

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1470

**Mehrheitsprinzip
und Minderheitsregierung –
Regierungsstabilität nach
dem Grundgesetz**

Von

Julia Merdian



Duncker & Humblot · Berlin

JULIA MERDIAN

Mehrheitsprinzip und Minderheitsregierung –
Regierungsstabilität nach dem Grundgesetz

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1470

Mehrheitsprinzip und Minderheitsregierung – Regierungsstabilität nach dem Grundgesetz

Von

Julia Merdian



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaft
der Universität Bielefeld
hat diese Arbeit im Jahr 2021
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-18494-1 (Print)
ISBN 978-3-428-58494-9 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Für meine Eltern

Vorwort

Ich hatte die Besessenheit, etwas wissen zu wollen, mein Wissen zu erweitern, weil ich merkte, man kann im Leben nur weiterkommen, wenn man über ein gewisses Maß an Kenntnissen verfügt.

(Elisabeth Selbert)

In den letzten drei Jahren hat mich nichts so sehr beschäftigt wie die Demokratie. Das aktuelle Zeitalter birgt große Herausforderungen für Politik, Gesellschaft und nicht zuletzt für die parlamentarische Demokratie. Die Regierungsbildung ist ein Thema, das mir persönlich am Herzen liegt und meine zwei großen Leidenschaften, die Politik und die Rechtswissenschaft, miteinander vereint. Die Arbeit lag im Juni 2021 der Juristischen Fakultät der Universität Bielefeld als Dissertation vor. Sie ist auf dem Stand von Mai 2021. Somit bleibt insbesondere die Bundestagswahl 2021 für die Analyse außer Betracht.

Dieses Vorwort steht im Zeichen des Dankes. In der Zeit des Promovierens bin ich vielen Menschen begegnet, die mich alle auf ihre eigene Weise dazu inspirierten, stets meinen persönlichen Überzeugungen zu folgen und meine Ziele im Blick zu behalten.

Besonders hervorzuheben ist zunächst mein Doktorvater Prof. Dr. Christoph Gusy. Ihm gebührt herzlicher Dank für die zielführende und eindrucksvolle Betreuung, seine nie fehlende Diskussionsbereitschaft und sein Interesse an meiner persönlichen Entwicklung. Die Arbeit an seinem Lehrstuhl als wissenschaftliche Mitarbeiterin erlebte ich als prägend und wegweisend. Meinem Zweitgutachter, Herrn Prof. Dr. Andreas Fisahn, möchte ich für sein Interesse an meinem Dissertationsthema sowie seine zügige und zuverlässige Erstellung des Zweitgutachtens danken.

Große Projekte lassen sich ohne Freundinnen und Freunde sowie ihren guten Zuspruch in schwierigen Phasen nur schwer bewältigen. Allen Begleiterinnen und Begleitern der letzten Jahre möchte ich für ihre Freundschaft und ihre Loyalität danken. Jede und jeder von ihnen hat auf eine ganz eigene Art einen Beitrag zu dieser Arbeit erbracht.

Der größte Dank gilt meinen Eltern Elena und Viktor Merdian, die mich in allen Vorhaben und so auch in meiner Promotion bedingungslos unterstützten und mir diejenigen Werte vermittelten, die mich als Menschen ausmachen und leiten. Ihnen und meinem Bruder Christian ist die Arbeit gewidmet.

Bielefeld, September 2021

Julia Merdian

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
A. Untersuchungsanlass und Untersuchungsziel	18
B. Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsfragen	20
C. Untersuchungsgang	21

Kapitel 1

Die Bundesregierung und die Regierungsbildung nach dem GG: Regierungsformen, ihre Bildung und Begriffsbestimmungen

A. Die Regierung und ihre Bundesregierung	25
B. Die Regierungsformen und ihre Bildung nach dem GG	26
I. Die formelle Mehrheitsregierung	27
1. Mehrheitsregierung nach der ersten Wahlphase (Art. 63 Abs. 1, 2 GG)	27
2. Mehrheitsregierung nach der zweiten Wahlphase (Art. 63 Abs. 3 GG)	29
II. Die Minderheitsregierung	30
1. Zum Begriff der Minderheitsregierung	30
2. Die Bildung von Minderheitsregierungen	31
a) Die dritte Wahlphase nach Art. 63 Abs. 4 GG („formelle Minderheitsregierung“)	32
b) Sonstige Bildungen einer Minderheitsregierung („materielle Minderheitsregierung“)	33
c) Minderheitsregierungen in der BRD	33
aa) Sachsen-Anhalt	34
bb) Nordrhein-Westfalen	34
cc) Thüringen	34
III. Die Geschäftsregierung nach Art. 69 Abs. 3 GG	35

Kapitel 2

Die politische Krise – Herausforderungen für das parlamentarische Regierungssystem und seine Regierungsbildung

A. Der verfassungsrechtliche Normalfall, der Ausnahmezustand und die (politische) Krise	39
I. Einordnung der regierungsrelevanten Vorschriften nach dem heuristischen Schichtenmodell des Verfassungsrechts	40

1. Die Normallage als erste Rechtsschicht	41
a) Vom Normalfall und Krisenverhinderungsrecht	41
b) Die Mehrheitsregierung als verfassungsrechtliche Normallage	41
aa) Inkurs: Das demokratische Mehrheitsprinzip im GG	42
bb) Die Einordnung des Art. 63 Abs. 1 bis 3 GG anhand der Mehrheits- systematik im GG	44
cc) Einordnung anhand der zeitlichen Begrenzung und möglicher Rechts- folgen	45
dd) Generelle Krisenverhinderung durch Art. 63 GG	47
c) Einordnung sonstigen Verfassungsrechts	48
2. Das einfache Krisenrecht als zweite Rechtsschicht	48
a) Die Einordnung des Art. 63 Abs. 4 GG	49
aa) Einordnung anhand der eigenen Normsystematik und Subsidiarität	49
bb) Einordnung anhand der Rechtsfolgen aus Art. 63 Abs. 4 S. 3 GG	49
cc) Art. 63 Abs. 4 GG als materielles Reserverecht	51
b) Einordnung der Vorschriften aus Art. 67 und 68 GG	52
3. Das Ausnahmerecht: Die Ausnahme im Recht als dritte Rechtsschicht	53
4. Der absolute Ausnahmefall als vierte Rechtsschicht	54
II. Die politische Krise	55
B. Ursachen der erschwerten Regierungsbildung	56
I. Fehlende Koalitionsfähigkeit durch die quantitative Steigerung politischer Akteure im Bundestag	57
1. Wahlen als Ausgangspunkt für anstehende Regierungsbildungen	58
2. Inkurs: Die Wahlsysteme und ihre Auswirkungen auf die Regierungsbildung	59
a) Die Mehrheitswahl	60
aa) Inhalt und Funktionsweise	60
bb) Ziele der Mehrheitswahl	60
(1) Die Wahl des Abgeordneten als Mandat	60
(2) Auslese einer politischen Aristokratie	61
(3) Hervorbringen einer politischen Regierungsmehrheit	62
(4) Mäßigung der Parteienlandschaft	64
b) Die Verhältniswahl	65
aa) Inhalt und Funktionsweise	65
bb) Ziele der Verhältniswahl	66
(1) Größere Legitimität der Regierung durch Abbildung möglichst vieler Wählerstimmen	66
(2) Veranlassung von (Regierungs-)Kompromissen durch entstehendes Koalitionserfordernis und Chancen für neuartige politische Strömungen	67

(3) „Gerechtere“ Repräsentation durch maximale Verwirklichung der optimalen Erfolgswertgleichheit abgegebener Stimmen	68
(4) Zwischenergebnis: Auswirkungen von Verhältniswahl und Mehrheitswahl auf die Mehrheitsfindung zur Regierungsbildung	68
c) BRD: Die personalisierte Verhältniswahl	69
aa) Die personalisierte Verhältniswahl als Wahlsystem der BRD: Inhalt und Rechtsnatur	69
bb) Die Entscheidung für die personalisierte Verhältniswahl – Verhältniswahl und Mehrheitswahl im Vergleich	71
cc) Ziele der personalisierten Verhältniswahl	73
dd) Politisch-praktische Konsequenzen des deutschen Wahlsystems	74
(1) Koalitionserfordernis	74
(2) Inkurs: Koalitionsverträge – Definition, Rechtsnatur und Praxis	74
(3) Parteienfragmentierung und Koalitionspraxis in der BRD	76
(a) Die Anzahl der Fraktionen als Kriterium der Stabilisierung und Destabilisierung	76
(b) „Effective“ Number of Parties nach Laasko/Taagepera	77
(c) Die „Effective“ Number of Parties in der BRD	80
(4) Überschreitung der gesetzlichen Mitgliederzahl im Deutschen Bundestag	82
ee) Wahlrechtliche Sperrklauseln als Korrekturversuch – die „Fünfprozent-Hürde“	84
3. Fazit: Ideales Wahlrecht? – Stabilität vs. Kompromissbildung	87
II. Verminderte Koalitionsbereitschaft für die Bildung einer formellen Mehrheitsregierung	91
1. Motive von Fraktionen zur Ausübung der Regierungs- und Oppositionsrolle	92
a) Empirische Untersuchung der Motive zur Koalitionsbildung	92
b) Koalitionsbildung auf Bundesebene in der 19. Legislaturperiode	93
aa) Unvereinbarkeitsbeschlüsse und Koalitionsinkompatibilitäten	93
bb) Gescheiterte Jamaika-Verhandlungen und Neuaufgabe der Großen Koalition	95
2. Populismus als Ursache der Koalitionsinkompatibilität	96
a) Zum Begriff des Populismus	97
b) Populismus im parlamentarischen Regierungssystem	99
aa) Anti-institutionelle Ausrichtung: Identität statt Repräsentation	101
bb) Anti-pluralistische Ausrichtung: Homogenität statt Pluralität	102
c) Die Rolle des Populismus in der BRD	103
d) Fazit: Populismus – Unzulänglichkeit der Demokratie?	103
III. Ursachen zur Entstehung einer materiellen Minderheitsregierung – der nachträgliche Mehrheitsverlust	104

1. Der Koalitionsbruch	105
2. Parteiaustritte	106
IV. Fazit: Typische Phänomene und Faktoren der erschweren Regierungsbildung – die Herausforderungen des parlamentarischen Regierungssystems	107

Kapitel 3

Regierungsstabilität nach dem Grundgesetz – Erfüllung der Regierungsfunktion	109
A. Die Regierungsfunktion im parlamentarischen Regierungssystem	109
I. Die Bundesregierung	110
II. Die Regierungsfunktion	111
III. Die parlamentarische Demokratie	113
IV. Regierungsstabilität im parlamentarischen Regierungssystem	115
B. Bestellung der Regierung und Sicherung der Regierungskontinuität	118
I. Sicherung der Regierungskontinuität durch die Konzeption der Kanzlerwahl nach Art. 63 GG	118
1. Zur Einordnung des Art. 63 GG	119
2. Wahl- und Vorschlagsrechte	119
a) Die erste Wahlphase: Das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten und die Abstimmung des Bundestages	119
aa) Der geforderte Bundespräsident?	120
(1) Zur Integrationsfunktion des Bundespräsidenten	120
(2) Freies Ermessen für den präsidentiellen Vorschlag?	122
(a) Vorschlagsrecht nach der wörtlichen Auslegung	123
(b) Vorschlagsrecht nach der historischen Auslegung	123
(c) Der Bundespräsident als „Geburtshelfer“ der Regierungs- bildung	126
(d) Die Ermessenssystematik aus Art. 63 GG	128
(e) Zwischenergebnis	129
(3) Der „richtige“ Zeitpunkt	130
bb) Die parlamentarische Bestellungsgewalt	132
b) Die zweite Wahlphase: alleiniges Entscheidungsrecht des Parlaments	134
c) Die dritte Wahlphase: das materielle Reserverecht	135
aa) Die Wahlverpflichtung in der dritten Wahlphase	135
(1) Wahlverpflichtung nach dem Wortlaut des Art. 63 Abs. 4 S. 1 GG	135
(2) Wahlverpflichtung nach Sinn und Zweck des Art. 63 Abs. 4 GG	135

(3) Konsequenzen der Wahlpflicht für Beschlussfähigkeit und Vorschlagsquoten	136
(4) Zwischenergebnis	137
bb) Die Rolle des Bundespräsidenten in der dritten Wahlphase	137
(1) Das Ermessen des Bundespräsidenten aus Art. 63 Abs. 4 S. 3 GG nach wörtlicher Auslegung	138
(2) Das Ermessen des Bundespräsidenten im Kontext der systematisch und historisch bedingten Auflösungsfeindlichkeit	138
(3) Das Ermessen des Bundespräsidenten anhand der Zeitsystematik	139
(4) Das Ermessen des Bundespräsidenten anhand des im Einzelfall bestehenden Krisenbezugs	139
(5) Auflösungsrecht bei unterbliebener Wahl?	140
(6) (Mit-)Bestellungsrecht des Bundespräsidenten in der dritten Wahlphase?	142
3. Fazit: Zwischen präsidentiellen Vorschlagsrecht und parlamentarischer Bestellungsgewalt	142
II. Sicherung der Regierungskontinuität durch die Konzeption des konstruktiven Misstrauensvotums nach Art. 67 GG	145
1. Tatbestandliche Ausgestaltung des konstruktiven Misstrauensvotums	146
2. „Bonn ist nicht Weimar“ – Zum Stabilisierungspotential des konstruktiven Misstrauensvotums	149
a) Konstruktiv statt destruktiv: Weimar als Stabilitätsargument?	149
aa) Die Unterschiede zwischen Art. 54 WRV und Art. 67 GG	149
bb) Destabilisierung in der Weimarer Republik durch Art. 54 WRV?	150
cc) Konstruktive Mehrheit als Stabilitätsgarantie?	153
b) Keine Abwahl einzelner Bundesminister	155
c) Fehlende Anwendungspraxis auf Bundesebene	158
3. Reformfordernis des Art. 67 GG?	159
a) Zeitliche Trennung von Misstrauensantrag und Neuwahl des Bundeskanzlers	159
b) Orientierung an Art. 44 Abs. 3 S. 2 BayLVerf	160
aa) Die Konsequenzen der Rücktrittsverpflichtung nach dem GG	160
bb) Krisenbeseitigung durch Neubesetzung nach Art. 63 GG?	161
c) Rücktrittsverpflichtung des Bundeskanzlers per Aufforderung durch den Bundespräsidenten	162
d) Rein destruktives Misstrauensvotum	163
4. Fazit: Das konstruktive Misstrauensvotum und sein missverständenes Stabilisierungspotential	164
C. Sicherung der Handlungsfähigkeit der Regierung	167
I. Inkurs: Kooperative Gesetzgebung mit und ohne politische Mehrheit	168

1. Gesetzgebung als kooperative Regierungsaufgabe	168
2. Mehrheitsfindung und Kooperationsmodelle	170
a) Mehrheitsfindung durch Koalitionsbildung	170
b) Mehrheitsfindung in Minderheitsregierungen	172
aa) Das Tolerierungsmodell	174
(1) Die Funktionsweise des Tolerierungsmodells	174
(2) Erfahrungen aus Sachsen-Anhalt	175
bb) Das Kooperationsmodell wechselnder Mehrheiten	176
(1) Die Funktionsweise wechselnder Mehrheiten	176
(2) Erfahrungen aus Sachsen-Anhalt	176
(3) Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen	177
(4) Erfahrungen aus Dänemark	180
cc) Bewertung und Priorisierung der Modelle vor dem Hintergrund ihres Stabilisierungspotentials	181
(1) Minderheitsregierungen – eine Seltenheit?	182
(2) Der „Mehrheitsbegriff“ und die Mehrheitsfindung im GG	182
(3) Erfahrungswerte aus Schlüsselentscheidungen	184
(4) Zwischenergebnis: Parlamentarisierung der Gesetzgebung	185
II. Art. 68 GG – Zwischen Kontinuität und Handlungsfähigkeit	187
1. Die tatbestandliche Ausgestaltung der Vertrauensfrage	188
2. Einordnung des Art. 68 GG in das parlamentarische Regierungssystem	189
3. Präventive Wirkung als Beitrag zur Regierungskontinuität und Handlungs- fähigkeit	190
a) Vertrauensfrage als Instrument des Bundeskanzlers	190
b) Druck- und Disziplinierungsfunktion der Vertrauensfrage	190
4. Voraussetzungen der Bundestagsauflösung nach Art. 68 GG	192
5. Fazit: Doppelpotential und restriktive Bundestagsauflösung	194
III. Der Gesetzgebungsnotstand nach Art. 81 GG als ultima ratio	194
1. Begriffsverständnis und Systematik des Gesetzgebungsnotstands	195
2. Der Gesetzgebungsnotstand und seine Voraussetzungen im Einzelnen	197
a) Die erste Phase: Das Verfahren bis zur Erklärung des Gesetzgebungs- notstands (Art. 81 Abs. 1 GG)	197
aa) Erste Alternative: Art. 81 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Art. 68 GG	197
(1) Der negative Ausgang der Vertrauensfrage bei gleichzeitigem Ver- bleib des Bundeskanzlers im Amt	198
(2) Das Scheitern einer Gesetzesvorlage	199
(3) Dringlichkeit der Gesetzesvorlage	200
bb) Zweite Alternative: Art. 81 Abs. 1 S. 2 i. V. m. Art. 68 GG	201

(1) Scheitern einer mit einer Gesetzesvorlage verbundenen Vertrauensvorlage	201
(a) Einheitliche Abstimmung über Vertrauensfrage und Gesetzesvorlage?	202
(b) Einheitliches oder gespaltenes Abstimmungsergebnis?	206
(aa) Herabsetzung des Quorums auf das Niveau aus Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG	207
(bb) Erhöhung des Quorums auf das Niveau aus Art. 68, 121 GG	207
(c) Auswirkungen auf Art. 81 GG und die Rechtsfolgen des Art. 68 GG	208
(d) Zwischenergebnis: Die Auslegungsfragen bei Art. 81 Abs. 1 S. 2 GG	209
(2) Erfordernis einer Dringlichkeitserklärung im Rahmen von Art. 81 Abs. 1 S. 2 GG?	209
(3) Antrag von Bundesregierung und Beteiligung des Bundesrates ..	210
b) Die zweite Phase: Die Erklärung des Gesetzgebungsnotstands durch den Bundespräsidenten	212
c) Die dritte Phase: Das Verfahren nach der Erklärung des Gesetzgebungsnotstands und die Beschlussfassung	213
d) Tatbestandliche und teleologische Grenzen nach Art. 81 Abs. 3, 4 GG ...	215
3. Der politische und verfassungsrechtliche Anwendungsbereich des Art. 81 GG	217
a) Politische Krise nach historischer Auslegung	217
b) Anknüpfung an das Vertrauen	218
4. Folgenabschätzung und Bewertung des Art. 81 GG	220
a) Die präventive Wirkung des Art. 81 GG	221
b) Diktatur der Minderheit in der Krise?	223
c) Die Überbrückungsfunktion des Art. 81 GG	225
aa) Die Reformbestrebungen für ein förmliches Selbstauflösungsrecht des Parlaments	225
bb) Art. 68 und 81 GG als geeignete Alternative zum parlamentarischen Selbstauflösungsrecht?	226
(1) Eigener Aktionsradius des Bundestages bei bestehenden Auf Lösungswegen	227
(2) Die Überbrückungsfunktion des Art. 81 GG: Gesetzgebungsnotstand vs. förmliches Selbstauflösungsrecht des Parlaments	228
cc) Plädoyer für ein Selbstauflösungsrecht nach dem Abschluss des Gesetzgebungsnotstands	231
(1) Zwischen „Stunde der Exekutive“ und „Legiscide“	233
(2) Vollständiges Ausschöpfen des Potentials des Art. 81 GG	235

d) Der Bundesrat als Legalitätsreserve: Vertretung der Länder oder Instrument der Parteien?	235
aa) Die Rolle des Bundesrates nach dem Verständnis des Verfassungsgebers	236
bb) Die Rolle des Bundesrates anhand des empirischen Abstimmungsverhaltens	236
cc) Die Rolle des Bundesrates im Reformvorschlag zu Art. 81 GG	241
e) Bewertung der prozeduralen Ausgestaltung und entsprechende Reformvorschläge	243
aa) Zeitliche Ersparnisse	244
bb) Ersparnisse bei der Erklärung des Gesetzgebungsnotstands	244
5. Der Gesetzgebungsnotstand als ultima ratio – ein Fazit	246

Kapitel 4

Die Geschäftsregierung	248
A. Die Geschäftsregierung nach Art. 69 Abs. 3 GG	248
B. Die Kompetenzen von Geschäfts- und Minderheitsregierung im Vergleich	251
I. Verfassungsrechtliche Regierungsinstrumente: Minderheits- und Geschäftsregierung im Vergleich	251
1. Zur Anwendbarkeit von Art. 68 und 81 GG	251
2. Personalkontinuität als praktische Paradoxie	253
II. Geschäftsregierung im Lichte des Demokratieprinzips	254
III. Politischer Stillstand und das freie Mandat	255
IV. Fazit: Chance der Parlamentarisierung vs. demokratischer Stillstand	256
Fazit	258
Anlagen	266
Anhang zu Kapitel 2	266
Anhang zu Kapitel 3	273
Literaturverzeichnis	278
Online-Quellen	288
Sachwortverzeichnis	289

Einleitung

Demokratie ist Freiheit als Staatsform. Aber sie ist mehr als das.

(Katarina Barley)¹

Demokratie bedeutet Herrschaft mithilfe der *Mehrheit*.² Das Mehrheitsprinzip ist ein grundlegendes Strukturmerkmal der Demokratie und meint, dass Entscheidungen grundsätzlich anhand zu bildender Mehrheiten getroffen werden.³ In diesem Prinzip laufen sämtliche andere essenzielle Elemente wie (Meinungs-) Freiheit, das pluralistische Menschenbild und die pluralistische Gesellschaft sowie das Gleichbehandlungsgebot von Menschen, aber auch die Komplexität, auf welche die Demokratie letztlich angelegt ist, zusammen: bereits aus praktischen Gründen können einstimmige Abstimmungsergebnisse nicht erwartet werden, stattdessen ist in der Bevölkerung regelmäßig eine Vielfalt verschiedener Ansichten zu hochkomplexen Sachmaterien vorzufinden. Das Mehrheitsprinzip sichert die Entscheidungsfindung und sorgt für die gleichwertige Einflussnahme auf eben diese Entscheidungen. Es ist damit auch ein grundlegendes Funktionsprinzip der demokratischen Herrschaft. Beschränkung erfährt das Mehrheitsprinzip durch rechtsstaatliche Grundsätze.⁴

Im parlamentarischen System, so wie es in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 in der Verfassung angelegt ist, ist das Mehrheitsprinzip auch im Verhältnis von Parlament und Regierung relevant. Die Regierung ist für die Erfüllung des Regierungsauftrages auf die mehrheitliche Unterstützung des Parlaments angewiesen, denn einige Regierungsaufgaben erfordern eine Mitwirkung des Parlaments. Parlamentsbeschlüsse bedürfen ihrerseits je nach Art der Entscheidung einen bestimmten Grad an quantitativer Unterstützung; die Regierung, die dem Parlament gegenüber verantwortlich sein soll, ist auf dessen mehrheitliches *Vertrauen* angewiesen. Doch nicht nur die Handlungsfähigkeit der Regierung steht in Abrede, wenn sich die Regierung einer überwiegenden Unterstützung des Parlaments aufgrund bestehender oder zwischenzeitlich modifizierter Mehrheitsverhältnisse nicht versieht: Das Mehrheitsprinzip wird in allen seinen Nuancen, Ausprägungen und zum Teil auch historisch bedingten Anforderungen hieran bereits bei der Regierungsbildung und später bei Fragen der Regierungskontinuität bzw. Regierungsstabilität relevant. Die Regierungsbildung ist nur einer derjenigen Bereiche, in welchen eine Mehr-

¹ <https://www.faces-of-democracy.org/katarina-barley/>.

² *Friesenhahn*, Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVDStRL 1958, S. 9 (16); vgl. ebenso im Folgenden *Lijphart*, Patterns of Democracy, S. 2.

³ BVerfGE 2, 143 (161).

⁴ *Friesenhahn*, Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVDStRL 1958, S. 9 (16).

heitsbildung erforderlich wird. Bei dem Auffinden der Mehrheit können sich angesichts des Wandels politischer bzw. verfassungsrechtlich relevanter Veränderungen Schwierigkeiten und neuartige Herausforderungen ergeben.

A. Untersuchungsanlass und Untersuchungsziel

Der Deutsche Bundestag ist das Herz der Demokratie der Bundesrepublik.

(Deutscher Bundestag)⁵

Spätestens die 19. Legislaturperiode der Bundesrepublik Deutschland (2017 bis 2021) offenbarte bereits zu Beginn neuartige Schwierigkeiten in Bezug auf Regierungsbildung und Regierungsstabilität. Mehrwöchige, erfolglose Sondierungsgespräche einer Jamaika-Koalition führten zu einem Novum in der Historie der Bundesrepublik: eine Fraktion verweigert die Regierungsbeteiligung. Die Verkündung erfolglos beendeter Sondierungsgespräche durch Christian Lindner (FDP) wurde zum Symbol einer gescheiterten Regierungsbildung, einer vermeintlichen „Krise“ und der erstmals praktisch relevanten Frage nach verfassungsrechtlichen Alternativen: „Es ist besser, nicht zu regieren, als falsch zu regieren.“⁶ Im Weiteren stellte sich die Frage, ob und welche Koalitionsoptionen einer Mehrheitsregierung noch in Betracht kamen. Denkbar erschien nach dem Scheitern des Jamaika-Bündnisses unter anderem eine Koalition zwischen CDU/CSU und SPD, also eine sogenannte „Neuaufgabe“ der Großen Koalition. Da die SPD aber die Regierungsbeteiligung unter der CDU/CSU bereits am Wahlabend ausgeschlossen hatte, wurde zum ersten Mal seit 1949 die Minderheitsregierung als alternative Regierungsform zu Beginn einer Legislaturperiode auf Bundesebene relevant. Diese Option wurde allerdings von der politischen Spitze der CDU⁷ wie auch von der Bevölkerung⁸ abgelehnt.

Die nachfolgende Untersuchung soll darlegen, dass die Minderheitsregierung trotz kategorischer politischer Ablehnung einiger politischer Akteure in der 19. Legislaturperiode durchaus praktikabel sein kann und angesichts erschwelter Mehrheitsfindung in der Zukunft grundsätzlich sowohl auf Bundes- als auch als Landesebene als Option in Betracht gezogen werden sollte und sogar muss. Zwar ist das Mehrheitsprinzip – wie eingangs konstatiert – ein wesentliches Merkmal des Demokratieprinzips. Dennoch besteht zwischen dem Amtieren einer Minderheits-

⁵ https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/47633144_kw44_herz-213948.

⁶ Siehe etwa <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-11/christian-lindner-sondierung-jamaika-abbruch-fdp>.

⁷ Siehe etwa <https://www.zeit.de/politik/2017-11/cdu-praesidium-grosse-koalition-daniel-guenther-angela-merkel?>.

⁸ Von insgesamt 1005 Menschen gaben 75 Prozent der Befragten an, Neuwahlen gegenüber dem Amtieren einer Minderheitsregierung zu präferieren. Siehe <https://de.statista.com/infografik/11893/lieber-neuwahlen-als-minderheitsregierung/>.

regierung und dem Demokratieprinzip bzw. dem Mehrheitsprinzip kein Widerspruch: durch das Amtieren einer Minderheitsregierung wird das Mehrheitsprinzip grundsätzlich nicht suspendiert. Stattdessen bestehen Abweichungen der Mehrheitsfindung. Konkret meint dies, dass sich Minderheitsregierung und Mehrheitsregierung bezüglich der Mehrheitsfindung im Gesetzgebungsprozess, das heißt bei der Findung von Sachentscheidungen nur in dem „Wie“ der Mehrheitsfindung unterscheiden. Sie unterscheiden sich aber nicht in dem Erfordernis, überhaupt Mehrheiten bilden zu müssen, um erfolgreich Gesetzesinitiativen zu beschließen. Nur in demjenigen Falle, wo ein Gesetzgebungsnotstand aus Art. 81 GG zur Anwendung kommt, verlagert sich die Mehrheitsfindung auf andere Verfassungsorgane und vermag daher das Mehrheitsprinzip (teilweise) zu suspendieren, soweit der Zusammenhang zum sogenannten Parlamentsvorbehalt besteht.

Die Untersuchung soll außerdem begründen, dass die Wahrscheinlichkeit des Amtierens einer Minderheitsregierung gestiegen ist. Nicht zuletzt rechtfertigt sich daraus auch das praktische Erfordernis der Untersuchung. Maßgeblich und entscheidend ist vor allem, dass die erhöhte Wahrscheinlichkeit auf solche Umstände zurückzuführen ist, die einem politisch und gleichzeitig verfassungsrechtlich relevanten Wandel entspringen. Es sind systemimmanente Mechanismen, die etwa eine Pluralisierung des Parlaments und den Einzug populistischer Parteien in Bundestag bzw. Landtage fördern. Diese Faktoren beeinflussen letztlich die Koalitionsbildung und führen dazu, dass bisherige Koalitionspraktiken der letzten Dekaden nicht mehr erfolgreich sind. Die Anzahl der im Bundestag vertretenen Fraktionen und ihre politischen Ausrichtungen und Unvereinbarkeitsbeschlüsse legen nahe, dass künftig auch erwogen werden muss, dass Koalitionen aus mehr Fraktionen als nur zwei gebildet werden. Was in der 19. Legislaturperiode im Rahmen der sogenannten Jamaika-Koalition scheiterte, wird in künftigen Koalitionsprozessen erneut relevant. Neben der insoweit politikwissenschaftlichen Erörterung der Koalitionsbedingungen und ihrer Ursachen wird die Regierungsbildung auch verfassungsrechtlich eingeordnet. Die Untersuchung soll zeigen, dass die Minderheitsregierung weniger verfassungsrechtlichen Hürden begegnet, als dies durch die zum Teil kategorische politische Ablehnung scheint. Das Grundgesetz hat umfassende Vorkehrungen getroffen, die eine Stabilität sichern stellen und zeigt insoweit auch keinen Widerspruch der Minderheitsregierung und dem parlamentarischen Regierungssystem auf. Die Arbeit soll die pauschale Erklärung widerlegen, dass die „Not die Stunde der Exekutive“ sei. Sie soll stattdessen darlegen, dass das in dem von den Müttern und Vätern des Grundgesetzes geschaffenen parlamentarischen Systems der Ausweg aus der Krise vor allem *Parlamentarisierung* ist. Das Parlament ist das Herzstück der parlamentarischen Demokratie und muss auch aus verfassungsrechtlicher Sicht angehalten sein, Mehrheitskrisen zu bewältigen.