

LEA BOSCH

Die Minderheitsregierung im Regierungssystem des Grundgesetzes

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

12

Mohr Siebeck

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Herausgegeben von
Julian Krüger und Arne Pilniok

12



Lea Bosch

Die Minderheitsregierung im Regierungssystem des Grundgesetzes

Mohr Siebeck

Lea Bosch, geboren 1995; Studium der Rechtswissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften der Ludwig-Maximilians-Universität München; 2021 Promotion; Rechtsreferendarin am Oberlandesgericht München.
orcid.org/0000-0003-0755-0665

ISBN 978-3-16-161327-2 / eISBN 978-3-16-161328-9
DOI 10.1628/978-3-16-161328-9

ISSN 2626-4412 / eISSN 2626-4420 (Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar. Zugl. Diss., Ludwig-Maximilians-Universität München, 2021.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2021 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Aktuelle Entwicklungen, Literatur und Rechtsprechung konnten bis März 2021 berücksichtigt werden.

Mein größter Dank gilt meinem Doktorvater Professor Dr. Jens Kersten für die Ermunterung und Freiheit über die Minderheitsregierung zu schreiben, für das inspirierende Umfeld an seinem Lehrstuhl sowie die fortwährende Unterstützung meiner Arbeit und meiner Person. Ich hätte mir keine besseren Bedingungen und Betreuung wünschen können.

Darüber hinaus danke ich Professor Dr. Martin Burgi für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens sowie die Möglichkeit, während der Entstehung dieser Arbeit auch an anderen wissenschaftlichen Projekten (RISE) mitzuwirken.

Großer Dank gilt auch Professor Dr. Laura Münkler, die schon während des Studiums den Wunsch in mir weckte, eine Doktorarbeit zu schreiben und die Entstehung dieser Arbeit stets mit konstruktiver Kritik begleitet hat.

Außerdem danke ich meinen Kolleginnen im Rückgebäude, die meine Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin durch das gute Arbeitsumfeld, durch ihre wissenschaftliche Expertise und die vielen angenehmen Stunden zu einer schönen Erinnerung gemacht haben, an die ich immer gerne zurückdenken werde.

Besonderer Dank gilt dabei Sandra Fritsch-Drlje, Dr. Nicole Lieb und Malin Nischwitz für die zahlreichen anregenden Diskussionen in jedem Stadium der Arbeit und ihre Mühen beim Korrekturlesen. Ich danke ferner Jorge Castillo Abella für seine Hilfe bezüglich spanischer Rechtsfragen.

Außerdem danke ich Professor Dr. Julian Krüper und Professor Dr. Arne Pilniok für die Aufnahme in die Schriftenreihe sowie dem Alumni- und Förderverein der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München e.V. und dem Oskar-Karl-Forster-Stipendium für die gewährten Druckkostenzuschüsse.

Von ganzem Herzen danke ich meiner Familie – meinen Eltern, Großeltern, Martin, Laura und Yannick – für die unendliche und bedingungslose Unterstützung, für Geduld, Zuspruch und Zerstreuung.

München, im November 2021

Lea Bosch

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Einleitung	1
<i>I. Problemaufriss</i>	<i>3</i>
1. Fragmentierung und Polarisierung der Parteienlandschaft	3
2. Regierungsbildung im Nachgang zur Bundestagswahl 2017.....	8
3. Das Krisennarrativ hinter der Minderheitsregierung	10
<i>II. Begriffliche Grundlagen</i>	<i>13</i>
<i>III. Gang der Untersuchung</i>	<i>23</i>
Erster Teil: Typologie der Minderheitsregierung	25
<i>I. Die Weimarer Republik</i>	<i>27</i>
1. Bestandsaufnahme aus politisch-historischer Perspektive	28
a) Minderheitsregierungen	28
b) Präsidialregierungen	33
2. Arbeitsweise der Minderheitsregierungen	36
3. Weimarer Verfassung und Minderheitsregierungen	43
a) Der Reichspräsident	44
aa) Auflösung des Reichstags	45
bb) Die Regierungsbildung	48
b) Das Misstrauensvotum	52
c) Die Rechtsetzung	56
aa) Ermächtigungsgesetze	57
bb) Das Notverordnungsrecht	60
4. Fazit	66

<i>II. Bundesrepublik 1: Bundesebene</i>	73
1. Historische Krisenmomente und daraus entstandene Minderheitsregierungen	73
a) 1962: Minderheitsregierung unter Bundeskanzler Adenauer	73
b) 1966: Minderheitsregierung unter Bundeskanzler Erhard	74
c) 1972: Minderheitsregierung unter Bundeskanzler Brandt	76
d) 1982: Minderheitsregierung unter Bundeskanzler Schmidt	78
e) Fazit	80
2. Die Entstehung der Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz	81
a) Scheitern einer Koalitionsregierung ohne Nutzung verfassungsrechtlicher Instrumentarien	81
b) Infolge einer verlorenen Vertrauensfrage	82
aa) Ablauf und Voraussetzungen der Vertrauensfrage	84
bb) Entstehungsmöglichkeiten der Minderheitsregierung	85
cc) Bisherige Vertrauensfragen	86
dd) Kritische Auseinandersetzung mit den Bundesverfassungs- gerichtsentscheidungen	88
ee) Zwischenfazit	96
c) Wahl des Mehrheitskanzlers	99
d) Wahl des Minderheitskanzlers	102
3. Fazit	106
 <i>III. Bundesrepublik 2: Landesebene</i>	 107
1. Sachsen-Anhalt	108
a) 1994–1998: Magdeburger Modell (I) in Sachsen-Anhalt	108
b) 1998–2002: Magdeburger Modell (II) in Sachsen-Anhalt	109
c) Landesverfassungsrecht Sachsen-Anhalts	111
2. 2010–2012: Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen	113
3. Seit März 2020: Minderheitsregierung in Thüringen	117
4. Landesverfassungsrechtliche Grundlagen der übrigen Bundesländer	120
5. Fazit	124
 <i>IV. Rechtsvergleichende Betrachtung</i>	 127
1. Österreich	128
2. Spanien	137
 <i>V. Der Typus Minderheitsregierung</i>	 147

Zweiter Teil: Rechtliche Chancen und Risiken einer Minderheitsregierung	151
<i>I. Handlungsoptionen</i>	155
1. Gesetzgebung einer Minderheitsregierung	155
a) Reguläre Gesetzgebung	156
b) Haushaltsgesetzgebung	160
c) Notverfassung	163
aa) Gesetzgebungsnotstand	163
bb) Nothaushaltsrecht	171
d) Fazit	179
2. Folgen der Handlungsunfähigkeit einer Minderheitsregierung	179
a) Möglichkeit 1: Misstrauensvotum des Bundestags	180
b) Möglichkeit 2: Rücktritt der Minderheitsregierung	185
c) Möglichkeit 3: Vertrauensfrage	186
d) Möglichkeit 4: Loses Nebeneinander von Parlament und Regierung	190
3. Fazit	192
<i>II. Handlungsfähigkeit</i>	195
1. Mehrheitsfindung zwischen Verfassungsrecht und Verfassungsrealität	199
a) Der einzelne Abgeordnete	200
b) Die Abgeordneten in ihren Fraktionen	204
c) Parlamentarische Ausschüsse	215
d) Koalitionen	230
aa) Die Bundesregierung zwischen Kabinett und Koalition	232
bb) Koalitionsverhandlungen und Koalitionsvertrag	236
cc) Koalitionsausschuss	240
dd) Ergebnis: Das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren ...	244
e) Mitwirkung des Bundesrats an der Bundesgesetzgebung	246
aa) Reguläre Mitwirkung des Bundesrats	247
bb) Mitwirkung des Vermittlungsausschusses	253
cc) Ergebnis: Kooperativer Föderalismus	258
f) Fazit	260
2. Spezifische Mittel und Möglichkeiten der Minderheitsregierung zur Mehrheitsfindung	261
3. Exkurs: Trilogisierung der europäischen Gesetzgebung	266
4. Fazit	280

<i>III. Handlungskonsequenzen</i>	281
1. Fortschreitende Informalisierung?	281
2. Veränderte Opposition?	295
3. Ausblick: Die Minderheitsregierung als belastbare Alternative zur Mehrheitsregierung	311
 Fazit.....	 319
 Literaturverzeichnis	 323
Register	345

Einleitung

Die Minderheitsregierung hat in der Bundesrepublik keinen guten Ruf,¹ obwohl ihre Erforschung² zu einem gegenteiligen Ergebnis führt. Die Angst vor Minderheitsregierungen kommt der Angst vor instabilen Regierungen gleich. Erfahrungen aus Weimar, dem Dritten Reich sowie den beiden Weltkriegen münden in Ängsten vor dem starken Staat³ sowie Mäßigungs- und

¹ Vgl. zu dieser Wahrnehmung auch *M. G. Schmidt*, Das politische System Deutschlands, 2016, 3. Aufl., 108; *Decker*, ZParl 40 (2009), 431, 440, 450 m.w.N.; *Krings*, ZRP 2018, 2, 5; *Bukow/Seemann*, Große Koalitionen in Deutschland, in: *Bukow/Seemann* (Hrsg.), Die Große Koalition, 2010, 10; *G. Strohmeier*, ZfP 56 (2009), 260; *Klecha*, Eine Alternative zu förmlichen Koalitionen?, in: *Decker/Jesse* (Hrsg.), Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013, 2013, 279.

E.A., die Minderheitsregierung eher als Problem wahrnehmend, bspw.: *U. v. Alemann*, Focus Online 02.12.2017; i.E. *Finkelburg*, Die Minderheitsregierung im deutschen Staatsrecht, 1982, 15 ff.; *Jochem* im Interview mit *Hannemann*, Frankfurter Allgemeine Zeitung 21.09.2017; *Meinel*, Warum eine Minderheitsregierung niemand wollen kann, <https://verfassungsblog.de/warum-eine-minderheitsregierung-niemand-wollen-kann/>, 20.11.2017 (zuletzt abgerufen: 24.03.2021); *Steffani*, ZParl 28 (1997), 717.

A.A., dass die Minderheitsregierung auch ihr Gutes haben kann, vgl. bspw.: „Die Minderheitsregierung kann in bestimmten Krisenlagen, etwa wenn die Mehrheit demokratischer Parteien zugunsten radikaler Flügelparteien zusammenschmilzt, der politisch einzig erfolgversprechende Ausweg sein.“, *Badura*, ThürVBl. 3 (1994), 169, 174; *Czada*, Frankfurter Allgemeine Zeitung 29.11.2017, 11; *Herdegen*, Frankfurter Allgemeine Zeitung 18.01.2018, 6; insbesondere auf das Innovationspotential und die demokratietheoretische Sinnhaftigkeit hinweisend *Pfafferott*, Die ideale Minderheitsregierung, 2018, 438; *Renzsch/Schieren*, ZParl 28 (1997), 391; die Minderheitsregierung jedenfalls als bessere Alternative zur großen Koalition bei *H. A. Winkler*, Süddeutsche Zeitung 27.11.2017.

² Zur politikwissenschaftlichen Erforschung vgl. bspw. *Strom*, Minority government and majority rule, 1990; *Klecha*, Minderheitsregierungen in Deutschland, 2010; *Field*, Why minority governments work, 2016; *Pfafferott*, Die ideale Minderheitsregierung, 2018. Die Politikwissenschaft erkennt aber durchaus auch an, dass die Erforschung der Minderheitsregierung nicht unbedingt dazu führen wird, dass politische Akteure sich an dieses Format heranwagen werden; vgl. *Thomas*, Regierungspraxis von Minderheitsregierungen, 2003, 2.

Zur rechtswissenschaftlichen Erforschung vgl. bspw. *Finkelburg*, Die Minderheitsregierung im deutschen Staatsrecht, 1982; *Puhl*, Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz, 1986.

³ Vgl. *Biess*, Republik der Angst, 2019, 227 ff.; vgl. außerdem zur German Angst, ebd., 415 ff.

Stabilisierungsbedürfnissen.⁴ Durch deutliche parlamentarische Mehrheiten konnte sich in der Bonner Republik ein stabiles parlamentarisches Regierungssystem etablieren.⁵ Es „galten die ‚Bonner‘ Regeln [...]: klare Mehrheiten im Bundestag; starke Volksparteien; kleinere Parteien, die regierungswillig waren; Koalitionspartner, die auch wirklich gemeinsam regieren wollten“⁶. Doch diese Bonner Regeln entsprechen nicht mehr der politischen Realität.⁷ Stattdessen finden wir ein „instabiles Parteiensystem“⁸ vor, auf das weniger Bonner Regeln anzuwenden sind als neue Möglichkeiten gedacht werden müssen. Veränderungen und Dynamiken im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik⁹ sollten indes zu einem neuen Grundverständnis des parlamentarischen Regierungssystems führen. Mit Akzeptanz der Veränderungen des Systems wird ein neuer Blick auf alte Phänomene möglich, hier: die Minderheitsregierung.

Diese Arbeit nähert sich der Minderheitsregierung nüchtern und neutral. Sie will herausfinden, ob sie wirklich ein Problem oder nur ein Scheinriese¹⁰ ist. Möglicherweise wirkt sie nur aus der Ferne (der Bonner Republik) bedrohlich und wird sich nach einer umfassenden Untersuchung (jedenfalls heute, unter den gewandelten tatsächlichen Verhältnissen) als „harmlos“ erweisen. Die vorliegende Arbeit stellt die Minderheitsregierung in den Mittelpunkt ihrer Untersuchung und betrachtet sie auf diversen Ebenen – politisch, rechtsgeschichtlich, verfassungsrechtlich, rechtsvergleichend (Teil I) und schließlich auch antizipierend (Teil II) –, um zu untersuchen, wie funktional eine Minderheitsregierung für das parlamentarische System in Wirklichkeit ist.

⁴ Vgl. *Almond/Verba*, *The Civic Culture*, 1963, 428 ff.; *Peukert*, *Die Weimarer Republik*, 1987, 49; *Siefken*, *ZParl* 2018, 407, 417.

⁵ Vgl. *Almond/Verba*, *The Civic Culture*, 1963, 428 ff.; *Gelze*, *Das Parlament der (qualifizierten) Großen Koalition*, 2019, 59; *Badura*, *ThürVBl.* 3 (1994), 169, 174; zur Stabilität der Demokratie in Deutschland vgl. auch *M. G. Schmidt*, *Demokratietheorien*, 2019, 6. Aufl., 442, 446. Diese Stabilität zeigt sich insbesondere auch im seltenen Gebrauch der Kriseninstrumente des Grundgesetzes sowie in der Fähigkeit des Bundestags, Mehrheiten zu bilden; vgl. *BVerfGE* 62, 1 (47 f.).

⁶ *Bannas*, *Machtverschiebung*, 2019, 7.

⁷ Vgl. *Lucke*, *Die gefährdete Republik*, 2009, 10: „Die Bonner Zeiten sind vorbei.“

⁸ *Bannas*, *Machtverschiebung*, 2019, 8; vgl. auch *C. Schönberger/S. Schönberger*, *JZ* 73 (2018), 105, 105, die den „Bundestag als stabiles, in der Zusammensetzung seiner Fraktionen änderungsfestes Parlament [...] eher [als] eine Imagination, der die parlamentarische Wirklichkeit nur in der kurzen, aber prägenden Phase zwischen 1961 und 1983 entsprechen hat“, sehen.

⁹ Vgl. *Kersten*, in: *Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz* (Hrsg.), *HVR*, 2021, § 11 Rn. 1.

¹⁰ Vgl. *Ende*, *Jim Knopf und Lukas der Lokomotivführer*, 13. Aufl., 2015, 124 ff., 130.

I. Problemaufriss

In einem kurzen Problemaufriss sollen nachfolgend die veränderten politischen Bedingungen dargestellt werden, die den Ausschlag dafür geben, ein neues Bild der Minderheitsregierung zu entwickeln. Dabei wird vor allem auch das Narrativ der „Krise“, das die Minderheitsregierung begleitet, in den Blick genommen.

1. Fragmentierung und Polarisierung der Parteienlandschaft

Die letzten Jahrzehnte sind durch nachhaltige gesellschaftliche, mediale, ökonomische und politische Veränderungen gekennzeichnet: Die Fragmentierung der Gesellschaft bis hin zur „Gesellschaft der Singularitäten“¹, die Polarisierung des politischen Spektrums, die wachsende Intoleranz gegenüber der anderen politischen Seite sowie die Selbstüberschätzung der eigenen politischen Positionen haben zum Erstarken der politischen Extreme und zu einer wachsenden parteilichen Pluralität geführt.² Der Wandel der Parteienlandschaft und der politischen Verhältnisse ist auf veränderte tatsächliche, soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Gegebenheiten, aber auch auf politische Entscheidungen und Bedingungen sowie die etablierte Verfassungspraxis zurückzuführen. In einer Demokratie manifestiert sich ein derartiger Wandel in der Wahlentscheidung des einzelnen Wählers und bewirkt

¹ Vgl. *Reckwitz*, Die Gesellschaft der Singularitäten, 2019.

² Vgl. bspw. *Kersten*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), HVR, 2021, § 11 Rn. 13; *Kersten*, JuS 58 (2018), 929, 935; *Kersten*, Schwarmdemokratie, 2017, 129 f.; *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, 2015, 367 ff.; *Jörkel/Selk*, Theorien des Populismus zur Einführung, 2017; *Lucke*, Die gefährdete Republik, 2009; *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, in: dies. (Hrsg.), Parlamentsrecht: Praxishandbuch, 2016, § 51 Rn. 57 ff.; *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2012, 80 ff., 106 ff.; *Vesting*, Die Veränderung der Öffentlichkeit durch künstliche Intelligenz, in: Unger/Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und künstliche Intelligenz, 2019, 44 ff.; *Pfafferott*, Die ideale Minderheitsregierung, 2018, 57 ff.; *Niedermayer*, Nach der Vereinigung: Der Trend zum fluiden Fünfparteiensystem, in: Gabriel/Niedermayer/Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2002, 2. Aufl., 109; *Niedermayer*, Parteien und Parteiensystem, in: Bukow/Seemann (Hrsg.), Die Große Koalition, 2010, 247.

aufgrund des Verhältniswahlrechts die Fragmentierung der Parteienlandschaft und damit auch des Parlaments.³ Das deutsche Parteiensystem setzte sich lange Zeit aus nur drei Akteuren (CDU/CSU, SPD und FDP) zusammen und galt deswegen als äußerst stabil.⁴ Dieses Dreiparteiensystem begann bereits in den 1980er Jahren zu dissoziieren, weil sich nach und nach neue Parteien etablierten.⁵ Mit der quantitativen Zunahme der Parteien im Bun-

³ Auch wenn das Wahlsystem „Rückgrat des Zusammenspiels der politischen Verfassungsorgane“ (*Bogdandy*, Gubernative Rechtsetzung, 2000, 118) ist, wird es nicht zum Gegenstand dieser Arbeit gemacht. Vgl. hierzu aber bspw. *Schütt-Wetschky*, ZParl 1987, 94; *Finkelburg*, Die Minderheitsregierung im deutschen Staatsrecht, 1982, 17 ff. Vgl. zum postmodernen Wähler, seiner Wahlentscheidung, der neuen erforderlichen Flexibilität in Wahlaussagen der Parteien und den demokratietheoretischen Schwierigkeiten, die aus der Unvorhersehbarkeit von möglichen Bündnissen nach einer Wahl erwachsen *Volkman*, Der manipulierbare Wähler und das Ideal der autonomen Wahlentscheidung, in: *Unger/Ungern-Sternberg* (Hrsg.), Demokratie und künstliche Intelligenz, 2019, 55 ff.

⁴ In den ersten Bundestagswahlen waren noch elf von vierzehn antretenden Parteien so erfolgreich, dass sie Mandate erringen konnten. Infolge von Wahlrechtsreformen und dem „Schlucken“ kleinerer Parteien reduzierte sich die Anzahl der im Bundestag vertretenen Parteien nach den vierten Bundestagswahlen im Jahr 1961 auf nur noch vier Parteien/drei Fraktionen (CDU/CSU, SPD und FDP) – das „Zweieinhalbparteiensystem“ (vgl. *Niedermayer*, Nach der Vereinigung: Der Trend zum fluiden Fünfparteiensystem, in: *Gabriel/Niedermayer/Stöss* [Hrsg.], Parteiendemokratie in Deutschland, 2002, 2. Aufl., 107; vgl. auch *Hennis*, Regieren im modernen Staat, 1999, 229) war entstanden. So konnte der Wahlsieger – entweder Union oder SPD – lange Zeit mit der FDP eine Mehrheitskoalitionsregierung bilden (vgl. *Abedil/Siaroff*, German Politics 20 [2011], 243; *U. v. Alemann/Erbenraut/Walther*, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 2018, 5. Aufl., 104; *Kersten*, in: *Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz* [Hrsg.], HVR, 2021, § 11 Rn. 13; *Lucke*, Die schwarze Republik und das Versagen der deutschen Linken, 2015, 7 ff.; *M. G. Schmidt*, Das politische System Deutschlands, 2016, 3. Aufl., 92 ff.). Dies trug maßgeblich dazu bei, dass sich Koalitionsregierungen als Mehrheitsregierungen etablierten und daher stabile Regierungen mit stabilen parlamentarischen Mehrheiten vorherrschten (vgl. *Gelze*, Das Parlament der [qualifizierten] Großen Koalition, 2019, 35; *Jesse*, Bundestagswahlen, 2017, 33 ff.; *I. von Münch*, Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen, 1993, 6 ff.; *H.-P. Schneider/Zeh*, in: dies. [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 48 Rn. 33, 62, 66; insbesondere zu der historischen Entwicklung des Koalitionsmanagements vgl. *Rudzio*, Koalitionen in Deutschland: Flexibilität informellen Regierens, in: *Kropp/Schüttemeyer/Sturm* [Hrsg.], Koalitionen in West- und Osteuropa, 2002). Hieraus sind Koalitionsspielregeln erwachsen, die auch bis heute kaum veränderlich sind (vgl. *Schoch*, in: *Isensee/Kirchhof* [Hrsg.], HbStR, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., 2005, § 37 Rn. 95). Nach dem Bruch der sozialliberalen Koalition 1982 wandelte sich die FDP zum „wirtschaftsliberalen Anhängsel der CDU“ (*Bannas*, Machtverschiebung, 2019, 246) bis sie sogar 2013 an der Fünfprozenthürde scheiterte.

⁵ Vgl. hierzu und zum Folgenden *M. G. Schmidt*, Das politische System Deutschlands, 2016, 3. Aufl., 94 ff.: 1983 zog das Bündnis 90/Die Grünen in den Bundestag ein (vgl. dazu auch *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2012, 80 ff.). Sodann erstritt nach den ersten gesamtdeutschen Wahlen auch die PDS Bundestagssitze –

destag ging konsequenterweise eine prozentuale Abnahme im Wahlergebnis der großen Parteien einher.⁶ Die Diversität im Bundestag nahm und nimmt durch neue Parteien zu.⁷ Diese weitere Ausdifferenzierung korreliert mit einer Veränderung der Mehrheitsfindung. Mit Blick auf das Zusammenspiel von Bundestag und Bundesrat sowie die „Ausweitung des Koalitionsspektrums“⁸ auf Landesebene lässt sich feststellen, dass letztendlich fast alle Parteien in die Mehrheitsfindung im weiteren Sinne eingebunden werden müssen.⁹ Im Bundestag finden sich seit den Bundestagswahlen 2017 nunmehr sieben Parteien in sechs Fraktionen; die große Koalition¹⁰ aus Union und SPD ist spätestens seit 2017 nicht mehr „groß“;¹¹ andere Mehrheitsregierungs-konstellationen wären nur mit drei Partnern denkbar.

Veränderte parlamentarische Mehrheiten wirken sich unmittelbar auf die Regierungsbildung sowie den Bestand und die Handlungsfähigkeit einer Regierung aus. Das hat nicht nur die Regierungsbildung im Nachgang zur Bundestagswahl 2017 gezeigt, sondern auch die Mehrheitsfindung innerhalb der großen Koalition sowie mit dem Bundesrat.¹² So wird mit der Veränderung der politischen Landschaft gleichzeitig sichtbar, dass die Mehrheitsregierung nur ein Scheinzweig¹³ ist. Schließlich birgt sie größere Probleme als wir aus der Ferne der Bonner Republik anzunehmen vermochten. Die Differenzie-

ab 2005 dann die Linkspartei (nach *Decker*, ZParl 40 [2009], 431, 445 ist in der Entstehung der Linkspartei die „eigentliche Zäsur der Parteiensystementwicklung“ zu sehen). Ein „fluides Fünfparteiensystem“ (*Niedermayer*, Nach der Vereinigung: Der Trend zum fluiden Fünfparteiensystem, in: Gabriel/Niedermayer/Stöss [Hrsg.], Parteiendemokratie in Deutschland, 2002, 2. Aufl.) hatte sich etabliert. Seit 2017 ist auch die AfD im Bundestag vertreten (vgl. zur AfD im Bundestag *Ruhose*, Die AfD im Deutschen Bundestag, 2019; *C. Schönberger/S. Schönberger*, JZ 73 [2018], 105).

⁶ Vgl. zur „Erosion der Volksparteien“ bspw. *Niedermayer*, ZfP 57 (2010), 265; bzw. zum „Verfall des Verfassungsfaktors Volkspartei“ *Meinel*, Vertrauensfrage, 2019, 129 ff.

⁷ Vgl. *C. Schönberger/S. Schönberger*, JZ 73 (2018), 105, 105 f., die von einer Diversifizierung sprechen.

⁸ *Bannas*, Machtverschiebung, 2019, 243.

⁹ Vgl. im zweiten Teil, II. 1. e).

¹⁰ Dieser Begriff wird hier politisch verwendet, meint mithin die Koalition aus SPD und CDU/CSU unabhängig davon, ob es sich dabei um die zwei größten Fraktionen handelt.

¹¹ Zwar hat die große Koalition nach den Wahlen 2017 noch eine Mehrheit (56,3%), aber sie ist weit weg von den absoluten Werten der ersten großen Koalition 1966 (90,5%). Der Wahlausgang 2005 wurde zum „Menetekel für die Bindekraft der beiden Volksparteien“ (*Bannas*, Machtverschiebung, 2019, 127), denn keine Zweierkonstellation außer Union und SPD konnten eine Mehrheitsregierung bilden. Insbesondere ist eine große Koalition heute weit entfernt davon, eine „qualifizierte große Koalition“ zu sein, vgl. *Cancik*, NVwZ 2014, 18; *Gelze*, Das Parlament der (qualifizierten) Großen Koalition, 2019, 59 ff.

¹² Vgl. in der Einleitung, I. 2. und im zweiten Teil, II. 1.

¹³ Vgl. *Ende*, Jim Knopf und Lukas der Lokomotivführer, 13. Aufl., 2015, 132.

rung zwischen den Parteien wird konturlos und ein Machtwechsel erscheint ausgeschlossen.¹⁴ Die Probleme einer Mehrheitsregierung, die sich seit den 2010er-Jahren stellen, lassen sich auf die Fragmentierung des Parteiensystems zurückführen.

Neben die Fragmentierung tritt auch eine starke Polarisierung¹⁵ der Parteienlandschaft zu Tage. Diese zeigt sich insbesondere darin, dass „nicht mehr alle im Parlament vertretenen Parteien untereinander koalitionsfähig“¹⁶ sind und es somit zu einer „komplexen Koalition“¹⁷ kommen kann. Namentlich stellen bis heute die Linkspartei kaum eine und die AfD keine Koalitionsoption für die anderen Parteien auf Bundesebene dar. Daneben sind zwar auch neue Koalitionsmöglichkeiten entstanden.¹⁸ Letztendlich wird die Verhandlungssituation dennoch erschwert, da mehr Parteien miteinander sprechen und sich einigen müssen. Neben die Polarisierung, die sich insbesondere an den politischen Rändern und deren Erosion zeigt,¹⁹ tritt gleichzeitig in der gesellschaftlichen Mitte eine „Entideologisierung – begleitet vom Rückzug in politische Apathie und Abstinenz“²⁰. Hierdurch wird vor allem die Kompromissfähigkeit unter den Parteien erschwert. Bis 2017 erfüllte der Bundes-

¹⁴ Vgl. *Lucke*, Die gefährdete Republik, 2009, 10, 84. Auf die Verwischung der Unterschiede zwischen den Parteien wird jedoch schon seit den 1950er Jahren hingewiesen, vgl. dazu *M. G. Schmidt*, Das politische System Deutschlands, 2016, 3. Aufl., 105 m.w.N.

Die Verwischung wird insbesondere im Fall einer großen Koalition befürchtet, vgl. zu den Ursachen der Bildung einer großen Koalition und, warum es sie zu vermeiden gilt *Gelze*, Das Parlament der (qualifizierten) Großen Koalition, 2019, 52 ff. Auf das Problem von Leerlauf und die Gefahr einer Stagnation hinweisend, mit Blick drauf, dass die große Koalition sich häufig „nur noch auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen“ kann, ebd., 63 m.w.N.; vgl. auch *Probst*, ZParl 37 (2006), 626, 629 f.

Meinel, Vertrauensfrage, 2019, 37; ebenso auf Schwierigkeiten hinsichtlich des Machtwechsels hinweisend *Gelze*, Das Parlament der (qualifizierten) Großen Koalition, 2019, 63 f.; *H. A. Winkler*, Süddeutsche Zeitung 27.11.2017.

¹⁵ Vgl. dazu auch *M. G. Schmidt*, Das politische System Deutschlands, 2016, 3. Aufl., 100 ff. Wenigstens muss in Deutschland aber noch nicht von Demagogie gesprochen werden.

¹⁶ *Kersten*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), HVR, 2021, § 11 Rn. 13.

¹⁷ *Klecha*, ZParl 42 (2011), 334. Komplexe Koalitionen sind demnach solche Bündnisse, „in denen mehr als zwei miteinander in Wahlen konkurrierende Parteien auf legislativer oder exekutiver Ebene mit Blick auf die Erlangung von Regierungsmacht oder die Durchsetzung von Regierungshandeln zusammenwirken“ (ebd., 334).

¹⁸ Es verbleiben nach *Niedermaier*, Parteien und Parteiensystem, in: Bukow/Seemann (Hrsg.), Die Große Koalition, 2010, 258 maximal sechs Koalitionsoptionen: die große Koalition, schwarz-gelb, schwarz-grün, Jamaika, Ampel und rot-rot-grün (zur rot-rot-grünen Option vgl. aber auch *Lucke*, Die schwarze Republik und das Versagen der deutschen Linken, 2015, 86 ff.).

¹⁹ Vgl. *Lucke*, Die gefährdete Republik, 2009, 11.

²⁰ *Lucke*, Die gefährdete Republik, 2009, 83.

tag seine Kurationsfunktion „gewissenhaft, pünktlich, reibungslos und unkompliziert“²¹ und brachte so stets Mehrheitsregierungen hervor. Die Gewährleistung einer solchen Regierungsbildung sowie Regierungsstabilität bei einer derart veränderten Parteienlandschaft ist höchst zweifelhaft geworden. Infolgedessen davon auszugehen, dass nun Berlin statt Bonn zu Weimar werde, erscheint dennoch zu pessimistisch.²²

Die Betrachtung der Veränderungen der Parteienlandschaft ist unabdinglich, da die Parteien im parlamentarischen System eine funktionsbedingende Rolle einnehmen und auf diese Weise einen zentralen Einfluss auf das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes ausüben. Folglich ist „das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik [...] so stabil wie sein Parteiensystem“²³. Wird also das Parteiensystem durch die zunehmende Fragmentierung und Polarisierung instabil, hat dies zwangsläufig Auswirkungen auf die Stabilität des ganzen Regierungssystems.²⁴ Veränderungen in den politischen Parteien und die gegenwärtige „Transformation der Parteienlandschaft“²⁵ führen somit zu Veränderungen im parlamentarischen Regierungssystem.²⁶

Ebendiese Veränderungen machen es notwendig, über alternative Formen des Regierens nachzudenken. So geht etwa *Florian Meinel* in jüngerer Zeit der Frage nach, ob Minderheitsregierungen sich durchlavieren werden, die Regierungsbildung vom Parlament abgekoppelt wird, ein neuer Präzidentalismus Vorzüge hätte oder es Mischformen gäbe.²⁷ Die Wahrscheinlichkeit der Entstehung einer Minderheitsregierung scheint aufgrund der veränderten Zusammensetzung des Bundestags, also Fragmentierung und Polarisierung der Parteienlandschaft, als erhöht einzustufen.²⁸

²¹ *H.-P. Schneider/Zeh*, in: dies. (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 48 Rn. 62.

²² *Alleman*, Bonn ist nicht Weimar, 1956. Vgl. auch *Schuster*, *Merkur* 23 (1969), 501. „Bonn wurde nicht Weimar – aber was wird Berlin?“, diese Frage stellt *Lucke*, *Die gefährdete Republik*, 2009, 15.

²³ *Kersten*, in: *Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz* (Hrsg.), *HVR*, 2021, § 11 Rn. 11; vgl. dazu auch *Helms*, *Politische Opposition*, 2002, 45.

²⁴ Ausführlich zu diesem Instabilisierungsprozess bei *U. v. Alemann/Erbenraut/Walther*, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, 2018, 5. Aufl.; vgl. für die Entwicklung von Wahlverhalten, Parteiensystem und Koalitionsszenarien zwischen 1949 bis 2017 bspw. *Jesse*, *Bundestagswahlen*, 2017.

²⁵ *Kersten*, in: *Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz* (Hrsg.), *HVR*, 2021, § 11 Rn. 11; so „bildet auch das deutsche Parteiensystem den zentralen verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Schlüssel zum Verständnis des parlamentarischen Regierungssystems der Bundesrepublik“, ebd.

²⁶ Vgl. *Kersten*, in: *Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz* (Hrsg.), *HVR*, 2021, § 11 Rn. 11; *Kersten*, *JuS* 58 (2018), 929, 931.

²⁷ *Meinel*, *Vertrauensfrage*, 2019, 39.

²⁸ *Badura*, *ThürVBl.* 3 (1994), 169, 174 und *Finkelburg*, *Die Minderheitsregierung im*

2. Regierungsbildung im Nachgang zur Bundestagswahl 2017

Mit der Bundestagswahl 2017 kann nach *Günter Bannas* das Ende der „Ära klarer Mehrheitsverhältnisse im Bundestag“²⁹ festgestellt werden: Durch den Einzug der AfD ins Parlament sind nunmehr sieben Parteien in sechs Fraktionen im 19. Deutschen Bundestag vertreten. Union und SPD mussten erhebliche Verluste hinnehmen (CDU/CSU: 32,9% und SPD: 20,5%). Die große Koalition, die 2013 bis 2017 regiert hatte, verlor 14% und wurde damit „abgewählt“. Drittstärkste Kraft wurde die AfD mit 12,6%, die neu in den Bundestag einzog. Die FDP schaffte ihren Wiedereinzug mit 10,7%, nachdem sie 2013 an der Fünfprozenthürde gescheitert war. Die Linkspartei erzielte 9,2% und die Grünen 8,9%.³⁰

Die Regierungsbildung sollte sich als schwieriger und langwieriger Prozess herausstellen.³¹ Die Union nahm mit den Grünen und der FDP Sondierungsgespräche zur Bildung einer sogenannten Jamaika-Koalition auf. Diese Gespräche fanden am 20. November 2017 ihr plötzliches und überraschendes Ende.³² Es blieben kaum Optionen: die Bildung einer Minderheitsregierung durch die Union (allein oder mit den Grünen) oder die Wiederauflage der großen Koalition. Die Möglichkeit, den Bundestag aufzulösen und Neuwahlen anzuordnen, stand zwar durchweg zur Diskussion, war für Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier aber nur eine *ultima ratio*-Option. Da die Regierung nur noch geschäftsführend im Amt war, war eine Auflösung nach dem Grundgesetz an strenge Voraussetzungen geknüpft. Ohne die Möglichkeit, eine Vertrauensfrage zu stellen, hätte somit das Verfahren nach Art. 63 Abs. 4 GG scheitern müssen, damit der Bundespräsident die Auflösung hätte anordnen können. Die Minderheitsregierungsoption wurde zwar viel dis-

deutschen Staatsrecht, 1982, 6, 16 haben dies bereits in Momenten relativ deutlicher Wahlergebnisse und stabiler Mehrheiten erkannt. Vgl. ebenso *Puhl*, Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz, 1986, 20 ff., 29 der schon mit Einzug der Grünen in den Bundestag von einer erhöhten Wahrscheinlichkeit von Minderheitsregierungen ausging.

²⁹ *Bannas*, Machtverschiebung, 2019, 283.

³⁰ Vgl. zum Wahlergebnis von 2013: Union: 41,5%, SPD: 25,7%, Die Linke: 8,6%, Die Grünen: 8,4%. Die FDP (4,8%) und AfD (4,7%) scheiterten beide an der Fünfprozenthürde.

³¹ In aller Ausführlichkeit *Siefken*, ZParl 2018, 407; vgl. auch *Kortel/Schoofs*, Die Bundestagswahl 2017, 2019.

Jedwede Zusammenarbeit mit der AfD wurde allseits ausgeschlossen und die SPD stand nicht für Sondierungsgespräche zur Verfügung. So blieb zunächst die Jamaika-Koalition als einzige Option.

³² *Siefken*, ZParl 2018, 407, 412 ff.

Nach *Kersten*, JuS 58 (2018), 929, 934 „gerät ein parlamentarisches Regierungssystem in die Krise“, wenn Parteien trotz Regierungsoption „unbedingt in die parlamentarische Opposition gehen möchten“.

kutiert und vermeintlich immer wahrscheinlicher. Aufgrund ihres schlechten Rufs erschien sie aber kaum als gangbarer Weg.³³ Am 20. November 2017 ermahnte Bundespräsident Steinmeier alle Parteien zur Gesprächsbereitschaft und bat die Parteienvertreter zu Einzelgesprächen.³⁴ Der Bundespräsident traf bereits am 22. November 2017 Martin Schulz, Spitzenkandidat der SPD, und wirkte insbesondere auf „seine“ SPD ein, sodass jene wenig später doch zu Verhandlungen mit der Union bereit war. So bewirkte die bundespräsidiale Intervention das erneute Eingehen einer großen Koalition. Bereits im ersten Wahlgang am 14. März 2018 – fast sechs Monate nach der Wahl – konnte Angela Merkel 364 von 355 erforderlichen Stimmen auf sich vereinigen und wurde so zum vierten Mal in Folge zur Bundeskanzlerin Deutschlands gewählt.³⁵ Die „Gefahren“ eines Koalitionsbruchs und einer Minderheitsregierung hingen dennoch immer wieder über dem vierten Kabinett Merkels.

³³ Vgl. *Kersten*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), HVR, 2021, § 11 Rn. 64; *Kersten*, JuS 58 (2018), 929, 935 f.; *Meinel*, Warum eine Minderheitsregierung niemand wollen kann, <https://verfassungsblog.de/warum-eine-minderheitsregierung-niemand-wollen-kann/>, 20.11.2017 (zuletzt abgerufen: 24.03.2021); *Meinel*, Vertrauensfrage, 2019, 197 ff. A.A. wohl *Krings*, ZRP 2018, 2, 5, der „erstmal seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland eine Minderheitsregierung schon am Beginn einer neuen Wahlperiode als realistische Option“ sah. Nach *Dworzynski*, Aus für Jamaika: was sieht das Grundgesetz jetzt vor?, <https://www.juwiss.de/120-2017/> (zuletzt abgerufen: 24.03.2021) ist die Minderheitsregierung jedenfalls „wahrscheinlicher denn je“ gewesen.

³⁴ Erklärung des Bundespräsidenten *Steinmeier* hier in Teilen zitiert nach *Süddeutsche Zeitung*, „Dieser Auftrag bleibt“, <https://www.sueddeutsche.de/politik/steinmeiers-rede-dieser-auftrag-bleibt-1.3757946>, 20.11.2017 (zuletzt abgerufen: 24.03.2021): „Alle in den Bundestag gewählten politischen Parteien sind dem Gemeinwohl verpflichtet, sie dienen unserem Land. Ich erwarte von allen Gesprächsbereitschaft, um eine Regierungsbildung in absehbarer Zeit möglich zu machen. Wer sich in Wahlen um politische Verantwortung bewirbt, der darf sich nicht drücken, wenn man sie in den Händen hält.“

Vgl. hierzu im Detail bspw. *Korte*, Gesichter der Macht, 2019, 140 ff.

Meinel sieht den Bundespräsidenten deswegen „in die Rolle eines Weimarer Präsidenten gerutscht[...].“ (*Meinel*, Vertrauensfrage, 2019, 37) und infolgedessen die Stellung des Bundespräsidenten aufgrund einer „komplizierter werdende[n] Regierungsbildung [...] wieder von Grund auf fragwürdig“ (ebd., 144). Mit Blick auf die Rolle und die Befugnisse des Reichspräsidenten und insbesondere mit Berücksichtigung dessen wie Hindenburg diese Macht missbrauchte (vgl. dazu im ersten Teil, I. 3. a)) geht dieser Vergleich zu weit. Der Bundespräsident kam 2017 seiner Moderationsfunktion nach, die notwendig ist, um der Pflicht des Art. 63 Abs. 1 GG, dem Bundestag einen Kanzler vorzuschlagen, nachzukommen (vgl. dazu im ersten Teil, II. 2.).

³⁵ BT-Drs. 19/19, 1595 f.

3. Das Krisennarrativ hinter der Minderheitsregierung

Der schlechte Ruf der Minderheitsregierung ist maßgeblich auf eine Krisenzuschreibung zurückzuführen.³⁶ Das Bundesverfassungsgericht und zahlreiche Stimmen in der Literatur sehen die Minderheitsregierung als Krisenphänomen im parlamentarischen Regierungssystem.³⁷ Die Bildung von Mehrheitsregierungen wird für so selbstverständlich gehalten, dass Minderheitsregierungen automatisch systemwidrig sein müssen.³⁸ Weil die Minderheitsregierung mit einem Krisennarrativ³⁹ behaftet ist, scheint sie keine Chance zu haben, tatsächlich politische Möglichkeit oder sogar Realität zu werden. Der Blick auf Minderheitsregierungen wird durch diese Krisenzuschreibung verstellt. Dementsprechend gilt es, die Minderheitsregierung entkoppelt von ihrem Krisennarrativ zu betrachten.

Der Krisenbegriff wird in dieser Arbeit im Sinne seines allgemeinen Sprachgebrauchs verwendet und blendet seinen etymologischen Hintergrund aus.⁴⁰ Es handelt sich um keinen Rechtsbegriff, sondern einen lediglich „rechtlich umformt[en]“⁴¹ Begriff. Krise wird somit als Niedergang, Verschlechterung oder Verlust von Selbstverständlichkeiten verstanden.⁴² Die Verwendung des Krisenbegriffs ist weitestgehend an menschliche Wahrnehmungen gebunden.⁴³ Letztendlich „konstituieren sich [Krisen] erst in narrativen Strukturen“⁴⁴ und nur durch „Erzählungen werden Strukturverände-

³⁶ *Stolleis*, Verfassungs(ge)schichten, 2017, 25 zeigt allgemein auf, dass Verfassungsgeschichte, falls aus ihr ein „tragendes Element“ für die Auslegung von Normen gezogen wird, häufig zur negativen Einfärbung von bestimmten Epochen führen kann.

³⁷ Vgl. BVerfGE 114, 121 (149). Vgl. in der Literatur bspw. *Kersten*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), HVR, 2021, § 11 Rn. 64; *Paudtke*, Das mehrheitsunfähige Parlament im Verfassungssystem des Grundgesetzes, 2005, 15, 23 ff.

³⁸ *Klecha*, Minderheitsregierungen in Deutschland, 2010, 16; *Pfafferott*, Die ideale Minderheitsregierung, 2018, 26.

³⁹ Dazu kommt, dass auch heute der Krisenbegriff so inflationär benutzt wird, dass eine Art Lethargie gegenüber den zahlreichen Krisen entstanden ist, vgl. dazu *Lucke*, Die gefährdete Republik, 2009, 11, 78. Schließlich sind nach *Voßkuhle*, Die Verfassung der Mitte, 2016, 7 Krisen „die neue Normallage der Politik“.

⁴⁰ Vgl. dazu aber bspw. *Koselleck*, Krise, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, 2004, 617 ff.; *Koselleck*, Krise, in: Ritter/Gründer (Hrsg.), Historisches Wörterbuch der Philosophie, 1976, 1235 ff.

⁴¹ *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, 69.

⁴² Vgl. *Föllmer/GraflLeo*, Einleitung: Die Kultur der Krise in der Weimarer Republik, in: Föllmer/Graf (Hrsg.), Die „Krise“ der Weimarer Republik, 2005, 14.

⁴³ Vgl. *Föllmer/GraflLeo*, Einleitung: Die Kultur der Krise in der Weimarer Republik, in: Föllmer/Graf (Hrsg.), Die „Krise“ der Weimarer Republik, 2005, 12; nach *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, 71 sind Krisen „Wahrnehmungsphänomene“.

⁴⁴ *Föllmer/GraflLeo*, Einleitung: Die Kultur der Krise in der Weimarer Republik, in: Föllmer/Graf (Hrsg.), Die „Krise“ der Weimarer Republik, 2005, 12.

Sachregister

- Abstimmungsfreiheit 200–203, 206, 309
Abstimmungsverhalten 92, 188, 196–204,
210–213, 222–223, 231, 239–240, 304–
308
Agree-to-disagree-Klausel 262
Allparteienkompromiss 259
Allparteienregierung 269
Arbeitskreise der Fraktionen 207–209,
222–223
Arbeitskreise der Koalitionen 243
Assoziationsrecht 202–205
Auflösung, Bundestag 8, 85–97, 103–106
Auflösung, Reichstag 30, 31, 35, 41, 45–
48, 58–59, 64–65
Ausschussmitglieder, fraktionslos 203, 218
Ausschussmitglieder, fraktionsangehörig
208, 218–222, 226
- Berichterstattungsöffentlichkeit 217, 287–
288, 294
Bundespräsident 8–9, 83, 85–96, 98, 99–
100, 102–106, 164–165, 182, 187, 320
Bundespräsident, Österreich 129–132
Bundesratsbeteiligung 246–260, 311
Bundestagswahl (2017), 262, 8–9
- Co-Gesetzgeber 269, 270, 274 Confidence
and Supply Agreement 263
- Einspruchsgesetz 162, 246–248
Ermächtigungsgesetz 30, 40–44, 56–59
Expertenregierung 128, 131, 133–137, 191
- Fragmentierung 3–7, 96, 170, 232, 247,
259, 280, 287, 298, 311
Fraktionsdisziplin 210–213, 218, 312
- Gesetzesinitiative 40, 156–162, 173, 191–
192, 198, 224, 232, 243–246, 254, 268,
271–272, 284, 306
Gesetzgebungsnotstand 60, 96, 148, 163–
170
- Handlungsunfähigkeit 155, 179–180, 190–
192
Haushaltsgesetz 56, 74, 77, 115, 160–162
Haushaltsgesetzgebung (siehe Haushalts-
gesetz)
Haushaltsplan (siehe Haushaltsgesetz)
- Informalisierung 43, 274, 281–295, 322
Informelle Gremien und Verhandlungen
134–135, 196–198, 228–230, 236, 241–
243, 257, 270–271, 281–295
Instabilität 41–43, 48
Interfraktionelle Willensbildung 37, 213–
215, 215–230
Intrafraktionelle Willensbildung 206–210,
222
Intransparenz (siehe Transparenz)
- Kabinettsarbeit 16, 232, 235–236
Kabinettsitzung (siehe Kabinettsarbeit)
Kanzlerdemokratie 141, 314–315
Koalition, exekutiv 231, 261
Koalition, legislativ 101, 231, 259, 261
Koalitionsausschuss 234, 240–244, 265,
287
Koalitionsbruch 9, 39, 80–81, 122, 183,
239
Koalitionsfreier Raum 128, 136, 262
Koalitionsverhandlungen 236–237, 239,
263–265
Koalitionsvertrag 189–190, 237–240, 262,
287
Kompromissfähigkeit 38, 257, 292

- Kompromissfindung (siehe Kompromiss-suche)
- Kompromiss-suche 188, 195–199, 228, 236, 249, 253–258, 273–275, 284, 295
- Konsens 226–228, 242–245, 250, 265, 269–270, 286, 316
- Kooperationskoalition 262
- Krisennarrativ 10–12, 39, 42–43, 66, 70, 80, 264–265
- Loses Nebeneinander 135, 190–192
- Magdeburger Modell 108–110, 263–264
- Mehrheitskanzler 84 (Fn. 74), 101, 169, 186–190
- Mehrheitsregierung 5–7, 17–20, 41–43, 99–102, 183, 189–190, 224, 234, 245–246, 259, 263, 287–288, 306, 310
- Mehrheitsopposition 297–298, 322
- Minderheitsrechte 296, 298, 300
- Ministerialbürokratie 134, 157–158, 244, 246
- Misstrauensvotum, Bundestag 86 (Fn. 91), 180–185, 307–308
- Misstrauensvotum, Österreich 131 (Fn. 20, 21)
- Misstrauensvotum, Reichstag 39–40, 52–56
- Misstrauensvotum, Spanien 143–144
- Nichtöffentlichkeit 217, 228, 254, 257, 278, 287, 289
- Nothaushalt 171–179 (siehe auch Haushaltsgesetz)
- Notstand (siehe Gesetzgebungsnotstand) (siehe Verfassungsnotstand)
- Notverfassung 163–179
- Notverordnung 40–44, 60–66
- Oppositionszuschlag 308–309
- Opt-Out-Klausel 262
- Parlamentsbild des Grundgesetzes 291
- Partei-politisierung 286
- Polarisierung (siehe Fragmentierung)
- Präsidentialisierung 7, 312–313, 316
- Präsidialkabinett, siehe Präsidialregierung
- Präsidialregierung 27, 29, 33–36, 40–41, 51–52, 62, 63, 129
- Pseudokanzlerwahl 187–190
- Reservefunktion, Bundespräsident 93, 104, 163 (Fn. 62)
- Reservefunktion, Reichspräsident 66, 69
- Richtlinienkompetenz 232–235, 242
- Rücktritt der Regierung 39, 55, 81–82, 121, 185–186
- Stabilität (siehe auch Instabilität), 2, 7, 30, 32, 39, 59, 63, 90, 106, 145–146, 192
- Stabilität, institutionell/personell 82–83, 179, 183–185
- Support Party Ministers Outside Cabinet 263
- Transparenz 198, 229, 245, 277–279, 287–288, 294
- Trilogisierung, der Bundesgesetzgebung 280, 284, 322
- Trilogisierung, der europäischen Gesetzgebung 266–280
- Typus 25, 147
- Verfassungsnotstand (Weimarer Republik), 62, 66
- Verhandlungsdemokratie 315–316
- Vermittlungsausschuss 253–258, 259
- Vermittlungsverfahren, EU 270 (Fn. 593), 272–274
- Vermittlungsverfahren, nach dem Grundgesetz (siehe Vermittlungsausschuss)
- Vertrauen, Reichstag 54–55
- Vertrauensfrage der Mehrheitsregierung 82–99
- Vertrauensfrage der Minderheitsregierung 168–169, 186–190, 308
- Vertrauensfrage, unecht/auflösungsgerichtet 77, 79–80, 86–88, 88–96
- Vertrauensfrage, Spanien 143–144
- Vertrauensfrage, Gesetzgebungsnotstand (siehe Gesetzgebungsnotstand)
- Zustimmungsgesetz 246–248, 250