

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Geschäftsführende Regierungen

Nach den Ergebnissen der hessischen Landtagswahl vom 27. Januar 2008 ist fraglich, wann es zur Wahl eines Ministerpräsidenten bzw. einer Ministerpräsidentin durch den neu gewählten Landtag und damit zur Bildung einer neuen Landesregierung kommen wird. Der amtierende Ministerpräsident und die übrigen Regierungsmitglieder müssen gemäß der Verfassung des Landes Hessen zurücktreten, sobald der neu gewählte Landtag am 5. April 2008 erstmalig zusammentritt. Bis zur Regierungsneubildung führt die jetzige **Landesregierung** die „**laufenden Geschäfte**“ weiter (Art. 113 Abs. 3 Hessische Verfassung).

Ebenso wie das Amt des Bundeskanzlers und seiner Minister mit dem Zusammentritt des neuen Bundestags endet (Art. 69 Abs. 2 Grundgesetz), sehen die meisten Landesverfassungen vor, dass die Amtszeit der Regierung zeitgleich mit dem Zusammentritt eines neuen Parlaments endet. In Bayern muss innerhalb einer Woche nach Zusammentritt des neu gewählten Landtags ein neuer Ministerpräsident gewählt werden. Lediglich die Berliner und die Rheinland-Pfälzische Verfassung nennen kein automatisches Ende der Amtszeit der Regierung. Die Staatspraxis in diesen Ländern zeigt aber, dass auch dort von einer Beendigung der Amtszeit der Regierung mit Zusammentritt des neu gewählten Parlaments ausgegangen wird. Verzögert sich die Wahl des neuen Regierungschefs, etwa aufgrund unklarer Mehrheitsverhältnisse, so muss gleichwohl die Handlungsfähigkeit des betreffenden Bundeslandes bzw. der Bundesrepublik Deutschland in einer solchen Übergangsphase gewährleistet sein (sog. **Kontinuitätsprinzip**). Den Zweck, einen Zustand der Regierungslosigkeit zu verhindern, erfüllen die landes- und bundesverfassungsrechtlichen Regelungen zur Weiterführung der Regierungsgeschäfte durch die bisherige Regierung.

Für die **Bundesebene** sieht Art. 69 Abs. 3 des Grundgesetzes vor, dass auf Ersuchen des Bundespräsidenten der Bundeskanzler und auf Ersuchen des Bundeskanzlers oder des Bundespräsidenten ein Bundesminister verpflichtet ist, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers weiterzuführen. Die Verfassungen der **Bundesländer** Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen sprechen die unmittelbare Verpflichtung des Regierungschefs (und auf dessen Ersuchen der Minister bzw. Senatoren) aus, die Geschäfte bis zur Übernahme durch eine neue Regierung weiterzuführen. In Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, im Saarland sowie in Sachsen und Schleswig-Holstein ist jeweils die Landesregierung in ihrer Gesamtheit dazu verpflichtet, die Regierungsgeschäfte weiterzuführen. Lediglich die Verfassung des Freistaates **Bayern** spricht die Weiterführung der Regierungsgeschäfte nicht an. In Art. 44 der Bayerischen Verfassung heißt es insoweit nur, dass die **Vertretung des Landes nach außen** bis zur Neuwahl des Ministerpräsidenten auf den **Landtagspräsidenten** übergeht.

Eine **geschäftsführende Regierung** unterliegt, verglichen mit einer „regulär“ im Amt befindlichen Regierung, nach herrschender Meinung **keinen Einschränkungen in ihren Befugnissen**. Teilweise wird jedoch in der Literatur darauf hingewiesen, dass ihr Übergangscharakter größtmögliche politische Zurückhaltung gebiete. Einen **Sonderfall** könnte allerdings die Situation in **Hessen** darstellen: Art. 113 Abs. 3 der Hessischen Verfassung spricht ausdrücklich von der Weiterführung der „**laufenden Geschäfte**“.

Nach der in der Literatur wohl überwiegenden Ansicht kann in dieser Formulierung zwar allenfalls ein Appell des hessischen Verfassungsgebers zur politischen Zurückhaltung gesehen werden. Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen hat jedoch im Jahr 1984 aus dieser Bestimmung geschlossen, dass die geschäftsführende Landesregierung eine „Übergangsregierung mit eingeschränkten Befugnissen“ sei, da der Verfassungsgeber andernfalls auf die Beifügung des Wortes „laufende“ verzichtet hätte. Inwiefern sich die Kompetenzen einer geschäftsführenden Regierung von denen einer regulär neu gebildeten Regierung unterscheiden sollen, ließ der Hessische Staatsgerichtshof indes offen.

Einer **geschäftsführenden Regierung** steht das **Gesetzesinitiativrecht** zu. Die geschäftsführende Regierung hat damit das Recht und - bei längerem Andauern der Geschäftsführung - auch die Pflicht zur Einbringung des Haushaltsgesetzes. Vom Budgetnotrecht darf nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn das Parlament kein Haushaltsgesetz verabschiedet. Mit der herrschenden Meinung ist ferner davon auszugehen, dass eine geschäftsführende Landesregierung von dem ihrem Land im **Bundesrat** zustehenden Stimmrecht vollumfänglich Gebrauch machen darf.

Eine **geschäftsführende Regierung**, die nicht kraft parlamentarischen Vertrauens amtiert, kann nach allgemeiner Ansicht keine Vertrauensfrage stellen. Ein gegen sie gerichtetes **Misstrauensvotum** ist ebenso **ausgeschlossen**. Dem Parlament bleiben gegenüber der geschäftsführenden Regierung nur die übrigen parlamentarischen Kontrollrechte (Interpellationsrechte, Einsetzung von Untersuchungsausschüssen usw.). Einzig die Ministeranklage, sofern sie in den Landesverfassungen vorgesehen ist, kann zu einer Enthebung des betroffenen Ministers aus dem Amt führen.

Grundsätzlich muss der personelle Status quo ab Beginn der Geschäftsführung beibehalten werden (sog. **Versteinerungsprinzip**). Während der Zeit einer Geschäftsführung ist der Rücktritt bzw. die Entlassung von Regierungsmitgliedern ausgeschlossen. Ein Rückzug des Regierungschefs und die Übertragung der Geschäfte an seinen Stellvertreter oder die Ernennung Dritter zu Ministern bzw. Senatoren ist ebenfalls nicht möglich, da dies einer Regierungsneubildung gleichkommen würde. Amtsunfähigkeit, etwa wegen gesundheitlicher Gründe, kann das einzelne Regierungsmitglied allerdings von der Weiterführungspflicht entbinden. Verwaiste Ressorts können aber nur von Regierungsmitgliedern mit übernommen werden.

Die **geschäftsführende Regierung** hat solange die Amtsgeschäfte zu führen, bis eine mit dem Vertrauen des neu gewählten Parlaments ausgestattete Regierung ihr Amt antritt. Eine geschäftsführende Regierung, obgleich für eine kurze Interimsphase gedacht, ist in ihrer möglichen **Dauer** daher **nicht begrenzt**. Es ist Aufgabe des Parlaments, die Bildung einer neuen Regierung durch Wahl eines Regierungschefs in die Wege zu leiten. Erst wenn dies scheitert, kommt es in den Ländern je nach Verfassungslage entweder zur **automatischen Parlamentsauflösung** nach einer bestimmten Frist (vgl. Art. 47 Verfassung des Landes Baden-Württemberg: drei Monate) oder es bleibt dem Parlament das Recht zur **Selbstauflösung**, um so Neuwahlen zu ermöglichen (vgl. z.B. Art. 80, 81 Hessische Verfassung). Erlauben die Ergebnisse der Neuwahlen wiederum keine Regierungsbildung innerhalb der vorgesehenen Zeitabläufe, so bleibt die bereits geschäftsführende Regierung weiterhin zur Geschäftsführung verpflichtet. Das **Grundgesetz** sieht für den Fall, dass kein neuer Bundeskanzler gewählt wird, weder eine automatische Auflösung des Bundestags noch ein Selbstauflösungsrecht vor.

Quellen:

- Art. 69 GG; Art. 55 Verf. B-W; Art. 44 BayVerf; Art. 56 BlnVerf; Art. 85 BrbgVerf; Art. 107 BremVerf; Art. 37 HmbgVerf; Art. 113 HessVerf; Art. 50 Verf. M-V; Art. 33 NdsVerf; Art. 62 Verf. NRW; Art. 98 RhPfVerf; Art. 87 SaarVerf; Art. 68 SächsVerf; Art. 71 Verf. S-A; Art. 27 Verf. S-H; Art. 75 ThürVerf.
- Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 4. April 1984, Az.: P.St. 1002, in: ESVGH 35, 1-5.
- Dreher, Eduard, Geschäftsführende Regierungen, in: Neue Juristische Wochenschrift 1982, S. 2807-2808.
- Epping, Volker, Kommentierung zu Art. 69 Abs. 3, Rn. 27 ff.; Koriath, Stefan, Kommentierung zu Art. 51 Abs. 1, Rn. 3, beide in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl., München 2005.
- Groß, Rolf, Zur geschäftsführenden Regierung, in: Die Öffentliche Verwaltung 1982, S. 1008-1019.
- Sobotta, Gregor, Die Geschäftsführende Regierung im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesländer, Bonn 1991 (Diss. Univ. Bonn 1990).
- Witte, Jutta, Wiesbadener Besonderheiten, in: Das Parlament Nr. 14/15 vom 31.03.2008, S. 15.
- Zinn, Georg August/Stein, Erwin (Hrsg.), Verfassung des Landes Hessen: Kommentar, Bad Homburg vor der Höhe, Bd. 2 (Loseblatt, Stand: 15. Erg.-Lieferung 1991).

Verfasser: Lippold Freiherr von Bredow / Christoph Patzelt
Fachbereich WD 3 – Verfassung und Verwaltung