



Sachstand

Tabellarische Übersicht über Minderheitsregierungen in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949

Tabellarische Übersicht über Minderheitsregierungen in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949

Aktenzeichen: WD 1 - 3000 - 042/18
Abschluss der Arbeit: 13. Dezember 2018
Fachbereich: WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Minderheitsregierungen stellen in der Bundesrepublik Deutschland bislang Ausnahmefälle dar. Die weitaus meisten Minderheitsregierungen waren zeitlich begrenzt und in der Regel Übergangslösungen bis zur Durchführung von Neuwahlen bzw. zur Bildung einer Regierung mit parlamentarischer Mehrheit. Im Gegensatz zur Bundesebene kamen in mehreren Bundesländern darüber hinaus verschiedene Formen von Minderheitsregierungen zustande, zu deren Art und Zahl in der Forschung unterschiedliche Angaben existieren.¹ Dies ist sowohl auf den unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Kontext in den einzelnen Bundesländern als auch auf die – im Regelfall – lediglich informelle Zusammenarbeit zwischen der/den Regierungspartei(en) und der tolerierenden Partei zurückzuführen.² Vor diesem Hintergrund basiert die tabellarische Übersicht auf einer weiten Definition von Minderheitsregierung. Sie umfasst alle Regierungen in der Bundesrepublik, die über keine eigene parlamentarische Mehrheit verfügten. Minderheitsregierungen, die nach Konstituierung des jeweiligen Parlaments zu Beginn einer Wahlperiode nur noch geschäftsführend im Amt sind, werden berücksichtigt, sofern diese in einem engen Zusammenhang mit instabilen oder unklaren parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen stehen. Unberücksichtigt bleiben dagegen geschäftsführende Regierungen, die bei einem regulären Regierungswechsel mit eindeutigen bzw. klaren Mehrheitsverhältnissen nur noch vorübergehend die Geschäfte bis zum Amtsantritt der neuen (Mehrheits-) Regierung wahrnehmen.³

Vor diesem Hintergrund sind drei Punkte hinsichtlich der folgenden Tabelle anzumerken:

Erstens bleibt festzuhalten, dass eine tabellarische Übersicht das breite Spektrum der Minderheitsregierungen nur vereinfacht abbilden kann. Ob es sich etwa beim „Magdeburger Modell“ in Sachsen-Anhalt ab 1994 um eine „toleriertere“ oder „gestützte“ Minderheitsregierung handelte, ist nicht nur in der Politikwissenschaft, sondern war auch rechtlich umstritten.⁴ Auch die SPD-Minderheitsregierungen in Hessen unter Ministerpräsident Holger Börner in den 1980er-Jahren zeigen deutlich, wie schwer eine eindeutige Kategorisierung fällt: „Diese war im Stadium der geschäftsführenden Landesregierung noch eine faktisch tolerierte Minderheitsregierung und entwi-

1 Vgl. dazu die beigelegte Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes WD 1-3000-025/17.

2 Vgl. den Überblick bei Stephan Klechta: Minderheitsregierungen in Deutschland. Bonn 2010, online abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/hannover/08122.pdf>.

3 Für kompakte Informationen zu den einzelnen Regierungen vgl. u.a. die Zusammenstellung von André Viestädte: Der Kraftakt. Die Minderheitsregierung als Option im Vielparteiensystem der Bundesrepublik. Hamburg 2013, S.46-51 bzw. die Ausarbeitung WD 1-3000-025/17.

4 Vgl. Martin Pfafferott: Die ideale Minderheitsregierung. Zur Rationalität einer Regierungsform. Wiesbaden 2018, S. 189f.; Christian Stark: Stabile Minderheitsregierung als heimliche Mehrheitsregierung – Zum „Magdeburger Modell“. In: Jörn Ipsen, Edzard Schmidt-Jortzig (Hg.): Recht – Staat – Gemeinwohl. Köln u.a. 2001, S. 157-172.

ckelte sich danach zu einer mal von den Grünen tolerierte und dann wieder gestützte Minderheitsregierung weiter.“⁵ In der Tabelle wird deshalb lediglich abstrakt zwischen Übergangsregierungen und tolerierten Minderheitsregierungen unterschieden.⁶

Zweitens scheint es für Minderheitsregierungen in Deutschland charakteristisch, dass formale Vereinbarungen die Ausnahme darstellen. Lediglich in Hessen schlossen SPD und Grüne erfolgreich eine schriftliche „Vereinbarung zur Tolerierung“⁷ zwischen Regierung und tolerierender Partei.⁸ Dagegen bevorzugten die bisherigen Minderheitsregierungen aus verschiedenen Gründen informelle Absprachen, die in parlamentarischen Gremien, institutionalisierten Arbeitsgruppen oder „unter Nutzung diskreter Beziehungen und an geheimen Orten“ getroffen werden.⁹ Eine Schlüsselrolle spielen hier Absprachen über die „Mittelfristige Finanzplanung“, wie etwa der Fall des (West-)Berliner Minderheitssenats unter dem Regierenden Bürgermeister Richard von Weizsäcker (CDU) zeigt.¹⁰

Drittens ist die in der Tabelle verwendete Bezeichnung „Tolerierungspartei“ im Grunde zu undifferenziert, um die Art der Tolerierung oder Unterstützung zu fassen. Zum einen stimmen oft bewusst nur einige Abgeordnete der tolerierenden Partei für Regierungsvorlagen, wie etwa das uneinheitliche Abstimmungsverhalten der PDS-Abgeordneten in Sachsen-Anhalt zeigt.¹¹ Zum anderen verabschiedeten Minderheitsregierungen Gesetze nicht zwangsläufig nur mit der Unterstützung einer bestimmten Fraktion. So werden politisch wenig umstrittene Gesetzesvorlagen üblicherweise von breiten parlamentarischen Mehrheiten getragen. Darüber hinaus arbeitete die oppositionelle CDU selbst im Fall des erwähnten „Magdeburger Modells“ anlässlich des Rundfunkstaatsvertrages und des Staatskirchenvertrages mit der sachsen-anhaltinischen Minderheitsregierung

5 Klechta: Minderheitsregierungen (wie Anm. 2), S. 227. In der Tabelle wird die erste hessische Minderheitsregierung von 1982 bis 1984 als „Übergangsregierung“ eingeordnet, weil es weder zu einer Wahl des lediglich geschäftsführenden Ministerpräsidenten kam, noch ein Haushalt verabschiedet werden konnte. Lediglich auf ein „Haushalts-Vorschaltgesetz“ konnten sich SPD und Grüne einigen.

6 Vgl. zu den unterschiedlichen Definitionen in der Politikwissenschaft Pfafferott: Minderheitsregierung (wie Anm. 4), S. 23-44.

7 Thomas Krumm: Politische Vergemeinschaftung durch symbolische Politik. Die Formierung der rot-grünen Zusammenarbeit in Hessen von 1983 bis 1991. Wiesbaden 2004, S. 105-131.

8 Im März 2005 unterzeichneten in Schleswig-Holstein zwar SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Südschleswigsche Wählerverband ebenfalls eine Tolerierungsvereinbarung, die allerdings bereits daran scheiterte, dass die Ministerpräsidentin Heide Simonis (SPD) in vier Wahlgängen die erforderliche Mehrheit für eine Wiederwahl verfehlte.

9 Klechta: Minderheitsregierungen (wie Anm. 2), S. 228.

10 Sven Thomas: Der Weizsäcker-Senat. „Minderheitsregierung“ und „informelle Koalition“ in Berlin 1981 bis 1983. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38 (2007) 1, S. 101-117, hier: 113.

11 Vgl. Pfafferott: Minderheitsregierung (wie Anm. 4), S. 186. Auch der Weizsäcker-Senat in Berlin wurde nur von einem Teil der FDP-Abgeordneten unterstützt, nicht aber von der gesamten Fraktion.

zusammen.¹² Noch deutlicher zeigt sich dieses Muster im Fall der rot-grünen Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen, die sich auf wechselnde Mehrheiten stützte.¹³

Beigefügt sind zwei weitere Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. Diese geben näheren Aufschluss über die Minderheitsregierungen in Deutschland sowie die Erfahrungen mit Minderheitsregierungen in Europa.¹⁴

Es folgt: 2. Tabellarische Übersicht (s. nächste Seite)

12 Vgl. ebd., S. 185-187.

13 Vgl. die Grafiken bei Vielstädte: Kraftakt (wie Anm. 3), S. 187-197.

14 WD 1-3000-025/17, WD 3-3000-251/17.

2. Tabellarische Übersicht

Bund/Land	Beginn	Ende	Tage	Form	Regie- rungspar- teien	Tolerierungspartei (ggf. Grundlage)
Bund	19.11.1961	14.12.1961	26	Übergangsregierung	CDU/CSU	ohne Angabe
Bund	28.10.1966	30.11.1966	34	Übergangsregierung	CDU/CSU	ohne Angabe
Bund	17.05.1972	15.12.1972	244	Übergangsregierung	SPD-FDP	ohne Angabe
Bund	17.09.1982	01.10.1982	15	Übergangsregierung	SPD	ohne Angabe
Berlin	11.06.1981	17.03.1983	645	tolerierete Minderheitsregierung	CDU	FDP (informell)
Berlin	19.11.1990	24.01.1991	67	Übergangsregierung	SPD	ohne Angabe
Berlin	16.06.2001	17.01.2002	216	tolerierete Minderheitsregierung	SPD-B90/G	PDS (informell)
Brandenburg	22.03.1994	11.10.1994	204	Übergangsregierung	SPD-FDP	ohne Angabe
Hamburg	23.06.1982	02.02.1983	225	Übergangsregierung	SPD	ohne Angabe
Hamburg	24.03.1987	02.09.1987	163	Übergangsregierung	SPD	ohne Angabe
Hamburg	18.12.2003	17.03.2004	91	Übergangsregierung	CDU-PRO	ohne Angabe
Hamburg	29.11.2010	07.03.2011	99	Übergangsregierung	CDU	ohne Angabe
Hessen	01.12.1982	07.06.1984	554	Übergangsregierung	SPD	Grüne (informell)
Hessen	07.06.1984	12.12.1985	561	tolerierete Minderheitsregierung	SPD	Grüne (Vereinbarung)
Hessen	09.02.1987	24.04.1987	75	Übergangsregierung	SPD	ohne Angabe
Hessen	03.04.2008	05.02.2009	306	Übergangsregierung	CDU	ohne Angabe
Niedersach- sen	23.08.1950	13.06.1951	295	Übergangsregierung	SPD-DZP	ohne Angabe
Niedersach- sen	06.02.1976	19.01.1977	339	tolerierete Minderheitsregierung	CDU	FDP (informell)
Niedersach- sen	02.09.1989	21.06.1990	293	Übergangsregierung	CDU-FDP	ohne Angabe
Niedersach- sen	04.08.2017	22.11.2017	111	Übergangsregierung	SPD-B90/G	ohne Angabe
NRW	27.07.1950	15.09.1950	51	Übergangsregierung	CDU	ohne Angabe
NRW	01.12.1966	08.12.1966	8	Übergangsregierung	CDU	ohne Angabe
NRW	01.06.1995	06.07.1995	36	Übergangsregierung	SPD	ohne Angabe
NRW	14.07.2010	20.06.2012	708	tolerierete Minderheitsregierung	SPD-B90/G	wechselnd
Saarland	13.07.1975	01.03.1977	598	tolerierete Minderheitsregierung	CDU	FDP (informell)
Saarland	18.01.2012	09.05.2012	113	Übergangsregierung	CDU	ohne Angabe
Sachsen-An- halt	21.07.1994	26.05.1998	1406	tolerierete Minderheitsregierung	SPD-B90/G	PDS (informell)
Sachsen-An- halt	26.05.1998	16.05.2002	1452	tolerierete Minderheitsregierung	SPD	PDS (informell)
Schleswig- Holstein	21.10.1962	07.01.1963	79	Übergangsregierung	CDU	ohne Angabe
Schleswig- Holstein	02.10.1987	31.05.1988	243	Übergangsregierung	CDU	ohne Angabe
Schleswig- Holstein	17.03.2005	27.04.2005	42	Übergangsregierung	SPD-B90/G	ohne Angabe
