



---



**Ausarbeitung**

---

**Minderheitsregierung**



**Minderheitsregierung**

Verfasser/in:   
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 173/13  
Abschluss der Arbeit: 01. Oktober 2013  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung  
Telefon: 

## 1. Einleitung

Das Grundgesetz und auch die Regierung betreffende einfachgesetzliche Bestimmungen<sup>1</sup> sowie weitere Regelwerke wie z. B. die Geschäftsordnung der Bundesregierung kennen weder eine „Mehrheitsregierung“ noch eine „**Minderheitsregierung**“. Dort werden vielmehr allein die Begriffe „Bundesregierung“ bzw. „Regierung/Regierungen“ und „Landesregierung/Landesregierungen“ verwendet. „Minderheitsregierung“ ist demnach **kein Rechtsbegriff**, sondern wird im allgemeinen Sprachgebrauch verwandt, um eine Regierung zu beschreiben, deren sie stützende Mehrheit im Parlament rechnerisch nicht über die absolute Mehrheit der Parlamentssitze verfügt.<sup>2</sup>

In der Geschichte des Deutschen Bundestages hat es dieses Phänomen bislang nur selten und nur kurzfristig gegeben.<sup>3</sup> Auf Landesebene hatten Minderheitsregierungen eine längere Dauer.<sup>4</sup>

Nachfolgend werden die (verfassungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen sowie Einzelaspekte der Entstehung und Tätigkeit einer Minderheitsregierung skizziert.

## 2. Entstehung

### 2.1. Zu Beginn einer Wahlperiode

**In einer neuen Wahlperiode nach einer Bundestagswahl**, die mit dem erstmaligen Zusammentreten des Bundestages, der Konstituierung beginnt (Art. 39 Abs. 1 S. 2 GG), wird eine Minderheitsregierung - wie jede andere Regierung - durch die Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 GG) und die Ernennung der Bundesminister durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers (Art. 64 Abs. 1 GG) gebildet. Bei der **Kanzlerwahl** ist in Bezug auf eine Minderheitsregierung wie folgt zu differenzieren:

#### 2.1.1. Kanzlerwahl mit absoluter Mehrheit

Auch der Bundeskanzler einer Minderheitsregierung im Sinne der obigen Definition kann **mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages** ins Amt (sog. **Kanzlermehrheit**) gewählt werden (Art. 63 Abs. 2, 3, u. 4 S. 2 GG), sofern für die Wahl eine ausreichende Zahl von Unterstüt-

---

1 So z.B. das Bundesministergesetz (BMinG).

2 Thomas, Der Weizsäcker-Senat. „Minderheitsregierung“ und „informelle Koalition“ in Berlin 1981 bis 1983, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2007, S. 101 ff., S. 107.

3 Es werden zumeist drei Fälle genannt: 1966 und 1982 infolge von Regierungswechseln und 1972 kurz vor der vorzeitigen Auflösung des Bundestages, siehe hierzu: Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999 Bd. 1, 1999, Kap. 6.6, S. 1133 u. Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003, 2005, Kap. 6.6., S. 296; so auch: Funk, Labiles Wesen, Der Tagesspiegel vom 27. September 2013.

4 Zu nennen sind z. B. die Minderheitskabinette in Berlin unter Richard von Weizsäcker (CDU) von 1981 bis 1983 und in Sachsen-Anhalt von 1994 bis 2002 unter Reinhard Höppner (SPD), siehe hierzu: Funk, Labiles Wesen, Der Tagesspiegel vom 27. September 2013; ausführlich: Bartsch, Minderheitsregierungen auf Länderebene seit 1990, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Aktueller Begriff Nr. 50/10 (27. Juli 2010).

zern aus anderen Fraktionen im Bundestag mobilisiert werden konnte, die den Kanzlerkandidaten der stärksten Fraktion wählen. Das erscheint dann möglich, wenn es im Vorfeld z. B. Absprachen über eine **Tolerierung** der Minderheitsregierung **im Hinblick auf deren weitere Regierungstätigkeit** gegeben hat. Zumindest denkbar ist aber auch der Fall, dass die **Unterstützung der Regierungskoalition nur für die Kanzlerwahl** zugesichert wird.<sup>5</sup>

#### 2.1.2. Kanzlerwahl mit relativer Mehrheit

Das zwingende Erfordernis einer Kanzlermehrheit gilt aber nur für die ersten beiden möglichen Wahlphasen der Kanzlerwahl, der ersten Wahlphase nach Art. 63 Abs.2 GG und – falls in diesem die absolute Mehrheit verpasst wird – ein zweiter Wahlgang erforderlich wird, Art. 63 Abs. 3 GG. Ist die absolute Mehrheit hier nicht erreicht worden, so findet eine **dritte Wahlphase** statt, in welcher die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (**einfache Mehrheit**) nach Art. 63 Abs. 4 S. 1 GG ausreichend ist.<sup>6</sup> Wird hier der Kandidat dennoch mit absoluter Mehrheit gewählt, muss er vom Bundespräsidenten ernannt werden (Art. 63 Abs. 4 S. 2 GG). Erzielt er nur die einfache Mehrheit, so hat der Bundespräsident zwei Möglichkeiten: Ernennung des Gewählten zum Bundeskanzler oder Auflösung des Bundestages (Art. 63 Abs. 4 S. 3 GG). Der nur mit einfacher Mehrheit gewählte und ernannte Bundeskanzler wird in der staatsrechtlichen Literatur als (echter) **Minderheitskanzler** bezeichnet.<sup>7</sup>

#### 2.2. Im Verlauf einer Wahlperiode

Zu nennen ist weiter der Fall, dass **im Verlauf einer Wahlperiode** eine **ursprüngliche Mehrheitsregierung zur Minderheitsregierung** wird, etwa weil der Koalitionspartner aus der Regierung aussteigt. Tritt der Bundeskanzler nicht zurück und kommt es nicht zum konstruktiven Misstrauensvotum (Art. 67 GG) mit anschließenden Neuwahlen, dann bleibt der Bundeskanzler als Regierungschef einer Minderheitsregierung im Amt.<sup>8</sup>

### 3. Regierungstätigkeit

#### 3.1. Kein Kanzler minderen Rechts

Ein Bundeskanzler in einer Minderheitsregierung, den (echten) Minderheitskanzler eingeschlossen, besitzt nach dem Grundgesetz **dieselben Rechte und Pflichten** wie ein Bundeskanzler, der mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gewählt wurde. Er ist trotz der mit einer sol-

---

5 Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog u.a., Grundgesetz, Kommentar, Bd. V, Art. 63 Rn. 54 (Stand: Mai 2008).

6 Siehe zum Verfahren auch: Giesecke, Bundeskanzlerwahl (Artikel 63 Grundgesetz), Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Aktueller Begriff Nr. 29/13 (25. September 2013).

7 So etwa: Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog u.a., Bd. V, Art. 63 Rn. 54; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl., 2010, Art. 63 Rn. 37.

8 Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog u.a., Bd. V, Art. 63 Rn. 54.

chen Konstellation einhergehenden Schwierigkeiten in der praktischen politischen Arbeit „**kein Kanzler minderen Rechts**“<sup>9</sup>.

### 3.2. Richtlinienkompetenz und Ressortprinzip

Hier sei in Bezug auf die Minderheitsregierung auf Folgendes hingewiesen: Der Bundeskanzler einer Minderheitsregierung hat wie ein Mehrheitskanzler das Recht, die **Richtlinien der Politik** zu bestimmen. Art. 65 GG, der die Richtlinienkompetenz formuliert, spricht die Verteilung der Verantwortlichkeiten in der Bundesregierung<sup>10</sup> und nicht das Verhältnis zum Bundestag an, in dem der Minderheitskanzler nicht über die absolute Mehrheit verfügt. Hier wird die Durchsetzung des politischen Programms ungleich schwerer als im Falle der Mehrheitsregierung. Dies ist aber mit der Richtlinienkompetenz nicht angesprochen.

Auch die vom Bundeskanzler gebildete **Minderheitsregierung** unterliegt keinen besonderen rechtlichen Voraussetzungen. Die **Bundesminister** besitzen die gleichen Rechte und Pflichten wie die einer Mehrheitsregierung angehörenden Kabinettsmitglieder.<sup>11</sup> Es gilt das **Ressortprinzip** (Art. 65 S. 2 GG).

### 3.3. Durchsetzbarkeit der politischen Zielsetzungen

#### 3.3.1. Eingeschränkte Durchsetzbarkeit aufgrund des Mehrheitsprinzips

Bei der **Durchsetzung von Gesetzesinitiativen** (Art. 76 GG) **im Bundestag und bei besonderen parlamentarischen Zustimmungserfordernissen** (z. B. nach dem Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland - Parlamentsbeteiligungsgesetz) dürften sich Schwierigkeiten ergeben, da das Grundgesetz Mehrheitserfordernisse formuliert, an denen eine Minderheitsregierung scheitern könnte. Denn Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG bestimmt, dass ein Beschluss des Bundestages die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erfordert, sofern das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (**einfache Mehrheit**). Eine solche abweichende Regelung stellt beispielsweise Art. 79 Abs. 2 GG für verfassungsändernde Gesetze auf, für die die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates verlangt wird (**verfassungsändernde Mehrheit**).

Bereits die für Beschlüsse des Bundestages grundsätzlich erforderliche einfache Mehrheit besitzt die Minderheitsregierung gerade nicht. Die vom Grundgesetz geforderte Mehrheit kann sie bei Abstimmungen über Regierungsvorlagen – abgesehen von Zufallsmehrheiten - nur erzielen, sofern sie eine generelle **Tolerierungsabsprache**, z. B. mit einer weiteren Fraktion vereinbart hat, die in ihrer Verlässlichkeit einer Koalitionsvereinbarung gleichkommt<sup>12</sup> oder sich zumindest für jedes einzelne Vorhaben die erforderliche Mehrheit sichert.

---

9 Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog u.a., Bd. V, Art. 63 Rn. 55.

10 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl., 2012, Art. 65 Rn. 1.

11 Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog u.a., Bd. V, Art. 63 Rn. 55.

12 Diese Konstellation wird auch als „informelle Koalition“ bezeichnet, so: Thomas, in: ZParl 2007, S. 101 ff.

### 3.3.2. Gesetzgebungsnotstand

In der staatsrechtlichen Literatur<sup>13</sup> wird im Kontext der soeben geschilderten Problematik der u.U. bestehenden Durchsetzungsschwäche einer Minderheitsregierung auch der **Gesetzgebungsnotstand** gemäß Art. 81 GG erwähnt. Ein solcher tritt allerdings nur unter **engen Voraussetzungen** ein und ist sowohl **zeitlich als auch sachlich begrenzt**<sup>14</sup>: Der Gesetzgebungsnotstand setzt zunächst voraus, dass der Bundeskanzler die Vertrauensfrage gemäß Art. 68 GG erfolglos gestellt und der Bundespräsident den Bundestag nicht aufgelöst hat. Der Bundespräsident kann sodann für eine Gesetzesvorlage auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag diese abgelehnt hat, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet (Art. 81 Abs. 1 S. 1 GG) oder wenn der Bundeskanzler die Vertrauensfrage mit einer Gesetzesvorlage verbunden hat (Art. 81 Abs. 1 S. 2 GG). Nach der Erklärung des Gesetzgebungsnotstands gilt für eine erste Gesetzesvorlage Folgendes: Das Gesetz gilt als zustande gekommen, wenn die Bundesregierung die Gesetzesvorlage erneut in den Bundestag einbringt, der Bundestag diese

- wieder ablehnt oder
- nur in einer für die Bundesregierung unannehmbaren Fassung annimmt oder
- innerhalb von 4 Wochen nach der erneuten Einbringung nicht verabschiedet

und der Bundesrat ihr zustimmt (Art. 81 Abs. 2 GG). Nach der ersten Erklärung des Gesetzgebungsnotstands unterliegt das Zustandekommen von Gesetzen ohne Beschluss des Bundestages geringeren Anforderungen (Art. 81 Abs. 3 S. 1 GG). Der Gesetzgebungsnotstand ist auf sechs Monate nach der ersten Erklärung des Gesetzgebungsnotstands begrenzt. Er darf nach Ablauf dieser Frist innerhalb der Amtszeit nicht noch einmal erklärt werden (Art. 81 Abs. 3 S. 2 GG). Eine Grundgesetzänderung im Wege des Gesetzgebungsnotstands ist ausgeschlossen (Art. 81 Abs. 4 GG).

### 3.3.3. Verweigerung der Gegenzeichnung

Etwa für den Fall, dass **auf Initiative** der die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages stellenden **Oppositionsfraktionen ein Gesetz zustande gekommen** ist, wird zum Teil die Frage aufgeworfen, ob die Minderheitsregierung die Pflicht hat, dieses **ihren politischen Vorstellungen nicht entsprechende Gesetz** gegenzuzeichnen.<sup>15</sup> Art. 82 Abs. 1 GG sieht vor, dass die nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze vom Bundespräsidenten nach **Gegenzeichnung** (Art. 58 GG) ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet werden. Die Gegenzeichnung ist **Wirksamkeitsvoraussetzung** eines Gesetzes.<sup>16</sup> Hiermit vollzieht die Bundesregierung den parlamentarischen Willen. Nach wohl überwiegender Auffassung wird der Bundesregierung ein **Prüfungsrecht** in Bezug auf die gegenzuzeichnenden Gesetze -entsprechend den Kompetenzen des Bundespräsidenten in Bezug auf die Ausfertigung - zugestanden.<sup>17</sup> Ungeachtet

---

13 So etwa Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog u.a., Bd. V, Art. 63 Rn. 56.

14 Siehe zum Ganzen auch: Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 81 Rn. 4 ff.

15 So etwa Funk, Labiles Wesen, Der Tagesspiegel vom 27. September 2013.

16 Nierhaus, in: Sachs, GG, 5. Aufl., 2009, Art. 82 Rn. 18.

17 Nierhaus, in: Sachs, GG, 5. Aufl., 2009, Art. 82 Rn. 18.

der streitigen Reichweite dieses Prüfungsrechts (**formelle oder auch materielle Verfassungsmäßigkeit**), herrscht Einigkeit darüber, dass ein **politisches Prüfungsrecht** nicht besteht,<sup>18</sup> welches dazu berechtigen könnte, die Ausfertigung bzw. Gegenzeichnung bei politisch missliebigen Vorlagen zu verweigern.

### 3.3.4. Exekutive Gestaltungsmöglichkeiten

Des Weiteren wird vor dem Hintergrund der beschriebenen möglichen Schwierigkeiten, vor denen eine Minderheitenregierung steht, Gesetzesinitiativen im Bundestag erfolgreich durchzusetzen, mitunter darauf hingewiesen, dass eine solche Regierung gut daran tue, ihre Politik so zu gestalten, dass sie **möglichst wenige förmliche Gesetze** benötige, und dass sie die Möglichkeiten **exekutiver Gestaltungsmöglichkeiten**, z. B. Rechtsverordnungen nach Art. 80 GG und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, weitestgehend ausschöpfen solle.<sup>19</sup>

Allerdings ist hier zu bedenken, dass es eine Reihe von **Beteiligungsrechten des Bundesrates und auch des Bundestages** gibt<sup>20</sup>, die auch diese Tätigkeit einer Minderheitenregierung erschweren können: Nach Art. 80 Abs. 2 GG muss der Bundesrat in der Regel zustimmen, wenn die Bundesregierung oder ein Bundesminister Rechtsverordnungen über Grundsätze und Gebühren in Bezug auf das Postwesen, die Telekommunikation und die Eisenbahnen erlassen will. Die Zustimmungspflicht des Bundesrates für Rechtsverordnungen kann sich auch aus dem zum Erlass der Rechtsverordnung ermächtigenden Bundesgesetz ergeben, nämlich dann, wenn dieses Gesetz zustimmungsbedürftig ist oder im Auftrag des Bundes oder in eigener Angelegenheit Bundesgesetze ausgeführt wird. Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages sind nicht wörtlich in Art. 80 GG aufgeführt. In der Praxis finden sich jedoch in Einzelgesetzen explizit festgelegte Mitwirkungsmöglichkeiten.

Für den Erlass von **Verwaltungsvorschriften**, die keine Außenwirkung gegenüber dem Bürger haben, gibt es keine mit Art. 80 GG vergleichbaren, ausdrücklich im Grundgesetz vorgesehenen Beteiligungsrechte. Erlässt jedoch die Bundesregierung eine Verwaltungsvorschrift zur bundesweit einheitlichen Ausführung eines Gesetzes, so ist der Bundesrat nach Artikel 84 Absatz 2 GG zu beteiligen. Gleiches gilt nach Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG, wenn die Länder Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen.

---

18 Nierhaus, in: Sachs, GG, 5. Aufl., 2009, Art. 82 Rn. 5.

19 So etwa Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog u.a., Bd. V, Art. 63 Rn. 57. f.

20 Die nachfolgenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf: [REDACTED], Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments beim Erlass von Rechtsverordnungen, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 3 – 3000 – 067/11.