Warum eine Minderheitsregierung niemand wollen kann

Florian Meinel

20.11.2017 doi: 10.17176/20171120-160633

Der verfassungsmäßige Weg zu einer Minderheitsregierung ist einfach: Nach Art. 63 Abs. 1 GG müsste Bundespräsident Steinmeier dem Bundestag einen Kandidaten für das Amt des Bundeskanzlers vorschlagen. Die Wahl zum Bundeskanzler setzt nach Art. 63 Abs. 2 S. 1 GG eine Mehrheit der Mitglieder des Bundestages voraus – daher der Begriff Kanzlermehrheit. Weder die Bundeskanzlerin noch ein anderer Exponent der CDU kann im Augenblick auf diese Mehrheit hoffen. Die Wahl würde also vermutlich scheitern. Sodann fände nach einer Frist von 14 Tagen ein weiterer Wahlgang statt; so bestimmt es Art. 63 Abs. 4 S. 1 GG. Würden auf die Bundeskanzlerin in diesem Wahlgang – sagen wir – die 313 Stimmen der CDU/CSU und der Grünen entfallen, so könnte der Bundespräsident entweder die Bundeskanzlerin erneut ernennen oder den Bundestag auflösen. Letzteres Szenario ist, den manifestierten Regierungswillen der Minderheit immer vorausgesetzt, freilich äußerst unwahrscheinlich. Bei den bisherigen Auflösungen des Bundestages handelte der Bundespräsident stets in enger Abstimmung mit der Regierung. Und warum sollte der Bundespräsident die gesinnungsstolze politische Gruppentherapie seiner eigenen Partei in der Opposition aufmischen?

Renaissance des Parlamentarismus?

So gäbe es sie dann also, die Minderheitsregierung, die als Mehrheitsregierung schon 2013 möglich gewesen wäre, die damals aber (zu) wenige wollten. Sie bliebe im Amt, bis – ja, bis wann? Dass die *split opposition* des 19. Deutschen Bundestages einen anderen Bundeskanzler inthronisiert, ist wenig wahrscheinlich, und einen anderen verfassungsmäßigen Weg als den des Art. 67 GG gibt es nicht. Aber würde die Regierung nicht spätestens am Budgetrecht des Parlaments, also an den nächsten Haushaltsberatungen zerbrechen? Kaum. Dass ausgerechnet SPD und Linke das Budgetrecht als Kampfmittel entdecken und das Land in einen budgetlosen Zustand versetzen, ist eher unwahrscheinlich. Würde ihnen auch schlecht bekommen.

Was spricht also verfassungsrechtlich gegen eine Minderheitsregierung? Oder vielmehr: Spricht nicht gerade verfassungspolitisch sehr viel dafür, eine Minderheitsregierung zu wagen? Landauf, landab sind sich die Beobachter und kritischen Teilnehmer unserer Verfassungszustände ja schon lange darin einig, dass das Parlament gestärkt werden muss. Was sowohl Norbert Lammert als auch das Bundesverfassungsgericht finden, ist zweifellos richtig – in dieser Allgemeinheit freilich auch belanglos. Wie also würde sich eine Minderheitsregierung auswirken auf das Verhältnis von Parlament und Regierung?

Gerade das ist es ja, was sich ihre verfassungsrechtlichen Befürworter heute von einer Minderheitsregierung erhoffen: eine Renaissance des Parlamentarismus. Ein Parlament, das nicht mehr von Koalition und Kanzleramt vor vollendete Tatsachen gestellt und als Schallraum regierungsamtlicher Kommunikation gebraucht wird. Eine Bundesregierung, die demütig ihre Vorhaben dem ganzen Parlament erklärt und bei wechselnden Mehrheiten um Unterstützung für ihre Vorhaben wirbt. Die die Debatten auf diese Weise von den Ausschüssen und Koalitionsrunden wieder in das Plenum trägt. Die vielleicht überhaupt weniger regiert als das Parlament wieder selbst entscheiden lässt.

Solche Vorstellungen sind aber, bei allem Respekt, romantischer Unfug und beruhen auf grundsätzlichen Fehlvorstellungen über das Regierungssystem im Allgemeinen und die heutige Verfassungslage im Besonderen. Warum?

Das parlamentarische Regierungssystem als Wille und Vorstellung

Erstens: Die Vorstellung, dass ausgerechnet eine stärkere politische Dissoziation von Parlamentsmehrheit und Bundesregierung das Parlament stärken könnte, geht von einer Ideologie der Gewaltentrennung aus, die der Verfassung ganz fremd ist. Derartige Vorstellungen von Gewaltenteilung waren seit dem 18. Jahrhundert nicht nur in Deutschland immer die Spielwiese von Doktrinären und Romantikern, haben jedoch nichts mit der institutionellen Form des parlamentarischen Regierungssystems zu tun. Die Stärke des Parlaments beruht vielmehr ganz im Gegenteil auf der engen personellen und institutionellen Verknüpfung von parlamentarischem und exekutivem Handeln. Richard Thoma hat das Grundprinzip dieses Regierungssystems im berühmte Handbuch des Deutschen Staatsrechts vor bald 90 Jahren zutreffend, aber folgenreich missverständlich als einen „Gewaltenmonismus“ bezeichnet. Diese Verknüpfung der parlamentarischen und der Regierungsorganisation drückt sich vor allem in der Kompatibilität von Mandat und Regierungsamt und in einer Reihe weiterer Öffnungen zwischen Parlament und Regierung aus. Wer wissen will, in welchem Maße das gerade auch für das Regierungssystem der Bundesrepublik gilt, schlage noch einmal rasch bei Wilhelm Hennis nach, dem großen Lehrer der alten Bundesrepublik in Sachen Parlamentarismus.

Lebendiges und totes Verfassungsrecht

Zweitens: Dass die Verfassung in Art. 63 Abs. 4 GG den aufgezeigten Weg zur Minderheitsregierung vorsieht, ist kein Einwand dagegen. Denn das parlamentarische Regierungssystem ist in seiner heutigen Gestalt keine Schöpfung der Verfassung, sondern eine Resultante der Verfassungsentwicklung in bald 70 Jahren Bundesrepublik. Das Verständnis des Parlamentarischen Rates für die institutionelle Idee des parlamentarischen Regierungssystems war, wie dies besagter Wilhelm Hennis überaus höflich formuliert hat, „gering“. Man war – in einer heute mehr als zweifelhaft gewordenen Interpretation der Weimarer Verfassungsentwicklung – vielmehr überzeugt davon, dass gerade möglichst viel Selbständigkeit der Regierung gegenüber dem Parlament ihre Stabilität verbürge.

Die Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik ist noch nicht geschrieben, daher sehen wir diese Zusammenhänge noch nicht klar genug: War die Ausprägung eines parlamentarischen Systems in der institutionellen Entwicklung von Beginn an angelegt? Wurde die Bundesrepublik erst mit dem Machtwechsel 1969 im eigentlichen Sinne parlamentarisch? Oder erst, als Helmut Kohl es nach der verlorenen Bundestagswahl 1976 vorzog, Oppositionsführer im Bundestag zu werden anstatt Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz zu bleiben und damit die parlamentarische Opposition politisch aufwertete, wie es Patrick Bahners am 19. Juni in der FAZ und seinem überaus lesenswerten Kohl-Buch dargelegt hat? Jedenfalls hat sich das in der Adenauer-Zeit aufgekommene Schlagwort „Kanzlerdemokratie“ weder als verfassungsrechtlicher noch als staatstheoretischer Begriff durchgesetzt. Und die Minderheitsregierung gehört verfassungsrechtlich und verfassungssystematisch zur sogenannten Kanzlerdemokratie.

Drittens: Diese Verfassungsentwicklung ist natürlich, wie alle Verfassungsentwicklungen, umkehrbar. Nur täusche man sich nicht über die Reichweite eines solchen Vorgangs. Denn die Entwicklung eines parlamentarischen Handlungsverbunds aus Parlamentsmehrheit und Bundesregierung ist nicht nur eine politische Handlungslogik. Sie hat in den subkonstitutionellen Formen des deutschen Regierungssystems in der langen Zeit ihres Funktionierens eine sehr konkrete Gestalt angenommen. Man denke nur an die Planung und routinierte Erledigung des größten Teils der Gesetzgebungsagenda im Zusammenspiel von Ältestenrat, Bundeskanzleramt und Ressorts, die sich, schon wegen der extensiven Karlsruher Rechtsprechung zum Vorbehalt des Gesetzes, gar nicht substantiell reduzieren ließe. Auch diese Rechtsprechung hat ja wesentlich zur Herausbildung des parlamentarischen Regierungssystems beigetragen, stünde im Falle einer Minderheitsregierung aber fundamental in Frage. Man denke an parlamentarische Informationsrechte, Ausschussverfahren und Redeordnung. Und man

denke schließlich an das gesamte Verfahren der europapolitischen Kommunikation von Bundestag und Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG, dessen Ausgestaltung durch die Lissabon-Folgegesetze klar auf die Situation einer Mehrheitsregierung zugeschnitten ist. In der Europäischen Union steht ja manches an, vorsichtig gesagt.

Natürlich: All das ließe sich ändern. Doch mit jeder Änderung an diesem institutionellen Gefüge stünde, sofern es keine parlamentarische Koalitionsmehrheit mit Regierungsverantwortung mehr gibt, zugleich das parlamentarische Grundprinzip des Regierungssystems in Frage, das sich im Laufe der Zeit herausgebildet hat: die impliziten Loyalitäten eines Mehrparteienparlaments mit der Aufgabe zur Mehrheitsbildung. Ob eine aus der jetzigen Situation hervorgegangene Minderheitsregierung die politische Kraft hätte, einer solchen Auflösung eingespielter Handlungsmuster etwas entgegenzusetzen, ist mehr als zweifelhaft. Was an deren Stelle träte, ist völlig offen.

Die repräsentative und plebiszitäre Komponente in der Berliner Republik

Und schließlich: Worin könnte die politische Chance einer Minderheitsregierung im parlamentarischen System bestehen? Das sogenannte Regieren mit wechselnden Mehrheiten bietet einer starken Persönlichkeit an der Regierungsspitze die Möglichkeit, den Oppositionsparteien im Parlament durch einen stärker plebiszitären Politikstil die Zustimmung zu bestimmten Vorhaben abzuzwingen. Ein erfolgreicher Minderheitskanzler müsste also die plebiszitäre gegenüber der parlamentarisch-repräsentativen Komponente im Regierungshandeln aufwerten. Macht man sich dies klar, so wird offenkundig, warum die Bundeskanzlerin nicht als Freundin wechselnder, unsicherer Mehrheiten gilt. Besteht nicht nach übereinstimmender Auffassung ihrer Anhänger und Gegner die verfassungspolitische Essenz ihres Regierungsstils gerade darin, dass sie bereits auf der Basis parlamentarischer Mehrheiten das plebiszitäre gegenüber dem repräsentativen Moment des Regierungshandelns laufend aufgewertet hat? Wie man das „findet“, ist erst mal gleichgültig: Ob die Regierung aber zu jener nochmaligen Verschärfung plebiszitären Regierungshandelns, die eine Minderheitsregierung voraussetzt, überhaupt noch imstande wäre, ist mehr als fraglich.

AUTOR*IN

Florian Meinel
Prof. Dr. Florian Meinel ist Professor für vergleichendes Staatsrecht und politische Wissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen.

EMPFOHLENE ZITATION
Meinel, Florian: Warum eine Minderheitsregierung niemand wollen kann, Verfassungsblog, 20.11.2017, doi: 10.17176/20171120-160633.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20171120-160633.