

Essay zu dem Thema:

Warum musste der Parlamentarische Rat mit dem später im Bund nicht realisierten Auftreten von Minderheitsregierungen rechnen und welche Vorkehrungen traf er dazu im Grundgesetz?

1. Einleitung

In der bundesrepublikanischen Geschichte spielten Minderheitsregierungen auf Bundesebene bisher faktisch keine Rolle. Von über 23 parlamentarischen Bundesregierungen waren lediglich 3 Minderheitsregierungen¹, die allesamt aber nur kurz und jeweils im Vorfeld von neuen Koalitionsbildungen oder Neuwahlen existierten (1966, 1972 und 1982).²

Aus dem öffentlichen Bewusstsein sind Minderheitsregierungen als mögliche dauerhafte Regierungsform auf Bundesebene somit fast völlig verschwunden. Nur im Zusammenhang mit politischen Entwicklungen auf Landesebene geraten sie als mögliches Regierungsmodell kurzzeitig in den öffentlichen Fokus. Als der Parlamentarische Rat am 1. Juli 1948 seine Beratungen über eine Verfassung auf Grundlage des Herrenchiemseer Verfassungsentwurf aufnahm, musste er jedoch in Zukunft mit dem Auftreten von Regierungen rechnen, die keine parlamentarische Mehrheit besitzen würden.

Zunächst soll geklärt werden, aus welchem Grund der Parlamentarische Rat seiner Zeit erwartete, dass Minderheitsregierungen in der Bundesrepublik Deutschland unter Umständen eher die Regel als die Ausnahme bilden könnten. Dabei ist vor allem ein Blick in die Geschichte der Weimarer Republik und in die Situation der Nachkriegsjahre des II. Weltkrieges erforderlich. Danach werden die Vorkehrungen im Grundgesetz erläutert, die der Parlamentarische Rat als Folge des möglichen Auftretens von Regierungen ohne parlamentarische Mehrheit traf. Hierbei ist näher auf die Artikel 63, 67 und Artikel 81 (in Verbindung mit Artikel 68) der deutschen Verfassung einzugehen.

1 Zit. n. Döring, Herbert: Parlamentarische Demokratien: Dilemmata – Strukturen – Policies. Studienbrief für die Fernuniversität Hagen, Hagen: FernUni 2003, S. 172.

2 Zit. n. Döring, Herbert: Worauf gründet sich die Agenda -Setzer-Macht der Regierung?, in: Ganghof und Manow: ohne Titel, o.O.: ohne Verlag 2005 (im erscheinen), S. 27.

Minderheitsregierungen in der Weimarer Republik

Da jede Verfassungsgebung von den Erfahrungen der unmittelbaren bis mittelbaren Vergangenheit mitbestimmt wird³ und die Weimarer Republik die erste Demokratie in Deutschland war, soll folgend die Erfahrungen mit Minderheitsregierungen in der Weimarer Republik kurz skizziert werden. In der ersten deutschen Republik gab es von 13. Februar 1919 bis zum 29. Januar 1933 insgesamt zwanzig Reichsregierungen (von Scheidemann bis Schleicher)⁴, die von dreizehn Reichskanzlern geführt wurden. Von diesen 20 Regierungen besaßen 10 keine parlamentarische Mehrheit. Dazu gehörten das Kabinett Fehrenbach, das erste und zweite Kabinett Wirth, das Kabinett Cuno, das erste, zweite und dritte Kabinett Marx, sowie die Präsidialregierungen durch Brüning, Papen und Schleicher.⁵ Der Anteil der Minderheitsregierungen an der Gesamtzahl der Reichsregierungen entsprach in der Weimarer Republik somit 50%. Der hohe Anteil der Minderheitsregierungen zeigt sich noch drastischer an den Regierungstagen. Von 4777 Tagen regierten 2841 Tage Regierungen ohne feste parlamentarische Mehrheit, was einer Quote von 59% entspricht⁶. Die durchschnittliche Regierungsdauer einer solchen Minderheitsregierung betrug im Übrigen nur 258 Tage; die eines Minderheitskanzlers gerade einmal 355 Tage.⁷ Folglich lässt sich sagen, dass in der Weimarer Republik das Vorhandensein von Minderheitsregierungen keine Seltenheit, sondern vielmehr gängige Regierungspraxis war.

Die Hauptursache für das wiederholte Vorhandensein von Regierungen ohne Mehrheit im Reichstag war das zersplitterte Vielparteiensystem der Weimarer Republik, welches sich durch das reine Verhältniswahlrecht direkt im Parlament wieder fand. Die Ergebnisse der Reichstagswahlen von 1920 bis 1932 führten dazu, dass mindestens acht Parteien gleichzeitig im Reichstag existierten.⁸ Eine weitere Ursache für Minderheitsregierungen bzw. ein weiteres Kennzeichen des damaligen Parteiensystems war die relative große Heterogenität des Parteienfeldes, die ebenfalls direkt in das Parlament projiziert wurde. Das Parteienfeld wurde an beiden Seiten von oppositionelle bzw. antidemokratische Parteien flankiert, die am Ende der Weimarer Republik sogar die Mehrheit im Reichstag haben sollten. Die linksextreme Seite wurde durch die KPD vertreten; der rechtsextreme Flügel durch die DNVP und die NSDAP. (Das Szenario einer antidemokratischen Mehrheit im Parlament sollte später bei den

³ Vgl. Fromme, Friedrich Karl: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz.: Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur., Berlin: Duncker & Humblot 1999, S. 24.

⁴ Zit. n. Alemann, Ulrich von: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske + Budrich 2001, S. 37, Abb.9.

⁵ Zit. n. Alemann, Ulrich von: a.a.O., S. 37, Abb. 9.

⁶ Zit. n. Göbel, Walter: Abiturwissen Die Weimarer Republik, Stuttgart: Klett 1997, S. 105.

⁷ Zit. n. ebd.

⁸ Zit. n. ebd., S. 106.

Beratungen des parlamentarischen Rates über Minderheitsregierung eine zentrale Rolle einnehmen.)

Es existierte zwar auch eine grundsätzlich koalitionsfähige Mitte aus SPD, Zentrum, DDP und phasenweise DVP. Diese war jedoch in wesentlichen Detailfragen oft nicht einer Meinung, so dass bei mangelnden politischen Willen und fehlender Kompromissbereitschaft eine parlamentarische Mehrheit nicht zustande kam.⁹ Da die so genannte Weimarer Koalition aus den staatsbejahenden Parteien SPD, Zentrum und DDP zudem schon seit 1920 keine parlamentarische Mehrheit mehr besaß, war die Regierungsfähigkeit davon abhängig, ob sich die SPD in eine Koalition mit der nationalliberalen DVP begibt bzw. ob sich die antidemokratische DNVP mit in eine bürgerliche Rechtskoalition einspannen lässt. War dies nicht der Fall kam es häufig zu den oben genannten bürgerlichen Minderheitsregierungen.

Regierungen ohne parlamentarische Mehrheit waren in der Weimarer Republik also Folge des heterogenen ideologisierten Vielparteiensystems, dass die Regierungsbildung und Mehrheitsfindung im Reichstag erheblich erschwerte und so instabile Minderheitsregierungen erzeugte.

Die Ursache des heterogenen Parteiensystems selber war im Übrigen das Ergebnis der politischen Entwicklung im Kaiserreich, die zu überwiegend nach Weltanschauung sowie nach sozialen und wirtschaftlichen Interessen unterschiedenen Parteien geführt hatte.

Weitere Gründe, die die Herausbildung und das Bestehen des Vielparteiensystems in der ersten deutschen Republik förderten, waren die großen außenpolitischen und wirtschaftlichen Krisen bzw. Notlagen, die eine Radikalisierung des Wahlverhaltens und das Entstehen der verschiedenen Interessparteien beeinflusste.¹⁰

Die Parteienlandschaft in den Nachkriegsjahren des II. Weltkriegs

Um die Frage zu klären, warum der Parlamentarische Rat auch 15 Jahre nach dem Untergang der Weimarer Republik noch mit Minderheitsregierungen rechnen musste, ist vor allem zu untersuchen, ob die oben genannten Ursachen, die seiner Zeit das Auftreten von Minderheitsregierungen in der Weimarer Republik hervorriefen, auch 1948/1949 noch vorhanden waren. Dass heißt es ist zu klären, inwieweit das zersplitterte Parteiensystem nach dem „Dritten Reich“ und den Kriegsjahren wieder auferstanden war (untersucht wird nur die westlichen Besatzungszonen) bzw. ob die (auf Ende S.2 + S.3 dargelegten) Gründe, die das Entstehen des Vielparteiensystems seiner Zeit förderten, auch noch gegeben waren.

⁹ Vgl. http://www.lsg.musin.de/Geschichte/wr/ursachen_und_gr%C3%BCnde_f%C3%BCr_das_sche.htm vom 14. Juni 2005.

¹⁰ Vgl. Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen: Leske + Budrich 2004, S. 304.

Die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD), die in zu Weimarer Zeiten in allen Reichstagen seit 1920 vertreten waren, bildete sich 1945 unter den gleichen Namen neu. Ein Zusammenschluss mit der SPD fand in den westlichen Besatzungszonen nicht statt. Programmtisch blieb die KPD, wie der Name erahnen lässt, bei ihrer kommunistischen Konzeption. Die KPD war in den ersten Landtagen, die noch vor der ersten Bundestagswahl gewählt wurden, vertreten und konnte Stimmenanteile bis max. 14% (in NRW) gewinnen.

Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) formierte sich ebenfalls schnell wieder neu. Die Partei knüpfte an Sozialismus-Vorstellungen der Weimarer Republik an (Vergesellschaftung von privaten Großgrundbesitz und Produktionsmitteln, etc.)¹¹. Die SPD fand sich in alle Nachkriegslandtagen mit einem gewonnen Stimmenanteil von 28% bis 43% wieder. Die Gründung (zunächst auf Zonenebene) der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU) war eine der wenigen Neukonfigurationen nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie vereinte vor allem ehemalige Zentrumsmitglieder und Angehörige der Deutschen Volkspartei und der Deutschen Staatspartei und war in fast allen Landtagen der Nachkriegszeit vertreten und wurde oft stärkste Kraft. Die Deutsche Zentrumspartei (Zentrum) etablierte sich jedoch als eigenständige Partei trotz der CDU-Gründung in einigen Landesteilen neu. So konnte sie in den Landtagswahlen in Niedersachsen 4,1% der Stimmen; in NRW sogar 9,8% der Stimmen für sich gewinnen. Im liberalen Lager zeichneten sich Konzentrationsprozesse ab, die im Gründungstreffen der FDP in den Westzonen Ende 1948 mündeten, wobei sie sich in den norddeutschen Hansestädten, Baden und Württemberg zunächst Demokratische Volkspartei nannten.¹² Die FDP/DVP war in den meisten Landtagen vertreten und erreicht prozentuale Stimmenanteile im einstelligen Bereich. Rechts von der CDU ist zum einen die Deutsche Partei (DP) zu nennen, die als Niedersächsische Landespartei gegründet wurden war und als solche knapp 18% der Stimmen in der ersten Landtagswahl in Niedersachsen erreichen konnte, sowie die Bayernpartei als CSU-Konkurrenz. Hinzu kommt noch die rechtsextreme Deutsche Konservative Partei – Deutsche Rechtspartei (DKP-DRP), welche auf der einen Seite im Großteil aus Mitgliedern der seit Mai 1945 verbotenen NSDAP und auf der anderen Seite aus Angehörigen der früheren Deutschnationalen Volkspartei (DNVP) bestand. Die DKP-DRP sollte später im ersten Bundestag vertreten sein. Ebenfalls dorthin wurde die 1946 gegründete Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung gewählt.

¹¹ Vgl. ebd., S.47.

¹² Vgl. ebd., S.51.

Als Zwischenfazit kann somit festgehalten werden, dass ein heterogenes Vielparteiensystem, welches seine Wurzeln in der Weimarer Republik hatte, mit Ausnahme der interkonfessionellen Sammelpartei CDU/CSU im Wesentlichen wiedererstand war¹³.

Zwar gab es in den Landtagswahlen schon Komprimierungsprozesse hin zu den beiden Parteien CDU/CSU und SPD; ein wirkliches einheitliches Bild über die künftige Entwicklung des Parteiensystems konnte jedoch anhand der Wahlergebnisse noch nicht festgestellt werden.¹⁴

Außerdem konnte nicht davon ausgegangen werden, dass die gemäßigten Bündelungsentwicklungen von Dauer sein könnten. Da der Lizenzierungszwang für Parteien auch Ende der 40iger Jahre noch galt, war zudem zu befürchten, dass bei einer späteren Aufhebung weitere Parteien auf „den Markt strömen“.

Dass die Befürchtung Weimarer Verhältnisse durch den Parlamentarischen Rat nicht unbegründet war, zeigte sich später in der ersten Bundestagswahl, die auch als die „letzte von Weimar“¹⁵ bezeichnet wird. Trotz lokaler 5%-Hürde schafften 10 Parteien (darunter viele der oben genannten) den Einzug in deutschen Bundestag. Des Weiteren waren die Gründe, die das Entstehen und Bestehen eines Vielparteiensystems schon in Weimar förderten, auch in Nachkriegsdeutschland noch teilweise vorhanden. Die Zerstörungen, das Flüchtlingselend, die wirtschaftlichen Entbehrungen und die hohe Zahl der Arbeitslosen in den Nachkriegsjahren schienen eher die erneute Grundlage für ein zersplittertes Parteiensystem und eine Radikalisierung der Parteienlandschaft zu bieten. Die spätere Gründung der Flüchtlingspartei Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) kann hier als Beispiel dienen. Die Entideologisierung der Parteien bzw. der Abbau traditioneller Spannungszonen, die noch in der Weimarer Republik durch die daraus folgende mangelnde Kompromissfähigkeit zur Destabilisierung beigetragen hatte, kam auch erst endgültig mit dem Wirtschaftswunder in den 50iger Jahren. Es soll hier nicht verschwiegen werden, dass auch schon Konfigurationen vorhanden waren, die einen Konzentrierungsprozess des Parteienfeldes nahe legten. Grundsätzlich war die Lage aber nicht eindeutig, so dass von mehreren möglichen Entwicklungen grundsätzlich auch die einer „Auferstehung“ des Vielparteiensystems vom Parlamentarischen Rat in Betracht gezogen werden musste.

¹³ Vgl. Döring, Herbert: Parteienstaat und „Party Government“: Politische Verhaltensweisen und Entscheidungsstrukturen, in Storch, Dietmar (ed.), Großbritannien und Deutschland. Nachbarn in Europa, Hannover: Landeszentrale für politische Bildung Niedersachsen 1988, S. 91.

¹⁴ http://www.bpb.de/publikationen/0WWBCS,0,0,Entwicklung_des_Parteiensystems.html#art0 vom 15. Juni 2005

¹⁵ Zit. n. Alemann, U.v.: a.a.O., S. 53.

Das später stattfindende deutsche „Wahlwunder“¹⁶, welches sich parallel zum deutschen Wirtschaftswunder vollzog, und eine Konzentrierung der Wahlstimmen zur Folge hatte, war aus damaliger Sicht nur mit hellseherischen Fähigkeiten vorherzusehen.¹⁷ Der Verfassungsgeber musste folglich mit Minderheitsregierungen rechnen, da sie eine „häufige Erscheinung der Weimarer Verfassungswirklichkeit“¹⁸ waren und das heterogene Vielparteiensystem, welches seiner Zeit zu Regierungen ohne Mehrheit führte, auch 1948/1949 im Westlichen noch vorhanden waren. Darüber hinaus waren Ursachen, die das Entstehen eines Vielparteiensystems fördern, Ende der 40iger Jahre noch nicht verschwunden. Die Lehren, die der Parlamentarische Rat aus diesen Erfahrungen, Entwicklungen und nicht zuletzt aus strukturellen Fehlern der Verfassung zog, finden sich im Grundgesetz wieder. Die Verfassung ist somit eine Rezeption dieser Ereignisse. Die einzelnen Vorkehrungen werden folgend anhand der Verfassungsnormen erläutert, die im Zusammenhang mit Minderheitsregierungen stehen. Die erste Norm ist hier der Artikel 63, der die Wahl und Ernennung des Bundeskanzlers regelt.

Artikel 63 Absatz 4 Grundgesetz – Möglichkeit zur Wahl eines Minderheitskanzlers

Aus Artikel 63 folgt, dass falls ein vom Bundespräsident vorgeschlagener Kandidat im ersten und zweiten Wahlgang keine einfache Mitglieder Mehrheit im Bundestag erhält und in der dritten Wahlphase nur die einfache Abstimmungsmehrheit erreicht, der Bundespräsident gemäß Absatz 4 dieses Artikels das Wahlrecht besitzt, den Bundestag entweder aufzulösen oder den mit relativer Mehrheit gewählten Bundeskanzler zu ernennen. Letzteres würde ein Minderheitskanzler - bzw. nach der Regierungsbildung gemäß Artikel 64 - eine Minderheitsregierung bedeuten. Die Bedeutung des Artikels 63 Absatz 4 liegt unter anderem darin, dass der Fall eines Minderheitskanzlers bzw. einer Minderheitsregierung vom Grundgesetz grundsätzlich vorgesehen wird und die Blockade einer Regierungsbildung durch eine arbeitsunfähige Mehrheit im Parlament verhindern werden soll.¹⁹ Der Bundestag soll aber zunächst dazu „gezwungen“ werden einen Mehrheitskanzler zu wählen, da das Parlament andernfalls die Frage über eine Regierungsbildung oder Neuwahlen an den Bundespräsidenten abgeben würde.

Die Möglichkeit einer heterogenen, zu einer Regierungsbildung nicht fähigen, parlamentarischen Mehrheit wurde – wie oben bereits erwähnt - aufgrund der Erfahrungen der

¹⁶ Zit. n. Döring, H.: a.a.O., S.92

¹⁷ Vgl. ebd.

¹⁸ Fromme, F. K.: a.a.O., S. 91.

¹⁹ Vgl. Lübke-Wolff, Gertrude: Band 2, Artikel 20-82., in Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar., Tübingen: Mohr Siebeck 1998, S. 1205.

Weimarer Republik als realistisch angesehen. Diese grundgesetzliche Regelung liefe aber ins Leere, wenn die Minderheitsregierungen nicht die Chance besäßen trotz fehlender parlamentarischer Unterstützung zu bestehen und sich im Amt halten zu können. Genau diese Aufgabe hat Artikel 67 Grundgesetz.

Artikel 67 Grundgesetz – Das konstruktive Misstrauensvotum

Im ersten Absatz des Artikels 67 heißt es:

„Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Misstrauen nur dadurch aussprechen, dass er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen. Der Bundespräsident muss dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen“.²⁰

Das Misstrauensvotum ist zunächst einmal ein klassischer Begriff des parlamentarischen Regierungssystems und soll die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament zum Ausdruck bringen. Es zwingt zum Rücktritt und bedeutet somit die Abwahl. Eine Abwahl setzt aber in der deutschen Verfassung gemäß Artikel 67 nicht nur voraus, dass eine einfache Mitglieder Mehrheit dem amtierenden Bundeskanzler das Misstrauen ausspricht, sondern verlangt auch, dass eine absolute Mehrheit zugleich einen neuen Regierungschef wählt. Die Abwahl erfolgt also durch Neuwahl.²¹ Die Norm besitzt somit drei Funktionen. Zunächst einmal sollen Misstrauensvoten als reine Demonstration bzw. Verärgerungsreaktion verhindert werden. Zweitens werden Minderheitsregierungen solange in Schutz genommen, bis eine Mehrheitslösung gefunden wurde. Und schließlich schirmt Artikel 67 „spezielle Formen der Minderheitsregierungen, die als einzige demokratisch tragbare Alternative gegen eine Mehrheit verfassungsfeindlicher Gruppen noch in Frage kommt, gegen die zu erwartenden Misstrauensvoten“²² ab. Der letztgenannte Zweck ist vor allem auf die letzten Jahre der Weimarer Republik gemünzt, als eine negative Mehrheit bestehend aus demokratiefeindlichen links- und rechtsextremen Parteien sich in der Ablehnung des amtierenden Bundeskanzlers einig war, aber diese aufgrund der ideologischen Gegensätze zur Neuwahl eines gemeinsamen Bundeskanzlers nicht in der Lage gewesen wären.²³

Die besondere Bedeutung der Regel für Minderheitsregierungen ist also mit anderen Worten die Möglichkeit sich „gegen eine zur alternativen Regierungsbildung nicht fähige

²¹ Vgl. Maurer, Hartmut: Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane. Staatsfunktionen., München: C.H. Beck 2003, S. 481.

²² Vgl. Fromme, F. K.: a.a.O., S. 97.

²³ Maurer, H.: a.a.O., S. 481.

Vielparteien-Opposition im Amt halten zu können“.²⁴ Artikel 67 stellt eine Weiterentwicklung des Artikels 54 der Weimarer Reichverfassung dar, der nur ein destruktives Misstrauensvotum vorsah. Zu Weimarer Zeiten konnten beliebige, unechte Mehrheiten die Regierungen abwählen ohne sich Gedanken über die zukünftige Regierungsarbeit machen zu müssen. Dem Parlamentarischen Rat wird in diesem Zusammenhang oft eine Überschätzung der destabilisierten Wirkung des Artikels 54 der Weimarer Verfassung vorgeworfen, da nur zwei der insgesamt 20 Regierungen über diesen Weg gestürzt wurden. Man darf jedoch hierbei nicht vergessen, dass Regierungen freiwillig zurückgetreten sind, um der Wirkung eines bevorstehenden Misstrauensvotums als Folge des Koalitionszerfalls zuvorzukommen.²⁵

Inwieweit von dem gekoppelten Misstrauensvotum eine wirklich stabilisierende Wirkung auf das Regierungssystem ausgeht, ist indes umstritten. Zwar sorgt der Artikel 67 für eine innere Stabilität in der Regierung, da das „Herausschießen“ einzelner Minister aus dem Kabinett nicht möglich ist. Außerdem kann er eine disziplinierende Wirkung entfalten und eine demokratische Minderheitsregierung gegen eine heterogene demokratiefeindliche Opposition verteidigen. Das Problem der mangelnden Handlungsfähigkeit einer Regierung ohne parlamentarische Mehrheit wird jedoch durch Artikel 67 noch nicht gelöst. Die Väter und Mütter des Grundgesetzes haben aber auch hierfür Vorkehrungen im Grundgesetz eingefügt, die genau dieses Problem lösen sollen.

Artikel 68 Grundgesetz – Verlorene Vertrauensfrage als Voraussetzung für den Gesetzgebungsnotstand

Der Artikel 68 ist zur Bewältigung von Regierungskrisen gedacht, in denen eine Regierung nicht mehr von einer parlamentarischen Mehrheit ausgehen kann. Die Vertrauensfrage ist ursprünglich darauf ausgerichtet durch den Druck einer möglichen Bundestagsauflösung Mehrheiten herzustellen, zu erhalten bzw. bei einer Neuwahl möglichst neue Mehrheiten zu produzieren.

Darüber hinaus ermöglicht diese Norm einer Minderheitsregierung aber auch die verfassungsrechtlichen Grundlage für die Handlungsfähigkeit zu schaffen.²⁶ Der Bundeskanzler kann bei einer verlorenen Vertrauensfrage als Minderheitenkanzler weiterregieren und sich dabei mit Unterstützung der Regierung, des Bundesrates und des Bundespräsidenten des Gesetzgebungsnotstands nach Art. 81 bedienen. Voraussetzung ist –

²⁴ Döring, H.: Parteienstaat und „Party Government“, a.a.O., S. 91.

²⁵ Vgl. Fromme, K. F.: a.a.O., S. 95 f..

²⁶ Vgl. Lübke-Wolff, G.: a.a.O., S. 1281.

wie bereits gesagt - der negative Ausgang der Vertrauensfrage, die auch mit einer Gesetzesvorlage verknüpft werden kann, und das der Bundestag keinen neuen Bundeskanzler gemäß Artikel 67 wählt.

Artikel 81 Grundgesetz – Der Gesetzgebungsnotstand

Der noch nie zur Anwendung gekommene Artikel 81 ermöglicht einem Minderheitenkanzler ein Gesetz auch ohne den Bundestag (also ohne parlamentarische Mehrheit) durchzubringen. Die ersten beiden Absätze besagen folgendes:

„(1) Wird im Falle des Artikels 68 der Bundestag nicht aufgelöst, so kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag sie ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat. Das gleiche gilt, wenn eine Gesetzesvorlage abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag des Artikels 68 verbunden hatte.

(2) Lehnt der Bundestag die Gesetzesvorlage nach Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes erneut ab oder nimmt er sie in einer für die Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung an, so gilt das Gesetz als zustande gekommen, soweit der Bundesrat ihm zustimmt. Das gleiche gilt, wenn die Vorlage vom Bundestage nicht innerhalb von vier Wochen nach der erneuten Einbringung verabschiedet wird.“

Bevor einer Minderheitsregierung jedoch die Möglichkeit eingeräumt wird Regierungsaufgaben im Wege der Gesetzgebung wahrzunehmen, müssen neben der verlorenen Vertrauensfrage noch andere Voraussetzungen erfüllt sein.

Wurde die Vertrauensfrage ohne Kopplung mit einer Gesetzesvorlage verloren, muss die Bundesregierung (Mehrheitsbeschluss als Kollektivorgan) zunächst eine Gesetzesvorlage als dringlich bezeichnen. Diese muss dann vom Bundestag abgelehnt werden. Bei verlorener Vertrauensfrage mit Kopplung einer Gesetzesvorlage entfallen diese Schritte.

Dann kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung den Gesetzgebungsnotstand erklären, wobei die Zustimmung des Bundesrats hierfür notwendig ist. Jetzt muss der Bundeskanzler aber den Gesetzesentwurf erneut in den Bundestag einbringen. Wenn dieser dann abgelehnt wird oder in einer für die Bundesregierung unannehmbaren Fassung angenommen wird, gilt das Gesetz trotzdem als zustande gekommen, soweit der Bundesrat zustimmt. Das so entstandene Gesetz hat die gleiche Qualität wie ein gewöhnliches Parlamentsgesetz.

Diese Norm ist in dieser komplexen Form vor allem eine Reaktion des Parlamentarischen Rates auf zwei Erfahrungen der Weimarer Republik. Zum einen auf das bereits genannte

traumatische Erlebnis der letzten Weimarer Jahre, wo der Reichstag durch antagonistische Kräfte blockiert war. Zum anderen hatte der Verfassungsgeber die häufige Anwendung des Notverordnungsrechts gemäß Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung vor Augen, die praktisch zur Diktatur des Reichspräsidenten in Krisenzeiten führte.

Artikel 81 hat demgemäß die Aufgabe ein Abdriften in eine Diktatur zu verhindern und gleichzeitig die Handlungsfähigkeit der Minderheitsregierung in Krisenzeiten zu sichern.²⁷

Darüber hinaus soll die Norm das Parlament psychologisch zur Wahrnehmung ihrer Legislativfunktion treiben.²⁸

Inwieweit die Sicherung der Handlungsfähigkeit einer Regierung ohne parlamentarische Mehrheit über die Bestimmung des Artikels 81 erreicht wird, ist zweifelhaft. Bevor eine Minderheitsregierung Gesetze auch Parlamentsmehrheit durchbringen kann, müssen Vetospieler (Bundespräsident, Bundesrat) zustimmen. Tun sie es nicht, ist der Minderheitsregierung jede Möglichkeit der Gesetzgebung genommen. Insbesondere die Zustimmung des Bundesrates setzt dessen Handlungsfähigkeit voraus, die nicht gegeben sein muss. Auch die Befristung des Gesetzgebungsnotstands auf 6 Monate ohne Möglichkeit einer Verlängerung während einer Amtszeit, könnte sich im Ernstfall als zu kurz erweisen, da die Zeitspanne, welche selbst für eilbedürftige Gesetze aufgrund der im Artikel 76 vorgesehenen Fristen und für eine geschäftsordnungsgemäße Behandlung einer Vorlage im Bundestag benötigt wird, zu kurz sein kann.²⁹

Ob die Norm im Ernstfall unbrauchbar ist, lässt sich abschließend erst auf Grundlage praktischer Erfahrungen sagen. Trotz alledem stellt sie für Minderheitsregierungen eine legale Möglichkeit dar im Krisenfall neben ihren originären Regierungsaufgaben auch solche der Gesetzgebung wahrzunehmen.

Zusammenfassung

Die Gründe, weshalb der Parlamentarische Rat Minderheitsregierungen als etwaige zukünftige Regierungsform berücksichtigte, wurden bereits auf Seite 5 abschließend dargelegt. Es sei hier noch einmal gesagt, dass die Erfahrungen der Weimarer Republik dabei eine zentrale Rolle einnehmen. Selbst wenn die Konzentrierungsprozesse der Parteien und Wählerstimmen schon unmittelbar ab 1945 stark eingesetzt hätte, wären die Vorkehrungen im Grundgesetz vermutlich keine Anderen gewesen. Nach der Weimarer Zeit war dem Parlamentarischen Rat die Bedingungen unter den Minderheitsregierungen agieren müssen,

²⁷ Vgl. Fromme, F.K.: a.a.O., S.141.

²⁸ Vgl. ebd., S. 142.

²⁹ Vgl. Lübke-Wolff, G.: a.a.O., S. 1568.

um auch gegen eine antidemokratische bzw. destruktive Parlamentsmehrheit zu bestehen, durch den Regierungsalltag in der ersten deutschen Republik vor Augen geführt. Folglich war es logisch, dass der Grundgesetzgeber Normen schafft, die für solche Fälle Vorkehrungen trifft, unabhängig, ob diese später zur Anwendung kommen würden.

Die Nachkriegssituation schien jedoch vermuten zu lassen, dass diese Normen schneller zum Einsatz kämen würden als dem Verfassungsgeber lieb gewesen wäre.

Die Geschichte hat sich aber glücklicherweise nicht wiederholt, so dass auch die Befürchtungen des Verfassungsgebers keine Realität wurden. Die Erfahrungen der Weimarer Republik erklären zudem auch die Besonderheiten der Regelungen. Minderheitsregierungen im Sinne des Grundgesetzes bzw. der Verfassungsväter sind Regierungen, die sich einer destruktiven, antidemokratischen und heterogenen Mehrheit im Parlament gegenüberstehen. Ob die Instrumentarien, die Regierungen ohne parlamentarische Mehrheit mitgegeben wurden, im Notfall auch nützlich sind, ist strittig. Das zentrale Problem ist, dass die (sicherlich stabilisierende) Wirkung des konstruktiven Misstrauensvotums ins Leere läuft, wenn Minderheitsregierung keine Handlungsmöglichkeit besitzen. Da jedoch die Legalitätsreserve des Artikels 81 von Minderheitsregierungen nur schwer zu nutzen sein wird, ist eben diese Handlungsfähigkeit eventuell nicht gesichert. Somit wäre der Unterschied zwischen einer Regierung, die zum Rücktritt gezwungen wurde und bis zur Regierungsneuwahl geschäftsmäßig im Amt bleibt, und einer Regierung, die zwar durch Artikel 67 als Minderheitsregierung gehalten wird, aber keine Handlungspotenzial besitzt, nicht sehr groß.

Eine abschließende Bewertung wird erst auf Grundlage praktischer Erfahrungen möglich sein, auf die man aber angesichts der dann bestehenden parlamentarischen Verhältnisse verzichten kann.

pr

Literaturverzeichnis:

Alemann, Ulrich von: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske + Budrich 2001.

Döring, Herbert: Parlamentarische Demokratien: Dilemmata – Strukturen – Policies. Studienbrief für die Fernuniversität Hagen, Hagen: FernUni 2003.

Döring, Herbert: Worauf gründet sich die Agenda -Setzer-Macht der Regierung?, in: Ganghof und Manow: ohne Titel, o.O.: ohne Verlag 2005 (im erscheinen), S. 27.

Döring, Herbert: Parteienstaat und „Party Government“: Politische Verhaltensweisen und Entscheidungsstrukturen, in Storch, Dietmar (ed.), Großbritannien und Deutschland. Nachbarn in Europa, Hannover: Landeszentrale für politische Bildung Niedersachsen 1988.

Fromme, Friedrich Karl: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz.: Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur., Berlin: Duncker & Humblot 1999.

Göbel, Walter: Abiturwissen Die Weimarer Republik, Stuttgart: Klett 1997.

Lübbe-Wolff, Gertrude: Band 2, Artikel 20-82., in Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar., Tübingen: Mohr Siebeck 1998.

Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen: Leske + Budrich 2004.

Maurer, Hartmut: Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane. Staatsfunktionen., München: C.H. Beck 2003.

Internetseiten:

http://www.lsg.musin.de/Geschichte/wr/ursachen_und_gr%C3%BCnde_f%C3%BCr_das_sche.htm

http://www.bpb.de/publikationen/0WWBCS,0,0,Entwicklung_des_Parteiensystems.html#art0

Wahlergebnisse Landtagswahlen:

<http://www.wahlrecht.de/ergebnisse/index.htm>