Verhältnis zum Parlament damit eine recht starke Stellung, die gerade dem Ministerpräsidenten einer Minderheitsregierung förderlich sein kann.

Durch umfassende Konsultationspflichten in Artikel 62 SAVerf, die das Verhalten des Landes im Bundesrat einschließen, hat die Landesverfassung zwar nicht die Kompetenzen der Landesregierung beschränkt, diese jedoch stark an die parlamentarische Konsultation gebunden. Dieses ist für eine Minderheitsregierung nun überaus beachtlich, wird sie doch bemüht sein, den Landtag besonders gründlich zu unterrichten, ansonsten dürfte die Landtagsmehrheit ihr an anderer Stelle in der Gesetzgebung Probleme bereiten.

Bezüglich der Reichweite von Rechtsverordnungen orientiert sich die Landesverfassung am Vorbild des Grundgesetzes und geht davon aus, dass diese nach Inhalt, Zweck und Ausmaß im Gesetz limitiert sind (Artikel 79 SAVerf).

Bisherige Beispiele

In keinem anderen Bundesland nahmen Minderheitsregierungen einen derart großen Anteil ein wie in Sachsen-Anhalt (Schniewind 2008: 128). In acht der 20 Jahre, seit Sachsen-Anhalt der Bundesrepublik angehört, wurde das Land von einer Minderheitsregierung geführt. Zwei Regierungen unter Führung von Reinhard Höppner konnten ohne offene parlamentarische Mehrheit gebildet werden. Beide Regierungen hielten die volle Legislaturperiode durch. In keinem anderen Bundesland hielt eine Minderheitsregierung überhaupt jemals die gesamte Legislaturperiode.

Das „Magdeburger Modell“, eine von der PDS tolerierte Minderheitsregierung, war keineswegs ein Wunschmodell. Diese Konstellation trug den besonderen Umständen Rechnung, die sich am Ende der CDU/FDP-Regierungszeit 1994 ergeben hatten. Sachsen-Anhalt hatte als neues Bundesland nach der Wende gleich mit drei Problemen zu kämpfen: Erstens war das für eine endogene wirtschaftliche Entwicklung wichtige Landesbewusstsein nur mäßig ausgebildet (Friese 2005: 8f). Zweitens war die

Arbeitslosigkeit – selbst für ostdeutsche Verhältnisse – exorbitant hoch (ebd.: 22). Drittens mussten gleich zwei Regierungen vorzeitig demissionieren. Die schließlich wenige Monate vor der Neuwahl gebildete CDU/FDP-Regierung unter Christoph Bergner war deutlich angeschlagen in die Wahlauseinandersetzung gegangen. Alles deutete 1994 auf einen Wahlsieg der SPD unter ihrem Spitzenkandidaten Reinhard Höppner hin.

Die Wähler hatten der CDU, wie erwartet, deutliche Verluste beschert, sie jedoch wieder zur stärksten Partei im neuen Landtag werden lassen. Der FDP-Koalitionspartner flog hingegen nach dramatischen Verlusten aus dem Magdeburger Parlament. SPD und Grüne erreichten zusammen mehr Stimmen als die Union, eine absolute Mehrheit verpassten sie aber, weil die PDS erneut in den Landtag eingezogen war. Da die PDS wegen ihrer SED-Vergangenheit als Koalitionspartner ausschied, blieb ausschließlich die Große Koalition als Mehrheitskoalition übrig, die aber vor dem Hintergrund der bundespolitischen Konstellation drei Monate vor der Bundestagswahl genauso vermieden werden sollte. Deswegen entschied sich der SPD-Landesvorstand schließlich mit anfänglicher Rückenbedeckung des SPD-Parteivorstands für eine Minderheitsregierung, die gemeinsam mit den Grünen gebildet werden sollte (Klecha 2007b: 341; Schneider 2001b: 214).

SPD und Grüne hatten bei Enthaltung der PDS eine einfache Mehrheit im Landtag, die für Gesetzgebungsvorhaben ausreichend war. Fraglich war, ob diese für die Wahl des Ministerpräsidenten genügte. Höppner verfehlte im ersten und im zweiten Wahlgang erwartungsgemäß die absolute Mehrheit. Die PDS stellte mit ihrem Abstimmungsverhalten sicher, dass Höppner unabhängig von der Deutung des strittigen Verfassungsartikels dann im dritten Wahlgang ausreichend Ja-Stimmen erhielt, um sich in jedem Fall gegen den amtierenden Ministerpräsident Bergner durchzusetzen (Thomas 2003: 23f). Es ist also offensichtlich gelungen, die durchaus trickreiche Wahl zum Ministerpräsidenten erfolgreich zu bestehen. Dieses war ohne hinreichende Absprachen oder wenigstens

ohne hinreichend erkennbare Bereitschaft der PDS so nicht zu erwarten. Zwischen der rot-grünen Minderheitsregierung und der PDS gab es dennoch weder vor noch nach der Wahl Höppner eine formelle Tolerierungsvereinbarung oder ähnliches. Für die PDS barg dieses durchaus eine Gefahr, weswegen sie eben nur sehr zurückhaltend aber doch zielgerichtet die Wahl des Ministerpräsidenten unterstützte. Vor diesem Hintergrund äußerte die CDU Zweifel an der Oppositionsrolle der PDS und rief das Landesverfassungsgericht an. Nach Artikel 48 SAVerf genießt die parlamentarische Opposition im Landtag als unverzichtbarer Teil der Demokratie eine Privilegierung, die sich insbesondere in einer besseren Ausstattung der Fraktion ausdrückt. Das Landesverfassungsgericht hielt es allerdings für zulässig, dass eine tolerierende Fraktion der Opposition zugerechnet werden kann. Tatsächlich wird in der Kommentierung des strittigen Artikels davon ausgegangen, dass die Gegnerschaft zur Regierung eher die Regel einer Parlamentsfraktion als die Ausnahme ist (Reich 2004: 229). Hierbei wird vom klassischen Gegenüber von Regierung und Parlament aus Zeiten der konstitutionellen Monarchie ausgegangen. Das mag eine durchaus nicht unproblematische Sicht der Dinge sein, die jedoch deutlich macht, dass der Dualismus Exekutive-Legislative unter den Bedingungen einer Minderheitsregierung wieder an Bedeutung gewinnt, wohingegen er in Zeiten einer Mehrheitsregierung durch den Dualismus Regierung-Opposition verdrängt wird. Die Zusammenarbeit der rot-grünen Minderheitsregierung mit der PDS war jedenfalls überaus eng und am Ende zwangsläufig, nachdem sich die CDU einer Zusammenarbeit mit der Regierung in wesentlichen Punkten zunächst verweigert hatte (Höppner 2003: 50ff; Schieren 1999: 58; Fikentscher 1999: 240).

Die Regierung war also nicht nur als geduldete, sondern sehr wohl als zumindest teilweise aktiv gestützte Regierung ins Amt gelangt. Gesetze brachte sie durch Enthaltung der PDS, also durch deren passive Tolerierung, durch den Landtag. Das Urteil über die PDS fällt in diesem Zusammenhang ausgesprochen positiv aus. Sie stimmte meist verlässlich im Sinne der Koalition ab, wobei sie ihren Einfluss klientelistisch für bestimm-

te Forderungen einsetzte (Schieren 1999: 59; s. a. Neu 2001: 3). Wie schon bei Höppners Wahl stützte die PDS im Gegenzug sogar aktiv die Landesregierung.

Die Regierung sah sich von verschiedenen Seiten enormen Druck ausgesetzt. Es gab innerparteiliche Widerstände in der SPD. Einige Minister traten zurück, weil sie sich gegen die Fortführung der Minderheitsregierung aussprachen. Dennoch ist die Regierung Höppner als stabil zu bezeichnen. Ein zwischenzeitlich von der CDU 1996 angestrebtes Misstrauensvotum überstand sie ungefährdet, obwohl der Landtag unmittelbar zuvor noch mit den Stimmen der PDS einen rechtlich unverbindlichen Missbilligungsantrag der CDU angenommen hatte. Die Regierung hielt die vollen vier Jahre durch und versprach sich von den Landtagswahlen 1998 eine Bestätigung der Wähler und eine parlamentarische Mehrheit. In der Tat stieg die Wahlbeteiligung ganz beachtlich an und die SPD konnte die Zahl ihrer absoluten Stimmen von 386.000 auf 536.000 steigern. Mit dieser Stimmenzahl hätte sie bei den Landtagswahlen 1994 deutlich die absolute Mehrheit geholt. Allerdings fiel der Zuwachs an Stimmenanteilen für die Sozialdemokraten bescheiden aus, da die rechts-extreme DVU den Einzug in den Magdeburger Landtag schaffte. Sie erzielte auf Anhieb 192.000 Stimmen (Dobner 2004: 437). Der bisherige Koalitionspartner der SPD, die Grünen, verpasste hingegen den Einzug in den Landtag. Damit war eine Situation entstanden, in der die SPD aufs Neue vor der Frage stand, ob sie eine Große Koalition abschließen oder ob sie weiter mit der PDS zusammenarbeiten sollte, entweder in Form einer Fortsetzung der Tolerierung oder gar in der Form einer Koalition.

Auf Druck der Bundesparteführung, die wegen der anstehenden Bundestagswahl eine neuerliche Debatte um die PDS gerne vermieden hätte, stieg die SPD in Sondierungen mit der CDU ein, die aber am Umgang mit der PDS im neuen Landtag scheiterten. Seitens der CDU wurde eine – von einem Teil der Wissenschaft geteilte (Jesse 1999) – Auffassung vertreten, wonach die PDS außerhalb des demokratischen Spektrums stünde und somit in gleicher Weise wie die DVU im Parlament zu isolieren sei. Hier-

gegen verwarnte sich die SPD. Ihre strategische Ausgangsposition war gegenüber 1994 sogar noch etwas besser. Sie erzielte alleine mehr Mandate als CDU und DVU zusammen, so dass eine passive Tolerierung durch die PDS genügte. Ohne den Abschluss einer Tolerierungs-, Stützungs- oder Koalitionsvereinbarung entschied sich die SPD zur Bildung einer neuerlichen Minderheitsregierung (Grunden 2009: 167). Die PDS stimmte, anknüpfend an ihre bisherigen Stützungskurs, einer Wiederwahl Reinhard Höppners bereits im ersten Wahlgang zu.

Dennoch fiel es der SPD im Landtag auf einmal schwer, Mehrheiten in Sachfragen zu organisieren. Gegenüber der ersten Auflage des „Magdeburger Modells“ hatte sich nunmehr das Fehlen einer Koalition negativ bemerkbar gemacht. Während der ersten Minderheitsregierung orientierte sich die PDS nämlich noch am rot-grünen Koalitionsvertrag. Der internationale Vergleich (Saalfeld 2010) zeigt, dass derartige Dokumente für die Stabilität einer Regierung wichtig sind. Obwohl die PDS nicht in die materielle Aushandlung des Vertrags einbezogen gewesen war, hatte sie dessen Umsetzung gebilligt und konnte leichter ihre Tolerierungsstrategie darauf abstimmen.

In Ermangelung eines solchen Dokuments war die Willensbildung im Landtag sehr frei und die SPD hoffte anfangs, mit wechselnden Mehrheiten regieren zu können und mit einer bloßen Tolerierung ihrer Regierung auszukommen. Wegen einer Reihe von Abstimmungen mit misslichen Folgen zu Beginn der Legislaturperiode änderte sich die Zusammenarbeit von SPD und PDS. Die Formen informeller Abstimmung zwischen beiden Seiten nahmen beträchtlich zu und festigten sich (Schieren 1999: 73ff; Höppner 2003: 131; Wollkopf-Dittmann 2002: 37). Die Zusammenarbeit der regierenden SPD mit der unverändert offiziell oppositionellen PDS war dadurch eine sehr privilegierte geworden, die in ihren Arbeitsstrukturen doch typische Merkmale einer Koalition aufwies. Dazu zählten ein gemeinsames und koordiniertes Abstimmungsverhalten in den Landtagsausschüssen und im Landtagsplenum sowie regelmäßige Konsultationen der Partei- und Fraktionsspitzen unter Einbezug des Minister-

präsidenten. Beide Fraktionen bildeten auf Fachebene außerdem gemeinsame Arbeitsgruppen.

Obwohl die PDS nicht über Minister in eine exekutive Koalition eingetreten war, beteiligte sie sich letztlich doch an einer legislativen Koalition. Beiden Seiten war es hierbei klar geworden, dass eine Fortsetzung dieser Zusammenarbeit über den Termin der Landtagswahl 2002 hinaus nicht möglich wäre. Zum einen gab es bereits seit Höppners Wiederwahl in der PDS starke Kräfte, die auf eine echte Regierungsteilhabe hinwirkten. Zumal die Partei 1998 in Mecklenburg-Vorpommern erstmals in eine Landesregierung eingetreten war. Von Seiten der SPD war eine solche Regierungsteilhabe der PDS gleichermaßen sinnvoll. Schließlich wäre die PDS dann auch für die gesamte Politik zweifelsfrei mitverantwortlich. Dieses war in der Minderheitsregierung nicht in allen Politikfeldern der Fall, denn vor allem die Wirtschaftspolitik war der parlamentarischen Zusammenarbeit entzogen, so dass die SPD hierfür alleine die Verantwortung trug.

Spätestens nach der Landtagswahl 2002 befürworteten Teile der SPD ein rot-rotes Bündnis in Sachsen-Anhalt, nicht zuletzt um die PDS in die Pflicht zu nehmen. Diesem Vorhaben stand jedoch eine starke innerparteiliche Gruppe in der SPD entgegen, die unter keinen Umständen eine Kooperation mit der PDS fortsetzen und lieber früher als später eine Koalition mit der CDU eingehen wollte (Neu 2001: 7; Grunden 2009: 167).

Trotz dieser erheblichen Widerstände in der SPD hielt diese Art der Zusammenarbeit bis zur regulären Landtagswahl 2002. CDU und FDP erzielten bei dieser Wahl eine Mehrheit der Mandate, während die SPD dramatisch verlor und sogar hinter die PDS zurückfiel, die ihren Stimmenanteil halten konnte. Ausschlaggebend war die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, für deren Bilanz die Wähler das Regierungsformat verantwortlich machten (Holtmann 2003: 55). Es muss jedoch dahingestellt bleiben, ob die Kritik sich an der Minderheitsregierung als solche oder an der – besonders strittigen – Zusammenarbeit mit der PDS und ihren Ergebnissen festmachte (siehe in diesem Zusammenhang Renzsch

2002: 14). Die Kritik der Wähler schlug am Ende jedenfalls sogar auf die Popularitätswerte des Ministerpräsidenten durch. Höppner hatte über lange Zeit sehr hohe Zustimmungswerte aufweisen können und brachte somit einen veritablen Amtsbonus mit. Dieser nützte ihm 1998 noch, doch unter dem Eindruck einer verfestigten ökonomischen Krise in den Monaten vor der Wahl 2002 sanken die Beliebtheitswerte in kürzester Zeit (Holtmann 2003: 48ff).

Sachsen-Anhalt liefert also ein vielschichtiges Bild von der Arbeit einer Minderheitsregierung. Ganz eindeutig kann eine Minderheitsregierung sogar über zwei Wahlperioden hinweg stabil Bestand haben. Die beteiligten Parteien sind darüber in der Lage bei Wahlen wenigstens temporär Nutzen zu ziehen. Dem steht gegenüber, dass die parlamentarischen Prozesse keineswegs offener und transparenter ablaufen und dass eine Minderheitsregierung nicht zwingend dauerhaft leistungsfähig sein muss. Minderheitsregierungen absorbieren auf lange Sicht bei den beteiligten Parteien erhebliche Kraft. SPD und PDS haben zudem am Ende ihrer acht Jahre beiderseits kein Interesse mehr gehabt, die Zusammenarbeit in dieser Form fortzusetzen, sondern strebten tendenziell eine Koalition an.

Höppners Minderheitsregierungen haben tatsächlich einen Modellcharakter. Dieser gilt vielleicht weniger für die Form einer Minderheitsregierung als vielmehr für die Zusammenarbeit mit der PDS. Erst durch die stille Teilhabe der einstigen DDR-Staatspartei an den relevanten Entscheidungsprozessen im Landtag wurde der PDS der Weg geöffnet, um für die SPD auf Landesebene als Koalitionspartner in Frage zu kommen. Der innerparteiliche Konflikt in der SPD drehte sich weniger um das Regierungsformat, sondern eher um die Frage, inwieweit eine Zusammenarbeit mit der PDS überhaupt akzeptabel wäre. Unter diesen Bedingungen war die Minderheitsregierung phasenweise der kleinste gemeinsame Nenner, weil er den Gegnern der Tolerierung die Chance gab, um gegebenenfalls im Parlament zu beweisen, ob eine Kooperation mit der CDU nicht ebenfalls denkbar wäre.

Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein hatte am konsequentesten in seine 1949 verabschiedete Landessatzung eine starke Stellung des Ministerpräsidenten festgeschrieben, die wegen des immerwährenden Charakters der Regierung zwischenzeitlich stärker war als die des Bundeskanzlers. Bedingt durch eine der größten Politaffären in der Bundesrepublik beschloss der Landtag Ende der 1980er Jahre, eine umfassende Verfassungsnovelle einzuleiten. Im Zuge dessen kam es zu einer sichtbaren Parlamentarisierung der politischen Systems. Dennoch blieben wesentliche Eckpunkte der Regierungsinvestitur unverändert erhalten.

Bildung und Sturz der Regierung

Die Mitwirkung des Landtags bei der Bildung einer Regierung wird auf die Wahl des Ministerpräsidenten begrenzt. Dieser wird gemäß Artikel 26 III SHVerf mit der absoluten Mehrheit gewählt. Kommt diese Mehrheit in einem ersten oder zweiten Wahlgang nicht zustande, genügt in einem dritten Wahlgang die relative Mehrheit. Schleswig-Holstein überlässt dem Landtag somit kein Recht zur vorherigen Wägung, ob eine Möglichkeit der Regierungsbildung überhaupt besteht oder nicht. Es wird in jedem Fall ein Ministerpräsident gewählt, vorausgesetzt es besteht im dritten Wahlgang kein Patt zwischen zwei Bewerbern. Ernennung und Entlassung der Minister obliegen nach der Wahl alleine dem Ministerpräsidenten. Kraft seiner Organisationskompetenz ist er berechtigt, Zahl und Ressortabgrenzungen frei festzusetzen, wobei sich aus dem Kontext der Verfassung ergibt, dass er zwei Minister berufen muss. Minderheitsregierungen sind somit in einem dritten Wahlgang jederzeit möglich und sollen bei der Regierungsbildung weder benachteiligt noch bevorteilt werden. Die Landesverfassung setzt die Wahl einer Regierung als solche

eindeutig über das Erfordernis einer Mehrheitsregierung, wengleich sie der Mehrheitsregierung durchaus den Vorzug gibt.

Ist der Landtag bei der Wahl des Ministerpräsidenten nicht in der Lage, die absolute Mehrheit herzustellen, soll er hernach nicht privilegiert werden und die Landesregierung wieder mit einer obstruktiven Mehrheit stürzen können. Die Ablösung des Ministerpräsidenten ist nur mit der absoluten Mehrheit in einem konstruktiven Misstrauensvotum gemäß Artikel 35 SHVerf möglich. Sie stützt also den mit relativer Mehrheit gewählten Ministerpräsidenten, indem sie ein konstruktives Misstrauensvotum mit absoluter Mehrheit verlangt.

Bis zur Verfassungsreform 1990 war die Stellung des gewählten Ministerpräsidenten sogar noch stärker. Anders als in anderen Bundesländern sah die damalige Landessatzung nämlich keinen automatischen Rücktritt des Ministerpräsidenten nach der Neuwahl des Landtags vor. Fehlten also Mehrheiten, um einen neuen Ministerpräsidenten zu wählen, führte der alte die Amtsgeschäfte vollumfänglich und nicht nur übergangsweise weiter. Es existierte eine „immerwährende“ Landesregierung. Die Wahl eines neuen Ministerpräsidenten mit relativer Mehrheit und damit zur Minderheitsregierung ohne legislative Mehrheit war dadurch versperrt, bis der amtierende Ministerpräsident von sich aus zurücktrat. In der alten Landessatzung waren Minderheitsregierungen im Prinzip als geschäftsführende Landesregierungen angelegt, es sei denn, es gelangte eine Regierung irgendwann als solche nach dem Rücktritt des Ministerpräsidenten ins Amt. In der neuen Landesverfassung von 1990 ist die Bildung von Minderheitsregierungen insoweit durchaus erleichtert worden.

Zu dieser Veränderung kam es, da Schleswig-Holstein mit einer Besonderheit aufwartet: Durch die Befreiung des Südschleswigschen Wählerverbands (SSW) als Vertreter der dänischen Minderheit von der Sperrklausel ist der Landtag geringfügig mehr zersplittert. Das ist in aller Regel unproblematisch, kann aber durchaus entscheidend werden, wodurch

die gewöhnliche, lagerkonforme Mehrheitsbildung westdeutscher Prägung schon seit längerem latent gefährdet ist. Nach den Landtagswahlen 1987 etwa führte diese Situation zu einer Regierung eines geschäftsführenden Ministerpräsidenten, der wegen des Stimmenpatts im Landtag selbst im dritten Wahlgang keine Mehrheit erzielt hätte und seine Legitimation allein aus der Stellvertretung des vorherigen, zurückgetretenen Ministerpräsidenten bezog. In Ermangelung eines Selbstaufhebungsrechts des Landtags hingen Neuwahlen alleine vom Handeln dieses geschäftsführenden Ministerpräsidenten ab.

Die bisherige Prämisse, wonach die Bildung jedweder Landesregierung notfalls einer Mehrheit im Landtag vorzuziehen ist, wurde aufrecht erhalten und durch den automatischen Rücktritt des Ministerpräsidenten nach der Neuwahl des Landtags so ausgestaltet, dass dem Landtag das Recht zur Wahl einer Minderheitsregierung erleichtert worden ist. Er ist jedenfalls nicht mehr in der faktischen Pflicht, eine legislative absolute Mehrheit für die Wahl sicherzustellen.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Wie schon in der alten Landessatzung wird dem Ministerpräsident gemäß Artikel 36 I SHVerf in der Verfassung noch die Möglichkeit eröffnet, durch die Vertrauensfrage im Versagensfall den Landtag vorzeitig aufzulösen. Demgegenüber hat der Landtag seit 1990 die Option, gemäß Artikel 13 II SHVerf seine Selbstauflösung mit Zweidrittelmehrheit herbeizuführen.

Nach Artikel 30 SHVerf hängen Staatsverträge nicht alleine an der Zustimmung des Landtags, sondern bedürfen ebenso der ausdrücklichen Zustimmung der Landesregierung. Wie wir gesehen haben, ist die Gestaltungskraft des Landtags hinsichtlich der Staatsverträge als überaus gering zu bewerten. Allerdings könnte der Landtag einem Staatsvertrag mit der

Maßgabe zustimmen, darin noch Passagen zu ändern. Insofern besäße eine Landtagsmehrheit gegenüber einer Minderheitsregierung noch einen Rest an Einflussmöglichkeiten. Diese könnten wie in Baden-Württemberg durch das Veto der Landesregierung aufgehoben werden. Allerdings würde die Landesregierung sodann das Scheitern des Staatsvertrags riskieren.

Hinsichtlich der Möglichkeit, Verordnungen zu erlassen, ist die Kompetenz nicht zwingend an die Landesregierung gebunden. Der Gesetzgeber kann nach Artikel 38 SHVerf andere Bereiche der Exekutive als die Landesregierung ermächtigen.

Die Landesregierung ist bei der Beamteneinstellung im Justizdienst einem Landtagsvotum unterworfen. Gemäß Artikel 43 II SHVerf treffen der zuständige Minister und eine Mehrheit von zwei Dritteln im Richterwahlausschuss die Entscheidung über die Anstellung von Richtern. Die Spitzen der obersten Landesgerichte werden auf Vorschlag des zuständigen Ministers vom Landtag ebenfalls mit der qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln gemäß Artikel 43 III SHVerf gewählt. Das Quorum hat zur Folge, dass einerseits ein Konsens für deren Auswahl erforderlich ist, der ohnehin in der Regel die Opposition einbezieht, andererseits hat die Landesregierung ein erhebliches Eingriffsrecht, weil gegen ihr Votum kein Richter ins Amt gelangt.

Bisherige Beispiele

Schleswig-Holstein verfügt über fünf Beispiele von tatsächlichen oder konkret angebahnten Minderheitsregierungen, die jeweils ganz unterschiedliche Schattierungen und Varianten des Koalitionsmusters besaßen. Kein anderes Land in der Bundesrepublik hat eine so vielschichtige Erfahrung mit Minderheitsregierungen. Kein Land hat im Zuge dessen derart viele kuriose Konstellationen hervorgebracht.

Die ersten beiden hängen eng zusammen. Die SPD hatte bei der Landtagswahl 1950 ihre vorherige absolute Mandatsmehrheit deutlich verloren. Der gemeinsame Wahlblock von CDU, FDP und DP verfehlte die absolute Mehrheit aber ebenso. Königsmacher wurde die Vertriebenenpartei BHE, der den Kandidaten des Wahlblocks, Paul Pagel, nicht unterstützen wollte und keine Koalition mit der SPD anstrebte. Der Wahlblock scheiterte im ersten Anlauf mit seinem Versuch, ein konstruktives Misstrauensvotum gegen die nach damaliger Rechtslage noch im Amt befindliche Regierung von Bruno Diekmann durchzusetzen. Diekmann blieb daraufhin zunächst im Amt und führte eine SPD-Minderheitsregierung.

Erst einige Wochen später gelang es dem Wahlblock, eine Mehrheitsregierung mit dem BHE zu bilden. Ministerpräsident wurde jedoch nicht Pagel, sondern Walter Bartram (CDU). Damit war Diekmanns Abwahl möglich, die ungewöhnlicherweise in namentlicher Abstimmung vollzogen wurde (Maletzke/Volquartz o.J.: 67f). Das neu gebildete Mehrheitskabinett scheiterte jedoch bereits an der Aufstellung des Haushalts. Bartram trat daraufhin im Sommer 1951 zurück. Der BHE widersetzte sich ebenso wie die DP einer neuerlichen Koalition mit der CDU und der FDP, war aber gleichzeitig nicht zu einem Bündnis mit der SPD bereit. Durch Bartrams Rücktritt war nunmehr allerdings die Neuwahl fällig geworden und nachdem diese in zwei Wahlgängen an der absoluten Mehrheit gescheitert war, eröffnete sich die Möglichkeit, mit relativer Mehrheit im dritten Wahlgang den Ministerpräsidenten einer Minderheitsregierung zu wählen. Friedrich-Wilhelm Lübke erzielte in diesem Wahlgang 28 Ja-Stimmen und 37 Nein-Stimmen. Weil aber im dritten Wahlgang eben derjenige gewählt ist, der die meisten Stimmen erzielte und es keinen Gegenkandidaten gab, war Lübke gewählt worden, obwohl er eine dezidierte mehrheitliche Ablehnung im Landtag gegen sich hatte (Maletzke/Volquartz o.J.: 73; Danker 1999: 151). Lübke ist damit bis heute der einzige Ministerpräsident, der mit einer solch dezidierten mehrheitlichen Ablehnung ins Amt gelangt ist.

Er bildete anschließend ein aus CDU und FDP bestehendes Minderheitskabinett. Dieses wurde schon kurze Zeit später wieder zu einem Mehrheitskabinett, da BHE und DP aufs Neue eintraten. Diese Verbindung hielt jedoch ebenfalls nur kurzzeitig, DP und FDP schieden später wieder aus der Regierung. Die damit bestehende CDU/BHE-Regierung behielt jedoch ihre parlamentarische Mehrheit, da ein Teil der FDP-Abgeordneten und der DP-Abgeordneten die Regierung weiter trugen und in der gemeinsamen Wahlblockfraktion mit der CDU verblieben (Maletzke/Volquartz o.J.: 75).

Das tatsächliche Minderheitskabinett von Lübke zu Beginn seiner Amtszeit war damit ebenso wie das vorherige von Diekmann ein typischer Fall für ein Übergangskabinett, bei dem die Regierungspartner in der parlamentarischen Arbeit gemeinsame Schnittpunkte definieren und legislativ umsetzen, bis dass eine hinreichende Vertrauensbasis für eine exekutive Regierung entstanden ist. Ungewöhnlich an dieser Konstellation war allein, dass die gleiche Regierung zuvor unter einem anderen Ministerpräsidenten bereits als Mehrheitsregierung bestanden hatte.

Deutlich wird der gewünschte Effekt der Verfassung für Schleswig-Holstein, wonach die Bildung der Regierung Vorrang vor weiteren Zielen genießt. Solange das Amt des Ministerpräsidenten nicht wegen Rücktritts vakant war, stand dieser mit einem überaus starken Gewicht an der Spitze der Regierung. Er konnte ausschließlich mit konstruktiver, absoluter Mehrheit gestürzt werden. Kai-Uwe von Hassel, der 1962 nach dem zwischenzeitlichen Scheitern von Koalitionsverhandlungen mit der FDP eine CDU-Minderheitsregierung fortführte, amtierte darauf gestützt mühelos weiter. Versuche der FDP, eine alternative Regierung mit der SPD zu bilden, scheiterten am SSW. Dessen Vertreter nicht bereit war, seine ausschlaggebende Stimme einer sozialliberalen Koalition zu geben (Mielke/Bräuer 2004: 456f). Erst nachdem von Hassel als neuer Bundesverteidigungsminister nach Bonn gewechselt war, war der Weg frei für eine Erneuerung des vorherigen Bündnisses aus CDU und FDP unter dem neuen

Ministerpräsidenten Helmut Lemke (Pressestelle der Landesregierung Schleswig-Holstein 1989: 37f). Lemke ließ sich dabei zunächst noch ohne offizielle Koalition mit der FDP ins Amt wählen. Nachdem er die absolute Mehrheit in geheimer Abstimmung erlangt hatte, vermochte er hernach ein erneuertes CDU/FDP-Kabinett zu ernennen.

Die nächste Minderheitsregierung sollte 25 Jahre auf sich warten lassen und war höchst spektakulär. Ministerpräsident Uwe Barschel (CDU) verlor bei der Landtagswahl 1987 seine absolute Mehrheit. Vorausgegangen waren Enthüllungen eines Nachrichtenmagazins, wonach Barschel seinen SPD-Herausforderer Björn Engholm mit unlauteren Mitteln ausspioniert und attackiert hatte. Die SPD war unter dem Eindruck dieser Affäre bei den Wahlen bereits stärkste Kraft im Landtag geworden, verfehlte aber die absolute Mehrheit der Mandate um zwei Sitze. CDU und FDP ihrerseits, die eine gemeinsame Koalition eingehen wollten, verfehlten ebenfalls die absolute Mehrheit um eine Stimme. Hinzu kam als entscheidende Stimme wie 1962 das Mandat des SSW. Dessen Abgeordneter weigerte sich, eine CDU/FDP-Regierung zu stützen (Mielke/Bräuer 2004: 456; Dietsche 2007: 414). Weil SPD und CDU nach der „Barschel-Affäre“ wiederum ihrerseits keine gemeinsame Koalition abschließen wollten und sich die FDP einer Koalition mit der SPD verweigerte, blieb die Regierung Barschel im Amt. Zur verfassungsrechtlichen Schwierigkeit kam es, weil Barschel seinen Rücktritt erklärt hatte, noch ehe er in einem Genfer Hotel unter mysteriösen Umständen umkam. Die Regierungsgeschäfte lagen fortan in den Händen von Barschels Stellvertreter Henning Schwarz, der bis auf weiteres einer CDU-Minderheitsregierung vorstand.

Schwarz war damit der einzige Ministerpräsident in der Geschichte der Bundesrepublik, der ohne überhaupt jemals gewählt worden zu sein, über einen längeren Zeitraum hinweg amtierte.¹⁰ Die Wahl eines neuen

10 Die übrigen Fälle traten ein, wenn der Ministerpräsident verstorben war oder aus anderen Gründen unverzüglich zurücktreten musste. Sein Stellvertreter amtierte dann jedoch allenfalls wenige Tage bis zur Neuwahl eines Ministerpräsidenten.

Ministerpräsidenten war durch das Patt im Landtag blockiert. Eine Auflösung des Landtags ließ sich seinerzeit nur über die negativ beantwortete Vertrauensfrage des Ministerpräsidenten oder durch einen expliziten Antrag des Ministerpräsidenten zur Auflösung des Landtags erzielen. Verfassungsrechtlich war lange Zeit strittig, ob eines dieser Rechte ein derart ins Amt gelangter geschäftsführender Ministerpräsident überhaupt wahrnehmen durfte (Schenke 1987). Erst nachdem es hierzu Klarheit gegeben hatte und die Ermittlungen des eingesetzten Untersuchungsausschusses zur Aufklärung der „Barschel-Affäre“ hinreichend fortgeschritten waren, verständigten sich alle Parteien im Landtag doch auf ein Verfahren, um einen neuen Urnengang zu ermöglichen, der dann der SPD die absolute Mehrheit brachte (Reutter 2005: 667).

Die nächste Minderheitsregierung war 2005 geplant, kam letztlich jedoch nicht zustande. SPD und Grüne hatten zuvor bei der Landtagswahl ihre Mehrheit verloren. Auch CDU-Herausforderer Peter Harry Carstensen konnte mit der FDP eine ausreichende Mehrheit bilden. Der SSW hatte wie schon 1962 und 1987 die Mehrheitsbildung blockiert, doch dieses Mal war er bereit, SPD und Grünen zu einer Mehrheit zu verhelfen und sagte die Stützung einer rot-grünen Minderheitsregierung unter Führung der bisherigen Ministerpräsidentin Heide Simonis zu. Dieses wurde ebenso vertraglich fixiert wie die Koalition von SPD und Grünen. SPD, Grüne und SSW bildeten also eine legislative Mehrheitskoalition. Simonis verfehlte dennoch im ersten Wahlgang die erforderliche absolute Mehrheit um eine Stimme, wohingegen Carstensen zwei Stimmen fehlten. Im zweiten Wahlgang fehlten Simonis und Carstensen jeweils eine Stimme. Dieser entscheidende Stimmzettel lautete auf Enthaltung. Dieser Vorgang wiederholte sich im dritten Wahlgang und in einem vierten Wahlgang. Wieder hatte Schleswig-Holstein eine Besonderheit hervorgebracht, obwohl die Verfassung nur von drei Wahlgängen ausging, gelang es in vier Wahlgängen nicht, einen neuen Ministerpräsidenten zu wählen.

Simonis verzichtete auf die Wiederwahl und damit auf das Amt der Ministerpräsidentin. Die SPD nahm von der Minderheitsregierung Ab-

stand und vereinbarte stattdessen eine Große Koalition mit der CDU. Diese hielt jedoch lediglich vier der vereinbarten fünf Jahre. Nach stetem Dauerstreit zwischen dem dann im fünften Wahlgang gewählten CDU-Ministerpräsidenten Carstensen und dem SPD-Vorsitzenden Ralf Stegner war Carstensen für eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode eingetreten. Dem hatte sich die SPD widersetzt. Carstensen entließ daraufhin kurzer Hand die SPD-Minister, führte das Kabinett als Minderheitskabinett fort und stellte im Landtag den Antrag, ihm das Vertrauen auszusprechen mit der Maßgabe, den Landtag sodann selbst aufzulösen. Vorliegend handelt es also um einen typischen Fall einer Minderheitsregierung, die aus dem Bruch einer vorherigen Koalition resultierte.

Zu diesen Fällen wäre bei der Landtagswahl 1979 noch eine weitere fast hinzugekommen. SPD, FDP und SSW hatten versprochen, eine gemeinsame Regierung zu bilden, wobei der SSW dieser Koalition nicht exekutiv, sondern nur legislativ beigetreten wäre. Tatsächlich hatten alle drei Parteien zusammen eine Mehrheit der Stimmen bei der Wahl erzielt. Bedingt durch das Mandatszuteilungsverfahren behielt die CDU aber ihre absolute Mehrheit. Pikantes Nebendetail: Der Landtag entschied sich daraufhin, die Zahl der Sitze auf eine gerade Zahl festzuschreiben, um ein solches Ergebnis zu verhindern. Dieses aber führte zum Patt der Landtagswahl 1987, der 1988 durch eine ungerade Mandatszahl wieder abgelöst wurde. Eine Folge dessen ist, dass CDU und FDP 2009 bei den Landtagswahlen die Mehrheit der Mandate erzielten, obwohl die im Landtag versammelte Opposition aus SPD, Grünen, Linke und SSW mehr Wählerstimmen auf sich vereinigen konnte. Schleswig-Holstein hat also neben den Minderheitsregierungen bereits zwei Regierungen hervorgebracht, die über keine elektorale, wohl aber eine mandatsseitige Mehrheit verfügten. Dieses rundet die überaus bunte und kuriose Sammlung von tatsächlichen und geplanten Minderheitsregierungen ab.

Die von der Verfassung gewollte Regierungsbildung um jeden Preis ist bei zwei Wahlen 1987 und 2005 verfehlt worden. War es 1987 ein totaler Patt, lag 2005 dieses allein am Zusammenspiel von Enthaltung eines Ab-

geordneten der legislativen Koalition aus SPD, Grünen und SSW auf der einen und der taktischen Mitwahl von Peter Harry Carstensen durch die FDP auf der anderen Seite.

Der wesentliche Faktor für das relativ häufige Auftreten von Minderheitsregierungen in Schleswig-Holstein ist im Parteiensystem zu suchen. Durch den SSW als Vertreter der dänischen Minderheit kann die von der Sperrklausel befreite Partei rasch zum Zünglein an der Waage werden. 1962 widersetzte sich der SSW einer Regierungsbildung von SPD und FDP und beförderte damit die erneute Regierungsbildung von CDU und FDP, nachdem deren Koalitionsverhandlungen eigentlich schon gescheitert waren. 1979 hätte er ebenso die ausschlaggebende Stimme werden können, wie er es 1987 war und hätte 2005 sein sollen.

Daneben trägt die gewachsene und harte Frontstellung von SPD und CDU zueinander erheblich dazu bei, dass beide Seiten bestrebt sind, möglichst eine Koalition ohne die jeweils andere Partei zu bilden. Während die Landes-CDU eher dem konservativen Flügel der Gesamtpartei zuneigt, positioniert sich die SPD auf dem linken Flügel ihrer Bundespartei (Schneider 2001b: 171; Heinrich 2008: 438). Zur erheblichen Klimaverschärfung trug obendrein die „Barschel-Affäre“ bei. Beide Faktoren führten in Verbindung mit der innigen Gegnerschaft von Carstensen und Stegner in der Großen Koalition dazu, dass diese Koalition scheiterte. Allerdings ist zwischen beiden Parteien in der Zeit der Regierungen unter SPD-Führung zuvor ein Stil der parlamentarischen Zusammenarbeit zwischen Regierung und Opposition gewachsen, der der Minderheit die Chance eröffnet hat, Gesetzesentwürfe erfolgreich durchzusetzen (Mielke/Bräuer 2004: 467). Aus der mangelnden Bereitschaft von CDU und SPD zu koalieren und aus der konstruktiven parlamentarischen Kultur erwächst insgesamt ein guter Nährboden für Minderheitsregierungen. Nach den 2012 stattfindenden Landtagswahlen wäre es insofern keineswegs verwunderlich, wenn es erneut zu einer Minderheitsregierung käme.

Thüringen

Die Verfassung des Freistaates Thüringen wurde 1993 beschlossen. Sie löste die vorherige vorläufige Landessatzung von 1990 ab. Gegenüber der ursprünglichen Landessatzung hat Thüringen die Investitur der Landesregierung erheblich verändert. Thüringen hatte zunächst in § 11 VorlLSTh eine mit Hessen identische Regelung vorgesehen, also neben der Wahl mit absoluter Mehrheit noch das Erfordernis der Kabinettsbestätigung mit einfacher Mehrheit verlangt. Diese Übereinstimmung verwundert hier ebenfalls nicht, war Hessen eines der Partnerländer des Freistaats beim Aufbau der Verwaltungsstrukturen (Rommelfanger 1996: 24). Mit der Verabschiedung der eigenen Landesverfassung hat Thüringen sich jedoch bei der Wahl des Ministerpräsidenten von der Struktur des Grundgesetzes leiten lassen und dessen Regelungen sinngemäß und geringfügig modifiziert nachgebildet (s.a. Linck 1994: 462ff, der deswegen fast durchgängig auf das Grundgesetz und seine einschlägige Kommentierung verweisen kann).

Bildung und Sturz der Landesregierung

Die Mitwirkung des Landtags bei der Bildung der Landesregierung erstreckt sich auf die Wahl des Ministerpräsidenten. Diese vollzieht sich nach Artikel 70 III ThürVerf mit absoluter Mehrheit. Dafür sind zwei Wahlgänge vorgesehen. Erzielt in diesen kein Kandidat die absolute Mehrheit, so ist in einem weiteren Wahlgang gewählt, wer die meisten Stimmen auf sich vereinen kann. In Thüringen steht die Regierungsbildung damit klar über den Erfordernissen, eine wünschenswerte absolute Mehrheit zustande zu bringen. Die Etablierung einer Minderheitsregierung ist somit ausgesprochen einfach. Abgesehen von der Gefahr eines Stimmenpatts im dritten Wahlgang geht die Verfassung Thüringens da-

von aus, dass stets am Ende des Wahlverfahrens eine Landesregierung ins Amt gelangt. Da der Landtag sich zudem gemäß Artikel 50 II Nr. 1 nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder auflösen kann, ist eine destruktive Landtagsmehrheit nicht in der Lage, eine Regierungsbildung zu verhindern, sofern wenigstens ein Drittel der Abgeordneten die neue Regierung trägt. Für Thüringen liegen folglich die Bedingungen für eine Minderheitsregierung günstig. Verfügt eine Landtagsfraktion oder eine Koalition über mehr Stimmen als jedes denkbare Alternativbündnis, kann sie problemlos eine Minderheitsregierung ins Amt wählen lassen.

Für die weitere Investitur einer Regierung besteht kein zusätzliches Zustimmungserfordernis. Der Ministerpräsident ist in der Auswahl seiner Minister vollkommen frei und unterliegt keinerlei Parlamentsvorbehalten. Die Aufteilung der Geschäftsbereiche regelt die Landesregierung in eigener Kompetenz gemäß Artikel 76 II ThürVerf.

Der Ministerpräsident und die Landesregierung können stets nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum nach Artikel 73 ThürVerf abgelöst werden. Das muss von einem Fünftel der Mitglieder des Landtags gestellt werden und bedarf zu seinem Erfolg einer Mehrheit der Mitglieder desselben. Das Erfordernis einer absoluten Mehrheit schützt den Ministerpräsidenten, auch und gerade denjenigen einer Minderheitsregierung, vor einem einfachen Sturz. Seine Ablösung ist nur möglich, wenn eine absolute Mehrheit für die Wahl eines anderen Ministerpräsidenten vorhanden ist.

Die Verfassung des Freistaates Thüringen betont in ihrem Artikel 59 die Opposition als grundlegenden Bestandteil der Demokratie. Anders als in Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die ebenfalls die Rolle der Opposition in der Verfassung festgeschrieben haben, wird der Opposition in Thüringen keine Funktion der Alternativenbildung oder Kritik vorgeschrieben. Die Landesverfassung setzt in diesem Artikel den Akzent ganz bewusst anders und lässt damit ausdrücklich kooperative Oppositions-

strategien zu (Kaina/Kropp 2004: 496). Die thüringische Verfassung antizipiert also mit ihrem Oppositionspassus Minderheitsregierungen, die sich auf Teile der Opposition stützen oder von diesen geduldet werden.

Handlungsmöglichkeiten der Regierung

Der Ministerpräsident verfügt über die Möglichkeit, dem Landtag ein Vertrauensvotum abzuverlangen. Wenn die Mehrheit der Mitglieder des Landtags dieses gemäß Artikel 74 ThVerf nicht ausspricht, kann der Ministerpräsident den Landtag nach Artikel 50 II Nr. 2 ThVerf auflösen. Aus diesem Grund ist die Stellung des Ministerpräsidenten im Fall divergierender Auffassungen zwischen Landesregierung und Landtag sehr stark. Der Landtag kann einen solchen Dissens, der bei einer Minderheitsregierung tendenziell nahe liegt, nur durch die konstruktive Wahl eines neuen, mehrheitsfähigen Ministerpräsidenten auflösen. Der Ministerpräsident hingegen kann über den Umweg der Vertrauensabstimmung dem Landtag Gefolgschaft abverlangen oder diesen anderenfalls auflösen.

Wie im Grundgesetz ist gemäß Artikel 84 I ThVerf das Verordnungsrecht auf Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Ermächtigung begrenzt. Anders als im Grundgesetz ist jedoch darin nicht der Kreis der Ermächtigungsadressaten explizit benannt. Er ergibt sich gleichwohl indirekt über das Verkündungsgesetz und bezieht die Landesregierung als Ganzes ein: die Minister, Landesbehörden, Landräte, kommunale Gebietskörperschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts (Linck 1994; 516). Dieses kann eine Landtagsmehrheit durchaus nutzen, um den Erlass von Rechtsverordnungen von der Landesregierung weg und auf andere Institutionen hin zu verlagern. Darüber wird die exekutive Handlungsstärke nicht in Gänze beschnitten, zugleich aber die Minderheitsregierung in ihren Handlungsmöglichkeiten begrenzt.

Durch umfassende Konsultationspflichten in Artikel 67 IV ThVerf, die das Verhalten des Landes im Bundesrat umfassen, hat die Landesverfassung zwar nicht die Kompetenzen der Landesregierung beschränkt, diese jedoch nur an die parlamentarische Konsultation gebunden. Sofern Angelegenheiten von grundlegender Bedeutung sind, ist der Landtag allenfalls rechtzeitig zu informieren. Dieses ist für eine Minderheitsregierung nun überaus beachtlich, wird sie doch bemüht sein müssen, den Landtag besonders gründlich zu unterrichten. Andernfalls dürfte die Landtagsmehrheit ihr an anderer Stelle in der Gesetzgebung Probleme bereiten.

Bisherige Beispiele

Alle thüringischen Landesregierungen waren bislang Mehrheitsregierungen. Nach Artikel 75 III gibt es freilich noch die Notwendigkeit, die Amtsgeschäfte bis zur Neuwahl einer Regierung fortzuführen. Dieses ist bei der Bildung der beiden Großen Koalitionen 1994 und 2009 erforderlich gewesen, weil die Koalitionsverhandlungen zum Zeitpunkt des Zusammentritts des neuen Landtags noch nicht abgeschlossen waren, weswegen kurze Zeiten von geschäftsführenden Minderheitsregierungen bestanden.

Gesamtübersicht

Alle Verfassungen sehen Minderheitsregierungen in der Fortführung der Amtsgeschäfte durch eine zurückgetretene Landesregierung ausdrücklich vor. Als Surrogat für den Rücktritt oder als Obliegenheit zum Rücktritt ist in der Regel der Zusammentritt eines neuen Landtags vorgesehen. Mit geschäftsführenden Regierungen ist bei Fehlen alternativer Mehrheiten die Fortführung einer vorherigen Regierung als Minderheitsregierung in allen Ländern und im Bund übergangsweise möglich. Einige Bundesländer haben das zeitlich begrenzt, um den Landtag zu zwingen, diesen Zustand nicht allzu lange wahren zu lassen. Verstreicht diese Frist, sieht der Landtag seiner Auflösung entgegen. Alternativ kann das obligatorische Quorum für die Wahl eines Ministerpräsidenten abgesenkt werden, um ergebnisorientiert eine neue Regierung ins Amt zu wählen. Einzig Berlin und Rheinland-Pfalz besitzen darüber hinaus gehend immerwährende Regierungen, die in beiden Fällen jedoch bereits durch einfaches Misstrauensvotum gestürzt werden können. Immerwährenden Regierungen gleich steht es, wenn weder der Automatismus der Landtagsneuwahl noch eine Absenkung des Quorums möglich ist. Dann verbleibt im Zweifelsfall eine geschäftsführende Regierung im Amt.

Für die Frage, wie lange sich geschäftsführende Regierungen im Amt halten können, ist zu unterscheiden, ob das Wahlverfahren ergebnis- oder mehrheitsorientiert ausgestaltet ist und ob Fristen für die Wahl der Regierung bestehen.

Geschäftsführende Regierungen sind in Ländern, in denen eine relative Mehrheit zur Wahl eines Ministerpräsidenten nicht ausreicht, eher wahrscheinlich als in Ländern mit ergebnisorientierten Wahlverfahren. Sie können, wenn der Automatismus zur Parlamentsauflösung fehlt, für einen beträchtlichen Zeitraum amtierend. Demgegenüber führen die er-

Wahlverfahren allgemein und Fristen

Tabelle 2

Wahlverfahren	Keine Frist	Frist drei bis vier Wochen	Frist drei Monate
ergebnisorientiert ohne drohende Parlamentsauflösung	Nordrhein-Westfalen, Berlin ¹¹ , Schleswig- Holstein, Thüringen		
ergebnisorientiert mit drohender Landtagsauflösung	Bund ¹²	Bayern, Mecklenburg- Vorpommern ¹³ , Niedersachsen ¹⁴	Brandenburg
mehrheitsorientiert ohne Gefahr Landtagsauflösung	Bremen, Hamburg, Hessen ¹⁵ , Rheinland-Pfalz ¹⁶		
mehrheitsorientiert mit Gefahr Landtagsauflösung		Sachsen-Anhalt ¹⁷	Baden-Württem- berg, Sachsen, Saarland ¹⁸

Eigene Darstellung

gebnisorientierten Wahlverfahren direkt oder indirekt zu originären Minderheitsregierungen, die etwaige geschäftsführende Minderheitsregierungen stets verdrängen können; es sei denn, ein Stimmenpatt wie in Schleswig-Holstein 1987 und 2005, verhindert dieses.

Geschäftsführende Regierungen sind keine geplanten Minderheitsregierungen. Sie erwachsen in der Regel aus bestehenden Mehrheitsregierungen. Ihnen sind originäre Minderheitsregierungen gegenüberzustellen. Für deren Bewertung ist zu differenzieren zwischen den beiden getrennten Akten der Regierungsbildung und der drohenden Gefahr einer Abwahl.

11 Nach Misstrauensvotum drei Wochen ohne Folge für Parlamentsauflösung.

12 Auflösungsentscheidung obliegt Bundespräsidenten.

13 Ausdrücklicher Beschluss für Landtagsauflösung erforderlich.

14 Ausdrücklicher Beschluss für Landtagsauflösung erforderlich.

15 Nach Misstrauensvotum 12 Tage, dann mit Folge Parlamentsauflösung.

16 Nach Misstrauensvotum gegen gesamte Regierung vier Wochen.

17 Ausdrücklicher Beschluss Landtag erforderlich.

18 Nach Misstrauensvotum vier Wochen.

Bildung von Minderheitsregierungen

Für die Bildung originärer Minderheitsregierungen existieren sehr unterschiedliche Regelungen in den Ländern. Gemeinsam ist allen Verfassungen die Wahl des Regierungschefs durch das Parlament. Dieser Vorgang wird als das „Herzstück des parlamentarischen Regierungssystems deutscher Prägung“ angesehen (Neumann 1995: 373). Auf Bundesebene vollzieht sich dieses unter Mitwirkung des Bundespräsidenten, auf der Länderebene in unmittelbarer Wahl. Die Landtage sind somit bei der Personalauswahl nicht an Vorschläge oder Prärogative gebunden. Die Wahl selbst erfolgt im Regelfall zunächst mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtags. Hiervon gibt es aber Abweichungen, die grundsätzlicher Art sind oder sich für spezifische Fälle ergeben, nachdem der Versuch, einen Ministerpräsidenten mit absoluter Mehrheit zu wählen, gescheitert ist.

Die Bildung der Regierung unterliegt teilweise Parlamentsvorbehalten. Die Kabinettsliste, der Ressortzuschnitt und/oder die Regierungsübernahme sind von der Zustimmung des Parlaments abhängig. Herr des Verfahrens ist – bis auf Bremen – zunächst der gewählte Ministerpräsident, der dem Landtag einen Personalvorschlag für die Besetzung der Ministerien unterbreitet, zu dem dieser sich durch Annahme oder Ablehnung verhalten muss.

Ein Teil der Verfassungen versucht originäre Minderheitsregierungen auf legislative Mehrheitskoalitionen zu begrenzen. Eine Regierung kommt dann nur zustande, wenn sie im legislativen Raum erkennbar als Mehrheitsregierung agieren kann und bei Wahl und Investitur der Regierung eine (absolute) Mehrheit im Parlament herstellen kann. Nur mit einer solch klaren und eindeutigen Vertrauensbasis soll im Verständnis dieser Verfassungen eine Regierung ins Amt gelangen (Schümer 2006: 5). Den Mitgliedern des Landtags wird dabei abverlangt, sich zu bekennen, ob sie eine Landesregierung aktiv stützen oder nicht.

Wahl des Regierungschefs

Tabelle 3

	Wahl	Bestätigung Kabinettsliste
Bund	Absolute Mehrheit (im ersten Anlauf auf Vorschlag des Bundespräsidenten), relative Mehrheit nur mit Zustimmung des Bundespräsidenten	Ernennung durch Bundespräsidenten auf Vorschlag des Kanzlers
Baden-Württemberg	Absolute Mehrheit	Ja
Bayern	Einfache Mehrheit, Stichwahl im zweiten Wahlgang	Ja
Berlin	Absolute Mehrheit im dritten Wahlgang relative Mehrheit	Keine
Brandenburg	Absolute Mehrheit, im dritten Wahlgang relative Mehrheit	Keine
Bremen	Einfache Mehrheit	Wahl aller Senatoren, Abwahl in der Regel nur konstruktiv möglich
Hamburg	Absolute Mehrheit	Ja
Hessen	Absolute Mehrheit	Ja
Mecklenburg-Vorpommern	Absolute Mehrheit, nach Ablauf von vier Wochen genügt ggf. relative Mehrheit	Keine
Niedersachsen	Absolute Mehrheit. Misslingt jedoch Kabinettsbestätigung, genügt ggf. relative Mehrheit	Ja, es sei denn die Wahl ist nicht binnen 21 Tagen zustande gekommen, dann keine.
Nordrhein-Westfalen	Absolute Mehrheit im ersten Wahlgang, einfache im zweiten, Stichwahl im vierten Wahlgang.	Keine
Rheinland-Pfalz	Absolute Mehrheit	Ja
Saarland	Absolute Mehrheit	Ja
Sachsen	Absolute Mehrheit im ersten Wahlgang, einfache Mehrheit im weiteren Wahlgang	Keine
Sachsen-Anhalt	Absolute Mehrheit im ersten und zweiten, einfache Mehrheit im dritten Wahlgang	Keine
Schleswig-Holstein	Absolute Mehrheit im ersten, einfache Mehrheit im zweiten und relative Mehrheit im zweiten Wahlgang	Keine
Thüringen	Absolute Mehrheit im ersten und zweiten, ggf. relative im dritten.	Keine

Die obligatorische geheime Abstimmung bei der Wahl des Ministerpräsidenten (Ley 2010: 408) mag auf der fragileren Mehrheit basieren als die offene für die Regierungsinvestitur. Mögliche Abweichler trauen sich im Schutze der Wahlkabine eher gegen ihren eigenen Kandidaten zu stimmen als in offener Abstimmung. In Hamburg und Bremen gilt die geheime Wahl auch für die Auswahl der weiteren Senatoren. Wenn ein Beschluss für die Investitur erforderlich ist, darf die offene Abstimmung aber als das eigentliche Druckmittel einer Tolerierungskraft im Landtag gelten. Sie muss sich in dieser Abstimmung zur Regierung bekennen – zumindest faktisch durch Enthaltung. Durch diesen Beschluss bindet sich eine tolerierende Fraktion an den Erfolg einer Regierung. Die Fraktion signalisiert also ihre prinzipielle Bereitschaft zur Stützung oder Tolerierung. Eine Abkehr von der so gewählten Regierung würde zu einem Glaubwürdigkeitsverlust führen. Zugleich will aber eine tolerierende Fraktion sich die Unabhängigkeit in Bezug auf die Arbeit der Regierung bewahren. Sie muss sich also das Zustimmungsvotum entsprechend „teuer“ abverhandeln lassen. Der Preis steigt, wenn sogar die aktive Zustimmung erforderlich wird.

Die Tatsache, dass die Exekutive von der Mehrheit der Legislative auch in offener Abstimmung abhängig ist, stellt ein typisches Merkmal jener Verfassungen dar, die unter der Obhut französischer und amerikanischer Besatzung entstanden sind. Sie entstanden zeitlich vor dem Grundgesetz und orientierten sich besonders deutlich am Vorbild der älteren deutschen Verfassungstraditionen der Vorgängerlande aus der Weimarer Republik (Artikel 54 WRV, Artikel 57 der PreußVerf, Artikel 59 der BayVerf (1919), § 52 BadVerf (1919) etc.). Diese hatten in Reaktion auf die vorherigen monarchistischen Verfassungen mit ihren vom Parlamentsvertrauen unabhängigen Regierungen eine besonders starke Stellung des Parlaments bei der Wahl verankern wollen. Sie schreiben zugleich den klassischen Dualismus von Legislative und Exekutive fort, der sich in der Verfassungspraxis der Bundesrepublik verändert hat. An seine Stelle ist der „neue Dualismus“ von Parlamentsmehrheit und Opposition getreten, was die Verfassungen über die Stärkung der Oppositionsrechte zum Teil nachvollzogen haben.

In einigen Verfassungen steht die Regierungsbildung von vornherein als solches über der Mehrheitsfähigkeit des Parlaments. Die verfassungsrechtliche Überlegenheit der Regierung ergibt sich daraus, dass im Zweifelsfall einfache oder sogar relative Mehrheiten für eine Regierungsbildung reichen. Dafür können die Parlamente nur dann eine Regierung dafür wieder stürzen, wenn sie konstruktiv zu einer neuen Mehrheit in der Lage sind. Vorzufinden ist dieses in drei Ländern der früheren britischen Besatzungszone (Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen), die im Wesentlichen ursprünglich Provinzen Preußens waren. Sie verfügten kaum über eigene landesspezifische, demokratische Verfassungstradition. Sie banden wie das Grundgesetz nur die Wahl des Ministerpräsidenten an die Mehrheit im Landtag und schufen für den Fall, dass die Wahl mit absoluter Mehrheit scheitert, die Option einer Wahl mit relativer Mehrheit. Davon geringfügig abweichend mischte Niedersachsen Elemente bei, um die Regierungsbildung ebenfalls an die Mehrheit im Landtag zu binden. Das Erfordernis wird jedoch in dem Fall suspendiert, wenn absolute Mehrheiten nicht möglich sind und der Landtag sich einer Selbstauflösung verweigert.

Alle in den 1990er Jahren entstandenen ostdeutschen Verfassungen folgen ebenfalls der in der früheren britischen Zone vorherrschenden Struktur. In einem ersten und teilweise in einem zweiten Wahlgang ist die absolute Mehrheit für die Wahl des Ministerpräsidenten erforderlich, in einem weiteren die einfache (Sachsen-Anhalt, Sachsen) oder die relative (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) Mehrheit. Wenn es keinen Stimmenpatt im entscheidenden Wahlgang gibt, wird stets ein Ministerpräsident gewählt. Stets wird es allein dem Ministerpräsidenten einer so gewählten Minderheitsregierung überlassen, die Kabinettsmitglieder zu ernennen. Die Regierung als Ganzes übernimmt hernach die Amtsgeschäfte ohne ausdrücklichen Beschluss. Der Landtag wirkt folgerichtig bei einer späteren Ernennung oder Entlassung von Ministern nicht mit.

Die Wahl mit absoluter Mehrheit und – soweit vorhanden – die Regierungsbestätigung koppeln die Regierungsbildung insgesamt recht nachdrücklich an die parlamentarische Mehrheitsfähigkeit einer Regierung. Tatsächlich tritt bis auf Bayern und Bremen das zwingende Erfordernis einer Bestätigung der Regierungsbildung im Landtag nur ein, wenn zugleich die absolute Mehrheit für die Wahl des Ministerpräsidenten unerlässlich ist. Auch ohne absolute Mehrheit für die eigentliche Wahl des Ministerpräsidenten hat Bayern gewichtige Parlamentsvorbehalte für die Regierungsbildung vorgesehen. Bremen hat sich die autonome Wahl der einzelnen Senatoren in der Bürgerschaft vorbehalten. Deutliche Parlamentsvorbehalte korrespondieren aber ansonsten mit ebenso deutlichen absoluten Mehrheitserfordernissen bei der Wahl des Ministerpräsidenten. Diese Kopplung von absoluten Mehrheiten mit Parlamentsvorbehalten für die Regierungsbildung deutet ganz augenscheinlich darauf hin, dass die Verfassungsväter und -mütter dort eine nicht von der Mehrheit getragene Regierung massiv missbilligten. Eine etwaige Minderheitsregierung sollte gezwungen sein, sich eine parlamentarische Mehrheit zu verschaffen. Während die bloße Wahl eines Ministerpräsidenten keine Aussage darüber zulässt, ob eine Regierung tatsächlich über eine parlamentarische Mehrheit verfügt oder ob „nur“ der Ministerpräsident diese für seine Person reklamieren kann, bedeutet das zusätzliche Zustimmungserfordernis für die Investitur eine tatsächliche Bestätigung der Mehrheitsfähigkeit der Regierung. Der Landtag soll zudem in die personellen Vorschläge des Ministerpräsidenten durch Zustimmung oder Ablehnung einwirken können.

Die Wahl des Ministerpräsidenten ist gleichwohl in allen Verfassungen im Endeffekt die maßgebliche Abstimmung im Parlament. Sofern Minderheitsregierungen dabei bereits der Form nach möglich sind, hat der Landtag zuvor eine Regierungsbildung auf der Basis meist absoluter Mehrheit zu anzustreben.

Sofern die Landesregierungen in der Wahl des Ministerpräsidenten und in der Zusammenstellung des Kabinetts an das zwingende Mehrheits-

votum des Parlaments gebunden sind, kann eine Minderheitsregierung nur auf der Basis einer aktiven abgeschlossen werden. In Bremen und Bayern ist dies auch auf der Basis einer passiven Stützung möglich. Damit ist eine enge Kooperation verbunden. Die stützenden Kräfte müssen dann bereits bei der Wahl durch aktive Zustimmung oder (wenn die passive Stützung ausreicht) durch Stimmenthaltung die Mehrheit der regierungswilligen Kräfte sicherstellen. Wenn die einfache Mehrheit zur Regierungsbildung genügt und die Regierungsbildung keinem Parlamentsvorbehalt unterliegt, reicht hingegen eine passive Stützung, möglicherweise bereits eine Tolerierung, für die Amtsübernahme der Minderheitsregierung aus.

Bei einer Wahl gar nur durch relative Mehrheit (unter Einschluss der faktisch so wirkenden Stichwahlregelungen in Nordrhein-Westfalen und Bayern), genügt bereits die bloße Tolerierung der Minderheitsregierung. Die Verfassungen, die diesen Weg eröffnen, billigen den Regierungen die umfassende Kompetenz für die Zuweisung der Ressorts und der Behördenstruktur zu. Der duldende Teil des Parlaments kann in all diesen Fällen die Bildung einer Minderheitsregierung nur verhindern, indem er eine Mehrheitsregierung ins Amt bringt – oder sofern dieses möglich ist, den Landtag zuvor mit der übrigen Opposition auflöst.

Notwendige Mehrheitsverhältnisse in den Landtagen

Tabelle 4

Zwingende Anforderung für die Bildung der Regierung	Mindestanforderung an die Form der Minderheitsregierung	Betroffene Länder
Absolute Mehrheit für Wahl des Ministerpräsidenten	Aktive Stützung	Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
Einfache Mehrheit für die Wahl des Ministerpräsidenten	Passive Stützung	Sachsen, Sachsen-Anhalt, Bremen
Relative Mehrheit für die Wahl des Ministerpräsidenten	Tolerierung	Bund, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen, de facto Nordrhein-Westfalen, de facto Bayern

Es zeigt sich also, dass die Verfassungen der Länder in ihrer überwiegenden Form Minderheitsregierungen zulassen. Sie stellen noch nicht einmal sonderlich hohe Anforderung an deren Struktur. In neun Ländern und im Bund genügt bereits die Tolerierung bei der Wahl eines Ministerpräsidenten bzw. Bundeskanzlers. In dreien ist die passive Stützung auskömmlich, wobei das in Sachsen-Anhalt von der Wertung der Stimmenthaltungen bei der Wahl des Ministerpräsidenten abhängt. Nur fünf Verfassungen verlangen zwingend eine erkennbare legislative absolute Mehrheit.

Stabilität einer Minderheitsregierung

Für die Bewertung der Stabilität einer Minderheitsregierung sind zwei Kriterien ausschlaggebend. Zum einen ist zu klären, wie das Parlament das gegebene Vertrauen der Regierung wieder entziehen kann. Zum anderen ist zu fragen, inwiefern die Regierung auf die Arbeit des Parlaments Druck ausüben kann.

In den Verfassungen sind hierzu zwei wesentliche Grundsatzentscheidungen getroffen worden. Die Verfassungstexte legen zum einen fest, ob sie das einfache Misstrauensvotum gegen eine Regierung zulassen oder ob sie dem Parlament abverlangen, nur konstruktiv tätig werden zu dürfen. Entscheiden sie sich für letzteres, muss das Parlament das Misstrauensvotum unter Wahrung bestimmter Quoren bei der Beantragung und Beschlussfassung mit der gleichzeitigen Wahl eines Nachfolgers verbinden. Zum anderen ist zu entscheiden, ob der Regierung Instrumente an die Hand gegeben werden, um auf das Parlament einzuwirken, wenn dieses sich einer konstruktiven Zusammenarbeit widersetzt. Der dazu in den Verfassungen bevorzugte Mechanismus ist die Vertrauensfrage. Erhält der Ministerpräsident oder der Bundeskanzler nicht die Zustimmung einer Mehrheit der Mitglieder im Parlament, kann er das Parlament in der Regel auflösen beziehungsweise die Auflösung einleiten.

Misstrauens- und Vertrauensvoten

Tabelle 5

	Misstrauensvotum des Parlaments	Vertrauensfrage des Regierungschefs
Bund	Konstruktives Misstrauensvotum gegen Bundeskanzler mit absoluter Mehrheit	Versagen kann Gesetzgebungsnotstand oder Auflösung des Bundestag durch Bundespräsidenten auf Vorschlag des Kanzlers nach sich ziehen
Bayern	Kein explizites, wohl aber verkapptes einfaches Misstrauensvotum gegen Ministerpräsidenten	Keine
Baden-Württemberg	konstruktives mit absoluter Mehrheit gegen den Ministerpräsidenten; einfaches mit Mehrheit von zwei Dritteln gegen einzelne Minister	Keine
Berlin	Einfach mit absoluter Mehrheit gegen Regierenden Bürgermeister. Wirkung tritt nur bei Neuwahl eines neuen regierenden Bürgermeisters ein, dafür genügt im Zweifel relative Mehrheit (aufschiebend bedingtes Misstrauensvotum)	Keine
Brandenburg	Konstruktiv mit absoluter Mehrheit gegen den Ministerpräsidenten	Versagen zwingt Landtag zur Wahl eines neuen Ministerpräsidenten oder zur Selbstauflösung, anderenfalls fällt Selbstauflösungsrecht an Ministerpräsidenten
Bremen	Aufschiebend bedingt: Einfache Abwahl jedes Senators mit absoluter Mehrheit. Wirksamkeit hängt an gleichzeitiger Wahl eines Nachfolgers mit einfacher Mehrheit	Keine
Hamburg	Konstruktiv gegen den Ersten Bürgermeister mit absoluter Mehrheit	Versagen setzt Bürgerschaft in die Pflicht neuen Bürgermeister zu wählen oder Bürgerschaft aufzulösen
Hessen	Einfaches Votum mit absoluter Mehrheit gegen Ministerpräsident; ohne Wahl eines Nachfolgers folgt Auflösung des Landtags	Keine
Mecklenburg-Vorpommern	Konstruktiv mit absoluter Mehrheit gegen Ministerpräsidenten	Versagen eröffnet Ministerpräsident Auflösung des Landtags
Niedersachsen	Konstruktiv mit absoluter Mehrheit gegen Ministerpräsidenten	Keine
Nordrhein-Westfalen	Konstruktives Misstrauensvotum mit einfacher Mehrheit gegen Ministerpräsidenten	Keine, dafür Möglichkeit des Volksentscheids
Rheinland-Pfalz	Einfach mit absoluter Mehrheit, Differenziert gegen MP, Minister oder Regierung als Ganzes möglich	Keine
Saarland	Einfach mit absoluter Mehrheit gegenüber Minister, Ministerpräsident oder Regierung als Ganzes. Gegenüber Ministerpräsident oder Regierung als Ganzes ist Landtag in der Pflicht neue Regierung zu wählen, sonst Auflösung des Landtags.	Auf Antrag der Landesregierung in Gänze. Nach explizitem Misstrauensvotum ist der Landtag in der Pflicht, neuen Ministerpräsidenten zu wählen, ansonsten ist er aufgelöst.
Sachsen	Konstruktiv mit absoluter Mehrheit gegen Ministerpräsident	Keine



	Misstrauensvotum des Parlaments	Vertrauensfrage des Regierungschefs
Sachsen-Anhalt	Konstruktiv mit absoluter Mehrheit gegen Ministerpräsident	Versagen eröffnet Ministerpräsident Recht zur Auflösung des Landtags
Schleswig-Holstein	Konstruktiv mit absoluter Mehrheit gegen Ministerpräsident	Versagen eröffnet Ministerpräsident Recht zur Auflösung des Landtags
Thüringen	Konstruktiv mit absoluter Mehrheit gegen Ministerpräsident	Versagen führt unmittelbar zur Auflösung des Landtags, wenn nicht neuer MP gewählt wird

Eigene Darstellung

Bis auf Rheinland-Pfalz, Saarland, Baden-Württemberg und Bremen lassen alle übrigen Verfassungen bemerkenswert übereinstimmend das vom Parlament ausgehende Misstrauensvotum letztlich nur gegen die Regierung in Gänze zu. Wie bereits die Wahl selbst, wird die Abwahl einer Regierung überaus unterschiedlich in den Bundesländern gehandhabt. Tatsächlich haben hierbei nicht alle Verfassungen das Instrument des Misstrauensvotums dezidiert konstruktiv ausgestaltet. Neun Länderverfassungen und das Grundgesetz schreiben zwingend vor, dass eine neue Regierung überdies von der Mehrheit der Mitglieder des Land- beziehungsweise Bundestages getragen wird. Damit sind in diesen Fällen für eine einmal installierte Minderheitsregierung überaus stabile Verhältnisse der Regierungstätigkeit möglich. Ohne dass zugleich eine neue (Mehrheits-)Regierung gebildet wird, verbleibt die Regierung im Amt. Stabilität meint in diesem Fall den Schutz vor einem kurzfristigen Sturz im Parlament.

In zwei Fällen (Berlin und Bremen) muss die alte Landesregierung von der Mehrheit der Abgeordneten das Misstrauen ausgesprochen bekommen. Eine neue Landesregierung muss zugleich über mehr Unterstützung als die bisherige Landesregierung verfügen. In diesem Fall ist also das Misstrauensvotum schlussendlich konstruktiv ausgestaltet. Durch die Trennung von Misstrauensvotum und Neuwahl der Regierung ist gleichwohl die Bildung einer neuen Regierung den gleichen Anforderungen unterworfen wie die Wahl der vorherigen Regierung. Hierbei wird die Regierungsbildung sozusagen der stärksten Koalition (oder Fraktion) im

Parlament zugesprochen. Misslingt eine neuerliche Regierungsbildung jedoch, etwa wegen eines Stimmenpatts, bliebe der vorherige Senat im Amt. Politisch wären in diesem Spezialfall sehr instabile Verhältnisse entstanden, weil ein Misstrauensvotum zustande gekommen aber nicht wirksam wäre. Freilich hat die bisherige Praxis im Stadtstaat Berlin gezeigt, dass das Misstrauen oder fehlendes Vertrauen stets zu einer neuen Regierung geführt hat, selbst unter den damals noch erschwerten Bedingungen der Einzelwahl aller Senatoren. In ähnlichem Sinne, aber noch konsequenter bezüglich der parlamentarischen Führerschaft durch die Regierung, ist die Verfassung von Nordrhein-Westfalen konzipiert, wo der Sturz einer Regierung nie zwingend der absoluten Mehrheit bedarf. Eine neue Regierung muss lediglich mehr Unterstützung im Parlament besitzen als die amtierende Regierung.

Lediglich drei Bundesländer (Saarland, Rheinland-Pfalz und Hessen) lassen ein einfaches Misstrauensvotum mit absoluter Mehrheit im Landtag zu. In diesen Fällen legen sich die Landtage die Verpflichtung auf, binnen einer bestimmten Zeit eine neue Landesregierung ins Amt zu bringen, wenn sie ihre Auflösung verhindern wollen. Dazu werden in Hessen und Rheinland-Pfalz sehr kurze Fristen vorgegeben, obwohl in beiden Ländern für die erstmalige Bestellung einer Regierung zu Beginn der Wahlperiode keine Fristen gesetzt sind. Im Saarland ist die sonst übliche Dreimonatsfrist auf einen Monat verkürzt, dann aber nur wenn der Regierung in Gänze oder dem Ministerpräsidenten das Misstrauen ausgesprochen wird.

Der Weg des Misstrauensantrags würde aus Gründen politischer Rationalität wohl in allen drei Ländern nur dann beschritten, wenn zugleich eine Mehrheit für eine neue Regierung existieren würde, anderenfalls hätte der Sturz einer Regierung vor der Landtagsauflösung nur deklaratorischen Charakter. In Rheinland-Pfalz und in Hessen kann eine Landtagsmehrheit, die den Sturz einer Regierung bewirken will, klar zwischen einem konstruktiven Vorgehen und einer Landtagsneuwahl entscheiden. Für beides reicht das gleiche Quorum aus. Damit wirkt das einfache Mis-

trauensvotum hier eigentlich konstruktiv (so Neumann, M. 2000: 260). Allerdings kann in Rheinland-Pfalz und im Saarland das Misstrauensvotum so gefasst werden, dass der Automatismus von Neuwahlen umgangen wird, weil das einfache Misstrauensvotum dort eben gegen einzelne Minister gerichtet werden kann. Damit vermag eine destruktive Oppositionsmehrheit den Regierungsverfall auf Raten betreiben. In Rheinland-Pfalz ist ein destruktives Verhalten sogar gegen den Ministerpräsidenten ohne dezidierte Ausrichtung gegen die Landesregierung in Gänze möglich. Hierbei können die politischen Verhältnisse destabilisiert werden, ohne dass eine konstruktive Lösung oder Neuwahlen bewirkt würden. Allerdings würde eine so gestürzte Landesregierung immerhin geschäftsführend im Amt verbleiben.

Die Erfahrungen der hessischen Beispiele zeigen, dass die formal sehr hohen Hürden für eine Minderheitsregierung und die latente Gefahr, von destruktiven Mehrheiten gestürzt zu werden, nicht so eindeutig der Bildung und Stabilität von Minderheitsregierungen entgegenwirken müssen. Minderheitsregierungen sind mit Sicherheit für die Regierenden stressiger, schwieriger und sie müssen öfters einen etwaigen Regierungssturz als Drohkulisse gegenüber dem Landtag ins Spiel bringen. Dennoch gelingt es ihnen erstaunlicherweise selbst dann gut, sich zu behaupten, wenn eigentlich das Destruktionspotenzial der majoritären Landtagsopposition in die Hände spielen müsste. Hier spielt die Polarisierung des Parteiensystems eine wesentliche Rolle.

Alleine in Rheinland-Pfalz ist wegen der Option des differenzierten Misstrauensvotums eine absolute Landtagsmehrheit in der Lage, eine Regierung ohne vorhandene Alternative und unter Umgehung von Neuwahlen zu stürzen. Ansonsten gilt: Eine einmal gewählte Regierung kann nicht abgelöst werden, wenn keine andere regierungswillige Mehrheit besteht.

Wenn relative oder einfache Mehrheiten zur Regierungsbildung genügen, soll ein zur absoluten Mehrheitsbildung unfähiger Landtag hinter-

her sein Obstruktionspotenzial nicht gegen eine so gewählte Landesregierung wirksam einsetzen dürfen. Mit anderen Worten: Mehrheitsregierungen werden in allen Verfassungen des Bundes und der Länder zwar eindeutig präferiert. Minderheitsregierungen sind jedoch nicht schlechter gestellt, was ihre Stabilität angeht. Nimmt man den Sonderfall Bayern hinzu, dem ein originäres Misstrauensvotum fehlt, ist in 15 der 16 Bundesländer und im Bund eine einmal gebildete Regierung vor ihrem Sturz gut geschützt. Sie können nur zu Fall gebracht werden, wenn die Opposition eine konstruktiv handelnde Mehrheit zur Bildung einer neuen Regierung aufbringen kann. Damit besitzen Minderheitsregierungen, wenn sie einmal installiert sind, in fast allen Verfassungen ein durchaus stabiles Fundament gegenüber einer nicht konstruktiv handelnden Landtagsmehrheit.

Demgegenüber kann aber die Regierung das Parlament anhalten, ihr zu folgen, anderenfalls verwirkt dieses seine Aufgaben. Das Grundgesetz hat in diesem Punkt eine besonders strikte und rigide Regelung vorgesehen. Die Vertrauensfrage ist darin die einzige Möglichkeit, den Bundestag aufzulösen. Hiervon unterscheidet er sich mittlerweile von allen Länderparlamenten, die durchgängig Selbstauflösungsrechte besitzen und in der Hälfte der Fälle ohne explizites Recht zur Vertrauensfrage durch den Ministerpräsidenten auskommen. Wo dieses Recht aber existiert, kann der Regierungschef einer Minderheitsregierung, dem Parlament die Gefolgschaft abverlangen oder Neuwahlen erwirken. Dem Kanzler steht hilfsweise noch der Gesetzgebungsnotstand zur Verfügung.

Wenn der Ministerpräsident einer Minderheitsregierung die Vertrauensfrage stellt, steht ein Tolerierungs- oder Stützungspartner vor der Entscheidung, sich entweder für die weitere Zusammenarbeit mit der Regierung auszusprechen oder ihren Sturz und nach sich ziehende Neuwahlen in Kauf zu nehmen. Gerade die Koppelung von Sachfragen an die Vertrauensfrage kann eine Gefolgschaft herstellen, da das Risiko für den tolerierenden oder stützenden Teil der Opposition in Neuwahlen immens

hoch ist, jedweden Einfluss zu verlieren. Gleichwohl gilt dies wegen der inversen Konstruktion der Abstimmung nicht im Saarland. Die Vertrauensfrage in den Ländern ist ansonsten durchgängig an die absolute Mehrheit geknüpft, die sich für den Ministerpräsidenten aussprechen muss. Ein Ministerpräsident oder Bundeskanzler einer Minderheitsregierung, die nur mit einfacher oder relativer Mehrheit ins Amt gelangt ist, kann demonstrieren, dass er in der Zwischenzeit über eine ausreichende Unterstützung im Bundes- oder Landtag verfügt.

In ähnlicher Art und Weise ist das Recht der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen zu klassifizieren, Gesetzesvorhaben notfalls der Volksgesetzgebung zuzuleiten und darüber eine Auflösung des Landtags zu bewirken. Unausgesprochen hat das dortige Verfahren den Charakter einer latenten Vertrauensfrage, für deren Bejahung eine einfache Mehrheit bereits ausreicht.

Eine Minderheitsregierung wird die Vertrauensfrage (und in Nordrhein-Westfalen die Volksabstimmung) freilich nur dann einsetzen, wenn sie ihre Mehrheit in Sachfragen als nachhaltig gefährdet ansieht und/oder sich durch Neuwahlen eine Verbesserung ihrer Mehrheitsposition erhofft. Sie wird hernach stets bestrebt sein, alleine durch die Androhung des Instruments Gefolgschaft herzustellen. Anderenfalls wird sie das Instrument einsetzen, um tatsächlich Neuwahlen herbeizuführen. Nicht ganz so folgenschwer fällt die vergleichbare Regelung in der baden-württembergischen Verfassung aus, die einen Konflikt nur in der Sache schlichten kann.

Regierungsbildung in den Ländern und Minderheitsregierungen

Aus der Form der Regierungsbildung und den Handlungsoptionen der Regierung lassen sich fünf Typen von verfassungsrechtlich festgeschriebenen Präferenzen an die Regierungsbildung und die -arbeit identifizieren:

- *Absolute Mehrheitsfixierung*: Die Regierung soll sich auf eine in geheimer und offener Abstimmung sichtbare Mehrheit stützen können. Ihr Sturz ist gleichwohl dadurch erleichtert, dass ihr bereits destruktiv das Misstrauen ausgesprochen werden kann. Der Landtag wird zugleich in die Pflicht genommen, eine neue Mehrheit herbeizuführen, andernfalls ist er aufgelöst. Dieser Typus findet sich im Saarland und in Hessen. Wegen der differenzierten Möglichkeit des Misstrauensvotums liegt er relativiert in Rheinland-Pfalz vor. Alle drei Verfassungen versuchen letztlich aber, Minderheitsregierungen zu verhindern.
- *Relative Mehrheitsfixierung mit Absicherung der Regierung im Fall des Mehrheitsverlusts*: Die Regierung stützt sich auf eine in geheimer und offener Abstimmung erkennbare Mehrheit, die bei der Wahl des Ministerpräsidenten zwingend eine absolute und bei der Amtsübernahme der Regierung zumindest eine einfache sein muss. Eine entsprechende Mehrheit braucht der Ministerpräsident stets für die Umbildung der Landesregierung zu einem späteren Zeitpunkt. Die Regierung ist indessen nur durch konstruktives Misstrauensvotum zu stürzen. Dieser Typus findet sich eindeutig in Baden-Württemberg und in etwas abgeschwächter Form in Hamburg.
- *Vorrang der Regierungsbildung bei Erhalt der Mehrheitsorientierung*: Die Wahl des Ministerpräsidenten wird spätestens im Verlauf des Wahlverfahrens erleichtert, so dass einfache Mehrheiten bereits zur Wahl eines Ministerpräsidenten und damit zur Bildung einer Regierung führen. Jede gewählte Regierung ist hernach nur mit absoluter Mehrheit in einem konstruktiven Misstrauensvotum zu stürzen. Hierzu zählen Sachsen und Sachsen-Anhalt.
- *Vorrang der Regierungsbildung ohne Mehrheitsorientierung*: Die Wahl des Ministerpräsidenten wird wie im vorherigen Typus im Verlauf des Wahlverfahrens erleichtert. In einem letzten Wahlgang genügt jeweils eine relative Mehrheit. Jede gewählte Regierung kann hernach aber nur mit absoluter Mehrheit in einem konstruktiv auszugestaltenden

Misstrauensvotum gestürzt werden. Diesem Typus sind Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen und der Bund zuzuordnen, wobei das Grundgesetz bei der Wahl des Bundeskanzlers noch den Bundespräsidenten als weitere Institution zwischenschaltet.

- *Regierungsbildung auf Grundlage der Führerschaft im Parlament:* Hierbei wird die Wahl des Ministerpräsidenten nicht zwingend an die absolute Mehrheit geknüpft. Die Regierungsbildung genießt eine höhere Präferenz als die Herbeiführung einer absoluten Mehrheit. Zugleich wird allerdings das Misstrauensvotum so ausgestaltet, dass eine relative oder eine einfache Mehrheit weiterhin in der Lage bleibt, eine neue Regierung zu bilden. Dieser Typus findet sich besonders ausgeprägt in Nordrhein-Westfalen. Die Verfassungen von Bremen und von Berlin konstituieren ein ähnliches Modell, wenngleich dort zumindest an die Abwahl einer Regierung höhere Anforderungen gestellt sind als in Nordrhein-Westfalen.

Als schwierig erweist sich die Zuordnung Bayerns. Dort genügt stets die einfache Mehrheit für die Wahl des Ministerpräsidenten. Bedingt durch die Regelung in der Geschäftsordnung, für den zweiten Wahlgang eine Stichwahl anzusetzen, reicht im Grunde genommen eine relative Mehrheit aus. Damit ist Bayern eigentlich dem vierten Typus zuzuordnen. Allerdings hat der bayrische Landtag erhebliche Vorbehaltsrechte bezüglich der Investitur. Während eine Landtagsmehrheit gegenüber einem gewählten Ministerpräsidenten einer designierten Minderheitsregierung noch einmal Stärke zeigen kann, besitzt der Landtag keine expliziten Rechte hinsichtlich eines Misstrauensvotums. Das Erfordernis einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit dem Landtag könnte ein verkapptes einfaches Misstrauensvotum darstellen, das den Rücktritt der Regierung nach sich ziehen könnte. Wegen dieses etwaigen destruktiven Handelns im Landtag und der erforderlichen Mehrheiten für die Regierungsbildung könnte eine Zuordnung zum ersten Typus gerechtfertigt sein. Eine ab-

schließende Zuordnung setzt allerdings voraus, die strittigen Passagen der Verfassung Bayerns abschließend zu interpretieren. Erst dann wäre es möglich, Bayern einem dieser Typen oder gar zu einem eigenen Typ zuzuordnen.

Geschäftsführende Minderheitsregierungen existierten bei allen, originäre Minderheitsregierungen bei vier der fünf Typen. Lediglich im zweiten Typus hat es bislang keine originären gegeben. Ein wesentlicher Grund dürfte in der langjährigen Dominanz der CDU in Baden-Württemberg und der SPD in Hamburg liegen. In beiden Ländern gab es lange Phasen absoluter Mehrheiten und strategische Vorteile der einen oder anderen Partei bei der Regierungsbildung. Regierungsbildungen, die nach dem zweiten Typus ablaufen, dürften ebenso wie diejenigen, die nach dem ersten Typus erfolgen, aber regelmäßig Minderheitsregierungen eher ausschließen. Durch die klare Mehrheitsorientierungen beider Typen beziehungsweise die dezidiert destruktiven Abwahlmechanismen des ersten Typus wird der parlamentarische Charakter stark unterstrichen. Die beiden ersten Typen stehen einer Minderheitsregierung offenkundig ablehnend gegenüber beziehungsweise erhöhen das Risiko des Scheiterns einer solchen Regierung beträchtlich. Insbesondere im Saarland und in Rheinland-Pfalz sind die Bedingungen für die Arbeit einer installierten Minderheitsregierung ohne festen und verlässlichen Stützungspartner sogar hochproblematisch. Ein Tolerierungs- oder Stützungspartner bewahrt sich dort wie bei allen Verfassungen des ersten Typs durch die destruktive Ausgestaltung des Misstrauensvotums ein starkes Druckmittel gegenüber der Landesregierung. Hierbei ist die Erpressbarkeit durch eine tolerierende oder stützende Kraft überaus groß. In Hessen kann dieses Druckmittel aber auf den Landtag zurückwirken, sofern die enge Koppelung an die mögliche Landtagsneuwahl aufgezeigt wird. Hessen belegt außerdem, dass Minderheitsregierungen trotz eines strengen Zustimmungserfordernisses möglich sind.

Der Druck des destruktiven Vorgehens ist im zweiten Typus nicht mehr gegeben, weil die Abwahl nur konstruktiv erfolgen kann. Das konstruktive Verfahren wirkt möglicherweise weniger aus verfassungsrechtlichen als aus politischen Gründen der Installation von Minderheitsregierungen entgegen. Ein Stützungspartner muss in jedem Fall – das unterscheidet seine Rolle vom Vorgehen in den noch folgenden drei Modellen – konstruktiv tätig werden, um eine Regierung ins Amt zu bringen. Er kann hingegen nur durch einen neuerlichen konstruktiven Akt, dann im Zusammenwirken mit den übrigen Oppositionsparteien, den Sturz der Regierung bewirken. Er bindet sich also mit der Wahl und Investitur an die Regierung. Er kann deren Scheitern nur nach faktischer Leugnung der bisherigen Positionen und Strategien erreichen. Es wäre aus Sicht eines potenziellen Stützungs- und mehr noch aus der Sicht eines potenziellen Tolerierungspartners riskant, sich deswegen auf die Unterstützung einer Minderheitsregierung einzulassen. Je weiter nämlich die einzelnen Parteien in der Opposition ideologisch voneinander entfernt stehen, desto schwieriger ist dieses und desto größere Friktionen in der eigenen Anhängerenschaft würde so ein Schwenk für den bisherigen Tolerierungspartner mit sich bringen. Allenfalls Klientel-, Minderheiten- oder Regionalparteien dürften dazu relativ problemlos in der Lage sein. Das Risiko, eine Abwahl nicht mehr herbeiführen zu können, besteht ebenso in den weiteren drei Typen. Allerdings kann hier die Wahl eines Ministerpräsidenten kaum oder gar nicht verhindert werden, weil die abgesenkten Zustimmungsquoren eine regierungswillige Minderheit gegenüber einer obstruktiven Mehrheit begünstigen.

Der dritte Typus hält daran fest, dass wenigstens eine einfache Mehrheit im Landtag herzustellen ist. Dieses kann problematisch werden, wenn die einfache Mehrheit in einem entscheidenden Wahlgang nicht erzielt wird, etwa weil eine nicht konstruktiv handelnde Mehrheit im Landtag besteht, die sich durch Nein-Stimmen einer jedweden Wahl verweigert. Sachsen besitzt im Gegensatz zu Sachsen-Anhalt in diesem Fall mit der automatischen Auflösung des Landtags nach drei Monaten eine garantierte Lösung des Problems.

Im vierten Fall kann die Wahl allenfalls durch die Auflösung des Landtags verhindert werden. Eine relative Mehrheit ist ständig in der Lage, ihren Kandidaten im Parlament durchzusetzen, notfalls gegen eine dulddende Fraktion. Dadurch kann anders als im dritten Typus eine Minderheitsregierung sogar gegen die erklärte Ablehnung der parlamentarischen Mehrheit ins Amt gelangen, wie in Schleswig-Holstein 1951.

Im fünften Fall gilt das gleiche wie im vierten Typus, wobei in Nordrhein-Westfalen die Mehrheit im vierten Wahlgang faktisch wie eine relative ausgestaltet ist und in Bremen die einfache Mehrheit wie im dritten Typus Voraussetzung ist. Die Abwahl ist aber in allen drei Fällen so ausgestaltet, dass eine einfache Mehrheit für die Neuwahl einer Regierung nach dem Sturz einer einmal installierten Regierung ausreichend sein kann. Am konsequentesten ist dabei Nordrhein-Westfalen vorgegangen. Besteht im Parlament eine größere relative Mehrheit als die der bisherigen Regierung, soll bereits eine neue Regierung gebildet werden können. Bremen und Berlin folgen durch ein zweistufiges Abwahlverfahren einem ähnlichen Gedanken, wobei die eigentliche Abwahl noch einer absoluten Mehrheit bedarf. Der auf das Grundgesetz bezogene Einwand Karl Loewensteins, wonach es unerträglich sei, eine Regierung mit relativer Mehrheit wählen zu können, die nur mit absoluter konstruktiv abgewählt werden kann (Loewenstein 1959: 93), läuft also im fünften Typ ins Leere.

Wenn eine Regierung irgendwann einer dezidierten Ablehnungsfront im Parlament gegenüber steht, muss es Wege geben, die dadurch entstandene Immobilität der politischen Verhältnisse aufzulösen.¹⁹ Neben Parlamentsauflösung und Vertrauensfrage ist das am deutlichsten in der Landesver-

19 Ein einziger Fall, der ohne jeden Konfliktlösungsmechanismus versehen ist, trat im Mai 2005 ein, als die rot-grüne Bundesregierung sich einer Zweidrittelmehrheit der Opposition im Bundesrat gegenüber sah. In diesem Fall war die Mehrheit im Bundesrat nicht in der Lage, die Regierung abzulösen, wohingegen die Mehrheit im Bundestag eine etwaige Obstruktionspolitik im Bundesrat nicht durchbrechen konnte. Bundeskanzler Schröder stellte in Anbetracht dessen eine „unechte“ Vertrauensfrage, um über vorgezogene Bundestagswahlen den Patt aufzulösen.

fassung von Nordrhein-Westfalen geregelt, indem der jeweils stärksten Formation (das kann eine Mehrheitskoalition, eine einzelne Partei oder eine Minderheitskoalition sein) der Auftrag zur Regierungsführung zugesprochen wird. Das Parlament ist verpflichtet, sich damit zu arrangieren oder eine neue Regierungsführung aus sich heraus erwachsen zu lassen. Zudem wird die Möglichkeit zwischengeschaltet, den Wähler als Schiedsrichter einzuschalten. Dies ist der Fall, wenn mutmaßlich eine Minderheitsregierung und der Landtag bei der Gesetzgebung in einen Konflikt miteinander geraten sind und der Landtag zugleich die Regierung nicht ablösen kann oder will. Der Preis der Entscheidung ist das Scheitern des jeweils unterlegenen Teils, mithin beim Obsiegen der Landesregierung die wahrscheinliche Auflösung des Landtags.

Minderheitsregierungen sind bislang selten gewesen. Und sie waren ganz unterschiedlich ausgestaltet. Die Grenzen zwischen den Modellen Tolerierung und Stützung können durchaus fließend sein und sich im Verlauf der Zeit wandeln. Die Regierung von Friedrich-Wilhelm Lübke in Schleswig-Holstein kam 1951 nur zustande, weil dort der BHE zwischenzeitlich weder mit der SPD noch mit der CDU eine Koalition eingehen wollte und SPD und CDU ihrerseits keine Koalition miteinander abschließen wollten. Die gebildete Regierung war somit vom Unvermögen der offensichtlichen Landtagsmehrheit zur gemeinsamen Aktion geduldet. Bedingt durch die unausweichliche Wahl im dritten Wahlgang war ihre Wahl aber nicht zu verhindern. Der Wahlakt selbst hat die Prozesse zur Bildung einer neuerlichen Mehrheitsregierung beschleunigt.

Ähnlich kann die niedersächsische Regierung von 1976 bewertet werden. Deren Duldung basierte auf der Unfähigkeit der vorherigen Regierungskoalition, eine gemeinsame Mehrheit für die Wahl eines eigenen Ministerpräsidentenkandidaten zusammenzubringen. Auf anfängliche Duldung stützte sich die rot-grüne Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt. Sie ging als Konsequenz aus der anfänglichen Fundamentalopposition der CDU auf einen Kurs der echten Stützung durch die PDS über. In der

Form einer tolerierten Minderheitsregierung wurde dann die anschließende SPD-Alleinregierung gebildet, die danach ebenfalls auf Stützung übergang. Als gestützte Minderheitsregierung amtierten die beiden Berliner Minderheitssenate. Kompliziert lagen die Dinge bei der hessischen SPD-Minderheitsregierung unter Holger Börner. Diese war im Stadium der geschäftsführenden Landesregierung noch eine faktisch tolerierte Minderheitsregierung und entwickelte sich danach zu einer mal von den Grünen tolerierte und dann wieder gestützte Minderheitsregierung weiter. Durch Tolerierung versucht die gegenwärtige rot-grüne Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen zu amtieren. Allerdings ist abzuwarten, ob sich daraus noch ein festeres Tolerierungsarrangement oder gar eine Stützung herausbilden wird.

Bei den beiden zuletzt gescheiterten Vorhaben war in Schleswig-Holstein eine vertraglich besonders enge aktive Stützung durch den SSW vereinbart worden, wohingegen in Hessen eine wenigstens faktisch aktive Stützung ohne allzu enge Absprachen angestrebt wurde. Interessanterweise sind beide Vorhaben ausdrücklich nicht am Verhalten der jeweiligen Stützungsfraktion gescheitert, sondern an Abweichlern in den Reihen der Regierungsfractionen.

In dem Maße, in dem sich das Regierungshandeln einer Landesregierung von der Arbeit der Landtage ablöst, sind Minderheitsregierungen unter dem Gesichtspunkt lebendiger Parlamentarismus wohl zunächst einmal eine begrüßenswerte Entwicklung. So hat es zumindest den Anschein, wenn man den Urteilen von Akteuren und Beobachtern folgt (Renzsch/Schieren 1997: 406; Christiansen/Togebly 2006; Höppner 2003: 114ff). In Mehrheitskoalitionen sind die Landeskabinette meist die maßgeblichen Koordinations- und Entscheidungsgremien. Die Koalitionsfraktionen ordnen sich dem eher unter. Demgegenüber gibt es in Minderheitsregierungen mehr „gestalterische Mitwirkung des Parlaments“ (Kropp 2001: 218; o.V. 1996; Grunden 2009: 168). Man sollte allerdings gleichsam nichts idealisieren, denn die dafür erforderlichen Arbeitsstrukturen sind –

so der Befund für Sachsen-Anhalt – informeller Natur (Kropp 2001: 223; Fikentscher 1999: 240; Wollkopf-Dittmann 2002: 36). Das Parlament ist in Minderheitsregierungen also durchaus gefragt. Verhandelt wird über die zentralen Anliegen allerdings nicht wirklich in der Öffentlichkeit, vielmehr verlagern die Akteure ihr Handeln von den eingespielten informellen Strukturen der Mehrheitsdemokratie in ebensolche für Minderheitsregierungen, kurzum in die sprichwörtlichen „Hinterzimmer“ (siehe Dobner 2004: 440; s.a. Grunden 2009: 168). Bei der Betrachtung der Funktionsweise von Minderheitsregierungen fällt auf, dass schnell idealistische, ja zuweilen naive Vorstellungen von politischen Verhandlungen im Parlament als Maßstab angelegt werden. Dabei wird übersehen, dass jede Mehrheitsregierung wie jede Minderheitsregierung ihre Mehrheiten nicht auf dem freien Markt erarbeiten wird, sondern durch zähe Debatten und Aushandlungen im Verborgenen. Dazu wird auf vertraulicher Gesprächsebene, unter Nutzung diskreter Beziehungen und an geheimen Orten ausgelotet, welche Punkte konsensfähig und welche strittig sind. Politische Mehrheiten werden hier wie dort in Hinterzimmern, an Kneipentischen, auf Autobahnraststätten oder bei gemeinsamen Abendessen besiegelt. Es kommt daher auch in einer Minderheitsregierung nicht zu einer Renaissance des traditionellen Parlamentarismus, bei dem edle Honoratioren über den öffentlichen Diskurs um Mehrheiten ringen und Verständigung anstreben. Die eigentliche Abstimmung und Debatte im Parlament hat unvermindert eher deklaratorischen Charakter.

Und doch gibt es eine Belebung des demokratischen Wettbewerbs. Sie resultiert weniger aus den Mechanismen der Absprachen, sondern wohl eher aus dem erhöhten Koordinations- und Kommunikationsbedarf, den solche Regierungsformen mit sich bringen. Anders als in einer komplexen Mehrheitskoalition mit drei oder mehr Partner vollzieht sich der Abstimmungsprozess nicht abschließend horizontal zwischen den beteiligten Parteien, sondern eher stufenleiterförmig. Einer Willensbildung im Kabinett und in Abstimmung mit den Regierungsfractionen folgt dann ein Interessenausgleich mit Teilen der Opposition, der seinerseits mit

den Regierungsfractionen und der Regierung rückgekoppelt wird. Möglicherweise sorgt diese Zerlegung des Mehrheitsbildungsprozesses für mehr Transparenz in Bezug auf die politischen Inhalte. Außenstehenden offenbar das eher die politischen Gemeinsamkeiten und Dissenspunkte der Parteien. Dieses dürfte für den Wettbewerb der Parteien untereinander und damit für die politische Kultur überaus förderlich sein.

Alleine die Tatsache, dass die sonst so reibungslos funktionierende Aktionseinheit von Regierung und Parlamentsmehrheit durchbrochen ist, eröffnet eine zusätzliche Verhandlungsebene. Die politischen Prozesse werden dadurch entschleunigt. Eine Regierung kann ihre Anliegen nicht durch das Parlament peitschen, sondern muss auf Befindlichkeiten, Stimmungen und Interessen Dritter Rücksicht nehmen. Dieses hat sogar Vorteile für die Regierungsfractionen, denen bei den Absprachen ja eine Schlüsselrolle zukommt. Sie verhandeln einerseits mit der von ihnen getragenen Regierung über die konkrete Umsetzung des Gesetzes. Hier unterscheiden sich die Mechanismen nicht von einer Mehrheitsregierung. Sie streben aber andererseits eine Mehrheit im Parlament an und müssen dafür dort weitere Bündnispartner gewinnen. Damit eröffnen sich den Regierungsfractionen zusätzliche Möglichkeiten, die in einer Mehrheitsregierung so nicht zur Verfügung stehen. Parteien vereinen als fragmentierte Organisationen nämlich einander widerstreitende Interessen (Poguntke 2001: 257; grundlegend Kirchheimer 1965: 28ff). Sind sie über ihre Fractionen in Regierungsmehrheiten eingebunden, müssen diese widerstreitenden Interessen diszipliniert werden. Damit verlieren Parteien aber leicht ihre Diskursfähigkeit. Bei knappen Mehrheiten wird aber die hierarchische Steuerung politischer Prozesse in der Mehrheit aus der Regierung heraus überaus deutlich sein. Dementsprechend schrumpft das Aktionspotenzial einzelner Flügel und innerparteilicher Fractionen.

Wenn die Mehrheit aber von vornherein fehlt, weil eine Minderheitsregierung gebildet wurde, nehmen diese Flügel eine wichtige Scharnierstelle für parlamentarische Mehrheiten mit anderen Fractionen ein. Über diese

lassen sich Brücken zu anderen Fraktionen herstellen. Eine Minderheitsregierung muss aus diesem Grund auf die Befindlichkeiten der sie tragenden Fraktionen entsprechend Rücksicht nehmen. Interne Kontroversen sind somit kein Hindernis für die Mehrheitsfähigkeit, sondern ein Schlüssel zur Erlangung parlamentarischer Unterstützung. Dieses erweiterte Verhandlungsfeld einer Minderheitsregierung ist es, was die Politik beleben kann.

Minderheitsregierungen im Spiegel der Wähler

Die Gefahr einer möglichen Landtagsauflösung beim Sturz einer Regierung mag aus Sicht einer opponierenden und destruktiven Mehrheit im Landtag auf dem ersten Blick geringer sein als für die jeweilige Regierung. Die Frage ist, welche Mehrheitsverhältnisse im Anschluss an Neuwahlen herauskommen. Dabei steht eine destruktive Mehrheit unter Rechtfertigungszwang gegenüber dem Wähler.

Die vollständige Abwahl einer Regierung ist hingegen eher selten. Seit 1949 wurden 192 Landtage in den Bundesländern²⁰ und 17 Bundestage gewählt. Lediglich nach 19 Landtagswahlen und einer Bundestagswahl²¹ konnte die Regierung vollständig durch vorherige Oppositionsparteien abgelöst werden. Kommt es also in ungefähr einem Zehntel der Fälle bislang überhaupt zu vollständigen Regierungswechseln, fällt die Quote bei den zur Wiederwahl anstehenden Minderheitsregierungen etwas schlechter aus. 15 Mal musste sich ein Bundeskanzler oder Ministerpräsident einer Minderheitsregierung der Neuwahl des Bundes- oder Landtags stellen. Dieses umfasst reguläre wie vorgezogene Wahlen gleichermaßen. Zu einem vollständigen Regierungswechsel kam es immerhin in vier Fällen: in Hessen 1987, in Schleswig-Holstein 1988, in Niedersachsen 1990 und in Sachsen-Anhalt 2002.

Diese im Vergleich mit der Gesamtheit aller Wahlen schlechtere Wiederwahlquote relativiert sich etwas, wenn man berücksichtigt, dass sich in Hessen 1987 und in Schleswig-Holstein 1988 die größte Regierungspartei

20 Einschließlich der Wahlen im Saarland vor dem Beitritt zur Bundesrepublik.

21 Schleswig-Holstein (1951, 1988), Hamburg (1953, 1957, 2001), Niedersachsen (1990, 2003), Hessen (1987, 1991, 1999), Nordrhein-Westfalen (1958, 2005, 2010), Saarland (1985, 1999), Berlin (1981, 1989), Sachsen-Anhalt (1994, 2002) sowie bei der Bundestagswahl 1998.

Minderheitsregierungen in Wahlen

Tabelle 6

Wahl	Regierungschef und Regierungsformat vor der Wahl	Regierungschef und Regierungsformat nach der Wahl
Bund 1972	Willy Brandt (SPD), SPD/FDP-Minderheitsregierung	Willy Brandt (SPD), SPD/FDP-Mehrheitsregierung
Hamburg 1982 II	Klaus von Dohnanyi (SPD), de facto geschäftsführend	Klaus von Dohnanyi (SPD), SPD-Mehrheitsregierung
Hessen 1983	Holger Börner (SPD), geschäftsführend	Holger Börner (SPD), zunächst geschäftsführend, ab 1984 SPD-Minderheitsregierung, ab 1985 SPD/Grüne-Mehrheitsregierung, ab 1987 wieder SPD-Minderheitsregierung
Hessen 1987	Holger Börner (SPD), SPD-Minderheitsregierung	Walter Wallmann (CDU), CDU/FDP-Mehrheitsregierung
Hamburg 1987	Klaus von Dohnanyi (SPD), de facto geschäftsführend	Klaus von Dohnanyi (SPD), SPD/FDP-Mehrheitsregierung
Schleswig-Holstein 1988	Henning Schwarz (CDU), geschäftsführend	Björn Engholm (SPD), SPD-Mehrheitsregierung
Niedersachsen 1990	Ernst Albrecht (CDU), CDU/FDP-Minderheitsregierung	Gerhard Schröder (SPD), SPD/Grüne-Mehrheitsregierung
Berlin 1990	Walter Momper (SPD), SPD-Minderheitsregierung	Eberhard Diepgen (CDU), CDU/SPD-Mehrheitsregierung
Brandenburg 1994	Manfred Stolpe (SPD), SPD/FDP-Minderheitsregierung	Manfred Stolpe (SPD), SPD-Mehrheitsregierung
Sachsen-Anhalt 1998	Reinhard Höppner (SPD), SPD/Grüne-Minderheitsregierung	Reinhard Höppner (SPD), SPD-Minderheitsregierung
Berlin 2001	Klaus Wowereit (SPD), SPD/Grüne-Minderheitssenat	Klaus Wowereit (SPD), SPD/PDS-Mehrheitsregierung
Sachsen-Anhalt 2002	Reinhard Höppner (SPD), SPD-Minderheitsregierung	Wolfgang Böhmer (CDU), CDU/FDP-Mehrheitsregierung
Hamburg 2004	Ole von Beust (CDU), CDU/PRO/FDP-Minderheitssenat	Ole von Beust (CDU), CDU-Mehrheitssenat
Hessen 2009	Roland Koch (CDU), geschäftsführend	Roland Koch (CDU), CDU/FDP-Mehrheitsregierung
Schleswig-Holstein 2009	Peter Harry Carstensen (CDU), CDU-Minderheitsregierung	Peter Harry Carstensen (CDU), CDU/FDP-Mehrheitsregierung

Eigene Darstellung

den Amtsbonus des Ministerpräsidenten nicht einsetzen konnte, weil dieser nicht erneut kandidierte.

In Anbetracht der durchaus heterogenen Ausgangslagen und Ergebnisse fällt es schwer, den Minderheitsregierungen ein eindeutig negatives Zeugnis hinsichtlich der Wiederwahlpotenziale der beteiligten Parteien auszustellen. Gleichwohl eine Garantie auf Wahlerfolge sind sie beileibe nicht.

Die kurzen Phasen des Mehrheitsverlusts auf der Bundesebene hat das Parteiensystem durch neue Mehrheitsbildung stets überwunden. Lediglich 1972 mündete eine solche Situation nach einiger Zeit erst in Neuwahlen ein. Nicht zuletzt durch die umfassenden Kompetenzen des Bundesrats dürften Minderheitsregierungen auf der Bundesebene längst nicht so handlungsfähig sein wie ihre skandinavischen Pendanten (ebenso Strohmeier 2009: 280). Daraus ergibt sich bereits, warum Minderheitsregierungen in Deutschland bislang in relevanter Form nur Phänomene auf der Landesebene sind. Dort ist bedingt durch die starke Dominanz des Verwaltungshandelns eine eher schwache Stellung der Parlamente im Verhältnis zur Regierung zu konstatieren. Der Einfluss der Landesparlamente ist in den vergangenen Jahrzehnten nochmals gesunken, da die Einbindung der Landes- in die Bundespolitik und die Drittwirkung des Europarechts den originären Gestaltungsspielraum für die Volksvertretung in den Bundesländern zusätzlich eingeschränkt hat. Es begünstigt dort Minderheitsregierungen.

Der demokratische Reiz einer Minderheitsregierung liegt im Wiedererwerb politischer Diskursfähigkeit, der möglicherweise nicht den parlamentarischen Raum erreicht, wohl aber den Wähler tangiert. Es gibt Hinweise auf steigende oder hohe Wahlbeteiligungen, wenn sich Minderheitsregierungen zur Wahl stellen (Christiansen/Togeby 2006). Allerdings kann für den deutschen Länderparlamentarismus dies nicht unbedingt belegt werden. Nachstehende Tabelle zeigt, dass nachdem eine

originäre Minderheitsregierungen gebildet worden ist, die Wahlbeteiligung in drei Fällen anstieg, in vier Fällen hingegen sank.

Wahlbeteiligung vor und nach originären Minderheitsregierungen (in%)

Tabelle 7

Bundesland	vor Zustandekommen Minderheitsregierung	nach Ende der Wahlperiode
Schleswig-Holstein	78,2 % (1950)	78,6 % (1954)
Niedersachsen	84,4 % (1974)	78,5 % (1978)
Berlin	85,3 % (1981)	83,6 % (1985)
Hessen	83,5 % (1983)	80,3 % (1987)
Sachsen-Anhalt	54,8 % (1994)	71,7 % (1998)
Berlin	65,6 % (1999)	68,1 % (2001)
Sachsen-Anhalt	71,7 % (1998)	56,5 % (2002)

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein o.J.; Reutter 2004; Thaysen 2004; Holtmann 2003; Schiller 2004: 229; Höppner 2003: 94. Eigene Darstellung.

Bei geschäftsführenden Minderheitsregierungen gab es in drei von fünf Fällen eine Steigerung der Wahlbeteiligung. Hinzu kommt, dass in vier der fünf Fälle die jeweilige Regierungspartei hinterher in Regierungsverantwortung verblieb. Nur in einem Fall verlor sie diese an die Opposition. Es ist also wohl weniger Ausdruck einer gestiegenen Politisierung der Bevölkerung, sondern eher eine Reaktion auf die Unfähigkeit des gewählten Parlaments, das keine Regierungsmehrheit zustande gebracht hat. In diesem Fall liegt anscheinend die Wiederwahl der bisherigen Regierung nahe, verspricht sie doch am ehesten stabile Verhältnisse. Dieses deckt sich mit den Befunden für die originären Minderheitsregierungen. Die jeweils führende Regierungspartei verblieb in sechs von sieben Fällen nach Neuwahlen in der Regierung.

Offensichtlich schätzen die Wähler am deutschen Parlamentarismus am meisten, wenn er funktioniert. Dazu gehört im Speziellen seine Fähigkeit, eine Regierung zu wählen. Gelingt dieses, so steht bei der folgenden Wahl die gewählte Regierung zur Abstimmung. Ihre Minderheitssituation kann

Wahlbeteiligung vor und nach geschäftsführenden Regierungen (in %)**Tabelle 8**

Bundesland	1. Wahl	2. Wahl
Hamburg	85,9 % (1982 I)	89,9 % (1982 II)
Hessen	86,4 % (1982)	83,5 % (1983)
Hamburg	83,6 % (1986)	85,5 % (1987)
Schleswig-Holstein	76,6 % (1987)	77,4 % (1988)
Hessen	64,3 % (2008)	61,0 % (2009)

Quelle: Schiller 2004: 229; v. Blumenthal 2004: 200; Hessisches Statistisches Landesamt o.J.; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein o.J.. Eigene Darstellung.

sich dann in eine Mehrheit wandeln oder sie kann abgewählt werden. Berücksichtigen wir, dass in Sachsen-Anhalt 1998 die Wahlbeteiligung massiv stieg und die zusätzlichen Stimmen sich auf SPD und DVU gleichermaßen verteilten, wird deutlich, dass die Wähler beide Voten sogar kombinieren können. Auf der einen Seite honorierten sie die Arbeit der Landesregierung und stützten die SPD mit deutlich und die PDS mit etwas mehr Stimmen aus. Auf der anderen Seite missbilligten sie die Arbeit des Landtages insgesamt.

Minderheitsregierungen bieten also den beteiligten Parteien durchaus eine interessante Möglichkeit, ihren Gestaltungs- und vor allem ihren Regierungsauftrag mittelfristig wahrzunehmen. Gehen sie damit jedoch nicht verantwortlich um, kann der Wähler überaus unangenehm richten. Neuwahlen, ob reguläre oder vorgezogene, schaden insbesondere denjenigen Parteien – und hier vor allem den beiden Volksparteien –, die es nicht zustande bringen, eine Mehrheit im Landtag zu erzielen, obwohl die andere Volkspartei ebenfalls über keine Mehrheit verfügt, aber die Regierung stellt. Dieses gilt insbesondere im Fall von geschäftsführenden Regierungen.

In vier der fünf Fälle hat es eine der beiden Volksparteien die bisherige Mehrheit der jeweils anderen bis dato regierenden gebrochen, konnte allerdings diesen Erfolg nicht in eine eigene Mehrheit verwandeln. Bei

Veränderung Stimmenanteile (in %)

Tabelle 9

Landtagswahl	Veränderung Stimmenanteile Ministerpräsidentenpartei	Veränderung Stimmenanteile größte Oppositionspartei
Hamburg 1982 I–II	+7,4 % (SPD)	-4,6 % (CDU)
Hessen 1982–1983	+3,4 % (SPD)	-6,2 % (CDU)
Hamburg 1986–1987	+3,3 % (SPD)	-1,4 % (CDU)
Schleswig-Holstein 1987–1988	-9,3 % (CDU)	+9,6 % (SPD)
Hessen 2008–2009	+0,4 % (CDU)	-13,0 % (SPD)

Quelle: Schiller 2004: 229; v. Blumenthal 2004: 200; Hessisches Statistisches Landesamt o.J.; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein o.J.. Eigene Darstellung.

den Neuwahlen hat dann die vormalige Wahlsiegerin zum Teil erdrutschartige Stimmenverluste hinnehmen müssen. Demgegenüber hat die jeweilige Partei des amtierenden Ministerpräsidenten wieder Stimmen zulegen können, zum Teil in beträchtlichem Umfang. Lediglich die Neuwahlen in Schleswig-Holstein 1988 brachten im Zuge der weiteren Aufklärung der „Barschel-Affäre“ der SPD als Oppositionspartei deutliche Stimmengewinne zulasten der Union als Partei des amtierenden Ministerpräsidenten.

Alle weiteren Beispiele zeigen, dass es für Regierungen, die zwar ihre Mehrheiten verloren haben, aber eben nicht abgelöst werden können, durchaus Charme hat, eine geschäftsführende Regierung zu führen und darüber Neuwahlen anzustreben. Für die Opposition hat es hingegen verheerende Folgen, wenn sie es nicht schafft, eine Regierung zu bilden. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es aus Sicht der SPD überaus klug gewesen zu sein, 1994 in Sachsen-Anhalt wie 2010 in Nordrhein-Westfalen nach gescheiterten Gesprächen über Große Koalitionen jeweils Minderheitsregierungen zu angestreben, anstatt den Weg der möglichen Parlamentsauflösung zu beschreiten. Das gescheiterte Ansinnen der SPD in Hessen im Jahr 2008 besitzt vor diesem Hintergrund einen sehr rationalen Kern für die Mehrheitsfähigkeit der SPD. Ebenso ist nachvollzieh-

bar, warum sich die CDU in Hamburg 1982 der Auflösung der Bürgerschaft widersetzte, sie aber mangels Mehrheit nicht verhindern konnte. Roman Herzogs Verdikt, wonach eine vorzeitige Parlamentsauflösung wegen fehlender klarer Mehrheiten wider die politische Ratio sei und die Verhältnisse im Parlament sich nach Neuwahlen nicht änderten, ist also damit widerlegt. Allerdings besitzt es doch einen gewissen wahren Kern. Für die größte Oppositionspartei wirken vorgezogene Neuwahlen wider ihre eigene politische Ratio.

Paradoxerweise eröffnen vor dem Hintergrund nun drei Verfassungen des ersten und zweiten Typs, geschäftsführenden Minderheitsregierungen recht stabile Verhältnisse, obwohl dort die absolute Mehrheit für die Regierungsbildung eigentlich zwingend ist. Weil Hamburg, Hessen und Rheinland-Pfalz keine Fristen für die Neuwahl einer Landesregierung nach Landtagswahlen vorsehen, können dort geschäftsführende beziehungsweise in Rheinland-Pfalz immerwährende Landesregierungen theoretisch sehr lange im Amt bleiben. Es kommt also zu einer kuriosen Interessenkongruenz zwischen der amtierenden Landesregierung, die kein Interesse an ihrem Sturz hat, und der größten Oppositionspartei, die vor dem Hintergrund der obigen Erfahrungen eigentlich kein Interesse an Neuwahlen haben kann. Wenn beide Seiten zudem nicht in der Lage sind, eine Mehrheit für die Regierungsbildung zustande zu bringen, bleibt die bisherige Regierung als Minderheitsregierung im Amt, obwohl die Verfassung den Zustand einer Minderheitsregierung eigentlich vermeiden will.

Etwas stärker differenziert stellt sich die Situation für die beiden Volksparteien dar, wenn die Minderheitsregierung im Verlauf der Wahlperiode zustande kam und der Ministerpräsident bis zu den Neuwahlen amtierte. Die in dieser zweiten Gruppe zusammengefassten Beispiele sind sehr verschieden. Die hier ablesbaren Effekte können nicht alleine der Tatsache zugeschrieben werden, dass Minderheitsregierungen sich den Wahlausinandersetzungen stellten. Dennoch ist es auffällig, dass die Mehrheits-

Veränderung Stimmenanteile bei Minderheitsregierungen (in %)

Tabelle 10

Bundesland	Ministerpräsidentenpartei	nach Ende der Wahlperiode
Schleswig-Holstein 1950–1954	+12,4 % (CDU)	+5,7 % (SPD)
Bund 1969–1972	+3,1 % (SPD)	-1,2 % (CDU)
Niedersachsen 1974–1978	-0,1 % (CDU)	-0,9 % (SPD)
Berlin 1981–1985	-1,6 % (CDU)	-5,9 % (SPD)
Hessen 1983–1987	-6,0 % (SPD)	+2,7 % (CDU)
Brandenburg 1990–1994	+15,8 % (SPD)	-10,7 % (CDU)
Sachsen-Anhalt 1994–1998	+1,9 % (SPD)	-12,4 % (CDU)
Berlin 1999–2001	+7,3 % (SPD)	-17,1 % (CDU)
Sachsen-Anhalt 1998–2002	-15,9 % (SPD)	+15,3 % (CDU)
Hamburg 2001–2004	+21,0 % (CDU)	-6,0 % (SPD)
Schleswig-Holstein 2005–2009	-8,7 % (CDU)	-13,3 % (SPD)

Quelle: Schiller 2004: 229; v. Blumenthal 2004: 200; Hessisches Statistisches Landesamt o.J.; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein o.J.; Koß/Spieler 2008: 294; Holtmann 2008: 422.

verhältnisse sich nach Minderheitsregierungen recht erheblich verändert haben, wobei tendenziell eher die größte Oppositionspartei Einbußen hinnehmen musste.

In sechs Fällen hat die Partei des zwischenzeitlichen (oder dauerhaften) Minderheitsministerpräsidenten Zuwächse bei den Stimmenanteilen erhalten. In einigen Fällen waren sie sogar überaus stark. In fünf Fällen verliert die führende Regierungspartei, drei Mal ganz erheblich. Für die größte Oppositionspartei verhält sich der Befund schon etwas eindeutiger. Acht Mal geht deren Stimmenanteil zurück, wobei die Verluste sechs Mal mehr als fünf Prozentpunkte ausmachen. Immerhin drei Mal gelingen Stimmenzuwächse, von denen zwei Größenordnungen von mehr als fünf Prozentpunkten einnehmen. In drei Fällen erleidet die führende Regierungspartei ebenso wie die stärkste Oppositionspartei Stimmenverluste. Einmal legen beide Seiten an Stimmenanteilen zu.

Die Wähler nutzen anscheinend Zeiten von Minderheitsregierungen, um sich neu zu orientieren. Tatsächlich greift die bewährte Konfrontation von Regierung und Opposition nicht mehr in gewohnter Weise. Die Regierung bleibt für ihr Regierungshandeln verantwortlich, weswegen sie nicht vor Verlusten geschützt ist. Die Opposition hingegen muss in besonderer Weise unter Beweis stellen, dass sie ihren Wählerauftrag im Parlament wahrnimmt. Zuvörderst hätte sie zur Bildung einer Mehrheitsregierung beitragen können. Gelingt ihr dieses nicht, so hat sie dafür Sorge zu tragen, dass ihre politischen Anliegen potenziell mögliche Mehrheiten im Parlament erzielen. Wie wir gesehen haben, sind dazu aber gerade die Landtage schlecht ausgestattet. Im Gegensatz dazu besitzen die Landesregierungen deutliche strategische Vorteile. Insofern hat die Opposition Schwierigkeiten, ihr parlamentarisches Handeln darzustellen. Im Wählervotum spiegelt sich somit die Ressourcenverteilung zwischen Regierung und Opposition wider. Das scheint bei Minderheitsregierungen zu besonderen Verwerfungen zu führen.

Fazit

Im Bund wie in den Ländern werden Mehrheitsregierungen eindeutig gegenüber Minderheitsregierungen bevorzugt. Bereits die Verfassungstexte legen ein Gegenüber von Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit nahe. Das überwiegende Erfordernis, wenigstens im ersten Wahlgang eine absolute Mehrheit bei der Wahl des Regierungschefs zu erzielen, unterstreicht die Mehrheitsfixierung des Regierungssystems. Die Praxis von über sechs Jahrzehnten hat dieses konkretisiert. Das parlamentarische Regierungssystem sieht Mehrheitsregierungen als die Regel an und hält Minderheitsregierungen für die absolute Ausnahme.

Wichtigster Einflussfaktor ist bislang das Parteiensystem und dessen Vermögen, mehrheitsfähige Regierungen – gegebenenfalls über Koalitionen – zu bilden. Mit den gegenwärtigen Veränderungen im Parteiensystem wird die Frage aufgeworfen, ob diese Mechanismen weiterhin wirksam bleiben. Unbestritten stehen komplexe Koalitionen aus drei Parteien und Große Koalitionen als Mehrheitskonstellationen zur Verfügung. Für beides existieren Anknüpfungspunkte und Erfahrungswerte. Dreierbündnisse haben sich bislang oft als fragil erwiesen und eine Große Koalition kann problematisch werden, wenn zu ihr keine Alternative besteht. Eine Perpetuierung der Großen Koalition ist dabei momentan sicherlich ein latentes Problem für das deutsche Regierungssystem.

Abseits der Mehrheitsfixierung könnten Minderheitsregierungen ins Kalkül gezogen werden. Die Erfahrungen damit sind aber eher schwach ausgeprägt. Dennoch lassen sowohl die verfassungsrechtlichen Vorgaben wie auch die wenigen bisherigen Beispiele durchaus stabile Verhältnisse erwarten, wenn eine solche Regierung ins Amt gelangt. Dazu haben die Verfassungen zum Teil Erleichterungen vorgesehen, um Minderheitsregierungen auch ohne absolute legislative Mehrheiten zu ermöglichen.

Wenn für die Bildung einer Regierung lediglich die relative oder gegebenenfalls nur die einfache Mehrheit ausreicht, stellt sich die Etablierung einer Minderheitsregierung als recht problemlos dar. Soweit die Investitur neben der Wahl des Ministerpräsidenten noch eine weitere parlamentarische Zustimmung erfordert, bedarf eine Minderheitsregierung zumindest am Anfang einer wohlwollenden Tolerierung oder Stützung im Parlament. Im Fall des Bremer Senats ist wegen des umfassenden Wahlrechts der Bürgerschaft eine Minderheitsregierung freilich ohne klare Absprachen für eine legislative Mehrheit hochriskant und sollte eher vermieden werden.

Nachdem eine Minderheitsregierung ins Amt gelangt ist, muss sie genauso wenig ihren Sturz fürchten wie eine Mehrheitsregierung. Die Verfassungen haben für diesen Fall Vorsorge getroffen. In der Reaktion auf die Verhältnisse in der Weimarer Republik ist dazu das Obstruktionspotenzial negativer Mehrheiten im Parlament begrenzt worden. Grundsätzlich gilt: Jede Regierung ist vor einem Sturz geschützt, solange es keine Mehrheit für eine neue Regierung gibt. Das gilt gleichwohl nicht uneingeschränkt in allen Ländern. In einigen Bundesländern steht dem zumindest die Verknüpfung von Regierungssturz und drohender Neuwahl gleich. Lediglich im Saarland und in Rheinland-Pfalz ist der destruktive Sturz einer Regierung oder wenigstens einzelner Minister recht uneingeschränkt möglich. Mithin wäre es unter dem Gesichtspunkt der Stabilität in diesen Ländern ratsam, dort auf die Bildung einer Minderheitsregierung eher zu verzichten. Gleichwohl, mittels klarer Absprachen und Übereinkünfte kann ein Tolerierungs- oder Stützungsabkommen die Qualität einer legislativen Mehrheitskoalition entfalten, deren Stabilität gegeben sein dürfte.

Minderheitsregierungen sind demnach denkbare Optionen für eine Regierungsbildung. Ihre Handlungsfähigkeit bemisst sich danach, ob es ihr gelingt, die gesetzten politischen Ziele umzusetzen. Auf Bundesebene ist wegen der besonderen Rolle des Bundesrats und der Reservefunktion des

Bundespräsidenten eine Minderheitsregierung wohl nur eingeschränkt handlungsfähig. Speziell in den Ländern sind aber exekutive Kompetenzen gegeben, die sich dort begünstigend auf die Arbeit von Minderheitsregierungen auswirken. Für die legislative Arbeit sind feste Bündnisse mit Stützungs- oder Tolerierungsfraktionen eine Option. Daneben sind Formen der exekutiven Einwirkung auf die parlamentarische Arbeit hilfreich für die Durchsetzungskraft von Minderheitsregierungen. In jedem Fall verändern Minderheitsregierungen die Mechanismen der parlamentarischen Arbeit und brechen die gewohnten Strukturen auf. Selbst wenn sie sich durch feste legislative Bündnisse absichern, führen zusätzliche Verhandlungsebenen zu einer Belebung des politischen Diskurses. Minderheitsregierungen können beim Werben um parlamentarische Mehrheiten einerseits Vorteile aus dem exekutiven Handeln heraus ausspielen und andererseits an die Konsenskultur der Bundesrepublik anknüpfen.

Auf der Ebene der politischen Inhalte existiert seitens der Wähler eine klare Präferenz auf gesellschaftlich breite Konsense, denen sich die Parteien nicht verschließen. Das ist unabhängig von den bisherigen Koalitionsformaten. Maßgeblich dazu beigetragen haben die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat, die oft eine Kooperation von Union und SPD erzwungen haben. Dem steht entgegen, dass im politischen Wettbewerb speziell in den Ländern jene Bipolarität von CDU/CSU einerseits und SPD andererseits dominiert. In einigen Bundesländern (grundsätzlich wohl Schleswig-Holstein und Hessen, temporär auch Berlin und Nordrhein-Westfalen) sind die Differenzen zwischen den beiden prägenden Volksparteien derart groß, dass der Abschluss einer Großen Koalition mehr oder minder ausgeschlossen ist. Wenn daneben aber durch die Arithmetik im Fünfparteiensystem auch alle Optionen einer lagerimmanenten Mehrheitskoalition ausscheiden, bleiben nur Minderheitsregierungen oder komplexe lagerübergreifende Koalitionen übrig. Beides ist mit Risiken und Schwierigkeiten verbunden. Das Parteiensystem muss vor diesem Hintergrund aber ohnehin innovativ tätig werden. Komplexe, lagerübergreifende Regierungen stellen wahrscheinlich für wenig-

tens eine der beteiligten Parteien ein größeres Risiko dar als eine lagerimmanente Minderheitsregierung, die sich ihre Mehrheiten durch Kooperationen im Parlament sichert.

Die Parteien werden lernen müssen, wie sie den politischen Diskurs in einem Fünfparteiensystem mit seinen veränderten Koalitions- und Regierungsformaten organisieren. In Großen Koalitionen und in Minderheitsregierungen besteht gleichermaßen die Gefahr, und wahrscheinlich gilt das ebenso für lagerübergreifende komplexe Koalitionen, dass der politische Diskurs sich in besonderem Maße stark konsensorientiert verhält. Um es noch einmal zu betonen: Dies muss kein Problem für das politische System darstellen. Allerdings darf die Konsenskultur nicht gesellschaftliche Kontroversen übergehen, selbst wenn diese auf Irrationalitäten und Fehleinschätzungen aufbauen. Verhält sich ein Parlament und seine Abgeordneten in diesen Fragen nicht diskursfähig, ist der Raum für verschiedenste populistische Strömungen offen. Hier könnte aber gerade eine Minderheitsregierung belebend wirken. Sie kann nämlich die Debatten im Parlament nicht begrenzen oder steuern wie es eine Mehrheitsregierung kann. Minderheitsregierungen können sich dann im Vergleich mit Mehrheitsregierungen sogar als konfliktfähiger erweisen. Sie müssen jedoch dazu bereit sein, Entscheidungen auf dem Mehrheitswege im Diskurs herbeizuführen und es erdulden, dass Teile des Parlaments, unter Umständen dessen Mehrheit, ihnen die Zustimmung in der einen oder anderen Frage verweigern.

Minderheitsregierungen sind zweifelsfrei für Ausnahmen konzipiert, dann aber funktionieren sie stabil und stellen sich obendrein als handlungsfähig dar. In Punkto Stabilität sind sie komplexen Koalitionen und Großen Koalitionen bislang sogar überlegen. Sie nehmen gerade in den Phasen von Neuorientierungen des Parteiensystems eine ungemein wichtige Funktion ein. Minderheitsregierungen kommen bisher auf, wenn sich Veränderungen im Parteiensystem vollziehen. Erstmals war das der Fall, als der BHE in Erscheinung trat. Später wurden die Grünen und die

PDS in Ostdeutschland darüber in das parlamentarische System integriert. Möglicherweise gilt dies für Die Linke in Westdeutschland in ähnlicher Weise. Hier ist die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen abzuwarten.

Minderheitsregierungen beziehen sich unvermindert auf den Mehrheitsgedanken im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik. Sie nehmen darauf bezogen sogar spezielle Funktionen ein. Die Beispiele aus den Ländern lassen drei Funktionen erkennen, die *Umorientierungsfunktion*, die *Integrationsfunktion* und die *Übergangsfunktion*.

- Die *Umorientierungsfunktion* unterstützt den Lagerwechsel eines kleinen Koalitionspartners. Im Saarland 1975, in Niedersachsen 1976 und in Berlin 1981 ermöglichten Minderheitsregierungen der FDP auf mittlere Sicht eine Änderung ihrer Lagerzuordnung, die ihr unmittelbar nach der Wahl oder zum Zeitpunkt der Investitur der Regierung wegen anderweitiger Zusagen nicht möglich gewesen ist. Für die FDP als Scharnierpartei waren abrupte Wechsel der Koalitionspartner immer heikel, führten mitunter zu beträchtlichen Mitgliederverlusten oder zogen massive Stimmenverluste nach sich (Rudzio 2003: 152; Vorländer 2007). Auch wenn der Umweg über die Minderheitsregierung keine Gewähr dafür bot, dem zu entgehen, so waren Minderheitsregierungen doch hilfreich, diesen Prozess langsamer zu organisieren. Wähler nutzen Minderheitsregierungen, ihre bisherigen politischen Präferenzen zu überdenken. Mithin fördern solche Regierungen offensichtlich die Wechselbereitschaft bei den Wählern. Sie brechen in voller Gänze die politischen Lager auf.
- Die *Integrationsfunktion* ist darauf angelegt, langfristige und neuartige Koalitionen aufzubauen und das dafür erforderliche Vertrauen über eine Minderheitsregierung zu gewinnen. Sie dienen folglich dazu, Parteien, die für Koalitionen bislang als nicht tauglich galten, für eine Regierungsbeteiligung vorzubereiten. Diese Funktion nahm die SPD-Minderheitsregierung in Hessen in den 1980er Jahren ein, als es darum ging, erstmals mit den Grünen ein Bündnis auf Landesebene ab-

zuschließen. Die Integrationsfunktion ist bei der PDS/Die Linke ganz deutlich zu erkennen. Die PDS selbst erhoffte sich von ihrer mittelbaren Regierungsteilhabe in Sachsen-Anhalt und der zwischenzeitlichen Stützung in Brandenburg eine Integration in das Parteienspektrum, was ihr in den ostdeutschen Ländern zwischen 1998 und 2005 gelang. Erst durch die Transformation zu Die Linke und nach ihren Wahlerfolgen zu Lasten der SPD in Westdeutschland ist dieser Prozess wieder etwas ins Stocken geraten beziehungsweise beginnt, wie das hessische Beispiel von 2008 lehrt, in Westdeutschland wieder von Neuem. Dem Zweck der Integration lässt sich auch die CDU/FDP-Minderheitsregierung in Schleswig-Holstein von 1951 zuordnen, die nach dem Bruch der vorherigen BHE/CDU/FDP/DP-Koalition ins Amt gelangte. Hier war der Weg über die Minderheitskoalition der notwendige Zwischenschritt, um die beiden vorherigen Koalitionspartner für eine Erneuerung der Mehrheitskoalition zurück zu gewinnen.

- Die *Übergangsfunktion* ist mit dem reibenslosen Funktionieren des Staatsapparats verknüpft. Sie hält geschäftsführende Regierungen bis zur Bildung einer neuen Regierung oder bis zu (vorgezogenen) Neuwahlen im Amt. Aus der Übergangsfunktion heraus kann eine Minderheitsregierung leicht in die Umorientierungsfunktion oder in eine Integrationsfunktion wechseln. Bei Franz-Josef Röder, Kai-Uwe von Hassel und Holger Börner war zu sehen, dass diese über den langen Weg von der geschäftsführenden Regierung²² zur gestützten und zur tolerierten Minderheitsregierung gelangten. Diese wurden schließlich durch Mehrheitskoalitionen abgelöst. Während Röder dazu die Minderheitsregierung für die Umorientierung der FDP nutzte, war für von Hassel und Börner die Integration der FDP beziehungsweise der Grünen ausschlaggebend.

22 Im Saarland damals „immerwährende“ Regierung.

Obwohl sie eigentlich nur temporär wirken sollten, sind Minderheitsregierungen in der Übergangsfunktion durchaus ein Problem für die Legitimation des politischen Systems. Gilt für das Parlament das Prinzip der Diskontinuität, so ist eine Regierung auf Konstanz und Dauerhaftigkeit angelegt, jedoch in parlamentarischen Systemen notwendigerweise an das Parlament gebunden. Um die Regierungstätigkeit als notwendige Bedingung in einem modernen Staatswesen in Moment der parlamentarischen Krise aufrechtzuerhalten, haben die Verfassungen die Fortführung der Amtsgeschäfte allen Landesregierungen nach ihrem Sturz oder dem Ende ihrer Amtszeit aufgelegt.

Parlamentarischen Demokratien, wie es die deutschen Bundesländer und die Bundesrepublik in Gänze sind, fühlen sich sichtbar unwohl, wenn Regierungen im Amt sind, die nicht vom jeweiligen Parlament gewählt worden sind oder nicht deren Vertrauen genießen. In der Abwägung beider Güter kommen die Verfassungen der Bundesländer zu sehr unterschiedlichen Schlussfolgerungen, unter welchen Bedingungen sie die Funktionsweise des Staatswesens zwischenzeitlich über die Bindung an eine parlamentarische Mehrheit stellen. Sie akzeptieren entweder grundlegend Minderheitsregierungen als eine Möglichkeit, eine wenigstens relative demokratische Legitimation herzustellen, oder sie müssen geschäftsführende Regierungen billigen. Während sie für ersteres klare Spielregeln und Verfahrensweisen beschließen können, fällt es ihnen notwendigerweise besonders schwer, letzteres zu ertragen. Wenn es zu Minderheitsregierungen kommt, ziehen es die Verfassungen der Länder tendenziell vor, diese in irgendeiner Form an den jeweils aktuellen Landtag zu binden als an das Votum eines vorhergehenden Landtags. Minderheitsregierungen gelangen auf Grund spezifischer mehrheitsbildender Absprachen oder durch besondere verfassungsrechtliche Vorschriften ins Amt. Demgegenüber basieren geschäftsführende Regierungen auf einer Investitur durch das vorhergehende Parlament, das mit der Neuwahl seine Aufgabe erfüllt hat. Das neu gewählte Parlament als dessen neue legitimierte Vertretung hätte also niemals die amtierende Regierung

ins Amt gewählt. Zugleich besitzt es keine Mehrheiten, die amtierende Regierung abzulösen. Dieses Dilemma besteht besonders in Hessen, wo das sonst mögliche einfache Misstrauensvotum auf einmal ins Leere läuft. Dem ist wiederum entgegen zu halten, dass Hessen eben eine absolute Mehrheitsfixierung hat und mithin eine geschäftsführende Regierung der einzige Weg ist, die Regierungstätigkeit fortzuführen, wenn der Landtag zur Investitur noch nicht in der Lage ist, er aber eine Auflösung nicht anstrebt.

Allerdings stellt es sich dort als problematischer dar, wo die Regierungsbildung der Mehrheitsfähigkeit übergeordnet, der Sturz einer quasi geschäftsführenden Regierung aber nur mit absoluter Mehrheit möglich ist. Diese „immerwährenden“ Landesregierungen sind durch Verfassungsnovellen mittlerweile weitgehend abgeschafft, zumeist nachdem besondere Mehrheitsverhältnisse in den Landtagen Pattsituationen ergeben haben. Neben Rheinland-Pfalz hält nur noch Berlin noch an der Fiktion einer immerwährenden Regierung fest. Anders als Rheinland-Pfalz steckt Berlin aber nicht in dem gleichen Dilemma wie Hessen und einst Schleswig-Holstein und das Saarland. Das Abgeordnetenhaus hat durch das einfache Misstrauensvotum ein Korrektiv, was es dem Landtag ermöglicht, wenigstens die Regierung zu stürzen, um hinterher gegebenenfalls mit relativer Mehrheit eine neue zu installieren.

Alle drei Funktionen zeigen auf, dass Minderheitsregierungen bislang immer in Hinblick auf die Wiederherstellung einer Mehrheitskonstellation gerichtet waren. Dieses entspricht damit der in den Verfassungen festgelegten Form des positiven Parlamentarismus und der Tradition der politischen Kultur in Deutschland. Allerdings zeigt sich auch: Die Zeiträume, innerhalb derer sich Minderheitsregierungen bislang im Amt halten konnten, variieren durchaus. Minderheitskabinette sind also in dieser Perspektive Aufforderungen an die im Parlament vertretenen Kräfte, die Mehrheitsfähigkeit wiederherzustellen.

Trotzdem ist nicht ausgemacht, dass sich diese Lesart ändert. Die bisherige politische Kultur ist an die Strukturen des Vierparteiensystems mit seinen gemäßigt bipolaren Lagern gebunden. Wenn Minderheitsregierungen öfter auftauchen, könnte sich dieses verändern. Das „Magdeburger Modell“ hat schon bewiesen, dass eine Minderheitsregierung über zwei volle Legislaturperioden bestehen kann und sie sich zudem zwischenzeitlich für die führende Regierungspartei überaus positiv auswirkt. Im Fünfparteiensystem könnten Minderheitsregierungen jedenfalls eine weitere Form der Regierungsbildung ermöglichen, wahrscheinlich eher auf der Länder- als auf der Bundesebene. Die Verfassungen der Länder lassen dieses jedenfalls nicht nur zu, vielmehr bieten sie teilweise ein reichhaltiges Reservoir an Instrumenten, damit Minderheitsregierungen politischen Spielraum besitzen. Dieses wird sicherlich nicht die Exekutivlastigkeit der Landespolitik aufheben, könnte sie aber diskursfähiger werden lassen.

Es wird insgesamt vor allem abzuwarten sein, wie sich Die Linke im Parteiensystem etabliert und verhält. Sollte diese sich fest in Koalitionen einbinden lassen, würde sich im Regierungssystem eher die bisherige Lagerstruktur fortschreiben lassen, dann jedoch in komplexen Koalitionen. Sollte es jedoch nicht möglich sein – aus welchen Gründen auch immer – feste Regierungsbündnisse mit ihr einzugehen, könnten Minderheitsregierungen als zusätzliche Option an Bedeutung gewinnen. In diesem Fall stellen Minderheitsregierung eine Möglichkeit dar, das Sperrpotenzial der Partei zu neutralisieren. Dieses scheint die Lehre aus der Regierungsbildung in Nordrhein-Westfalen zu sein. Zumindest auf der Ebene der Bundesländer, in denen ja neue Formen der Koalitionen zumeist getestet wurden, sind die Voraussetzungen für Minderheitsregierungen dazu zum Teil recht günstig.

Abkürzungen

BadVerf	Verfassung des Landes Baden
BadVerf (1919)	Gesetz, die badische Verfassung betreffend
BaWüVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
BayVerf (1919)	Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
BremVerf	Verfassung der Freien Hansestadt Bremen
DepG	Deputationengesetz Bremen
GG	Grundgesetz
GO-BB	Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft
GO-BLT	Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags
GO-LTH	Geschäftsordnung des Hessischen Landtags
GO-SLT	Geschäftsordnung des sächsischen Landtags
HHSenG	Senatsgesetz Hamburg
HHVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen
MVVerf	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung
NRWVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
PreußVerf	Verfassung des Freistaates Preußen
RhPfVerf	Verfassung für das Land Rheinland-Pfalz
SaarlVerf	Verfassung des Saarlands
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SAVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalts
SHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
ThürVerf	Verfassung des Freistaates Thüringen
vorlLSth	Vorläufige Landessatzung für das Land Thüringen
vorlNdsVerf	Vorläufige Niedersächsische Verfassung
vorlStGG	Gesetz über die vorläufige Ausübung der Staatsgewalt im südwestdeutschen Bundesland
VvB	Verfassung von Berlin
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WüBaVerf	Verfassung für Württemberg-Baden
WüVerf	Verfassung Württembergs

Literatur

- Alemann, Ulrich von 1996: Parlamentarismus, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, München/Zürich, S. 492-498.
- Axelrod, Robert 1970: Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics, Chicago.
- Bräuninger, Thomas/Debus, Marc 2008: Der Einfluss von Koalitionsausagen, programmatischen Standpunkten und der Bundespolitik auf die Regierungsbildung in den deutschen Ländern, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 2/2008, S. 309-338.
- Becker, Kurt 1976: Wieviel Macht soll der Bundespräsident haben?, in: Die Zeit, 19.11.1976.
- Beier, Gerhard 1989: SPD Hessen, Chronik 1945 bis 1988, Bonn.
- Beyme, Klaus v. 1970: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München.
- Beyme, Klaus v. 1999: Die parlamentarische Demokratie, Entstehung und Funktionsweise 1789-1999, 3. völlig neubearbeitete Auflage, Opladen/Wiesbaden.
- Birsl, Ursula 2010: Chance für mehr Demokratie, in: Frankfurter Rundschau, 5.7.2010.
- Blumenthal, Julia v. 2004: Freie und Hansestadt Hamburg: Das letzte Feierabendparlament, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden, S. 195-224.
- Bommarius, Christian 2009: Das Grundgesetz, Eine Biographie, Berlin.
- Brümmer, Ulrich H. 2006: Parteiensystem und Wahlen in Sachsen, Wiesbaden.
- Budge, Ian/Keman, Hans 1990: Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in 20 States, Oxford.

- Christiansen, Peter Munk/Togeby, Lise 2006: Power a Democracy in Denmark: Still a Viable Democracy, in: Scandinavian Political Studies, Nr. 1/2006, S. 1-24
- Dästner, Christian 2002: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Stuttgart, 2. Auflage.
- Danker, Uwe 1999: Die Jahrhundert-Story, Band 3, Flensburg.
- David, Klaus 2004: Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Kommentar, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden, 2. Auflage.
- Decker, Frank 1996: STATT Reformen: Protest PARTEI, Aufstieg und Fall der Hamburger STATT-Partei, in Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/1996, S. 229-242.
- Decker, Frank 2004: Das parlamentarische System in den Ländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50-51/2004, S. 3-9.
- Decker, Frank 2007: Die Bundesrepublik auf der Suche nach neuen Koalitionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 35-36/2007, S. 26-33.
- Decker, Frank 2009a: Veränderungen in der Parteienlandschaft, in: Der Bürger im Staat, Heft 2/2009, S. 74-81.
- Decker, Frank 2009b: Koalitionsaussagen der Parteien vor Wahlen. Eine Forschungsskizze im Kontext des deutschen Regierungssystems, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/2009, S. 431-453.
- Decker, Frank/Hartleb, Florian 2007: Statt Partei Die Unabhängigen (Statt Partei), in: Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden, S. 404-411.
- Degenhart, Christoph 2000: Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 16. Auflage, Heidelberg.
- Diepgen, Eberhard 2005: Nachwort: Keine Angst vor Minderheitsregierungen, in: Thomas, Sven 2005: Die informelle Koalition, Richard von Weizsäcker und die Berliner CDU-Regierung (1981-1983), Wiesbaden, S. 117-120.

- Dietsche, Hans-Jörg 2007: Südschleswigscher Wählerverband (SSW), in: Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden, S.411-419.
- Dörries, Bernd 2010: Die Angst vor einer kurzen Amtszeit, in: Süddeutsche Zeitung, 14.7.2010.
- Drapatz, Bernhard/Oppelland, Torsten 1996: Regierung und Verwaltung, in: Schmitt, Karl (Hrsg.), Thüringen, Eine politische Landeskunde, Weimar/Köln/Wien, S. 20-36.
- Dreihaus, Hans-Joachim in Dreihaus, Hans-Joachim (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Taschenkommentar, Baden-Baden, 3. Auflage.
- Dobner, Petra 2004: Der Landtag von Sachsen-Anhalt, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden, S. 417-446.
- Eckardt, Hans Wilhelm 2002: Von der privilegierten Herrschaft zur parlamentarischen Demokratie, Die Auseinandersetzung um das allgemeine und gleiche Wahlrecht in Hamburg, Hamburg.
- Eilfort, Michael 2004: Im Südwesten ticken die Uhren anders und doch im Takt, in: Eilfort, Michael (Hrsg.), Parteien in Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 11-36.
- Eith, Ulrich 2010: Volksparteien unter Druck, Koalitionsoptionen, Integrationsfähigkeit und Kommunikationsstrategien nach der Übergangswahl 2009, in: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2009, Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden, S. 117-129.
- Eith, Ulrich/Schlipphak, Bernd 2006: Das politische System Baden-Württembergs: Regierungsbildung, parlamentarische Kontrolle und Volksbegehren, in: Weber, Reinhold/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Baden-Württemberg. Gesellschaft, Geschichte, Politik, Stuttgart, S. 90-107.
- Esche, Falk/Hartmann, Jürgen 1990: Hamburg, in: Esche, Falk/Hartmann, Jürgen (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt/New York, S. 201-235.

- Ewert, Stefan/Jahn, Detlef/Buchstein, Hubertus 2004: Landesparlamentarismus in Mecklenburg-Vorpommern, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden, S. 251-276
- Fehrle, Brigitte 2010: Krafts riskantes Experiment, in: Berliner Zeitung, 18.6.2010.
- Feist, Ursula/Hoffmann, Hans-Jürgen 1994: Die Hamburger Bürgerschaftswahl vom 19. September 1993: Rundumangriff auf die Etablierten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/1994, S. 217-234.
- Feldkamp, Michael F. 1998: Der Parlamentarische Rat 1948-49, Göttingen.
- Fikentscher, Rüdiger 1999: Erfahrungen mit der PDS-tolerierten rot-grünen Minderheitskoalition in Sachsen-Anhalt 1994-1998, in: Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hrsg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen, Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, S. 236-243.
- Finkelnburg, Michael 1982: Die Minderheitsregierung im deutschen Staatsrecht, Berlin/New York.
- Franke, Daniela 2001 in Grimm, Christoph/Caesar, Peter (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, Baden-Baden.
- Friedrich, Manfred 1990: Geschichtliche Grundlagen des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland, in: Esche, Falk/Hartmann, Jürgen (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt/New York, S. 23-36.
- Friese, Ulrike 2005: Die Regionen Sachsen-Anhalts – Historische Traditionen und aktuelle Problemlagen im Überblick, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Mentalitäten, Traditionen und regionale Wirtschaftsentwicklung in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, Bonn, S. 14-23.
- Gamson, William 1961: A Theory of Coalition Formation, in: American Sociological Review, S. 373-382.
- Gebauer, Klaus-Eckart 2001 in: Grimm, Christoph/Caesar, Peter (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, Baden-Baden.

- Glüsing, Jens 1989: Kurzgehalten an der Leine, in: Die Zeit, 22.9.1989.
- Goebels, Wilfried 2010: Schule: FDP will Rot-Grün helfen, in: Aachener Zeitung, 1.9.2010.
- Grabenstößer, Michael 2008: Parlament will mehr Macht, in: Frankfurter Rundschau, 3.6.2008.
- Gramm, Christof/Pieper, Stefan 2010: Grundgesetz, Bürgerkommentar, Bonn.
- Grawert, Rolf 2008: Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Wiesbaden, 2. Auflage.
- Grebing, Helga 2007: Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, Von der Revolution 1848 bis ins 21. Jahrhundert, Berlin.
- Grunden, Timo 2009: Politikberatung im Innenhof der Macht, Zu Einfluss und Funktionen der politischen Berater deutscher Ministerpräsidenten, Wiesbaden.
- Görtemaker, Manfred 1999: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Von der Gründung bis zur Gegenwart, Frankfurt am Main/Wien.
- Haas, Melanie/Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar 2008: Die Parteien und Parteiensysteme der Bundesländer – Eine Einführung, in: Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 9-38.
- Hagebölling, Lothar 1996: Niedersächsische Verfassung, Kommentar, Wiesbaden.
- Hartleb, Florian 2005: Rechtspopulistische Parteien, Sankt Augustin, 54 Seiten, http://www.kas.de/wf/doc/kas_6380-544-1-30.pdf?070807143237 (21.9.2010).
- Hartleb, Florian 2007: Schill-Partei (Partei Rechtsstaatlicher Offensive), in: Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, S. 374-381.

- Hartwich, Hans-Hermann 1995: Land (Freie und Hansestadt) Hamburg, in: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch des politische Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 2. Auflage, S. 292-295.
- Heims, Hans-Jörg 2010: Zum Jagen getragen, in: Süddeutsche Zeitung, 18.6.2010.
- Heinrich, Roberto 2008: Das Parteiensystem Schleswig-Holsteins, Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 431-451.
- Helms, Ludger 2010: Lernen von Österreich? Parteienwettbewerb und Regierungsbildung im Zerrspiegel der Alpenrepublik, in: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2009, Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden, S. 149-166.
- Hennis, Wilhelm 1999: Regieren im modernen Staat, Politikwissenschaftliche Abhandlungen I, Tübingen.
- Hermes, Georg 2006 in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, Artikel 20-82; 2. Auflage.
- Herzog, Roman 1983: Artikel 63, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman, Bd. 5: Artikel 54-Artikel 85.
- Herzog, Roman 2000: Strukturmängel der Verfassung?, Erfahrungen mit dem Grundgesetz, Stuttgart/München.
- Herzog, Roman 2008: Eine fundamentale Änderung unseres Regierungssystems, in: Süddeutsche Zeitung, 6.3.2008.
- Hesselberger, Dieter 1995: Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung, Bonn, 9. Auflage.
- Hessisches Statistisches Landesamt: Landtagswahlen in Hessen 1946-2009, <http://web.statistik-hessen.de/themenauswahl/wahlen/daten/ltw03/landtagswahlen-zeitreihe-seit-1946/index.html> (6.8.2010).
- Hinkel, Klaus Reinhard 1999: Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, Wiesbaden.

- Holtmann, Everhard/Boll, Bernhard 1995: Sachsen-Anhalt, Eine politische Landeskunde, Opladen.
- Holtmann, Everhard 2003: Die sachsen-anhaltische Landtagswahl vom 21. April 2002. Bürgervotum gegen das Tolerierungsbündnis von SPD und PDS, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2003, S. 41–60.
- Holtmann, Everhard 2008: Das Parteiensystem Sachsen-Anhalts, in: Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 409-429.
- Höppner, Reinhard 2003: Acht unbequeme Jahre, Innenansichten des Magdeburger Modells, Halle/Saale.
- Horst, Patrick 2008: Das Parteiensystem Hamburgs, in: Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 217-246.
- Hunsicker, Stefan/Schroth, Yvonne 2010: Die Große Koalition aus Sicht des Wählers, in: Seemann, Wenke/Bukow, Sebastian (Hrsg.), Die Große Koalition, Regierung-Politik-Parteien 2005-2009, Wiesbaden, S. 336-356.
- Ipsen, Jörn 2009: Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, Köln, 24. Auflage.
- Ismayr, Wolfgang 1999: 50 Jahre Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/99, S. 14-26.
- Ismayr, Wolfgang/Kral, Gerhard 1990: Bayern, in: Esche, Falk/Hartmann, Jürgen (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt/New York, S. 91-131.
- Jahn, Detlef 2002: Das politische System Skandinaviens, in: Jahn, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.), Politische Systeme und Beziehungen im Ostseeraum, München, S. 33-56.
- Jesse, Eckhard 1998: Koalitionsveränderungen 1949 bis 1994: Lehrstücke für 1998?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/1998, S. 460-477.

- Jesse, Eckhard 1999: Koalitionen in den neuen Bundesländern, Varianten, Veränderungen, Versuchungen, in: Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hrsg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitions politik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden, S. 146-168.
- Jun, Uwe 1994: Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern, Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildungen auf Länderebene seit 1949, Opladen.
- Jun, Uwe 2005: Auf dem Weg zur Großen Koalition: Regierungsbildung in Deutschland 2005, in: Tenscher, Jens/Batt, Helge (Hrsg.), 100 Tage Schonfrist, Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition, Wiesbaden, S. 27-53.
- Junge, Christian 2008: Bündnis 90/Die Grünen in Brandenburg, in: Lempp, Jakob (Hrsg.), Parteien in Brandenburg, Berlin, S. 151-170.
- Kaina, Viktoria/Kropp, Sabine 2004: Der Thüringer Landtag, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden, S. 477-504.
- Kielmannsegg, Peter Graf 2002: Mehrheiten sind nicht mehr garantiert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.8.2002.
- Kielmannsegg, Peter Graf 2004: Das geteilte Land, Deutschland 1945-1990, Reihe Siedler Deutsche Geschichte, München.
- Kirchheimer, Otto 1965: Der Wandel des westeuropäischen Partei systems, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 1/1965, S. 20-41.
- Kißener, Michael 2006: Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, Wege zur Integration eines „Nachkriegsbundeslandes“, Karlsruhe.
- Kister, Kurt 2005: Was macht Schröder?, in: Süddeutsche Zeitung, 10.10.2005.
- Klatt, Johanna/Walter, Franz 2009: Politik und Gesellschaft am Ende der Zweiten Großen Koalition – und was folgt?, Konklusion und Ausblick, in: Butzlaff, Felix/Harm, Stine/Walter, Franz (Hrsg.), Patt oder Gezeitenwechsel?, Deutschland 2009, Wiesbaden, S. 295-322.

- Klecha, Stephan 2007a: Europas Sozialpolitik als schwieriger Aushandlungsprozess, Akteure und Handlungsoptionen unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik, Bonn.
- Klecha, Stephan 2007b: Rudolf Scharping. Opfer eines Lernprozesses, in: Forkmann, Daniela/Richter, Saskia (Hrsg.), *Gescheiterte Kanzlerkandidaten*, Wiesbaden, S. 323-355.
- Klecha, Stephan/Munimus, Bettina/Weimann, Nico 2008: Hessens Ministerpräsidenten im Profil, Bürgernahe Landesväter und pragmatische Regierungschefs, in: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.), *Parteien und Parteiensystem in Hessen, Vom Vier- zum Fünfparteiensystem*, Wiesbaden, S. 284-312.
- Klein, Markus/Falter, Jürgen W. 2003: *Der lange Weg der Grünen, Eine Partei zwischen Protest und Regierung*, München.
- Kleiner, Hubert 2008: Die Grünen in Hessen, in: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.), *Parteien und Parteiensystem in Hessen, Vom Vier- zum Fünfparteiensystem*, Wiesbaden, S. 161-183.
- Koch-Baumgarten, Sigrid 2004: Der Landtag von Rheinland-Pfalz: Vom Entscheidungsträger zum Politikvermittler?, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: *Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen*, Wiesbaden.
- König, Jens 2008: Deutschland wird italienischer, Eine Betrachtung der neuen deutschen Farbenlehre, <http://www.boell.de/demokratie/parteiendemokratie-3165.html> (21.9.2010)
- König, Thomas/Mäder, Lars 2008: Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 3/2008, S. 438-463.
- Kohler, Friedemann 2010: Koch regierte ein Jahr mit hessischen Verhältnissen, in: *Bonner General-Anzeiger*, 16.6.2010.
- Korte, Heinrich/Rebe, Bernd 1986: *Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen*, Göttingen, 2. Auflage.

- Korte, Karl-Rudolf/Florack, Martin/Grunden, Timo 2006: Regieren in Nordrhein-Westfalen, Strukturen, Stile und Entscheidungen 1990 bis 2006, Wiesbaden.
- Korte, Karl-Rudolf 2009a: Neue Qualität des Parteienwettbewerbs im „Superwahljahr“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 38/2009, S. 3-8.
- Korte, Karl-Rudolf 2009b: Die Bundestagswahlen 2005 als critical elections, in: Der Bürger im Staat, Heft 2/2009, S. 68-73.
- Koß, Michael/Spier, Tim 2008: Das Parteiensystem Niedersachsens, in: Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 29-314
- Kropp, Sabine 2001: Regieren in Koalitionen: Handlungsmuster und Entscheidungsmuster in deutschen Länderregierungen, Wiesbaden.
- Kropp, Sabine/Schüttemayer, Suzanne S./Strum, Roland 2002: Koalitionen in West- und Osteuropa, Theoretische Überlegungen und Systematisierung des Vergleichs, in: Kropp, Sabine/Schüttemayer, Suzanne S./Strum, Roland (Hrsg.), Koalitionen in West- und Osteuropa, Opladen 2002, S. 7-41.
- Kunstmann, Bernd/Haas, Michael/Bartlitz, Michael/Baumann-Hasske, Harald 1993: Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentierte Textausgabe, Berlin.
- Lange, Klaus 1997: Rechtsprechung zur Hessischen Verfassung, in: Heidenreich, Bernd/Böhme, Klaus (Hrsg.), Hessen, Verfassung und Politik, Stuttgart/Berlin/Köln, S. 344-364.
- Laufer, Heinz 1992: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Laver, Michael J./Schofield, Norman 1990: The Politics of Coalition in Europe, Oxford.
- Leiserson, Michael 1968: Factions and coalitions in on-party Japan: an interpretation based on the theory of games, in: American Political Review, S. 770-787.

- Ley, Richard 2010: Die Wahl der Ministerpräsidenten in den Bundesländern. Rechtslage und Staatspraxis, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/2010, S. 390-420.
- Liesegang, Helmuth C. F. 1983 in: Münch, Ingo v., Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Artikel 21 bis Artikel 69), München.
- Loewenstein, Karl 1959: Verfassungslehre, Tübingen.
- Lorenz, Astrid 2010: Schutz vor der Mehrheitstyrannie?, Parlamentarische Opposition, Bundesverfassungsgericht und Bundespräsident als Kontrolleure der Zweidrittelmehrheit, in: Seemann, Wenke/Bukow, Sebastian (Hrsg.), Die Große Koalition, Regierung-Politik-Parteien 2005-2009, Wiesbaden, S. 59-84.
- Lhotta, Roland/Ketelhut, Jörn 2004: Bremen: Parlamentarismus im Zweistädte-Staat, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden, S. 169-194.
- Lindner, Josef Franz 2009 in Lindner, Josef Franz/Most, Markus/Wolff, Heinrich Amadeus, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, München.
- Linhart, Eric/Huber, Sascha 2009: Der rationale Wähler in Mehrparteiensystemen: Theorie und experimentelle Befunde, in: Henning, Christian/Linhart, Eric/Shikano, Susumu (Hrsg.), Parteienwettbewerb, Wählerverhalten und Koalitionsbildung, Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Urban Pappi, Baden-Baden, S. 133-159.
- Litten, Rainer 2007 in Litten, Rainer/Wallerath, Konstantin (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Baden.
- Lübker, Malte/Schüttemayer, Suzanne S. 2004: Der Brandenburgische Landtag, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden, S. 137-168.
- March, Luke 2008: Parteien links der Sozialdemokratie in Europa, Vom Marxismus zum Mainstream, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05817.pdf> (9.9.2010).

- März, Peter 2006: Ministerpräsidenten, in: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Landespolitik in Deutschland, Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder, Wiesbaden, S. 148-184.
- Maletzke, Erich/Volquartz, Klaus o.J. [1985]: Der schleswig-holsteinische Landtag, Zehn Wahlperioden im Haus an der Förde, Kiel.
- Mann, Günter 1990: Niedersachsen, in: Esche, Falk/Hartmann, Jürgen (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt/New York, S. 273-307.
- Mann, Thomas 2002 in: Löwer, Wolfgang/Tettinger, Peter J., Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden.
- Maurer, Volkhard 1991: Verfassung des Landes, in: Bretzinger, Otto N. (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Baden-Württemberg, Baden-Baden, S. 19-89.
- Meder, Theodor 1992: Die Verfassung des Freistaats Bayern, Handkommentar, Stuttgart/München/Hannover/Berlin.
- Medick, Veit/Wittrock, Philipp 2010: Das Düsseldorfer Wackel-Modell, Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,701480,00.html> (15.9.2010).
- Meffert, Michael F./Gschwend, Thomas 2009: Strategisches Wählen in Mehrparteiensystemen: ein Gruppenexperiment, in: Henning, Christian/Linhart, Eric/Shikano, Susumu (Hrsg.), Parteienwettbewerb, Wählerverhalten und Koalitionsbildung, Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Urban Pappi, Baden-Baden, S. 107-132.
- Meisner, Matthias 2010: Rot-rot-grünes Dümpeln, in: Der Tagesspiegel, 22.9.2010.
- Meissner, Claus 1997: Die Staatsregierung, in: Degenhart, Christoph/Meissner, Claus (Hrsg.), Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden, S. 325-356.
- Merseburger, Peter 2002: Willy Brandt 1913-1992, Visionär und Realist, Frankfurt am Main/Zürich/Wien.

- Meyer, Peter Ulrich 2004: Deputationen, Wissen ist Macht, in: Hamburger Abendblatt, 29.5.2004.
- Mielke, Siegfried/Bräuer, Christian 2004: Landesparlamentarismus in Schleswig-Holstein: Vom disziplinierten Parlamentarismus zur Parlamentsregierung, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden, S. 447-476.
- Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden.
- Möllers, Christoph 2008: Demokratie, Zumutungen und Versprechen, Bonn.
- Moser-Praefcke, Tanja 2005: Wahl ohne Sieger, Das Patt im Saarland nach der Wahl 1975, St. Ingbert.
- Müller, Wolfgang C./Ström, Kaare 2000: Conclusion, Coalition Governance in Western Europe, in: Müller, Wolfgang, Ström, Kaare (Hrsg.), Coalition Governments in Western Europe, Oxford, S. 559-592.
- Neu, Viola 2001: SPD und PDS auf Bundesebene: Koalitionspartner im Wartestand?, Sankt Augustin, http://www.kas.de/wf/doc/kas_47-544-1-30.pdf?041111085244 (21.9.2010).
- Neumann, Heinzgeorg 1987: Die Vorläufige Niedersächsische Verfassung, Stuttgart/München/Hannover, 2. Auflage.
- Neumann, Heinzgeorg 1996: Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Kommentar, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden.
- Neumann, Heinzgeorg 2000: Die Niedersächsische Verfassung, Handkommentar, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden.
- Neumann, Manfred J. 2000 in Pfennig, Gero/Neumann, Manfred J. (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, Berlin/New York.
- Niedermayer, Oskar 2001: Nach der Vereinigung: Der Trend zum fluiden Fünfparteiensystem, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 107-127.

- Niedermayer, Oskar 2010: Von der Zweiparteiendominanz zum Pluralismus: Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems im westeuropäischen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 1/2010, S. 1-13.
- Nolte, Martin 2006 in Caspar, Johannes/Ewer, Wolfgang/Nolte, Martin/Waack, Hans-Jochen, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, Kiel.
- o.V. 1970: Reiner Tisch, in: Der Spiegel, 6.4.1970, S. 102
- o.V. 1994: FDP – Beschränkte Mitarbeit nach Parlamentsauflösung, in: Berliner Zeitung, 7.4.1994.
- o.V. 1996: Linker Druck und roter Nebel, in: Der Spiegel, 2.12.1996.
- o.V. 2005: Rufe nach großer Koalition werden lauter, in: sueddeutsche.de, 18.3.2005, <http://www.sueddeutsche.de/politik/nach-wahldebakel-fuer-simonis-rufe-nach-grosser-koalition-werden-lauter-1.887237> (22.9.2010).
- o.V. 2010a: Rüttgers wirbt für das „Projekt große Koalition“, in: Frankfurter Rundschau, 26.5.2010.
- o.V. 2010b: NRW-CDU stützt rot-grüne Kohlepolitik, in: Rheinische Post, 28.7.2010.
- Oberndörfer, Dieter/Mielke, Gerd/Eith, Ulrich 2009: Vom Zweieinhalb-zum Fünf-Parteiensystem: neue Bündnisse oder alte Lage, in: Liedhegener, Antonius/Oppelland, Torsten (Hrsg.), Parteiendemokratie in der Bewährung, Festschrift für Karl Schmitt, Baden-Baden, S. 257-269.
- Oeltzen, Anne-Kathrin 2008: Die SPD in Brandenburg, in: Lempp, Jakob (Hrsg.), Parteien in Brandenburg, Berlin, S. 59-89.
- Patzelt, Werner 2006: Länderparlamentarismus, in: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Landespolitik in Deutschland, Grundlagen-Strukturen-Arbeitsfelder, Wiesbaden, S. 108-129.
- Paudtke, Bernt 2005: Das mehrheitsunfähige Parlament im Verfassungssystem des Grundgesetzes, Frankfurt am Main/Berlin/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Wien.

- Pieroth, Bodo 1992 in: Jarass, Hans/Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, München.
- Poguntke, Thomas 2001: Parteiorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland: Einheit in der Vielfalt, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.), Parteidemokratie in Deutschland, Bonn, S. 253-273.
- Prantl, Heribert 2008: Fünfparteienland, in: Süddeutsche Zeitung, 1.2.2008.
- Pressestelle der Landesregierung Schleswig-Holstein 1989: Schleswig-Holstein. Ein Lesebuch, Kiel.
- Probst, Lothar 2008: Das Parteiensystem in Bremen, in: Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 193-215.
- Probst, Lothar 2010: Wird das deutsche Parteiensystem „europäischer“?, Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems im europäischen Vergleich, in: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2009, Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden, S. 167-183.
- Puhl, Thomas 1986: Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz, Berlin.
- Reich, Andreas 2004: Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Kommentar, Bad Honnef, 2., völlig neubearbeitete Auflage.
- Reichart-Dreyer, Ingrid 2008: Das Parteiensystem Berlins, in: Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 147-166.
- Renzsch, Wolfgang 2002: Landtagswahlen 2002: Zum Verhältnis von Bundestags-, Europa- und Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt, in: Roy, Klaus-Bernhard (Hrsg.), Wahlen 2002 in Sachsen-Anhalt, Ausgangsbedingungen, Handlungsrahmen, Entscheidungsalternativen, Magdeburg, S. 9-17.

- Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan 1997: Große Koalition oder Minderheitsregierung: Sachsen-Anhalt als Zukunftsmodell des parlamentarischen Regierungssystems in den neuen Bundesländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/97, S. 391-407.
- Reutter, Werner 2004: Das Abgeordnetenhaus von Berlin: Ein Stadtstaatenparlament im Bundesstaat, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden, S. 111 -136.
- Reutter, Werner 2005: Vertrauensfrage und Parlamentsauflösung. Anmerkungen zur verfassungspolitischen Debatte und zur Verfassungspraxis in den Ländern, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 4/2005, S. 655-673.
- Reutter, Werner 2008: Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie, Opladen/Farmington Hills.
- Reutter, Werner 2010: "Grand Coalition State", Große Koalition und Föderalismusreform, in: Seemann, Wenke/Bukow, Sebastian (Hrsg.), Die Große Koalition, Regierung-Politik-Parteien 2005-2009, Wiesbaden, S. 85-101.
- Riescher, Giesela/Gebauer, Bernt: Der baden-württembergische Landtag, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden, S. 53-77.
- Riker, William H. 1962: A Theory of Political Coalitions, New Haven.
- Rommelfanger, Ulrich 1996: Das Werden des Freistaates Thüringen, in: Schmitt, Karl (Hrsg.), Thüringen, Eine politische Landeskunde, Weimar/Köln/Wien, S. 20-36.
- Roth, Reinhold 1990: Bremen, in: Esche, Falk/Hartmann, Jürgen (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt/New York, S. 171-199.
- Rudzio, Wolfgang 2003: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 6. Auflage.

- Saalfeld, Thomas 2010: Die Stabilität von Koalitionsregierungen im europäischen Vergleich: Empirische Befunde und institutionelle Erklärungsansätze, in: Schrenk, Klemens H./Soldner, Markus (Hrsg.), Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden, S. 499-523.
- Schacht, Konrad 2008: Alte Regierungskunst im politischen Umbruch. Die Ära Börner, in: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.), Parteien und Parteiensystem in Hessen, Vom Vier- zum Fünfparteiensystem, Wiesbaden, S. 313-331.
- Scharpf, Fritz W. 2006: Interaktionsformen, Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Wiesbaden.
- Schenke, Wolf-Rüdiger 1987: Die Auflösung des Landtags durch eine geschäftsführende Landesregierung nach schleswig-holsteinischem Verfassungsrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift, Heft 51/1987, S. 3235-3239.
- Schieren, Stefan 1999: Die Landtagswahl in Sachsen-Anhalt vom 26. April 1998, „Magdeburger Modell“ mit einigen Mängeln, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1/1999, S. 56-78.
- Schiller, Theo 2004: Der Hessische Landtag, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden., S. 225-250.
- Schirmer, Roland 2008: Die Linke in Brandenburg, Lempp, Jakob (Hrsg.), Parteien in Brandenburg, Berlin, S. 125-150.
- Schissler, Jakob 2008: Politische Kultur in Hessen im Wandel, in: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.), Parteien und Parteiensystem in Hessen, Vom Vier- zum Fünfparteiensystem, Wiesbaden, S. 56-73.
- Schmidt, Helmut 1994: Das Jahr der Entscheidung, Berlin.
- Schmidt, Manfred G. 2008: Demokratietheorien, Eine Einführung, Wiesbaden, 4. Auflage.

- Schmidt, Manfred G. 2010: Das politische System Deutschlands, Bonn.
- Schneider, Herbert 2001a: Parteien in der Landespolitik, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 385-405.
- Schneider, Herbert 2001b: Ministerpräsidenten, Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus, Opladen.
- Schniewind, Aline 2008: Regierungen, in: Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.), Die Demokratie der deutschen Bundesländer, Politische Institutionen im Vergleich, Opladen/Farmington Hills, S. 111 - 160.
- Scholz, Günther/Süskind, Martin E. 2004: Die Bundespräsidenten, Von Theodor Heuss bis Horst Köhler, München.
- Schöppner, Klaus-Peter 2009: Neue Koalitionsstrategien braucht das Land, Nur die Rücksichtnahme auf Werte- und Einstellungsprofile der Wähler kann den Wählerfrust über das „Alles-ist-möglich-Syndrom“ der Parteien bei Koalitionsverhandlungen verhindern, in: Kronenberg, Volker/Mayer, Tilman (Hrsg.), Volksparteien: Erfolgsmodell für die Zukunft?, Konzepte, Konkurrenzen und Konstellationen, Freiburg im Breisgau, S. 259-276.
- Schröder, Gerhard 2007: Entscheidungen, Mein Leben in der Politik, Hamburg.
- Schroeder, Wolfgang/Albert, Florian/Neumann, Arijana 2008: Die hessische Landtagswahl 2008, in: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.), Parteien und Parteiensystem in Hessen, Vom Vier- zum Fünfparteiensystem, Wiesbaden, S. 27-55.
- Schümer, Anne-Louise 2006: Die Stellung des Ministerpräsidenten in den Bundesländern im Vergleich, Frankfurt am Main/Berlin/Berlin/Bru-xelles/New York/Oxford/Wien.
- Schüttemeyer, Susanne S. 2010: Politische Führung im Parlament, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2-3/2010, S. 15-21.

- Seemann, Wenke/Bukow, Sebastian 2010: Große Koalitionen in Deutschland, in: Seemann, Wenke/Bukow, Sebastian (Hrsg.), Die Große Koalition, Regierung-Politik-Parteien 2005-2009, Wiesbaden, S. 9-40.
- Sontheimer, Kurt/Bleek, Wilhelm 1999: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München/Zürich, aktualisierte Neuauflage.
- Spitta, Theodor 1960: Kommentar zur bremischen Verfassung von 1947, Bremen.
- Spoo, Eckart 1980: Täter unbekannt, in: Bittner, Wolfgang/Düvel, Hasso/Holtfort, Werner/Spoo, Eckart (Hrsg.), Sturmfest und Erdverwachsen, Schwarze Geschichten über Ernst Albrecht und die CDU, Göttingen, S. 45-50.
- Spreng, Rudolf/Birn, Willi/Feuchte, Paul 1954: Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar mit einer Einführung in die Entstehung des Landes und der Verfassung sowie dem Text des Grundgesetzes, Stuttgart/Köln.
- Sprogies, Anja 1994: Das Bündnis knipst die Lampe aus, in: Die Tageszeitung, 23.3.1994.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein o.J.: Wahlen in Schleswig-Holstein seit 1947, http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standocuments/Wahlen-SH_seit_1947-Stimmen_prozentual.pdf (6.8.2010).
- Steffani, Winfried 1988: Parteien (Fraktionen) und Ausschüsse im Deutschen Bundestag, in: Thaysen, Uwe/Davidson, Roger H./Livingston, Robert G. (Hrsg.): US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich, Opladen, S. 260-280.
- Steffani, Winfried 1990: Bund und Länder in der Bundesrepublik Deutschland, in: Esche, Falk/Hartmann, Jürgen (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt/New York, S. 47-51.
- Steffani, Winfried 1991: Regierungsmehrheit und Opposition, in: Steffani, Winfried (Hrsg.), Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen, S. 11-35.

- Steffani, Winfried 1997: Zukunftsmodell Sachsen-Anhalt? Grundsätzliche Bedenken, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4/97, S. 717-722.
- Stelkens, Ulrich 2009 in Wendt, Rudolf/Rixeder, Roland (Hrsg.), Verfassung des Saarlandes, Kommentar, Saarbrücken.
- Stiens, Andrea 1997: Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart, Berlin.
- Stöss, Richard 2008: Das Parteiensystem Brandenburgs, in: Das Parteiensystem Berlins, in: Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S.167-191.
- Ström, Kaare 1990: Minority Government and Majority Rule, Cambridge u.a.
- Strohmeier, Gerd 2009: Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance, Ergebnisse eines internationalen Vergleichs, in: Zeitschrift für Politik, Heft 3/2009, S. 260-283.
- Süsterhenn, Adolf/Schäfer, Hans 1950: Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz mit Berücksichtigung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Koblenz.
- Swietek, Nico 2010: Unpopulär aber ohne Alternative?, Dreier-Bündnisse als Antwort auf das Fünfparteiensystem, in: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2009, Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden, S. 320-344.
- Tettinger, Peter J. 2002 in: Löwer, Wolfgang/Tettinger, Peter J., Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden.
- Thaysen, Uwe 2004: Parlamentarismus in Niedersachsen: Der Landtag im Leineschloss, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden, S. 277-306.

- Thaysen, Uwe 2005: Länderparlamentarismus zwischen deutschem Verbundföderalismus und europäischem Staatenverbund: Lage und Leistung 1990-2005, in: Thüringer Landtag (Hrsg.), Der Thüringer Landtag und seine Abgeordneten, Weimar, S. 19-67.
- Thiele, Burkhard 1995 in: Thiele, Burkhard/Pirsch, Jürgen/Wedemeyer, Kai, Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Kommentierte Textausgabe, Berlin.
- Thörmer, Heinz/Einemann, Edgar 2007: Aufstieg und Krise der Generation Schröder, Einblicke aus vier Jahrzehnten, Marburg.
- Thomas, Sven 2003: Regierungspraxis von Minderheitsregierungen, Das Beispiel des „Magdeburger Modells“, Wiesbaden.
- Thomas, Sven 2005: Die informelle Koalition, Richard von Weizsäcker und die Berliner CDU-Regierung (1981-1983), Wiesbaden.
- Veen, Hans Joachim 1996: Stabilisierung auf dünnem Eis. Entwicklungstendenzen des Parteiensystems nach der zweiten gesamtdeutschen Wahl, in: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.), Parteiensystem am Wendepunkt?, Wahlen in der Fernsehdemokratie, München und Landsberg, S. 182-204.
- Voigt, Rüdiger 1984: Die Landesverfassung, in: Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Nordrhein-Westfalen, Eine politische Landeskunde, Köln, S. 56-84.
- Vorländer, Hans 2007: Freie Demokratische Partei, in: Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden, S. 276-288.
- Wallet, Norbert 2008: Linke Flanke, in: Stuttgarter Nachrichten, 21.2.2008.
- Walter, Franz 2002: Die SPD, Vom Proletariat zur Neuen Mitte, Berlin.
- Walter, Franz 2004: Abschied von der Toskana, Die SPD in der Ära Schröder, Wiesbaden.
- Walter, Franz 2008: Baustelle Deutschland, Politik ohne Lagerbildung, Frankfurt am Main.

- Walter, Franz 2010: Gelb oder Grün? Kleine Parteiengeschichte der besser verdienenden Mitte in Deutschland, Bielefeld.
- Weber, Reinhold 2006: Politische Kultur, Parteiensystem und Wählertraditionen im deutschen Südwesten, in: Weber, Reinhold/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Baden-Württemberg. Gesellschaft, Geschichte, Politik, Stuttgart; S. 56-89
- Weis, Hubert 1980: Regierungswechsel in den Bundesländern, Verfassungspraxis und geltendes Recht, Berlin.
- Wettig, Klaus 2007: Georg Diederichs, in: Jüttner, Wolfgang (Hrsg.), „Niedersachsens politische Tradition ist sozialdemokratisch“, 60 Jahre demokratischer Neubeginn in Niedersachsen, Berlin, S. 113-116.
- Wiedemann, Günther M. 2010: Mit schnellen Neuwahlen rechnet niemand, in: Kölner Stadt-Anzeiger, 7.9.2010.
- Wirries, Clemens 2010: In Nordrhein-Westfalen herrschen bald dänische Verhältnisse, in: ZEIT Online, 28.6.2010, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-06/minderheitsregierung-vorbild-daenemark?page=1> (31.7.2010)
- Wolfrum, Edgar 2007: Die geglückte Demokratie, Geschichte der Bundesrepublik von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Bonn.
- Wollkopf-Dittmann, Elrid 2002: Das „Magdeburger Modell“: Zwischen parlamentarischem Alltag und öffentlicher Darstellung, in: Roy, Klaus-Bernhard (Hrsg.), Wahlen 2002 in Sachsen-Anhalt, Ausgangsbedingungen, Handlungsrahmen, Entscheidungsalternativen, Magdeburg, S. 31-46.

Autorenangabe

Dr. Stephan Klecha

Jahrgang 1978, ist Diplom-Sozialwirt und hat an der Georg-August-Universität Göttingen promoviert. Er arbeitet als Sozialwissenschaftler am Lehrbereich Innenpolitik der Bundesrepublik Deutschland des Instituts für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.
stephan.klecha@hu-berlin.de

