

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung: Brisanz der Minderheitsregierung durch pluralistischere Bundestage	25
B. Hintergrund	31
I. Terminologie	31
II. Von Weimar bis heute – Minderheitsregierung in Reich, Bund und Land	32
1. Verfassungskonformes Chaos – Regierungen in der Weimarer Republik	33
2. Minderheitsregierungen als Ausnahme in der Bundesrepublik	37
3. Minderheitsregierungen in den Ländern	38
a) Baden-Württemberg	39
b) Bayern	39
c) Berlin	40
d) Brandenburg	42
e) Bremen	42
f) Hamburg	43
g) Hessen	44
h) Mecklenburg-Vorpommern	44
i) Niedersachsen	45
j) Nordrhein-Westfalen	47
k) Rheinland-Pfalz	47
l) Saarland	48
m) Sachsen	49
n) Sachsen-Anhalt	49
o) Schleswig-Holstein	50
p) Thüringen	51
4. Beobachtungen	52
C. Die Konflikte und die Antworten des Grundgesetzes	53
I. Einsetzung einer Minderheitsregierung	53
1. Bundeskanzlerwahl	53
a) Phase I: Beispielhafte Kooperation von Bundespräsident und Bundestag	54
aa) Vorschlag durch den Bundespräsidenten	54
(1) Vorschlagsrecht und Vorschlagspflicht	54
(a) Auswahlfreiheit bei der vorzuschlagenden Person ..	55
(b) Viermonatige Vorschlagsfrist	58

(2) Rechtsschutzmöglichkeiten	62
(a) Ausbleiben des Vorschlags	62
(b) Zu früher Vorschlag	64
bb) Abstimmung	65
(1) Ausspracheverbot zum Schutz des Bundespräsidenten . .	65
(2) Pflicht zur unverzüglichen Abstimmung	65
(3) Irrelevanz der Beschlussunfähigkeit	66
(4) Parlamentsauflösung bei Abstimmungsverweigerung . .	67
cc) Ernennung	67
dd) Bedeutung für Minderheitsregierungen	68
b) Phase 2: Alleingang des Bundestages	68
aa) Vorschlag aus der Mitte des Bundestages	68
bb) Wahl	70
cc) Ernennung	70
dd) Möglichkeit einer Minderheitsregierung	71
c) Phase 3: Schadensbegrenzung oder Parlamentsauflösung	71
aa) Vorschlag aus der Mitte des Bundestages	72
bb) Wahl	72
cc) Ernennung oder Auflösung	74
(1) Entscheidungsfreiheit	75
(2) Entscheidungsfrist	76
d) Wahrscheinlichste Möglichkeit einer Minderheitsregierung	76
2. Ernennung der Minister	77
a) Der Bundeskanzler als Architekt der Regierung	77
aa) Personalgewalt	77
bb) Organisationsbefugnis	78
(1) Keine Organkompetenz der Bundesregierung	78
(2) Zahlenmäßige Einschränkungen	79
(3) Ressortverteilung	81
b) Der machtlose Bundespräsident	84
c) Einfluss des Bundestages	86
aa) Kein Gesetzes- oder Zustimmungsvorbehalt	87
bb) Per Gesetz	88
(1) Keine ausdrücklich formulierte Kompetenz	88
(2) Haushaltsrecht als nachträgliches Korrektiv	89
(3) Keine Vorgaben durch Erwähnung von Ministerien in Gesetzen	89
(4) Bloße Konkretisierungen durch BMinG	90
(5) Organisationsgesetze	91
d) Zusammenfassung	93
3. Schlussfolgerungen für die Minderheitsregierung	94
4. Derivatives Entstehen einer Minderheitsregierung	95

II. Arbeit einer Minderheitsregierung	95
1. (Formelle) Gesetzgebung	96
a) Gewöhnliches Verfahren	96
aa) Gesetzesinitiative durch die Bundesregierung	96
(1) Bundesregierung als wichtigstes Initiativorgan	96
(2) Initiativpflicht nur in Ausnahmefällen	97
bb) Stellungnahme des Bundesrates (Art. 76 Abs. 2 GG)	98
cc) Entscheidung des Bundestages	98
(1) Beschlusspflicht	98
(2) Beschlussfrist	100
(3) Kein Denaturierungsverbot	105
(4) Keine Verhinderung denaturierter Initiativen durch Rücknahme	107
dd) Beteiligung des Bundesrates	109
ee) Gegenzeichnung	109
(1) Prüfungsrecht, aber kein Vetorecht	110
(2) Gegenzeichnungsfrist	113
ff) Ausfertigung durch den Bundespräsidenten	113
gg) Bedeutung für die Minderheitsregierung	114
b) Gesetze ohne Parlament – der Gesetzgebungsnotstand (Art. 81 GG)	115
aa) Mehr Macht durch verlorengegangenes Vertrauen – die Voraussetzungen	116
(1) Stellen der Vertrauensfrage	116
(a) Keine Einschränkung des Stellens der Vertrauens- frage	116
(b) Verbindung mit Anträgen	118
(2) Abstimmung im Bundestag	121
(a) Ablehnung in besonderen Fällen	121
(aa) Vierwöchige Untätigkeit	121
(bb) Irrelevanz der Beschlussunfähigkeit	124
(b) Gemeinsame Abstimmung über zwei Fragen bei einer mit einem anderen Antrag verbundenen Ver- trauensfrage	124
(aa) Gleichzeitige Abstimmung	124
(bb) Verschiedene Rechtsfolgen bei identischem Abstimmungsergebnis	125
(cc) Verfassungswidrig getrennte Abstimmung und die Folgen	127
(α) Vertrauensfrage erfolgreich, Antrag abge- lehnt	128
(β) Vertrauensfrage und Antrag erfolgreich ...	129
(χ) Vertrauensfrage abgelehnt, Antrag erfolg- reich	129

	(δ) Vertrauensfrage und Antrag abgelehnt	130
	(ε) Zusammenfassung	130
(3)	Keine Parlamentsauflösung	130
(4)	Weiterregieren des bisherigen Kanzlers	131
	(a) Andere Person	132
	(b) Verfahren zur Kanzlerwahl über Art. 68 Abs. 2 S. 1 GG	132
	(aa) Eigenes Verfahren	133
	(bb) Vorschlag aus der Mitte des Bundestages ab Scheitern der Vertrauensfrage	133
	(cc) Unverzögliche Abstimmung	135
	(dd) Rechtsfolge	135
(5)	Kein Ausschluss für die geborene Minderheitsregierung	135
bb)	Der Weg zum Gesetz	136
	(1) Ablehnung eines dringlichen Gesetzes	136
	(a) „Gesetz“ i. S. v. Art. 81 GG	136
	(b) Gemeinsamer Beschluss mit der Vertrauensfrage	138
	(c) Eigenständige Ablehnung nach expliziter Dringlich- keitserklärung	139
	(aa) Dringlichkeitserklärung nur zu Zeiten der Erkennbarkeit für den Bundestag	139
	(bb) Ablehnung in besonderen Fällen	141
	(α) Vierwöchige Untätigkeit	141
	(β) Annahme nach inakzeptabler Änderung	142
	(χ) Zweimalige Beschlussunfähigkeit	144
	(2) Verkündung des Gesetzgebungsnotstandes	144
	(a) Antrag der Bundesregierung	144
	(b) Beschluss des Bundesrates	145
	(aa) Entscheidung vor der Zuleitung zum Bundes- präsidenten	145
	(bb) Vierwöchige Entscheidungsfrist	146
	(c) Prüfung und Erklärung durch den Bundespräsi- denten	149
	(aa) Prüfung der Voraussetzungen	149
	(α) Vorliegen einer Minderheitsregierung oder vergleichbarer Situation	149
	(β) Prüfungsumfang	152
	(χ) Indizien	153
	(δ) Keine Prüfung des Gesetzes	155
	(bb) Ermessensentscheidung	155
	(cc) Entscheidungsfrist	156
	(d) Gegenzeichnungspflicht	157
(3)	Zustandekommen des Gesetzes	158

(a) Keine Annahme durch den Bundestag	158
(b) Zustimmung des Bundesrates	159
(aa) Keine Veränderung	159
(bb) Zustimmungsfrist	161
(4) Gegenzeichnung und Verkündung	161
cc) Sechsmonatiger Sonderzustand	161
(1) Dauer des Zustandes	161
(2) Keine Wiederholung	162
(3) Vereinfachter Erlass von Gesetzen	163
(4) Keine Entmachtung des Bundestages versus Bestandschutz für Gesetze nach Art. 81	165
dd) Rechtsschutz	167
(1) Mögliche Organstreitverfahren der Regierung	167
(2) Gerichtliche Gegenmittel des Bundestages	168
(3) Normenkontrolle	168
c) Bedeutung für die Minderheitsregierung	169
2. Verordnungserlass	171
a) Ermächtigendes (formelles) Gesetz	171
aa) Gesetzlicher Totalvorbehalt	171
bb) Keine Erlasspflicht	172
cc) Keine besonderen formellen Voraussetzungen	173
dd) Inhaltliche Beschränkungen	173
(1) Parlamentsvorbehalt	173
(2) Pflicht zur nachvollziehbaren Auswahl des Adressaten ..	174
(3) Keine Reservierung von Mitentscheidungsrechten	176
(a) Anhörungs- und Informationsrechte	176
(b) Zustimmungsvorbehalt	176
(4) Bestimmtheitsgebot	178
b) Rechtslage nach dem Erlass eines ermächtigenden Gesetzes	179
aa) Freiheit zum Erlass einer Verordnung	179
bb) Allgemeine Einschränkungen	179
(1) Inkrafttreten der Verordnung nur während der Gültigkeit des Gesetzes	180
(2) Pflicht zum Erlass von Verordnungen	181
(a) Explizite Regelung	181
(b) Pflicht bei ansonsten wirkungslosem Gesetz	182
(c) Erlassfrist	182
(d) Gerichtliche Durchsetzung	183
cc) Einflüsse anderer Organe auf die Ordnungsgebung	183
(1) Einfluss des Parlaments	184
(a) Änderung der Rechtslage nur durch formelles Gesetz	184

(aa) Kein eigener Verordnungserlass	184
(bb) Keine direkte Änderung oder Aufhebung einer Verordnung	185
(cc) Abmilderung durch Entsteuerungsklauseln	187
(b) Schicksal der Verordnung bei Rechtsänderung	188
(aa) Nichtigkeit bei Verstoß gegen höherrangiges Recht	189
(bb) Übertragung auf die Aufhebung oder Änderung der Ermächtigungsgrundlage	189
(c) Pflicht zum Anpassen an die Rechtslage	190
(2) Einfluss des Bundesrates	190
c) Bedeutung für die Minderheitsregierung	191
3. Bundesverwaltung	192
a) Eingeschränkter Bereich der Bundesverwaltung	192
b) Verwaltungsvorschriften	192
aa) Begriff	193
bb) Keine Pflicht zum Erlass	193
cc) Zuständigkeit der Regierung neben den Ministern	194
dd) Freiheit bis zum Gesetzesvorbehalt	195
ee) Grenzen parlamentarischer Regelungsmöglichkeiten	195
c) Einrichtung von Behörden	198
aa) Weiter Begriff	198
bb) Parlamentsbeteiligung	198
(1) Reichweite der Parlamentsbeteiligung	199
(2) Notwendigkeit der Parlamentsbeteiligung	202
(a) Explizit genannte Vorbehalte	202
(b) Ungeschriebene Vorbehalte nur bei Abtrennung der Legitimationskette	203
(c) Notwendige Regelungsdichte als Folge eines Geset- zesvorbehalts	205
d) Einzelweisung	206
aa) Keine parlamentarische Mitbestimmung bei der Weisung an sich	206
bb) Einzelfallgesetz	207
e) Personalfragen	210
f) Bedeutung für die Minderheitsregierung	211
4. Justiz	212
a) Klassischer Bereich der Rechtsprechung i. S. v. Art. 92 GG	212
aa) Besonderheit der Verfassungsgerichtsbarkeit	213
bb) Gerichtsverfassung und Verfahren	213
cc) Richterberufung und -ernennung	214
dd) Gerichtsverwaltung	215
b) Verwaltung durch die Gerichte	217

c)	Rechtsanwälte am Bundesgerichtshof	218
d)	Bundesanwaltschaft	218
e)	Bedeutung für die Minderheitsregierung	219
5.	Haushaltsfragen	220
a)	Haushaltsgesetz	220
aa)	Initiativrecht und -pflicht der Bundesregierung	220
bb)	Stellungnahme des Bundesrates	222
cc)	Beschlussfassung des Bundestages	222
(1)	Befassungsfrist	222
(2)	Berücksichtigung von Pflichtausgaben bei Änderungen	223
(3)	Ablehnung des gesamten Haushalts	225
(4)	Weitere Inhalte des Haushaltsgesetzes	227
(a)	Sperrvermerke	227
(aa)	Einfacher Sperrvermerk	227
(bb)	Qualifizierter Sperrvermerk	227
(b)	Zustimmungsvorbehalte	229
dd)	Weiteres Verfahren	230
(1)	Bundesrat	230
(2)	Vetorecht nach Art. 113 GG	230
(3)	Ausfertigung	231
ee)	Wirkungen des Haushaltsgesetzes	231
b)	Nachträgliche Veränderungen des Haushalts	232
aa)	Anpassen der Ausgaben durch Nachtragshaushalt	232
bb)	Notbewilligungsrecht des Finanzministers bei unvorhersehbaren und unabweisbaren Ausgaben	233
(1)	Subsidiarität des Bewilligungsrechts	233
(2)	Anforderungen an den Bedarf	234
(3)	Alleinentscheidungskompetenz des Finanzministers	235
(4)	Regelungen durch Gesetz	236
(5)	Rechtsschutz	238
cc)	Vetorecht der Regierung bei einnahmen- oder ausgabenverändernden Gesetzen	238
(1)	Mechanismus des Vetorechts	239
(2)	Reichweite des Vetorechts	240
(a)	Finanzwirksame Gesetze	240
(b)	Entscheidungsfreiheit	242
(3)	Rechtsschutz	243
dd)	Haushaltsprüfung	243
ee)	Kreditaufnahme	244
c)	Nothaushalt	245
aa)	Fehlendes Haushaltsgesetz trotz vorgelegten Haushaltsplans	245
bb)	Erhaltung des <i>status quo</i>	248

cc) Rechtsschutz	248
d) Bedeutung für die Minderheitsregierung	249
6. Auswärtige Gewalt	251
a) Art. 59 Abs. 1 GG als Vertretungsregelung	251
b) Innerstaatliche Kompetenzverteilung	252
aa) Aufgabenverteilung bei völkerrechtlichen Verträgen	252
(1) Unabhängigkeit der Regierung bei einfachem und normativem Verwaltungsabkommen	253
(2) Gesetzesvorbehalt für politische und gesetzesinhaltliche Verträge	255
(a) Gesetzesinhaltliche Verträge	255
(b) Politische Verträge	256
(c) Vertragsänderung	257
(d) Kündigung	257
(3) Weitergehende parlamentarische (Mit-)Bestimmung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge	258
(a) Abänderung der Vertragswirkungen durch im Gesetz formulierte Vorbehalte	259
(b) Kein Initiativmonopol der Bundesregierung	261
(c) Verpflichtung zum Vertragsabschluss	262
bb) Außenpolitisches Handeln außerhalb völkerrechtlicher Ver- träge	263
(1) Rolle von Bundesregierung und Bundespräsident	263
(2) Parlamentarische Mitbestimmung außerhalb völkerrecht- licher Verträge	264
(a) Kein Gesetzesvorbehalt	264
(b) Kein parlaments- und gesetzesfreier Bereich	264
cc) Übertragung und Einschränkung von Hoheitsrechten zugun- sten der internationalen Gemeinschaft	266
(1) Übertragen von Hoheitsrechten (Art. 24 Abs. 1 GG) ...	266
(a) Gesetzesvorbehalt bei jeder Art von hoheitlichem Handeln	267
(b) Bedeutung des Gesetzesvorbehalts neben Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	267
(2) Integration in Systeme kollektiver Sicherheit	268
c) Rechtsschutz	269
d) Bedeutung für die Minderheitsregierung	269
7. Bundeswehreinsetze	270
a) Grundsatz: Exekutivaufgabe	271
b) Grundgesetzlich normierte Parlaments- bzw. Gesetzesvorbehalte	272
aa) Parlamentsbeschluss als Schlüssel für mehr Kompetenzen der Bundeswehr	272

bb)	Gesetzesvorbehalt bei Integration in inter- oder supranationale Kommandostrukturen	274
c)	Auslandseinsätze	275
aa)	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	275
bb)	Die Legende vom verfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt	276
d)	Möglichkeit einfachgesetzlicher Modifikation	278
aa)	Kein gesetzesfreier Raum	279
bb)	Das Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (ParlBetG)	280
e)	Bedeutung für die Minderheitsregierung	282
8.	Handeln auf Unionsebene	282
a)	Primärrechtsänderung und weitere Integrationsakte	283
aa)	Ordentliches Verfahren (Art. 48 Abs. 2–5 EUV)	284
(1)	Verfahren auf Unionsebene	284
(2)	Kompetenzverteilung auf Bundesebene	285
(a)	Vertragsänderung als bloße Übertragung von Hoheitsrechten	285
(b)	Vertragsänderung als gleichzeitige Verfassungsänderung	286
bb)	Weitere Verfahren zur Vertragsänderung	288
(1)	Das vereinfachte Verfahren (Art. 48 Abs. 6 EUV)	288
(a)	Europäischer Rat als alleiniger Entscheidungsträger	288
(b)	Keine Auswirkungen auf nationales Verfahren	288
(2)	Weitere besondere Änderungsverfahren	289
cc)	Brückenklauseln zur Veränderung der notwendigen Mehrheit im Rat und Europäischen Rat	290
(1)	Allgemeine Brückenklauseln	290
(2)	Besondere Brückenklauseln	292
dd)	Kompetenzerweiterungsklauseln	293
ee)	Flexibilitätsklausel	294
ff)	Zwischenergebnis	295
b)	Handlungen auf Grundlage des Primärrechts	295
aa)	Gesetzgebung	296
(1)	Verfahren auf Unionsebene	296
(2)	Beteiligung der Gesetzgebungsorgane	297
(a)	Bundestag	297
(aa)	Anspruch auf umfassende und rechtzeitige Information	297
(bb)	Recht zur Stellungnahme	298
(cc)	Steuerung der Regierungsvertreter durch Mandatsgesetze	300

(dd)	Verpflichtung des deutschen Vertreters im Rat zum Ziehen der Notbremse.....	301
(ee)	Direkte Mitwirkung auf Unionsebene durch die Subsidiaritätsrüge	305
(ff)	Zusammenfassende Beobachtungen	307
(b)	Bundesrat	307
(3)	Beteiligung bei weiteren Rechtssetzungsakten der EU ..	309
(a)	Delegierte Rechtsakte der Kommission	309
(b)	Das Komitologieverfahren bei Durchführungsrechtsakten	310
bb)	Beteiligung am Schluss völkerrechtlicher Verträge durch die EU	312
(1)	Abkommen der EU	313
(a)	Grundsätzliche Beteiligung der nationalen Gesetzgebungskörperschaften	313
(b)	Gesetzesvorbehalt bei Schaffung von entscheidungsbefugten Gremien	313
(2)	Gemischte Abkommen	315
c)	Beitritt und Austritt	316
aa)	Beitritt neuer Staaten	316
bb)	Austritt	318
(1)	Andere Staaten (Brexit)	318
(2)	Deutschland	320
(a)	Notwendige Vorbedingungen des Austritts	320
(b)	Antrag nach Art. 50 EUV erst nach Gesetzeserlass ..	321
(aa)	Zulässiger Austritt nach Art. 23 Abs. 1 GG ...	321
(bb)	Austritt nach Verfassungsänderung	322
d)	Rechtsschutz	324
aa)	EU: Subsidiaritätsklage	324
bb)	Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht	325
(1)	Abstrakte Normenkontrolle	325
(2)	Organstreit	326
e)	Bedeutung für die Minderheitsregierung	328
9.	Politische Mittel von Parlament und Regierung	330
a)	Kontrolle und Beratung durch das Parlament	330
aa)	Kontrollrechte	331
(1)	Zitierrecht und Grenzen des Fragerechts	331
(2)	Untersuchungsausschuss	333
(3)	Anfragen	334
(4)	Einfachgesetzlicher Anspruch nach Informationsfreiheitsgesetz	335
(5)	Besonderheiten der gerichtlichen Geltendmachung	336
bb)	Aktives Beraten durch Beschlüsse	337

b)	Anwesenheit und Mitsprache der Regierung beim parlamentarischen Prozess	338
c)	Bedeutung für die Minderheitsregierung	340
III.	Ende einer Minderheitsregierung	341
1.	Reguläres Amtsende	341
2.	Vorzeitiges Ende	341
a)	Aus eigenem Antrieb	341
aa)	Vertrauensfrage	342
(1)	Identische Voraussetzungen mit dem Gesetzgebungsnotstand	342
(2)	Dreiwöchige Frist zur Auflösung	343
(3)	Keine Auflösung bei Anbahnung von Wahlen	343
bb)	Ohne Mitwirkung des Bundestags	345
b)	Gegen den eigenen Willen	346
aa)	Konstruktives Misstrauensvotum	347
(1)	Antrag aus der Mitte des Bundestages	347
(2)	Beratung	347
(3)	Unverzögliche Abstimmung	348
(4)	Entlassung und Ernennung	349
bb)	Beschluss, die Vertrauensfrage zu stellen	350
c)	Konkurrenz verschiedener Verfahren zur Amtsbeendigung	350
aa)	Vorrang des Rücktritts	350
bb)	Kollision von Vertrauensfrage und Misstrauensvotum	351
(1)	Neuer Antrag nach abgeschlossenem anderen Verfahren	351
(2)	Übertragung auf Fälle unmittelbar konkurrierender Anträge	352
(3)	Parlamentarische Entscheidung in allen übrigen Fällen	353
d)	Bedeutung für die Minderheitsregierung	355
IV.	Geschäftsregierung	355
1.	Entstehung	356
a)	Geschäftsregierung bei regulärem und vorzeitigem Amtsende	356
b)	Ernennung	356
aa)	Geschäftsführende Regierung nach Zusammentritt des neuen Bundestages	356
(1)	Interimskanzler	356
(2)	Interimsminister	358
bb)	Geschäftsführende Regierung nach vorzeitigem Amtsbeendigung des Kanzlers	359
(1)	Interimskanzler	359
(2)	Interimsminister	363
2.	Rechte und Pflichten	364
a)	Kabinetts(um)bildung und parlamentarische Verantwortung	364
b)	Keine Pflicht zu politisch gemäßigtem Verhalten	366

3. Ende der Geschäftsregierung 367

D. Fazit: Die Minderheitsregierung: Verfassungsrechtlich lückenlos geregelt und dennoch praktisches Neuland 369

Zusammenfassung in Thesen 372

Literaturverzeichnis 383

Sachverzeichnis 412