

Alexander Preker und Christoph M. Haas

Flexibilität und Effektivität vor Stabilität.

Ein Beitrag zur Diskussion von Minderheitsregierungen auf Bundesebene am Beispiel der politischen Praxis Dänemarks

Die Bildung der rot-grünen Minderheitsregierung am 14. Juli 2010 in Nordrhein-Westfalen wurde in den Medien von großer Skepsis begleitet. Zahlreiche Bedenken wurden vor allem hinsichtlich der Stabilität und Handlungsfähigkeit geäußert: Von Risiko, von Experiment oder gar von einer Verzweiflungstat war die Rede.¹ Gleichwohl gab es auch positive Einschätzungen, wonach eine Minderheitsregierung transparenter und demokratischer sei und mithin zu einer Stärkung des Parlaments führe.² Da Nordrhein-Westfalen als größtes Bundesland gerne auch als Laboratorium für den Bund bezeichnet wird, blieb eine Diskussion über die Möglichkeit einer Minderheitsregierung auf Bundesebene nicht aus. Aber selbst Befürworter eines solchen »Experiments« auf Landesebene sehen dafür im Bund keine Perspektive, obwohl vor dem Hintergrund der Etablierung des »fluiden« Fünfparteiensystems in der Bundesrepublik,³ in dem die Bildung von mehrheitsfähigen Zweierkoalitionen immer schwieriger geworden ist, die Option Minderheitsregierung mehr und mehr als Alternative zur bislang ebenfalls wenig erprobten Variante eines Dreiparteienbündnisses oder der im Gegensatz hierzu vielfach getesteten Großen Koalition in Erwägung zu ziehen sein wird. Die meisten Autoren der bislang nur wenigen (Einzel-)Studien auf Seiten der deutschen Politikwissenschaft zu Minderheitsregierungen⁴ stehen dieser Regierungsform weitgehend skeptisch gegenüber. So

- 1 Siehe etwa Claus Christian Malzahn, »Was sich in NRW abspielt, droht auch im Bund. Politik in der Warteschleife« in: *Die Welt*, Nr. 137 (2010), S. 6; Ralf Beste / Christoph Hickmann / Barbara Schmid, »Zwei Köche, kein Kellner« in: *Der Spiegel*, Nr. 25 (2010), S. 20.
- 2 Vgl. Heribert Prantl, »Hanni und Nanni in NRW« in: *Süddeutsche Zeitung* vom 14.7.2010, S. 4; ders., »Laboratorium NRW« in: *Süddeutsche Zeitung* vom 5.7.2010, S. 4; Ludwig Greven, »Warum eine Minderheitsregierung demokratisch ist« in: *Die Zeit* Nr. 25 (2010) sowie Andreas Pecht, »Test für die Demokratie« in: *Rhein-Zeitung* vom 22.6.2010, S. 2.
- 3 Vgl. Oskar Niedermayer, »Das fluide Fünfparteiensystem nach der Bundestagswahl 2005« in: ders. (Hg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005*, Wiesbaden 2008, S. 9-35, hier: S. 9 ff.
- 4 Vgl. Rüdiger Fikentscher, »Mehrheit als politischer Gestaltungsfaktor« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29, Nr. 1 (1998), S. 180-186; Ralf Poscher, »Die Opposition als Rechtsbegriff« in: *Archiv des Öffentlichen Rechts*, Nr. 122, S. 444-468; Thomas Puhl, *Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz*, Berlin 1986; Wolfgang Renzsch / Stefan Schieren, »Große Koalition oder Minderheitsregierung: Sachsen-Anhalt als Zukunftsmodell des parlamentarischen Regierungssystems in den neuen Bundesländern?« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28, Nr. 3 (1997), S. 391-407; dies., »Große Koalition ohne Alternative? Eine Antwort auf Winfried Steffanis Beitrag in Heft 4/1997 der ZParl« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29, Nr. 1 (1998), S. 187 f.; Winfried Steffani, »Zukunftsmodell Sachsen-Anhalt? Grundsätzliche Bedenken« in:

hatte etwa Winfried Steffani⁵ in Reaktion auf die Bildung der rot-grünen Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt (1994-1998)⁶ aus demokratietheoretischen Gründen vor einer Verharmlosung des »Magdeburger Modells« und vor einer drohenden Verantwortungslosigkeit der Regierung gewarnt. An Minderheitsregierungen auf Bundesebene glaubte zu diesem Zeitpunkt in der deutschen Politikwissenschaft noch niemand. Jüngst warf Gerd Strohmeier in seiner internationalen Vergleichsstudie die Frage auf, ob die in Skandinavien üblichen Minderheitsregierungen auch in Deutschland auf Bundesebene als alternative Regierungsform zur Großen Koalition gesehen werden können.⁷ Er kam insbesondere mit dem Hinweis auf das Blockadepotential des Bundesrates zu dem Schluss, dass Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene nicht realisierbar seien.

Während Strohmeier für diese Schlussfolgerung vor allem die institutionellen Gegebenheiten mehrerer skandinavischer Staaten verallgemeinernd in den Blick nimmt, soll hier in einem ersten Schritt die Frage nach der Praxistauglichkeit einer Minderheitsregierung auf Bundesebene in Deutschland mithilfe einer tiefer gehenden Analyse der Funktionslogik des dänischen Regierungssystems und dessen politischer Entscheidungsfindungsprozesse beantwortet werden. Dänemark wird dabei unter den parlamentarischen Monarchien Skandinaviens als Referenz gewählt, da es mehr als alle anderen Länder Europas beispielhaft für ein funktionierendes Minderheitsregierungssystem steht: Seit der Verfassungsreform im Jahr 1953 verfügten lediglich drei dänische (Koalitions-)Regierungen über eine eigene parlamentarische Mehrheit, alle übrigen waren Minderheitsregierungen.⁸ In einem zweiten Schritt soll neben der Infragestellung der institutionellen Hemmnisse für Minderheitsregierungen in der Bundesrepublik gezeigt werden, dass sich die bereits bestehende deutsche Regierungspraxis in mehrfacher Hinsicht nicht allzu sehr

Zeitschrift für Parlamentsfragen 28, Nr. 4 (1997), S. 717-722; ders., »Wer trägt die Verantwortung? Wider die wissenschaftliche und politische Verharmlosung des ›Magdeburger Modells‹. Zur Replik von Wolfgang Renzsch und Stefan Schieren (in diesem Heft) auf meine Bedenken (in Heft 4/97) gegenüber deren Kurzanalyse (in Heft 3/97 der ZParl)« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29, Nr. 1 (1998), S. 189 f.; Gerd Strohmeier, »Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs« in: *Zeitschrift für Politik* 56, Nr. 3 (2009), S. 260-283; Sven Thomas, *Regierungspraxis von Minderheitsregierungen. Das Beispiel des ›Magdeburger Modells‹*, Wiesbaden 2003; ders., »Der Weizsäcker-Senat: ›Minderheitsregierung und informelle Koalition‹ in Berlin 1981 bis 1983« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38, Nr. 1 (2007), S. 101-117.

5 Steffani, »Zukunftsmodell Sachsen-Anhalt? Grundsätzliche Bedenken« aaO. (FN 4), S. 717 ff.; ders., »Wer trägt die Verantwortung? Wider die wissenschaftliche und politische Verharmlosung des ›Magdeburger Modells‹« aaO. (FN 4), S. 189 f.

6 Nachdem Die Grünen 1998 den Wiedereinzug in den Landtag verfehlt hatten, führte Ministerpräsident Reinhard Höppner die nunmehr nur aus den Reihen der SPD besetzte Minderheitsregierung bis zum Ende der regulären Legislaturperiode 2002 fort mittels festem parlamentarischen Stützpartner PDS.

7 Strohmeier, »Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs« aaO. (FN 4), S. 260-283.

8 Vgl. Maria Eysell, »Parteipolitik im Schatten von Minderheitsparlamentarismus: Parteien und Fraktionen in Dänemark« in: Ludger Helms (Hg.): *Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*, Opladen 1999, S. 171-196, hier: S. 173.

vom dänischen Fall unterscheidet. Dies geschieht anhand einer Untersuchung von »Schlüsselentscheidungen«⁹ des Deutschen Bundestags. Die Analyse kommt zum Schluss, dass in Deutschland auch auf Bundesebene weder verfassungsrechtliche Vorgaben noch verfassungspraktische und prozessuale Erfordernisse einer Minderheitsregierung entgegenstehen, sondern ein erster Praxistest eines solchen Regierungsmodells vielmehr von politischer und auch gesellschaftlicher Seite – aus historischer Perspektive bislang vielleicht sogar zu Recht – abgelehnt wird. Die in diesem Beitrag dargelegten empirischen Befunde entkräften die systemischen Vorbehalte gegen Minderheitsregierungen und lassen die Folgerung zu, dass es eines Reifeprozesses auf Seiten der Parteien bedarf, um diese Form des Regierens als echte Alternative auch auf Bundesebene zu begreifen.

I. Theoretischer Rahmen und Konzeption der Analyse

Parteien müssen insbesondere bei der Regierungsbildung Prioritäten zwischen verschiedenen »Party Goals« setzen.¹⁰ Der Theorie von Kaare Strøm zufolge steigt immer dann die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine Partei gegen eine Beteiligung an einer (Mehrheits-)Koalitionsregierung und somit für eine Minderheitsregierung entscheidet, wenn die Differenz zwischen Ämterkontrolle (*office-seeking*) und Oppositionsstellung positiv ausfällt, das heißt, wenn die *policy-seeking* Motive der Parteien überwiegen und wenn eine Regierungsbeteiligung die Wahrscheinlichkeit von negativen Auswirkungen bei der nächsten Wahl erhöht, also die *vote-seeking* Motive der Parteien ebenfalls hoch sind.¹¹ Zu den bei der Frage nach den Gründen für die Bildung von Minderheitsregierungen operationalisierten Faktoren zählt Strøm den Einfluss der Opposition, wozu etwa auch das Ausschusswesen oder der Korporatismusgrad gehören, die Kompetitivität des Wahlsystems und die Volatilität sowie die Typologie und Struktur der Parteiensysteme.¹² Ferner gelte es institutionelle Besonderheiten, wie die Investitur zu beachten.¹³ Um den zahlreichen Aspekten Strøms Theorie gerecht zu werden, werden hier die Parlamente und Regierungen (II.1.), Parteien und Parteiensysteme (II.2.) sowie der Gesetzgebungsprozess (II. 3.) im Zweiländervergleich analysiert, um anschließend mit Hilfe des Vergleichs zur Regierungspraxis in Dänemark Aussagen über die Erfolgsaussichten von Minderheitsregierungen auf Bundesebene treffen zu können (III.). An dieser Stelle werden auch mögliche sich aus der Theorie im Zweiländervergleich ergebende Korrektive

9 Vgl. hierzu Klaus von Beyme, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen/Wiesbaden 1997, S. 66-72.

10 Vgl. Wolfgang C. Müller / Kaare Strøm (Hg.), *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge 1999, S. 11-13.

11 Kaare Strøm, »Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Non-Winning Cabinet Solutions« in: *Comparative Political Studies* 17, Nr. 2 (1984), S. 199-227, hier: S. 211 f.; ders., *Minority government and majority rule*, Cambridge 1990, S. 23-49 u. 54 f.

12 Strøm, *Minority government and majority rule*, aaO. (FN 11), hier: S. 69-89, 202 ff. u. 237-243.

13 Ebd., S. 52 f. u. 78-80.

zur Beurteilung der Erfolgsaussichten bundesdeutscher Minderheitsregierungen diskutiert, in diesem Fall: (Neo-)Korporatismus und politische Kultur (III. 3.).

II. Institutioneller und politischer Rahmen für Minderheitsregierungen in Dänemark und der Bundesrepublik Deutschland

1. Parlamente und Regierungen

In der im Gegensatz zu Dänemark durch »positiven Parlamentarismus« geprägten Bundesrepublik existieren hohe institutionelle Hürden für die Einsetzung einer Minderheitsregierung. Hierzu zählt die Art der Wahl des Regierungschefs, aus der überdies folgt, dass eine Regierung über eine Legislaturperiode hinaus nicht einfach im Amt bleiben kann.¹⁴ Laut herrschender Meinung räumt Art. 63 Abs. 4 Satz 1 GG dem Bundespräsidenten nach einem erfolglosen dritten Kanzlerwahlgang jedoch eine Einschätzungsprärogative ein, wonach ein Minderheitsregierungskanzler eingesetzt werden kann.¹⁵ Diese stellt ein gewisses Äquivalent zu den dänischen »Königinnenrunden«¹⁶ dar, welche trotz des – in ganz Skandinavien – vorherrschenden Systems des »negativen Parlamentarismus« nur sehr selten eingesetzt werden. Die zumeist konfliktzlinderten Zusammenkünfte sind als Folge eines Wahlergebnisses oder einer Regierungsneubildung dann von Bedeutung, wenn Unklarheit darüber besteht, wer die Regierung führen soll. Diese Runden eröffnen den Vorsitzenden der großen Parteien die Möglichkeit, den Staatsminister, d. h. den Regierungschef, konsensual auszuwählen. Sie erhalten dabei Unterstützung eines »königlichen Untersuchers«, um die personellen Phasen der Regierungsbildung zu durchlaufen und schlussendlich eine möglichst stabile, zumeist Minderheitsregierung, zu bilden.

Anders als dänische stehen deutsche Regierungen unter besonderem Schutz der Verfassung. So erschwert die Institution des konstruktiven Misstrauensvotums die Abberufung einer Regierung, wohingegen in Dänemark eine Parlamentsmehrheit den Sturz der Regierung herbeiführen kann, ohne zugleich einen neuen Regierungschef bestellen zu müssen.¹⁷ Da in Deutschland nach einem erfolglosen konstruktiven Misstrauensvo-

- 14 Zur Unterscheidung von negativem und positivem Parlamentarismus vgl. Torbjörn Bergman, *Constitutional Rules and Party Goals in coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*, Umeå 1995, S. 42–51.
- 15 Vgl. Roman Herzog, »Artikel 63« in: Theodor Maunz / Günter Dürig (Hg.), *Grundgesetz Kommentar*, Loseblattsammlung, Stand 44. Lfg., München 2005, Rn. 39–42 u. 52.
- 16 Vgl. Erik Damgaard / Henrik Jensen, »Folketinget« in: Anne Skokjær Binderkrantz et al. (Hg.), *Det demokratiske system. Valg, Folketinget, forvaltning og organisationer*, Århus 2009, S. 81–117, hier: S. 95. Letztmals war die »Königinnenrunde« 2007 Thema im Wahlkampf, kam aber nicht zum Einsatz. Vgl. Danmarks Radio-Nachrichten vom 22. Oktober 2007, <http://www.dr.dk/Nyheder/Temaer/Politik+temaer/2007/Valg/2007/10/27/015556.htm> (Stand: 21.7.2011).
- 17 Einen Überblick über die Instrumente und Auswirkungen der parlamentarischen Abberufungsinstitutionen gegenüber der Regierung im europäischen Vergleich gibt Bjørn Erik Rasch, »Mindretallsregjeringer, investitur og mistillitsordninger i europeisk perspektiv« in: *Politica* 35, Nr. 3 (2003), S. 237–254, hier: S. 242.

tum in Minderheitsregierungssituationen Parlamentsmehrheiten schwieriger zu finden sein dürften, zöge eine solche Situation sehr wahrscheinlich den Einsatz der Vertrauensfrage durch den Regierungschef und in dessen Folge eine Regierungsneubildung oder Neuwahlen nach sich – ganz so wie es nach dem erfolglosen Misstrauensvotum gegen Willy Brandts Mehrheitskoalition im Jahr 1972 gehandhabt wurde. Zwar gibt es in einem solchen Fall zumeist eine weitere, die Kanzlerpartei stützende Fraktion. Diese unterstützt aber zum Zeitpunkt der Abstimmung höchstens noch in Teilen die Regierung. Andernfalls wäre bereits die Beantragung des konstruktiven Misstrauensvotums unwahrscheinlich, zumal auch die Opposition weiß, dass ein fehlschlagendes Misstrauensvotum die Regierung stärken kann. Die Vorstellung, nach einem gewonnenen Misstrauensvotum, welches in geheimer Abstimmung durchgeführt wird, diejenigen – wahrscheinlich wenigen – parlamentarischen Unterstützer zu identifizieren, welche für den Gewinn des Misstrauensvotums verantwortlich waren, oder sie gar an der Politik zu beteiligen, ist wiederum deshalb unrealistisch, da für die Regierung die tatsächlichen Motive unklar sind, weshalb Teile der Opposition für oder gegen sie gestimmt haben. Ein nur knapp gewonnenes Misstrauensvotum zeigt der Regierung somit, dass sie nicht mehr uneingeschränkt auf parlamentarische Mehrheiten bauen kann. In einer solchen Situation wäre also jede deutsche Regierung zwar vom Grundgesetz durch die Hürde des konstruktiven Misstrauensvotums geschützt, politisch aber kaum handlungsfähig. Mithin wäre eine deutsche Minderheitsregierung auf Bundesebene formal sogar stabiler als eine skandinavische, allerdings ist dieses Argument angesichts der anzunehmenden mangelnden Handlungsfähigkeit nur wenig aussagekräftig.¹⁸

Das deutsche Kollegialprinzip führt wiederum dazu, dass die Regierung gemeinsam für ihr Handeln dem Parlament verantwortlich ist, während in Dänemark jeder einzelne Minister dem Parlament verantwortbar gemacht und abberufen werden kann, wengleich der Staatsminister als politischer Moderator zwischen Regierung und Opposition sowie innerhalb der Minderheitsregierungskoalition fungiert und insoweit sowohl intra- als auch interfraktionell arbeitet.¹⁹ Daraus ergibt sich, dass Krisen in einem Ressort in Deutschland sogleich die gesamte Regierung betreffen können, was in einer Minderheitsregierungssituation aufgrund fehlender eigener Mehrheiten die Gefahr für ein Scheitern der gesamten Regierung erhöht. Die in Dänemark bestehende persönliche Verantwortlichkeit einzelner Minister vor dem Parlament kann deshalb als essentiell für das Funktionieren des dänischen Minderheitsregierungssystems gesehen werden. Darauf

18 Anders: Strohmeier, »Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs« aaO. (FN 4), S. 372 ff. u. 382. Ferner beruht nach Wolfgang Ismayr, »Gesetzgebung im politischen System Deutschlands« in: ders. (Hg.), *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*, Wiesbaden 2008, S. 383-429, hier: S. 383 die politische Stabilität des Regierungssystems in erster Linie auf dem deutschen Parteiensystem.

19 § 15 des dänischen »Grundlovs«; vgl. Tim Baedermann, *Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem*, Baden-Baden 2007, S. 309; David Arter, *Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed?*, Manchester 2006, S. 142; Strohmeier, »Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs« aaO. (FN 4), S. 272 ff.

deutet nicht zuletzt auch die Anzahl der dänischen »§ 20-Spørgesmål« (Ministeranfragen) hin, die in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen hat.²⁰ Zum Vergleich: Für kleine und große Anfragen ist im Bundestag rechtlich die gesamte Regierung verantwortlich (§§ 100-106 GOBT), wenngleich auch deutsche Minister einzeln befragt werden und vermehrt auch individuell Konsequenzen aus ihrem Tun ziehen. Bei größeren Krisen geschieht dies, bevor das Parlament den jeweiligen Minister zum Rücktritt drängt.

Im Vergleich mit dem unitarisch organisierten Dänemark kann behauptet werden, dass es Minderheitsregierungen angesichts des deutschen Föderalismus per se schwerer als Mehrheitsregierungen hätten.²¹ Allerdings ist auch die Gegenansicht hierzu vertretbar. So würde gerade durch Minderheitsregierungen die auf Bundesebene oft kritisierte, parteipolitische Instrumentalisierung des Bundesrates gemindert und die Ländervertretung auf Bundesebene könnte verstärkt und lösungsorientiert genuine Länderinteressen verfolgen.²² Dieser Logik entsprechend plädiert Gerhard Lehmbruch trotz Föderalismus dafür, Minderheitsregierungen nach skandinavischem Vorbild als alternative deutsche Regierungsform anzusehen, da sich durch diese »[...] eine größere Flexibilisierung des Parteienparlamentarismus erreichen ließe. Natürlich würde dies bedeuten, daß parlamentarische Entscheidungsprozesse immer wieder auf Verhandlungen und Kompromißbildung angewiesen sind. Aber in einem politischen System, das durch eine ausgeprägte Arenenverflechtung charakterisiert ist, wird dies ohnehin [...] zentraler Entscheidungsmodus bleiben.«²³ Die Mehrheitsfindung in Minderheitsregierungssituationen ist durch den föderalen Gesetzgebungsprozess also nicht per se erschwert, wenngleich richtig ist, dass im deutschen Föderalismus die Gefahr politischer Blockaden besteht. Sie ist ein Teil von dem, was Fritz Scharpf unter dem Terminus Politikverflechtungsfalle zusammenfasst, und mögliche Folge unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat.²⁴ Auf dieses akteurszentrierte und rationalistische Argument stützt sich auch Lehmbruchs »Strukturbruchthese«.²⁵ Jedoch sind föderale Entscheidungsstrukturen kein klassisches Minderheitsregierungsproblem. Vielmehr hätte eine Mehrheitsko-

20 Vgl. Christoffer Green-Pedersen, »Folketinget under fortsat forandring« in: *Politica* 37, Nr. 4 (2005), S. 394-410, hier: 399-408; Thomas Saalfeld, »Germany: Multiple Veto Points, Informal Coordination, and Problems of Hidden Action« in: Kaare Strøm / Wolfgang C. Müller / Torbjörn Bergman (Hg.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford 2006, S. 347-375, hier: S. 364.

21 Vgl. Strohmeier »Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs« aaO. (FN 4), S. 280 f.

22 Zur Kritik an der parteipolitischen Instrumentalisierung des Bundesrats siehe u. a. Ulrich Eith / Markus B. Siewert, »Das ‚unechte‘ Unikat: der Deutsche Bundesrat« in: Giesela Riescher / Sabine Ruß / Christoph M. Haas (Hg.), *Zweite Kammer*, 2. Aufl., München/Wien 2010, S. 97-125, hier: S. 115 ff.

23 Gerhard Lehmbruch, »Verhandlungsdemokratie, Entscheidungsblockaden und Arenenverflechtung« in: Wolfgang Merkel / Andreas Busch (Hg.), *Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme*, Frankfurt a. M. 1999, S. 402-424, hier: S. 421 f.

24 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Föderalismusreform. Kein Weg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Frankfurt 2009, S. 21-30.

25 Vgl. Gerhard Lehmbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 1998, S. 10 ff., 31-58, 82 u. 194 f.

alition im Bundestag möglicherweise sogar größere Schwierigkeiten als eine Minderheitsregierung, eine Zweidrittelmehrheit im Falle des Art. 77 Abs. 4 Satz 2 GG zu erlangen. Denn erstere ist kaum darin geübt, erweitertes Bargaining zu betreiben. Überdies können mittlerweile Dreierbündnisse auf Landesebene einen zusätzlichen Unsicherheitsfaktor bei Bundesratsabstimmungen darstellen, z. B. Linksbündnisse oder jüngst die »Jamaikakoalition« im Saarland.²⁶ Der in der deutschen Gesetzgebung bereits bestehende »massive Kooperationszwang für Regierung und Opposition sowie für Bund und Länder, es sei denn, die Beteiligten nähmen Entscheidungsblockaden in Kauf«,²⁷ spricht somit trotz des deutschen Föderalsystems nicht gegen Minderheitsregierungen. Darüber hinaus berücksichtigen Parteien zwar die verschiedenen Entscheidungsebenen, allerdings ist der Unterschied vergleichsweise klein, ob es sich im Föderalstaat um eine Minderheits- oder eine Mehrheitsregierung handelt, die sich mit einer (unechten) zweiten Kammer auseinandersetzt.²⁸ Das Föderalismusargument gegen Minderheitsregierungen in Deutschland geht überdies auch bezüglich des Budgetrechts ins Leere. Denn das für die Handlungsfähigkeit der Regierung entscheidende Haushaltsgesetz verabschiedet allein der Bundestag und ist somit der Mitwirkung der Bundesländer entzogen (Art. 109 u. 110 GG).

2. Parteien und Parteiensysteme

Im dänischen Vielparteiensystem lassen sich sämtliche Parteien, auch die so genannten Mittelparteien, recht gut einem von zwei politischen Lagern zuordnen.²⁹ Eine längerfristige Blockzugehörigkeit der Mittelparteien ist nachgerade notwendig, denn sie erleichtert ein vergleichsweise stabiles Regieren in Minderheitsregierungssituationen. Dies gilt auch dann, wenn sie als »Pivot-Parteien« bei der Regierungsbildung oder als Stützpartei bedeutend sind, zumal diese häufig auch den *Median Voter* abbilden.³⁰ Der in Dänemark lange bestehende Typus eines politisch mittigen Stützpartners ist angesichts

26 Vgl. etwa: Saarländischer Rundfunk vom 9. Februar 2011, »Saarland will sich wieder enthalten«, <http://www.sr-online.de/nachrichten/740/1183493.html> (Stand: 21.7.2011).

27 Manfred G. Schmidt, *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, Bonn 2007, S. 206.

28 Vgl. James N. Druckman / Lanny W. Martin / Michael F. Thies, »Influence without Confidence: Upper Chambers and Government Formation« in: *Legislative Studies Quarterly* 30, Nr. 4 (2005), S. 529-548, hier: 536-542.

29 Vgl. Christoffer Green-Pedersen, »Det Radikale Venstres betydning i dansk politik. Er den så stor, som vi går og tror?« in: *Politica* 35, Nr. 3 (2003), S. 274-286, hier: 278 ff.; Knut Heidar, »Parties and Party Systems« in: ders. (Hg.), *Nordic Politics. Comparative Perspectives*, Universitetsforlaget, Oslo 2004, S. 40-59.

30 Vgl. Asbjørn Skjæveland, *Government Formation in Denmark 1953-1998*, Århus 2003, S. 94 ff.; Hans Keman, »The Search for the Centre: Pivot Parties in West European Party Systems« in: *West European Politics* 17, Nr. 4 (1994), S. 124-148, hier: S. 125 ff.

zunehmender Blockpolitik dort bereits seit längerem nicht mehr existent.³¹ Das deutsche Fünfparteiensystem ist mit zwei politischen Blöcken vergleichbar aufgebaut: Sowohl im deutschen als auch im dänischen Parteiensystem bestehen innerhalb eines politisch »linken« beziehungsweise »roten« und eines politisch »rechten« beziehungsweise »blauen« Lagers insgesamt je fünf Parteifamilien. Neben sozialdemokratischen, liberalen und konservativen Parteien existieren in beiden Ländern wenigstens eine Partei »links« der Sozialdemokratie und zumeist kleine Mittelparteien, die sich in der Regel für eine der beiden Seiten entscheiden.³² Im Gegensatz zur dänischen Mittelpartei Liberale Allianz werden die bundesdeutschen Grünen trotz umstrittener sozioökonomischer Einordnung nicht dem konservativen Block zugerechnet. Sie sind programmatisch stärker mit der seit Herbst 2009 erneut auf Seiten der dänischen Sozialdemokratie stehenden und politisch ebenfalls mittigen Radikale Venstre vergleichbar. Die übrigen dänischen Mittelparteien, Zentrumsdemokraten und Christliche Volkspartei, verfehlten seit 2001 beziehungsweise 2005 den Einzug ins Folketing.³³ Als dänische Besonderheit des skandinavischen Fünfparteiensystems muss einerseits auf die für die von 2001 bis 2011 regierende Mitte-Rechts-Regierung auch gesetzgeberisch relevante Bedeutung der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei, welche sich inzwischen als drittstärkste Parlamentsfraktion etablieren konnte,³⁴ hingewiesen werden, die eine die Regierung stützende Funktion inne hatte, welche seit der Wahl vom 15. September 2011 nun in ähnlicher Form von der politisch linksaußen stehenden Einheitsliste wahrgenommen wird. Andererseits ist die von Radikale Venstre ausgeübte aber weniger wichtig gewordene Schlüsselrolle der Mittelparteien als Königsmacher und Mehrheitsbeschaffer zu nennen. Dies ist eine Rolle,

- 31 Vgl. Christoffer Green-Pedersen / Lisbeth Hofmann-Thomsen, »Bloc Politics vs. Broad Cooperation? The Functioning of Danish Minority Parliamentarism« in: *The Journal of Legislative Studies* Bd. 11, Nr. 2 (2005), S. 153-169; abweichend: Strohmeier, »Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs« aaO. (FN 4), S. 264 ff.
- 32 Neuere Einblicke in das dänische Parteiensystem geben Christian Steffen, »Die Parteiensysteme Dänemarks, Norwegens und Schwedens«, in: Oskar Niedermayer / Richard Stöss / Melanie Haas (Hg.), *Die Parteiensysteme Westeuropas*, Wiesbaden 2006, S. 67-108; Olof Petersson, *Nordisk Politik*, 5. Aufl., Stockholm 2000, S. 38 ff. sowie normativer Lars Bille, *Det nye fletat. Dansk partipolitik 2001-2005*, København 2006. Zur Entstehung und Geschichte des dänischen Parteiensystems vgl. u. a. Mogens N. Pedersen, »The Defeat of All Parties: The Danish Folketing Election, 1973« in: Kay Lawson / Peter H. Merkl (Hg.), *When Parties Fail. Emerging Alternative Organisations*, Princeton 1988, S. 257-281. Zum deutschen Parteiensystem vgl. u. a. Oskar Niedermayer, »Das Parteiensystem Deutschlands« in: ders. / Richard Stöss / Melanie Haas (Hg.), *Die Parteiensysteme Westeuropas*, Wiesbaden 2006, S. 109-133. Eine für das dänische System alternative Kategorisierung mit drei »Pole Parties« vertritt Arter, *Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed?*, aaO. (FN 19), S. 55.
- 33 Vgl. Steffen, »Die Parteiensysteme Dänemarks, Norwegens und Schwedens« aaO. (FN 32), S. 68 ff.; Franz Walter, *Baustelle Deutschland. Politik ohne Lagerbildung*, Bonn 2009, S. 182-204; Radikale Venstre Online, *Radikal Politik*, 2009, <http://www.radikale.dk/Radikal-Politik/upload/RadikalPolitik062009.pdf> (Stand: 20.3.2010), S. 5 ff.; Tim Baedermann, *Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem*, Baden-Baden 2007, S. 281 ff.
- 34 Vgl. Bille, *Det nye fletat. Dansk partipolitik 2001-2005*, aaO. (FN 32), S. 29-38; Jørgen Goul Andersen, »Et valg med paradokser: Opinionsklimaet og folketingsvalget« in: *Tidsskriftet Politik* 11, Nr. 3 (2008), S. 10-26, hier: S. 11 ff.

welche FDP und auch Grüne in Deutschland ebenfalls übernehmen können, wenngleich Thomas Poguntke die Pivotposition der FDP durch den Einzug der Grünen gefährdet sieht. Zwar spielten in Zeiten der Großen Koalition FDP und Grüne tatsächlich nur untergeordnete Rollen, sie nehmen bei der Bildung von anderen Regierungskoalitionen jedoch beide eine den Parteienwettbewerb prägende Rolle ein.³⁵

Abseits der numerisch leicht unterschiedlichen Zusammensetzung der deutschen und dänischen³⁶ Parteiensysteme sind beide Parteiensysteme vergleichbar, wenn wie hier von einer den Parteienwettbewerb strukturierenden sozioökonomischen Konfliktlinie in beiden Ländern ausgegangen wird.³⁷ Diese Vergleichbarkeit ist etwa bei der ideologischen Zusammensetzung, hinsichtlich Segmentierungen sowie Abschneiden der Regierungsparteien bei Wahlen gegeben.³⁸ Auch weitere Merkmale der Parteiensysteme, wie

35 Vgl. Matthias Micus / Franz Walter, »Entkopplung und Schwund: Parteien seit der Bundestagswahl 2005« in: Jens Tenscher / Helge Batt (Hg.), *100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition*, Wiesbaden 2008, S. 247-282, hier: S. 268 ff.; Thomas Poguntke, »Winner Takes All: The FDP in 1982-1983: Maximizing Votes, Office, and Policy?« in: Wolfgang C. Müller / Kaare Strøm (Hg.), *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge 1999, S. 216-236, hier: S. 220 u. 232 ff.

36 Auf die Bedeutung der grönländischen und färöerischen Mandate für die Mehrheitsfindung im Folketing wird hier nicht näher eingegangen, da sich diese zumeist der sozialdemokratischen oder konservativen Fraktion anschließen. Vgl. Skjæveland, *Government Formation in Denmark 1953-1998*, aaO. (FN 30), S. 109-120.

37 Susumu Shikano, »Die Eigendynamik zur Eindimensionalität des Parteienwettbewerbs: eine Simulationsstudie« in: *Politische Vierteljahrsschrift* 49, Nr. 2 (2008), S. 229-250, hier: S. 230 u. 248; Asbjørn Skjæveland, »Dimensionalitetet i Folketinget: Er der en ny politisk dimension?« in: *Politica* 37, Nr. 4 (2005), S. 411-422, hier: S. 419 ff.

38 Zum Abschneiden deutscher und dänischer Regierungsparteien bei Wahlen: Hanne Marthe Narud / Henry Valen, »Coalition Membership and Electoral Performance« in: Kaare Strøm / Wolfgang Müller / Torbjørn Bergman (Hg.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford 2008, S. 369-402, hier: S. 379-383, sowie: Kaare Strøm / Wolfgang Müller, »Conclusion: Coalition Governance in Western Europe« in: dies. (Hg.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford 2003, S. 559-592, hier: S. 589. Segmentierungen bestehen in beiden Ländern vor allem zu den in der Regel koalitionsunwürdigen Parteien an den Rändern der politischen Spektren, aber auch zwischen den in konkurrierenden Milieus verankerten Parteien, etwa zwischen FDP und Grünen in Deutschland oder zwischen Sozialistischer Volkspartei und Sozialliberalen in Dänemark. Für Deutschland siehe hierzu Walter, *Baustelle Deutschland. Politik ohne Lagerbildung*, aaO. (FN 33), S. 105-137; Gero Neugebauer, Politische Milieus in Deutschland. Die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2007, S. 70 ff.; Hans Vorländer, »Freie Demokratische Partei (FDP)« in: Frank Decker / Viola Neu (Hg.), *Handbuch der deutschen Parteien*, Bonn 2007, S. 276-288, hier: S. 284; Markus Klein / Jürgen Falter, *Der lange Weg der Grünen. Eine Partei zwischen Protest und Regierung*, München 2003, S. 162; Markus Klein, »Gesellschaftliche Wertorientierungen, Wertewandel und Wählerverhalten« in: Jürgen Falter / Harald Schoen (Hg.), *Handbuch Wahlforschung*, Wiesbaden 2005, S. 423-445, hier: S. 428; für Dänemark siehe Erik Damgaard, »Denmark: The Life and Death of Government Coalitions« in: Wolfgang C. Müller / Kaare Strøm (Hg.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford 2003, S. 231-263, hier: S. 240 f.; Helle Helboe-Pedersen, *Politiske Forlig i Dansk Politik 1850-2001. En analyse af sammenhængen mellem mindretalsparlamentarisme og forekomsten af forpligtende lovgivningskoalitioner*, Århus 2005, S. 37 ff.; Rune Stubager, *The Education Cleavage: New Politics in Denmark*, Århus

die Volatilität oder die Anzahl effektiver Parteien, gleichen sich einander an (Abbildung 1; Tabelle 1).

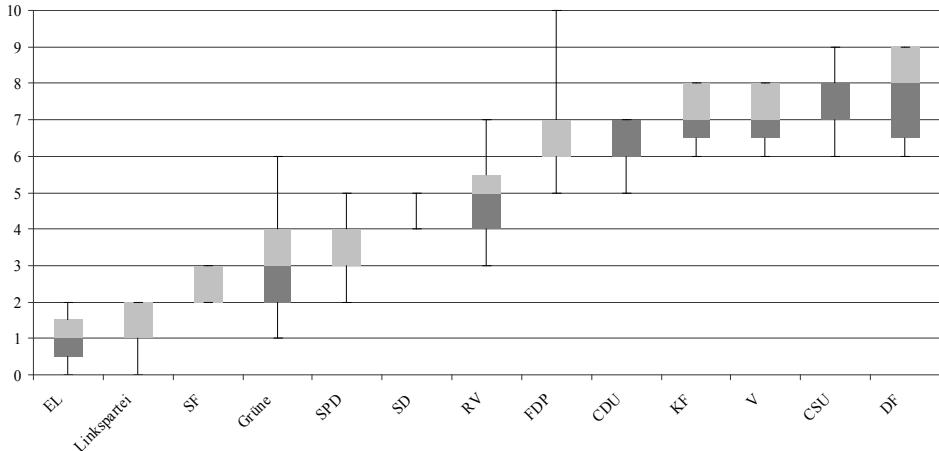


Abbildung 1: Rechts-Links-Einordnung deutscher und dänischer Parteien auf einer Skala von 0-10 (»general left-right score«). Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des »Chapel Hill Expert Survey«. Für D n=11; für DK n=9.

2006, S. 226 ff. u. 372; Oddbjørn Knutsen, »Social Class, Sector Employment and Gender as Political Cleavages in the Scandinavian Countries. A Comparative Longitudinal Study 1970-95« in: *Scandinavian Political Studies* 24, Nr. 4 (2001), S. 311-350, hier: S. 321 ff.; Eric S. Einhorn / John Logue, *Modern Welfare States. Scandinavian Politics and Policy in the Global Age*, London 2003, S. 116 ff.

Partei	EL	Links- partei	SF	Grüne	SPD	SD	RV	FDP	CDU	KF	V	CSU	DF
n	9	11	9	11	11	9	9	11	11	9	9	11	9
Mittelwert	1,00	1,27	2,33	3,09	3,55	4,11	4,78	6,64	6,36	7,11	7,22	7,64	7,67
Standard- fehler Mit- telwert	,236	,195	,167	,415	,282	,111	,401	,432	,244	,261	,278	,244	,408
Freiheits- grade	8	10	8	10	10	8	8	10	10	8	8	10	8
T-Wert	2,306	2,23	2,306	2,23	2,23	2,306	2,306	2,23	2,23	2,306	2,306	2,23	2,306
Grenzen für 95% Konfidenzintervalle													
untere Grenze	0,45647 0588	0,83792 5713	1,949	2,16633 0473	2,91732 7065	3,85488 8899	3,85395 5418	5,67260 9184	5,81966 2008	6,51021 6737	6,58166 6667	7,09238 6667	6,7224 6109
obere Grenze	1,54352 9412	1,70752 8833	2,71766 6667	4,01548 7708	4,17358 2026	4,36733 3333	5,70160 0138	7,60011 8089	6,90761 0719	7,71200 5486	7,86277 7778	8,18033 7992	8,60808 7224

Varianzen, Mittelwerte und Konfidenzintervalle zu Abbildung 1. Eigene Berechnungen. Vgl. Uwe Wagschal, Statistik für Politikwissenschaftler, München/Wien 1999, S. 113 f. u. 313-322.

Zur Reliabilität des Datensatzes: Trotz dessen Entstehung im Vorfeld verschiedener Europawahlen kann er hier der Rechts-Links-Einordnung dienen, da dem verwendeten »general left-right«-Score keine europapolitischen Fragestellungen zu Grunde liegen. Die im Survey erfassten europakritischen Parteien Dänemarks werden hier ignoriert, da diese nur bei Europawahlen antreten (»Junibewegung« und »Volksbewegung gegen die EU«). Dass die im Folketing vertretene Partei »Liberale Allianz« im Survey noch nicht erfasst ist, kann kritisiert werden. Jedoch bestehen zu deren Positionierung noch keine Daten. Die Experten in Deutschland (n=11) und Dänemark (n=9) beantworteten dieselben Fragen, was die Vergleichbarkeit der Surveydaten sichert. Dies gilt auch dann, wenn jede/r Expertin, welche/r die Länder bewertet, dazu neigen dürfte, extremistische Parteien der Länder mit den Extremwerten 0 und 10 zu kategorisieren, auch wenn vielleicht extreme Parteien in Dänemark objektiv weniger extrem als in Deutschland sind oder umgekehrt. Da hier jedoch keine Aussagen darüber getroffen werden sollen, wie links oder wie rechts deutsche und dänische Parteien im direkten Vergleich sind, sondern generelle Tendenzen und eine ordinale Links-Rechts Einordnung zum Vergleich der Parteiensysteme genügen, ist die hier verwendete Darstellung ausreichend. Die verwendete Version des Chapel Hill Expert Surveys entspricht dem derzeit neuesten Stand von 2006, http://www.unc.edu/~gwmarks/data_pp.php (Stand: 3.5.2010). Weitere Ausführungen zur Reliabilität und Validität des Surveys liefern Liesbet Hooghe et al., »Reliability and validity of the 2002 and 2006 Chapel Hill expert surveys on party positioning« in: *European Journal of Political Research* 49, Nr. 5 (2010), S. 687-703.

Anzahl effektiver Parteien		Volatilität (Pedersen-Index)	
D	DK	D	DK
3,301 (1998)	4,713 (1998)	6,4 (1998)	11,55 (1998)
3,376 (2002)	4,479 (2001)	4,7 (2002)	12,90 (2001)
4,052 (2005)	4,893 (2005)	7,6 (2005)	7,55 (2005)
4,834 (2009)	4,754 (2007)	11,55 (2009)	9,80 (2007)
<i>Mittelwert</i>	<i>3,890</i>	<i>4,710</i>	<i>7,563</i>
			<i>10,45</i>

Tabelle 1: Anzahl effektiver Parteien (1) und Volatilität (2) in den Parteiensystemen im Vergleich. Zu (1): Eigene Berechnungen gemäß Mäkki Laakso / Rein Taagepera, »Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe« in: *Comparative Political Studies* 12, Nr. 1 (1979), S. 3-27, hier: S. 24. Werte für Deutschland: CDU und CSU getrennt erfasst, Werte für Dänemark: ohne Nordatlantikmandate. Datenbasis: Bundeswahlleiter, www.bundeswahlleiter.de, und Folketing, www.ft.dk (Stand je 9.3.2010); zu (2): Eigene Berechnungen unter Berücksichtigung zu den Wahlen neu eingezogener und ausgeschiedener Parlamentsparteien gemäß Mogens N. Pedersen, »The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility« in: *European Journal of Political Research* 7, Nr. 1 (1979), S. 1-26, hier: S. 4 ff. Datenbasis: s.o.

Aufgrund dieser Übereinstimmungen beider Parteiensysteme kann davon ausgegangen werden, dass sich in beiden Ländern die Parteien bei der Regierungsbildung auf Basis einer Abwägung der drei »party goals« für oder gegen eine Minderheits(koalitions)regie-

rung entscheiden können – es sei denn, es besteht eine absolute Mehrheit für eine Partei. Dänische Parteien verhalten sich vor allem stark *policy-seeking* und entscheiden sich für diese Regierungsform. Das belegt unter anderem die Bereitschaft der in den 1980er Jahren oppositionellen Sozialdemokraten, auch Finanzentscheidungen der damals konservativen Regierung zuzustimmen. Ferner mussten die Oppositionsparteien unter den in der Regel mittigen Minderheitsregierungen, zu denen es bei Berücksichtigung der Segmenteierungen zwar auch häufig keine mehrheitliche Regierungsalternative auf Seiten eines der beiden politischen Blöcke gab,³⁹ grundsätzlich nicht mit einem Verlust ihres politischen Profils rechnen, obgleich sie zu ad hoc-Politikmehrheiten beitragen.⁴⁰ Im Vergleich zu Dänemark sind in Deutschland bislang überwiegend *office-seeking* Motive der parteielle Ansporn für eine Regierungsbildung gewesen: Zum einen beweisen das die seltenen Regierungswechsel in Deutschland, bei denen sämtliche Regierungsparteien nach einer Wahl wechseln, denn je länger eine Partei in der Opposition ist, desto größer wird auch ihre Motivation zur Regierungsübernahme. Hierbei kann die Abwahl der Regierung von Helmut Kohl im Jahr 1998 als derartiges Phänomen gewertet werden. Zum anderen hängt die Fokussierung auf *office-seeking* Motive mit dem in Deutschland lange dominierenden Zweieinhaltbparteiensystem zusammen, in dem etwa während des Regierungswechsels 1982 allein die FDP als »Königsmacher« und verbleibende Regierungspartei den Spagat zwischen allen drei Parteizügen schaffte. Die deutschen Christdemokraten zählt Strøm in dieser Phase unter anderem aufgrund ihrer Größe und Organisationsstruktur zu den *vote-seeking* Parteien. Der SPD blieb wegen der mehrheitsdominierten Entscheidungskultur indes zumeist nur die Hoffnung auf eine Umkehr der Mehrheitsverhältnisse.⁴¹

Bezüglich der benannten Auffassung einer reinen *office-seeking* Ausrichtung der Parteien gibt es jedoch auch auf deutscher Seite Einschränkungen: Insbesondere lange Koalitionsverhandlungen – etwa nach der Bundestagswahl 2005 – zeigen, dass auch deutschen Parteien *policies* wichtig sind, da die Koalitionspartner nicht nur über die Besetzung von Ministerien verhandeln.⁴² Auch zog mit den Grünen in den 1980er Jahren eine Partei in den Bundestag ein, welche Koalitionen nicht um jeden Preis anstrebte, sondern deren inhaltliches Profil vor allem aufgrund ihrer anfangs basisdemokratischen Organisationsform lange nur begrenzte Koalitionsmöglichkeiten zuließ. Ähnliches gilt für die Partei

39 Strohmeier, »Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs« aaO. (FN 4), hier: S. 270.

40 Vgl. Christoffer Green-Pedersen, »Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the Danish Miracle« in: *Journal of Public Policy* 21, Nr. 1 (2001), S. 53–70, hier: S. 64 ff.

41 Vgl. Poguntke, »Winner Takes All: The FDP in 1982–1983: Maximizing Votes, Office, and Policy?« aaO. (FN 35), S. 216–236, hier: S. 226 u. 234; Kaare Strøm, »A Behavioral Theory of Competitive Political Parties« in: *American Journal of Political Science* 34, Nr. 2 (1990), S. 565–598, hier: S. 592 f.

42 Vgl. Thomas Saalfeld, »Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy and the Art of Informal Settlement« in: Wolfgang Müller / Kaare Strøm (Hg.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford 2003, S. 32–85, hier: S. 65–71; Micus / Walter, »Entkopplung und Schwund: Parteien seit der Bundestagswahl 2005« aaO. (FN 35), S. 268–278.

Die Linke, die – wie die Grünen in den 1980er Jahren – eine Protestpartei ist.⁴³ Ferner schließt die Segmentierung zwischen der Linken und der SPD derzeit eine formelle Koalition auf Bundesebene aus. Ob dies allerdings auch für eine informelle Art der Zusammenarbeit, als Stütz- oder Mehrheitsbeschafferpartei in einer Minderheitsregierung gilt, ist innerhalb der SPD zumindest umstritten. Deutlich zeigte sich der Dissens beim gescheiterten Versuch von Andrea Ypsilanti, 2009 mit Hilfe der Linken hessische Ministerpräsidentin zu werden.

Auch in Deutschland fokussieren Parteien also verstärkt *policies*. Damit sind die parteilichen Voraussetzungen für eine bundesdeutsche Minderheitsregierung gegeben. Dies gilt, obwohl der »Umrechnungskurs« zwischen den Parteizügen argumentativ nicht eindeutig feststellbar ist, da einerseits parallel und teilweise gleichzeitig *vote-* und/oder *office-seeking* Ziele verfolgt werden.⁴⁴ Andererseits ist es schwierig, die Wichtigkeit von *policy-seeking* Motiven für die Parteien zu messen, da Wahlprogramme nur wenig Auskunft über *vote-* und *office-seeking* Ziele geben.

3. Der Gesetzgebungsprozess in Dänemark und Deutschland

Die in Deutschland fehlenden Institutionen »Referendum« und »Last Amendment« können im dänischen Gesetzgebungsprozess als Drohung oder auch tatsächlich eingesetzt werden. Zwar kommen Referenden in Dänemark nur sehr selten vor und spielen im alltäglichen Gesetzgebungsprozess keine Rolle (seit 1945 fanden lediglich 16 Referenden statt), dennoch sind sie etwa bei der Abgabe staatlicher Souveränität oder bei Änderungen des Wahlalters verpflichtend und können darüber hinaus von einem Drittel der Parlamentsmitglieder auch eingefordert werden.⁴⁵ Dementsprechend können Referenden bei sehr bedeutenden Gesetzen sowohl Drohkulisse als auch tatsächlicher Ausweg und Kontrollinstanz für Regierung und Parlamentarier im Gesetzgebungsprozess sein. Referenden gab es z. B. zu den Abstimmungen über die Einheitliche Europäische Akte oder die europäische Währungsunion. Ähnliches gilt auch für »Last amendments«, letzte Änderungsvorschläge der Regierung an einem Gesetzesvorschlag vor der Abstim-

43 Vgl. Walter, *Baustelle Deutschland. Politik ohne Lagerbindung*, aaO. (FN 33), S. 182 ff.; Klein / Falter, *Der lange Weg der Grünen. Eine Partei zwischen Protest und Regierung*, aaO. (FN 38), S. 37-52.

44 Vgl. Wolfgang C. Müller, »Koalitionstheorien« in: Ludger Helms / Uwe Jun (Hg.), *Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung*, Frankfurt / New York 2004, S. 267-301, hier: S. 280; Michael Laver / Norman Schofield, *Multiparty Governments. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford 1990, S. 38 ff.

45 Vgl. Baedermann, *Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem*, aaO. (FN 19), S. 305 f.; Erik Damgaard, »Delegation and Accountability in Minority Situations« in: Kaare Strøm / Wolfgang C. Müller / Torbjörn Bergman (Hg.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford 2006, S. 281-300, hier: S. 295 f.; ders., »Developments in Danish Parliamentary Democracy: Accountability, Parties and External Constraints« in: *Scandinavian Political Studies* 27, Nr. 2 (2004), S. 115-131, hier: S. 127 f.; Peter Nannestad, »Gesetzgebung im politischen System Dänemarks« in: Wolfgang Ismayr (Hg.), *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*, Wiesbaden 2008, S. 133-158, hier: S. 151 f.

mung. Ihr Bestehen ist im alltäglichen Gesetzgebungsprozess Dänemarks zwar ebenfalls nur wenig bedeutend, da die Minderheitsregierung trotzdem auf einen Mehrheitsbeschaffer angewiesen ist. Ferner besteht aufgrund mangelnder eigener Ressourcen seitens der Opposition ein weitgehender Konsens darüber, dass die Regierung und deren Ministerialbürokratie für die Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen zuständig sind.⁴⁶ Doch auch mit »Last amendments« kann theoretisch gedroht werden, genauso wie mit der Auflösung des Parlaments, das dem Staatsminister zusteht und in der Praxis des Öfteren angewandt wird – insbesondere, um Neuwahlen zu einem demoskopisch günstig erscheinenden Zeitpunkt stattfinden zu lassen.⁴⁷

Trotz des Instruments der »Last Amendments« ist auf die Schwierigkeit im Umgang mit möglichen alternativen Mehrheiten hinzuweisen, also mit Mehrheitsbeschlüssen, die nicht dem Willen der Regierungsparteien entsprechen. Solche alternative Parlamentsmehrheiten gab es vor allem in den 1980er Jahren, insbesondere aufgrund des oppositionellen Drucks in der Außenpolitik. Sie münden seitdem jedoch nicht mehr automatisch in einen Rücktritt der Regierung oder führen zu Regierungskrisen – es sei denn, es handelt sich um das jährliche Haushaltsgesetz.⁴⁸

Die für beide Regierungschefs bestehende Möglichkeit einer Parlamentsauflösung – wenngleich diese Möglichkeit in Deutschland nur über den Umweg der Vertrauensfrage besteht, aber im Ergebnis spätestens seit der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zum Gebrauch der Vertrauensfrage 2005 als existent anzusehen ist⁴⁹ – kann in beiden Ländern nicht nur als Ausweg aus einer parlamentarischen Krise angewandt werden, um Neuwahlen herbei zu führen, sondern auch dazu dienen, Abgeordnete und Fraktionen bei unsicheren Mehrheiten zu einem Abstimmungsverhalten im Sinne der Regierung zu verpflichten.

In Deutschland schützt einerseits die Vertrauensfrage den Bundestag vor einer direkten Auflösung durch den Regierungschef, andererseits kann der Bundeskanzler dieses Instrument zur Durchsetzung eigener politischer Ziele nutzen. In diesem Sinne verband Gerhard Schröder die Bundestagsentscheidung über den Afghanistan Einsatz mit der Vertrauensfrage, um sich der eigenen parteipolitischen Mehrheit der Regierungskoalition im Parlament zu versichern. Weil Union und FDP dem Afghanistanmandat zugestimmt

46 Vgl. Damgaard / Jensen, »Folketinget« aaO. (FN 16), hier S. 102; Lise Togeby et al., *Magt og Demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*, Århus 2003, S. 124. Abweichend: William B. Heller, »Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments« in: *American Journal of Political Science* 45, Nr. 4 (2001), S. 780-798, hier: S. 791.

47 § 32 Grundlov; vgl. Damgaard, »Denmark: The Life and Death of Government Coalitions« aaO. (FN 38), hier: S. 253-260; Damgaard / Jensen, »Folketinget« aaO. (FN 16), S. 98; Narud / Valen, »Coalition Membership and Electoral Performance«, aaO. (FN 38), S. 382.

48 Vgl. Nannestad, »Das politische System Dänemarks« in: Wolfgang Ismayr (Hg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, 3. Auflage, aaO. (FN 45), S. 73.

49 BVerfGE, 114: 121.

hätten und die Mehrheit gesichert war, war dieses Vorgehen arithmetisch unnötig.⁵⁰ In Dänemark hingegen kommen zwar traditionell vermehrt frühzeitigere Parlamentsauflösungen und »starke[r] politische[r] Wettbewerb [vor], doch schwerlich Krisen im Regierungssystem«.⁵¹ Dementsprechend befördert die Drohung einer Parlamentsauflösung ähnlich wie in Deutschland die Kohäsion der parlamentarischen Akteure. Allerdings müssen mit der Drohung nicht nur intra-, sondern auch interfraktionelle Mehrheiten für politische Abstimmungen erzwungen werden. In der Entscheidungspraxis von Minderheitsregierungen ist dieses Instrument als letzter Ausweg wichtig und abgesehen von medialer und innerparteilicher Unruhe spricht auch im Falle einer Minderheitskonstellation wenig gegen den Gebrauch dieses Instrumentes zur Disziplinierung der Fraktionen in Deutschland.

Zur Mehrheitsfindung in Minderheitsregierungssituationen existiert in Dänemark ferner die zentrale, zumeist »vorparlamentarische Institution«⁵² der »Forlig« (wörtlich übersetzt »Vergleiche«), wovon mittlerweile rund ein Drittel aller verabschiedeten Gesetze betroffen sind. Die mehrere Gesetze umfassenden und zugleich überwiegend konfliktualen Forlig, wie das jährliche Haushaltsgesetz, machen rund 13 Prozent aller eingebrachten Gesetze aus.⁵³ Ein Forlig ist eine häufig nicht-öffentliche, aber bindende Absprache zwischen mehreren Parteien unter Beteiligung mindestens einer Nicht-Regierungspartei über die Annahme von einem oder mehreren Parlamentsbeschlüsse. Dabei verfügt die Forliggruppe zusammen über genügend Mandate, um entweder einen Gesetzesvorschlag anzunehmen oder abzulehnen. Eine solche Absprache kann neben Gesetzen auch andere Beschlüsse umfassen, z. B. außenpolitische Entscheidungen. Dieses Instrument wird von den Parteien in den letzten Jahrzehnten zunehmend genutzt, zumal mit dieser Institution des informellen Regierens an der Schnittstelle zwischen vorparlamentarischer und parlamentarischer Beschlussfassung noch nicht einmal eine Mehrheit zu einem Gesetz gefunden werden muss. Stattdessen genügt es, wenn ausreichend Parteien dafür gewonnen werden, sich gegenüber dem ausgearbeiteten Kompromiss zu ent-

50 Vgl. Ludger Helms, *Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen*, Opladen 2002, S. 60 f.; Bernd Guggenberger (zitiert in Schmidt, *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, aaO. (FN 27), S. 148) sowie Friederike Handt, *Die Auflösung des Bundestages nach Art. 63 IV S. 3 des Grundgesetzes unter besonderer Berücksichtigung eines obstruierenden Parlaments*, Wilhelmshaven 2008.

51 Damgaard, »Denmark: The Life and Death of Government Coalitions« aaO. (FN 38), S. 287 f.; vgl. Werner J. Patzelt, »Vertrauensfrage und Parlamentsauflösung. Parlamentsauflösung im internationalen Vergleich« in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 4, Nr. 1 (2006), S. 120-141, hier: S. 135 ff. (Zitat ebd., S. 137); Kaare Strøm / Stephen M. Swindle, »Strategic Parliamentary Dissolutions« in: *The American Political Science Review* 96, Nr. 3 (2002), S. 575-591.

52 Die Unterscheidung von vorparlamentarischen und parlamentarischen Institutionen ist Teil der Differenzierung in Verhandlungs- und Votierungsparlamentarismus nach Ingvar Mattson, *Förhandlingsparlamentarismus. En jämförande studie av riksdagen och folketingset*, Lund 1996, S. 216-241.

53 Flemming Juul Christiansen, »Aftaler på tværs af sektorer i Folketinget« in: *Politica* 37, Nr. 4 (2005), S. 423-439, hier: S. 425-436; ders., »Politiske forlig og mindretals parlamentarisme i dansk politik« in: *Politologiske Studier* 5, Nr. 1 (2002), S. 23-36, hier: S. 24-26, sowie ders., *Politiske forlig i Folketinget. Partikonkurrence og samarbejde*, Århus 2008, S. 63 ff.

halten. Dass Forlig im Folketing umso häufiger getroffen werden, je schwächer die jeweilige Minderheitsregierung ist, konnte Robert Klemmensen zeigen.⁵⁴ Die Informatilität der Forlig ermöglicht es den Parteien, ähnlich wie bei einem Koalitionsvertrag, zu verschiedenen Politikbereichen längerfristige *policy*-Abkommen zu treffen, auch wenn im Fall der Forlig nur zu wenigen, jeweils definierten und abgegrenzten Politikbereichen Vereinbarungen getroffen werden. Diese Abkommen sind aufgrund der informell getroffenen Absprachen für die beteiligten Parteien politisch und »moralisch«, jedoch nicht rechtlich bindend.⁵⁵

Das Bestehen der Forlig deutet auf die geringe Praxistauglichkeit eines Minderheitsregierungsschemas im Rahmen der Gesetzgebung hin, das zwischen einem *ad hoc*-Modell einerseits und einem Quasi-Koalitionsmodell mit einer oder mehreren festen Stützparteien andererseits unterscheidet.⁵⁶ Zwar kann idealtypisch eingeräumt werden, dass beide Varianten vorkommen. Die Kategorisierung missachtet jedoch, dass Mehrheitsfindung nicht nur in aller Regel gleichzeitig in diesen beiden Modellen, sondern dank der Forlig auch auf unterschiedlichen, parlamentarischen und vorparlamentarischen Ebenen und/oder in Institutionen stattfindet.⁵⁷ Dies gilt, trotzdem nach einer längeren Periode von Minderheitsregierungen ohne festem Stützpartner seit 1973, spätestens seit 2001 Minderheitsregierungskoalitionen mit festem Stützpartner regieren und in bestimmten Bereichen, wie dem der Finanzgesetzgebung, auch der Anteil an Blockpolitik steigt.⁵⁸

Derartige den Gesetzgebungsprozess von Minderheitsregierungen bestimmende Institutionen wie die der Forlig bestehen in Deutschland zu einem geringeren Grad, sie könnten sich im Fall einer Minderheitsregierung jedoch neu bilden oder stärker agieren. Das in beiden Ländern stark genutzte Ausschusswesen sowie der in Deutschland zunehmend genutzte Koalitionsausschuss sprechen für diese These.⁵⁹ Zwar macht der Vergleich der Ausschussarbeit deutlich, dass diese im Folketing in der Praxis eine größere Rolle im Gesetzgebungsprozess spielt als im Bundestag, außerdem weniger konfliktual

54 Vgl. Robert Klemmensen, »Forlig i det danske folketing 1953-2001« in: *Politica* 37, Nr. 4 (2005), S. 440-452, hier: S. 446-450.

55 Vgl. Helboe-Pedersen, *Politiske Forlig i Dansk Politik 1850-2001. En analyse af sammenhængen mellem mindretalsparlamentarisme og forekomsten af forpligtende lovgivningskoalitioner*, aaO. (FN 38), S. 15 f. Da die Abkommen oft längerfristig sind, können sie für die an einem Forlig beteiligten Nicht-Regierungsparteien jedoch ein ebenfalls längerfristiges Veto-Recht auf einem bestimmten Politikfeld beinhalten. Dies wird im Dänischen als »Mausefallenklausel« bezeichnet, so etwa von Bille, *Det nye fletetal. Dansk partipolitik 2001-2005*, aaO. (FN 32), S. 29.

56 Ein derartiges Schema verwendet Strohmeier, »Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs« aaO. (FN 4), S. 275.

57 Vgl. Mattson, *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av riksdagen och folkeinget*, aaO. (FN 52), S. 216-241.

58 Vgl. Dänischer Folketing, »Politiske forlig og aftaler i folketingssåret«, verschiedene neuere Jahrgänge, <http://www.ft.dk> (Stand: 4.8.2011). Zu einem steigenden Anteil Blockpolitik: Mikkel Dalsgaard / Jonas Rosendal Elsborg, »Der er ikke noget at komme efter – eller er der? En analyse af graden af samarbejde og blokpolitik i dansk politik 1994-2007«, Århus 2009, hier insb. S. 72-77, 106, 127.

59 Wolfgang Rudzio, »Informelles Regieren – Koalitionsmanagement der Regierung Merkel« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 58, Nr. 16 (2008), S. 11-17.

verläuft, und dass die dänischen Ausschüsse über weiter reichende Informationsrechte verfügen als die deutschen.⁶⁰ Allerdings sind die Bundestagsausschüsse legislativ mit formal größeren Kompetenzen ausgestattet.⁶¹ Aufgrund des Mehrheitsstatus⁶² der Regierung wird deren Arbeitsweise jedoch stets durch die über eine Mehrheit verfügenden Regierungsfraktionen kontrolliert, die oft erst zu einem späten Zeitpunkt mit der Ausschussarbeit beginnen, um möglichst lange einzige Akteure im Gesetzgebungsprozess sein zu können. Dennoch erfahren in Deutschland etwa zwei Drittel aller Gesetze Änderungen durch die Ausschüsse, wenn auch die Oppositionsparteien hierbei grundsätzlich weniger Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen haben als im Minderheitsregierungssystem Dänemarks. Mehr Einfluss erhält die deutsche Opposition in den Ausschüssen nur, wenn die Oppositionsparteien aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in den Landtagen und somit in den Landesregierungen auch die Mehrheit im Bundesrat stellen.⁶³ Mit einem formal weiter reichenden Ausschusswesen als in Dänemark verfügt Deutschland somit über eine laut Strøm wichtige institutionelle Voraussetzung für das Funktionieren von Minderheitsregierungen, wenngleich die starke Nutzung der Ausschüsse in Dänemark allein noch nicht das Funktionieren der dortigen Minderheitsregierung erklärt.⁶⁴ Die Ausschüsse sind in beiden Parlamenten jedoch Orte, in denen abseits des Plenums und ohne Öffentlichkeit Verhandlungen stattfinden können.

III. Erfolgsaussichten einer Minderheitsregierung

Um die Frage nach den Erfolgsaussichten einer Minderheitsregierung auf Bundesebene vor dem Hintergrund der auch in Deutschland bedeutender werdenden *policy-seeking* Motive der Parteien über rein institutionelle Aspekte hinaus beurteilen zu können, sind vor dem Hintergrund der geringeren Stabilität auch mögliche Vorteile einer Minderheitsregierung in der Regierungspraxis in Anschlag zu bringen. Zu ihnen zählt die in

- 60 Vgl. Kai-Uwe Schnapp, »Parlament und Ministerialbürokratie – David und Goliath oder nur ungleiche Brüder im Prozess der Gesetzentwicklung?« in: Everhard Holtmann / Werner J. Patzelt (Hg.), *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie*, Wiesbaden 2004, S. 289–311, hier: S. 302; Damgaard / Jensen, »Folketinget« aaO. (FN 16), S. 90–93; Erik Damgaard / Ingvar Mattson, »Conflict and Consensus in Committees«, in: Herbert Döring / Mark Hallerberg (Hg.), *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation Across Western Europe*, Aldershot 2004, S. 113–139, hier: S. 121; Ludger Helms, *Die Institutionalisierung der liberalen Demokratie. Deutschland im internationalen Vergleich*, Frankfurt/New York 2007, S. 146.
- 61 Ingvar Mattson / Erik Damgaard, »Committee Effects on Legislation« in: Herbert Döring / Mark Hallerberg (Hg.), *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation Across Western Europe*, Aldershot 2004, S. 91–111, hier: S. 111.
- 62 Vgl. Ismayr, »Gesetzgebung im politischen System Deutschlands« aaO. (FN 18), S. 383–429, hier: S. 401 ff.
- 63 Vgl. Strøm, *Minority government and majority rule*, aaO. (FN 11), S. 71 und Herbert Döring, »Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall« in: Steffen Ganghof / Philipp Manow (Hg.), *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt/New York 2005, S. 109–148, hier: S. 137f.

Minderheitsregierungssituationen größere Flexibilität des Regierens. Helene Helboe-Pedersen konnte am Beispiel Dänemarks zeigen, dass eine Zwischenstufe zwischen den sehr flexiblen, aber unsicheren ad hoc-Mehrheiten sowie der starreren, dafür aber sichereren Vertragskoalition für den Funktionserfolg des dortigen Minderheitsregierungssystems bedeutsam und charakteristisch ist.⁶⁴ Aufgrund einer in Deutschland bereits bestehenden »Flexibilität des informellen Regierens«⁶⁵ sowie angesichts von Einrichtungen wie dem Vermittlungsausschuss kann davon ausgegangen werden, dass sich auch die deutschen Institutionen an Minderheitsregierungssituationen anpassen – etwa durch den Gebrauch von Instrumenten, die dem »Forlig« vergleichbar sind –, unabhängig davon, ob sich eine Minderheitsregierung nun auf ad hoc-Basis oder unter Einbeziehung einer mehr oder weniger festen Stützpartei bilden sollte.

1. Mehrheiten über Regierungskoalitionen hinaus

Eine Analyse der Mehrheitsfindung in Bundestag und Folketing soll klären, wie hoch das Zusammenarbeitspotential zwischen Regierung und Opposition auf Bundesebene im Vergleich mit der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Opposition im durch Minderheitsregierungen geprägten System Dänemarks bereits heute ist. Eine derartige Zusammenarbeit ist die Grundvoraussetzung für das Funktionieren von Minderheitsregierungen.

In Dänemark existiert eine Kooperationsbereitschaft zwischen Opposition und Regierung, weil Mehrheitsfindung in Minderheitsregierungssituationen im Folketing anders nicht denkbar ist.⁶⁶ Dies geschieht auch bei den zumeist strittigen und oft auch weitreichenden Forliggesetzen. Trotz eines steigenden Anteils von Blockpolitik wird noch immer rund die Hälfte aller Forliggesetze mit blockübergreifenden Mehrheiten verabschiedet, also mit Mehrheiten, welche neben der Regierungspartei und einer oder mehrerer vorhandener fester Stützparteien noch weitere Parlamentsparteien umfasst.⁶⁷ Eine Studie von Dalsgaard und Elsborg hat zudem gezeigt, dass auch bei wichtigen Folketingentscheidungen – sie operationalisieren hierzu den Begriff »Salienz« anhand der Debattenlänge im Folketing⁶⁸ – eine Zusammenarbeit zwischen Oppositions- und Regierungsparteien stattfindet, selbst dann, wenn die Stützpartei/en nicht mit eingerechnet werden (Tabelle 2). Kurzum: Auch bei wichtigen Gesetzen verlässt sich die Minderheitsregierung oft nicht allein auf einen parlamentarischen Stützpartner. Diese für Dä-

64 Vgl. Helboe-Pedersen, *Politiske Forlig i Dansk Politik 1850-2001. En analyse af sammenhængen mellem mindretalsparlamentarisme og forekomsten af forpligtende lovgivningskoalitioner*, aaO. (FN 38), hier: S. 29-39 u. 98 f.

65 Vgl. etwa Wolfgang Rudzio, »Koalitionen in Deutschland: Flexibilität informellen Regierens« in: Sabine Kropp / Suzanne S. Schüttemeyer / Roland Sturm (Hg.), *Koalitionen in West- und Osteuropa*, Opladen 2002, S. 41-67.

66 Vgl. Damgaard / Jensen, »Folketinget« aaO. (FN 16), S. 100-109.

67 Dalsgaard / Rosendal Elsborg, »Der er ikke noget at komme efter« – eller er der? *En analyse af graden af samarbejde og blokpolitik i dansk politik 1994-2007*, aaO. (FN 58), S. 87 ff.

68 Ebd., S. 44-53.

nemark vorgenommene Kategorisierung der wichtigen Entscheidungen ähnelt derjenigen zu den Schlüsselentscheidungen im Bundestag.

Folketingskoalitionen zu »salienten« Gesetzesvorschlägen	Blockpolitik (Regierung und ggf. vorhandene Stützpartei)	Schmale Mehrheit unter Beteiligung der politischen Mitte	Breite Beteiligung des gesamten Parlaments	Einstimmig
Nyrup Rasmussen IV (1998-2001)	20 (11,6)	45 (26,2)	88 (51,2)	19 (11,0)
Fogh Rasmussen I (2001-05)	58 (38,9)	21 (14,1)	61 (40,9)	9 (6,0)
Fogh Rasmussen II (2005-07)	45 (39,1)	7 (6,1)	46 (40,0)	17 (14,8)

Tabelle 2: Folketingskoalitionen zu »salienten« Gesetzesvorschlägen (N=436). Quelle: Mikkel Dalsgaard / Jonas Rosendal Elsborg, »Der er ikke noget at komme efter« – eller er der? En analyse af graden af samarbejde og blokpolitik i dansk politik 1994-2007, Århus 2009, S. 77.

In Deutschland spricht die Tatsache erfolgreicher Grundgesetzänderungen mit Zweidrittelmehrheiten, welche durchaus auch außerhalb einer Großen Koalition zustande gekommen sind, für einen ebenfalls hohen Grad oppositioneller Kooperationsbereitschaft – etwa die Normierung des Großen Lauschangriffes in Art. 13 (1994-1998) oder die Asylrechtsnovelle des Art. 16 (1998-2002). Um zu zeigen, in welchem Maß derartige Kooperation auf Bundesebene in Deutschland bereits stattfindet, folgt eine Analyse der zumeist zustimmungspflichtigen »Schlüsselentscheidungen« des Bundestages, da sonstige Gesetze zu einem Großteil in Deutschland mit breiter Mehrheit und zu mehr als 30 Prozent sogar einstimmig verabschiedet werden, wobei diese Quote in etwa gleich hoch ist wie in Dänemark, wo stets Minderheitsregierungen regieren.⁶⁹

Grundlage für die Definition von Schlüsselentscheidungen ist die auf Klaus von Beyme zurückgehende Zusammenstellung Werner Reutters zur 14. und 15. Bundestagswahlperiode, die unter Anwendung der Kriterien von Beymes durch eine eigene für die 16. Wahlperiode ergänzt wurde: (1) Breite des Interesses, (2) Tiefe und Dauerhaftigkeit der Regelung sowie (3) Konflikthaftigkeit der Entscheidung.⁷⁰ Die Einordnung nach vorgenannten Kriterien war aufgrund der Regierungskonstellation der Großen Koalition sowie der weitreichenden Gesetzgebung in der Folge der Finanzkrise seit 2008 teilweise

69 Vgl. Ismayr, »Gesetzgebung im politischen System Deutschlands« aaO. (FN 18), S. 404 ff.; Flemming Juul Christiansen / Rasmus Brun Pedersen, *Opgørelsen til programmet »detektor« på Danmarks Radio P1 på dette programs foranledning*, Århus 2011.

70 Vgl. Werner Reutter, »Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38, Nr. 2 (2007), S. 299-315, hier: S. 301-306; von Beyme, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, aaO. (FN 9), S. 66-72. Nota bene: Die Schlüsselentscheidungen erfassen nur zu Stande gekommene Gesetze und Beschlüsse.

schwierig, sodass für die 16. Wahlperiode 26 Entscheidungen gegenüber 14 für die 14. und 23 für die 15. Wahlperiode als – zumeist zustimmungspflichtige – Schlüsselentscheidungen ausgewählt wurden.⁷¹ Auf deren Basis lässt sich die oppositionelle Zusammenarbeitsbereitschaft bei Abstimmungen zu wichtigen Parlamentsgesetzen wie folgt zusammenfassen (Tabelle 3):

Schlüsselentscheidungen im Deutschen Bundestag	Regierungsfraktionen			Oppositionsfraktionen		
	Ja	Nein	Gespalten*	Ja	Nein	Gespalten*
Schröder I (n=14)	13	0	1	1	6	7
Schröder II (n=23)	23	0	0	2	13	8
Merkel I (n=26)	18	0	8	1	18	7
Gesamt (n=63)	54	0	9	4	37	22

Tabelle 3: Abstimmungsverhalten von Regierungs- und Oppositionsfraktionen bei Schlüsselentscheidungen im Deutschen Bundestag. Quelle: Eigene Darstellung. *Es bestehen deutliche Abstimmungsunterschiede (ja/nein). Dies bedeutet, dass es mindestens fünf abweichende Stimmen innerhalb und/oder zwischen den an der Opposition bzw. innerhalb und/oder zwischen den an der Regierung beteiligten Parlamentsparteien gibt (Ausnahme: Stimmverhalten der PDS in der 15. WP, in der die PDS nur über zwei Mandate verfügte).

Aus der Darstellung geht hervor, dass in den letzten drei Wahlperioden die Opposition bei vier Schlüsselentscheidungen geschlossen für die mehrheitlich von der Regierung oder den Regierungsfraktionen eingebrachten Gesetzesentwürfe votierte. Des Weiteren stimmte sie 22 von insgesamt 63 wichtigen Gesetzen (34,9 Prozent) teilweise zu. Dies tat sie nicht nur in der Zeit der Großen Koalition der 16. Wahlperiode, sondern auch während der (kleinen) rot-grünen Mehrheitskoalitionen der 14. und 15. Wahlperiode. Obgleich wird umgekehrt deutlich, dass die Abgeordneten der Regierungsparteien in der Großen Koalition aufgrund der breiteren Mehrheit bei wichtigen Abstimmungen häufiger uneinheitlich abstimmten als bei den knapperen Mehrheitsverhältnissen in der 14.

71 Für die 14. Wahlperiode (1998-2002) und die 15. Wahlperiode (2002-2005) siehe die Zusammenstellung in Reutter, »Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes« aaO. (FN 70), S. 305. Für die 16. Wahlperiode (2005-2009) eigene Zusammenstellung wie folgt: Haushaltsgesetz 2006 (inkl. Mehrwertsteuererhöhung); Föderalismusreform I; Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der GKV; Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz; Bafög-Novelle; Reform Arbeitnehmer-Entsendegesetz; Aufsichtsstrukturmodernisierungsgesetz; Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz; Föderalismusreform II; Konjunkturpaket I; Konjunkturpaket II; Zugangser schwerungsgesetz; BKA-Gesetz; Telekommunikationsüberwachung (Vorratsdatenspeicherung); Siebtes Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes; Gesetz zur bes. Bekämpfung von unerlaubter Telefonwerbung; Gesetz zum Vertrag von Lissabon; EU-Dienstleistungsrichtlinie; RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz; EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens; Änderung des Stammzellgesetzes; Finanzmarktstabilisierungsgesetz (Verstaatlichung HRE); Unternehmenssteuerreformgesetz; Zweites Gesetz zur Änderung des SGB-II (Langzeitarbeitslose); Gesetz zur Einführung des Elterngeldes; Risikobegrenzungsgesetz.

und 15. Wahlperiode. Dieses Abstimmungsverhalten bei den Schlüsselentscheidungen des Bundestags zeigt nicht nur, dass eine Bereitschaft der Opposition zur Zusammenarbeit auch bei wichtigen Entscheidungen existiert, sondern auch, dass sie an der Gesetzgebung trotz Mehrheitsregierung auch bei Schlüsselentscheidungen bereits häufig – in Teilen oder in Gänze – zustimmend beteiligt ist. Diese Zustimmungsquote entspricht in etwa derjenigen der dänischen Oppositionsparteien zu wichtigen Gesetzen in Minderheitsregierungssituationen, wenn die Unterstützung durch einen festen Stützpartner nicht mit eingerechnet wird (s.o.).

Das uneinheitliche Abstimmungsverhalten der deutschen Oppositionsfaktionen bei mehr als einem Drittel aller wichtigen Entscheidungen stimmt auch mit den Ergebnissen Helmar Schönes überein, wonach keine nennenswerte Kooperation der Oppositionsfaktionen untereinander im Bundestag stattfindet, um gegebenenfalls Gesetzesvorlagen der Regierung zu blockieren. Dies ist vor dem Hintergrund der ideologischen Diversität der Opposition genauso wenig überraschend wie die Tatsache, dass während der Großen Koalition auch die Regierungsparteien mehrmals, bei insgesamt acht wichtigen Gesetzen uneinheitlich abgestimmt haben, da eine numerisch breite, aber ideologisch heterogene Mehrheit Raum für »Abweichler« ließ, ohne dass die notwendige Mehrheit zur Bechlussfassung gefährdet wurde. Überraschend hingegen sind, unabhängig vom Grad ihrer tatsächlichen Zustimmung, die »Ernsthaftigkeit und Sorgfalt sowie der Ressourcenaufwand«, mit denen die Opposition an Gesetzesvorlagen in Arbeitskreisen mitwirkt,⁷² was einerseits für die Wahrnehmung ihrer Kontrollmacht andererseits aber auch für Kooperationspotential in Minderheitsregierungen trotz Oppositiionsstatus spricht.

2. Bargainingoptionen zwischen Regierung und Opposition

Es bleibt die Frage, in welchen Bereichen Bargaining zwischen Opposition und Regierung stattfindet und wo dies überall denkbar ist. Auf Basis der Schlüsselentscheidungen im Deutschen Bundestag, bei denen Zusammenarbeitspolitik seitens der Opposition stattfindet, ist vor allem aufgrund der niedrigen Fallzahl kein verstärkter Trend für abweichendes Abstimmungsverhalten bei distributiven oder redistributiven *policies* erkennbar. Etwas deutlicher und aussagekräftiger fallen die Unterschiede bei überwiegend regulativen *policies* aus (Tabelle 4). Bei ihnen stimmt die Opposition tendenziell stärker uneinheitlich ab, und auch die Regierung votiert in einigen Fällen heterogen. Abseits dieser starren Kategorisierung Lowis⁷³ wird allerdings deutlich, dass die Bundestagsblöcke Regierung und Opposition vor allem bei *policies* mit ethischen oder weltanschaulichen Bezügen uneinheitlich abstimmen. Die untersuchten Schlüsselentscheidungen belegen dies deutlich an den Beispielen Stammzellgesetzänderung und Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz.

72 Vgl. Helmar Schöne, *Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie*, Baden-Baden 2010, S. 174 f. u. 367.

73 Theodore J. Lowi, »Review, American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory« in: *World Politics* 16, Nr. 4 (1964), S. 677–715, hier: 690 f.

Art der Entscheidung überwiegend...	n=63 (in %)	Regierungsfraktionen			Oppositionsfraktionen		
		Ja	Nein	Gespalten*	Ja	Nein	Gespalten*
... distributiv	7 (11)	7	0	0	0	1	4
... redistributiv	29 (46)	26	0	3	10,34	1	20
... regulativ	27 (43)	21	0	6	22,22	2	13

Tabelle 4: Abstimmungsverhalten von Regierungs- und Oppositionsfraktionen bei Schlüsselentscheidungen in Deutschem Bundestag nach Art der policies. Quelle: Eigene Darstellung. *Es bestehen deutliche Abstimmungsunterschiede (ja/nein). Dies bedeutet, dass es im Bundestag mindestens fünf abweichende Stimmen innerhalb und/oder zwischen den an der Opposition bzw. innerhalb und/oder zwischen den an der Regierung beteiligten Parlamentsparteien gibt (Ausnahme: Stimmverhalten der PDS in der 15. BT-WP, in der die PDS lediglich zwei Parlamentssitze zufielten).

Um als Parlament effektiv arbeiten zu können, bedarf es allerdings auch einer hohen Lösungskompetenz bei wirtschafts- und haushaltspolitischen Fragestellungen. Die im Vorfeld häufig als »undenkbare« bezeichnete, aber dennoch erfolgreiche Verwaltungsstruktur- und Kommunalreform in Dänemark von 2002 bis 2005 macht deutlich, wie dies funktionieren kann. In vorparlamentarischen und stark neo-korporatistisch geprägten Gesprächsrunden wurden Bedürfnisse sondiert, formuliert und die politische Agenda gesetzt. Nach Hinzuziehung einer Strukturkommission konnte schließlich bis zur Beschlussfassung, trotz einiger Verhandlungsrückschläge, auch ein Großteil der Opposition zur Zustimmung zu den überwiegenden Teilen dieser weitreichenden Verwaltungsreform gewonnen werden, die unter anderem eine Neuorganisation des Gesundheitssektors beinhaltete. Es muss jedoch eingeräumt werden, dass im Ergebnis ein weniger weitreichender Reformentwurf angenommen wurde als von den Regierungsparteien eingebracht. Allerdings können solche Transaktionskosten auch in einer größeren Koalitionsregierung anfallen. Zudem wurden lediglich 21 der insgesamt 50 Gesetze, welche die Reform umfassten, in Form von Blockpolitik nur mit den Stimmen der Regierungsfaktionen und der sie stützenden Dänischen Volkspartei verabschiedet.⁷⁴

Ein weiteres Beispiel für die erfolgreiche Kooperation zwischen Regierung und Opposition bei haushaltspolitischen *policies* sind die Ausgabenkürzungen für den Wohlfahrtsstaat in den 1990er Jahren. Für diese gilt, dass das dänische Minderheitsregierungssystem bei flexiblen, aber stabilen Mehrheitsalternativen selbst ausschlaggebend für den Erfolg weitreichender Reformen ist. Konkret wurde unter anderem eine 30prozentige Kürzung der Arbeitslosenbezüge von 1992 bis 1998 durchgesetzt, was zur Zeit der überwiegenden Minderheitsregierungen sogar erfolgreicher verlief als während der einjährigen Mehrheitsregierung aus vier Parteien zwischen 1993 und 1994.⁷⁵ Für das als »Danish Miracle« bezeichnete Phänomen der Genesung der Ökonomie und des Sozialstaats in den 1990er Jahren macht Green-Pedersen zwar auch Entwicklungen des Parteiensystems verantwortlich, nämlich (1) dass »the polarization of the party system has decreased significantly« sowie (2) »the changed socio-economic strategy of the Danish Social Democrats [...].«⁷⁶ Dass das dänische Modell mit seinen sozioökonomischen Reformen schließlich erfolgreich und durchsetzungsfähig war, ist laut Green-Pedersen nicht trotz, sondern vor allem wegen seiner zahlreichen Minderheitsregierungen der Fall: »[...] Danish minority governments can make ad-hoc agreements with changing coalitions in the Danish parliament, a factor that has made it considerably easier to govern the econo-

74 Gesamter Absatz: Peter Munk Christiansen / Michael Baggesen Klitgaard, *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*, Odense 2008, S. 107-158.

75 Vgl. Christoffer Green-Pedersen, *The Politics of Justification. Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982-1998*, Amsterdam 2002, S. 87 ff., 129 ff. u. 136 f.; ders., »Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the Danish Miracle« aaO. (FN 40), S. 54.

76 Green-Pedersen, »Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the Danish Miracle« aaO. (FN 40), S. 67: »After returning to government in 1993, the Danish Social Democrats revised their socio-economic policy strategy, allowing the implementation of a number of structural reforms.«

my.«⁷⁷ Diese Darstellung des Gesetzgebungsprozesses in Minderheitsregierungssituationen in Dänemark relativiert die Befürchtung, dass es bei politisch unpopulären Gesetzen, wie etwa Steuererhöhungen, in Minderheitsregierungssituationen schwierig sein könnte, Kooperationspartner zu finden.⁷⁸ Mithin ist auch die parteipolitische Zusammensetzung der dänischen Koalitionen zum jährlichen, aus mehreren Einzelgesetzen bestehenden Budgetgesetz (Tabelle 5), an der neben den Regierungs- samt Stützparteien auch weitere Parlamentsparteien beteiligt sind, nicht als Schwäche der Regierung zu werten.

Jahr	Regierungs-partieien	Übrige Parteien
1998*	SD, RV	SF, ein Fraktionsloser, sowie: wechselnde Mehrheitskoalitionen zu einzelnen Teilgesetzen
1999	SD, RV	V, K, KRF
2000	SD, RV	SF, sowie: wechselnde Mehrheitskoalitionen zu einzelnen Teilgesetzen
2001*	SD, RV	SF, EL (in Teilen), sowie: wechselnde Mehrheitskoalitionen zu einzelnen Teilgesetzen
2002	V, KF	---
2003	V, KF	wechselnde Mehrheitskoalitionen zu einzelnen Teilgesetzen
2004	V, KF	wechselnde Mehrheitskoalitionen zu einzelnen Teilgesetzen
2005*	V, KF	wechselnde Mehrheitskoalitionen zu einzelnen Teilgesetzen
2006	V, KF	wechselnde Mehrheitskoalitionen zu einzelnen Teilgesetzen
2007*	V, KF	wechselnde Mehrheitskoalitionen zu einzelnen Teilgesetzen
2008	V, KF	wechselnde Mehrheitskoalitionen zu einzelnen Teilgesetzen
2009	V, KF	wechselnde Mehrheitskoalitionen zu einzelnen Teilgesetzen
2010	V, KF	wechselnde Mehrheitskoalitionen zu einzelnen Teilgesetzen
2011*	V, KF	wechselnde Mehrheitskoalitionen zu einzelnen Teilgesetzen
2012	SD, SF, RV	EL, sowie: wechselnde Mehrheitskoalitionen zu einzelnen Teilgesetzen

Tabelle 5: Koalitionen des jährlichen Budgetgesetz-Forlangs im Folketing. Quelle: Flemming Juul Christiansen, »Regeringen har brug for et flertal. Parlamentariske effekter af institutionelle ændringer i Sverige, Norge og Danmark ved vedtagelsen af statsbudgetter« in: *Politica* 43, Nr. 1 (2011),

77 Ebd., S. 54.

78 So etwa Strohmeier »Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs« aaO. (FN 4), S. 281.

S. 27-47, hier: S. 38 f. sowie: Dänisches Finanzministerium, *Aftaler om finansloven 2011, 2012*, <http://www.fm.dk/publikationer> und Dänischer Folketing, *Parlamentsdokumentation*, <http://www.ft.dk> (Stand: 6.2.2012); Das Budgetgesetz für 2012 wurde erst am 20.1.2012 beschlossen, da Forlig zwar zwischen den Parteien geschlossen, aber die parlamentarische Abstimmung noch nicht getroffen war. Zwischenzeitlich: Mittelfristiges Bewilligungsgesetz vom 08.12.11 gem. § 45 Abs. 2 Grundlov; * = Wahljahre; Abk.: SD = Sozialdemokratische Partei, RV = Radikale Venstre, CD = Zentrumsdemokraten, SF = Sozialistische Volkspartei, V = Venstre, KF = Konservative Volkspartei, KRF = Christliche Volkspartei, EL = Einheitsliste Rot-Grün, DF = Dänische Volkspartei, NA = Neue Allianz, LA = Liberale Allianz.

Auch in Deutschland existieren Anzeichen für das Bestehen von haushalts- und wirtschaftspolitischer Beschlussfassung unter Beteiligung der Opposition. So stimmten während der Amtszeit von Gerhard Schröder z. B. die PDS dem Steuerentlastungsgesetz und die Unionsfraktionen dem Modernisierungsgesetz für die gesetzliche Krankenversicherung zu. Trotz dieser punktuellen Kooperationsbereitschaft der Opposition bei haushaltspolitischen Entscheidungen muss konstatiert werden, dass die Opposition den wichtigsten budgetrelevanten Gesetzen der 14. und 15. Wahlperiode – den Arbeitsmarktreformen durch die so genannten Hartz-Gesetze – trotz ideologischer Nähe nicht zustimmte.⁷⁹ Zudem kamen laut Ludger Helms viele der vermeintlich konsensual getroffenen, zumeist zustimmungspflichtigen Entscheidungen durch die Behandlung im Bundesrat eher als »Ergebnis einer von der Bundesparteispitze nicht zu verhindernden ›Aufweichung‹ des Oppositionslagers« zustande, wobei die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat überwiegend unterschiedlich sind. Unter dem Eindruck der Finanzmarktkrise jedoch hat mit der Großen Koalition auch die FDP dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz zugestimmt, mit dem unter anderem die Verstaatlichung der Hypo-Real-Estate-Holding beschlossen wurde. Dies entsprach zwar ihrer Rolle als »kompromissbereite Kraft«, es widersprach allerdings diametral den mit dem Schlagwort »weniger Staat« definierbaren wirtschaftspolitisch liberalen Grundsätzen der FDP.⁸⁰ Daraus ist ablesbar, dass blockübergreifende haushaltspolitische Mehrheiten teilweise auch im Deutschen Bundestag bestehen. Aus der Akteurssicht der Bundestagsparteien ist Bargaining zwischen Regierung und Opposition auf noch zahlreichen weiteren *policy*-Feldern denkbar, sofern *policy-seeking* Ziele für die Parteien eine wichtige Rolle spielen. Darauf deuten etwa die unterschiedlichen *policy*-Akzentuierungen der deutschen Parteien auf ausgewählten Politikfeldern hin. Zu diesem Schluss kommt etwa

79 Vgl. Parlamentsprotokolle des Dt. Bundestages, <http://dip.bundestag.de> (Stand: 5.5.2010).

80 Vgl. Ludger Helms, *Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen*, Opladen 2002, S. 60 ff. (Zit.: S. 61); Uwe Wagschal, »Der Parteienstaat der Bundesrepublik Deutschland: Parteipolitische Zusammensetzung seiner Schlüsselinstitutionen« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 32, Nr. 4 (2001), S. 861-886, hier: S. 870; vgl. Thomas Bräuninger / Steffen Ganghof, »Parteienwettbewerb im Zweikammersystem« in: Steffen Ganghof / Philipp Manow (Hg.), *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt / New York 2005, S. 149-181, hier: S. 172-175.

auch das »Comparative Manifesto Project«,⁸¹ wenn dessen Ergebnisse – wie hier – als heuristisches Instrument zur Beurteilung parlamentarischer Mehrheitsbildung und nicht zur Bestimmung von »Cleavages« verstanden werden.⁸² All dies spricht, insbesondere vor dem Hintergrund, dass »parties in minority cabinets are likely to try harder to get their preferred portfolio«,⁸³ für die Möglichkeit einer Kooperation von Regierung und Opposition und somit für deren Zusammenarbeit in der Gesetzgebung. Diese ist bei Mehrheitskoalitionsregierungen nicht oder nur bedingt ausgeprägt. Zusammengefasst deuten die Analyse der Mehrheitsfindung im Bundestag vor dem Hintergrund der dänischen Praxis sowie die bestehende ideologische Nähe zwischen einzelnen Regierungs- und Oppositionsparteien darauf hin, dass Minderheitsregierungen auf Bundesebene erfolgreich und effektiv sein könnten.

3. Politische Kultur und die Erfolgsaussichten von Minderheitsregierungen

Gegen Minderheitsregierungen auf Bundesebene wird häufig die durch »Weimarer Erfahrungen« geprägte politische Kultur ins Feld geführt.⁸⁴ Diese Erfahrungen vermögen jedoch keine generell ablehnende Position gegenüber Minderheitsregierungen zu stützen. Eine solche Ansicht missachtet die Annäherungen und Parallelen deutscher und dänischer (Entscheidungs-)Kulturen in punkto Formalität und Kooperationsbereitschaft der Parteien. Zudem benötigen auch Minderheitenkabinette für Beschlüsse eine parlamentarische Mehrheit, welche einzelfallbezogen sogar ein genaueres Abbild der Mehrheit der Volksvertreter geben könnte, als durch Mehrheitskoalitionen verabschie-

⁸¹ Vgl. Hans-Dieter Klingemann et al., *Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003*, Oxford 2006, S. 108-115. Die Werte können hier trotz zahlreicher Kritik herangezogen werden, da die Daten vor allem heuristischen Charakter besitzen und keine (Faktor-)Analysen mit ihnen durchgeführt werden, wenngleich etwa Michael Laver/Kenneth Benoit diskutieren, inwieweit überhaupt Parteipositionierungen anhand von parteieigenen Daten getroffen werden können: Dies, »Estimating Party Policy Positions: Comparing Expert Surveys and Hand-Coded Content Analysis« in: *Electoral Studies* 26, Nr. 1 (2007), S. 90-107. Eine Übersicht der Kritik liefert Martin Elff, »Auswertungsprobleme mit den Daten des Comparative Manifesto Project« in: Kai-Uwe Schnapp / Nathalie Behnke / Joachim Behnke (Hg.), *Datenwelten. Datenerhebung und Datenbestände in der Politikwissenschaft*, Baden-Baden 2009, S. 310-330, hier: S. 317 ff. Alternativ könnte für die Darstellung der policy-Distanzen das quantitative »Worscore-Verfahren« herangezogen werden, welches allerdings auch auf einer parteidpolitischen Selbstpositionierung beruht. Vgl. Marc Debus, »Die programmatische Entwicklung der deutschen Parteien auf Bundes- und Landesebene zwischen den Bundestagswahlen 1998 und 2005« in: Frank Brettschneider / Oskar Niedermayer / Bernhard Weßels (Hg.), *Die Bundestagswahl 2005. Analysen des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse*, Wiesbaden 2007, S. 43-63, hier: S. 49 ff.

⁸² Vgl. Martin Lipset / Stein Rokkan, »Cleavages Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction« in: dies. (Hg.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York 1967, S. 1-64, hier: S. 5, 14, 35 ff.

⁸³ Hanna Bäck / Marc Debus / Patrick Dumont, »Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies« in: *European Journal of Political Research* 50, Nr. 4 (2011), S. 441-478, hier: S. 460.

⁸⁴ Vgl. Strohmeier »Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs« aaO. (FN 4), S. 279 ff.

dete Beschlüsse, da derlei ad hoc-Koalitionen im Gegensatz zu Mehrheitskoalitionsregierungen nicht durch umfassende und weitreichende Koalitionsverhandlungen zu Beginn einer Legislaturperiode vorgeprägt sind. Mithin kann unter Verweis auf die politische Kultur einer Minderheitsregierung auch kein »Demokratieproblem« bescheinigt werden.⁸⁵ Des weiteren darf angesichts der zunehmenden historischen Distanz von rund acht Jahrzehnten zur Weimarer Republik nicht länger geschlossen werden, dass die Weimarer Erfahrungen einen der politischen Kultur zurechenbaren Hinderungsgrund für eine bundesdeutsche Minderheitsregierung nach skandinavischem Vorbild darstellen würden, wenngleich »Weimarer Erfahrungen« in Form von Normen wie dem konstruktiven Misstrauensvotum Niederschlag in den Bestimmungen des Grundgesetzes gefunden haben. Schlussendlich sei angemerkt, dass die Minderheitenkabinette der Weimarer Republik nicht allein aufgrund ihres Minderheitsstatus erfolglos blieben. Deren Erfolglosigkeit hing sowohl mit der fehlenden parlamentarischen und parteipolitischen Verankerung der Kabinette und mit einer immer weiter ausgedehnten Präsidialgewalt zusammen⁸⁶ als auch mit der zwischen den Weltkriegen in Deutschland vorherrschenden radikalen und nationalistischen politischen Kultur, die mit einem »Ansturm der außerparlamentarischen Kräfte« einherging und den Aufstieg der Nationalsozialisten begünstigte.⁸⁷

Auch der Hinweis auf die nicht nur konsensualen, sondern gleichzeitig auch stark (neo-) korporatistischen Entscheidungsprozesse in den skandinavischen Ländern begründet kein Ausschlusskriterium für eine bundesdeutsche Minderheitsregierung.⁸⁸ Denn auch in Deutschland besteht ein hohes Maß an (Neo-)Korporatismus, wobei der auf zahlreichen Berechnungsgrößen beruhende mittlere Korporatismus-Index für Deutschland mit einem Wert von 3.543 (Standardabweichung 0.940) fast genauso hoch liegt wie der dänische mit 3.545 (Standardabweichung 0.999).⁸⁹ In institutionalisierter Form, als Einbindung von Interessensorganisationen in den Gesetzgebungsprozess verstanden,⁹⁰ führen (neo-) korporatistische Entscheidungsstrukturen in beiden Ländern dazu, dass zahlreiche policy-Bereiche aus der parlamentarischen Arena herausgelöst werden.⁹¹ Der für alle politischen Systeme Skandinaviens typische (Neo-)Korporatismus ist allerdings nicht als Folge von Minderheitsregierungen, sondern vielmehr als Teil der dort typischen sozialdemokratischen Staatsprägung zu verstehen, wenngleich die kor-

85 Ebd.

86 Vgl. Eberhard Kolb, *Die Weimarer Republik*, 6. Auflage, München 2002, S. 130 ff.

87 Vgl. Hans Mommsen, *Aufstieg und Untergang der Republik von Weimar. 1918-1933*, 2. Aufl., Berlin 1997, S. 271 ff.

88 Abweichend: Strohmeier, »Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs« aaO. (FN 4), S. 279.

89 Alan Siaroff, »Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement« in: *European Journal of Political Research* 36, Nr. 2 (1999), S. 175-205, hier: S. 180 u. 184 f.

90 Vgl. Peter Munk Christiansen / Hilmar Rommetvedt, »From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives and Organized Interest in Denmark and Norway« in: *Scandinavian Political Studies* 22, Nr. 3 (1999), S. 195-220, hier: S. 196.

91 Vgl. Arter, *Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed?* aaO. (FN 19), S. 111.

poratistischen Strukturen im Ergebnis das Regieren in Minderheitsregierungssituationen stark vereinfachen – vor allem für bürgerliche Minderheitsregierungen.⁹² Der deutsche Korporatismus hingegen beruht auf einem Verbändewesen, welches nicht derart eindeutig einer Partei zugeordnet werden kann – man denke nur an die Einbindung des Finanzsektors⁹³ –, im Ergebnis für Minderheitsregierungen aber ebenfalls eher zuträglich als hemmend sein dürfte.

IV. Fazit: Flexibilität und Effektivität vor Stabilität – Minderheitsregierung als echte Alternative zu Großer Koalition und Dreierbündnissen auf Bundesebene

Die Mehrheitsfindung im Bundestag findet im Ergebnis aber auch im Bezug auf die »Schlüsselentscheidungen« stärker konsensual statt, als es von einer Legislative mit Mehrheitskoalitionsregierung zu erwarten wäre – Regierungs- und Oppositionsfraktionen sind im Bundestag gemeinsam an ihr beteiligt. Damit verfügt der Deutsche Bundestag über sämtliche Voraussetzungen für erfolgreiche Minderheitsregierungen wie sie im dänischen Folketing existieren. Es besteht kein Grund zur Annahme, dass sich in Deutschland diese Voraussetzungen in einer Minderheitsregierungssituation ändern sollten, zumal eine Minderheitsregierung notwendigerweise auch eine »Re-Parlamentarisierung« von Politik mit sich bringen kann.⁹⁴ Darauf deuten die »strong parliaments of scandinavia«⁹⁵ hin.

Der komparative Blick auf die Regierungspraxis im politischen Systems Dänemarks gibt indessen Hinweise darauf, dass auch bei den deutschen Parteien ausreichend Bargainingpotential für die Mehrheitsfindung vorhanden ist. Damit kann also von der Handlungsfähigkeit und Effektivität einer bundesdeutschen Minderheitsregierung ausgegangen und die Frage nach deren Erfolgsaussichten positiv beantwortet werden. Die genauere Betrachtung der Bestandsaufnahme Dänemarks und Deutschlands lässt zwar in der Summe auf eine ungünstigere institutionelle Ausgangslage für bundesdeutsche Minderheitsregierungen schließen als in Dänemark. Allerdings bleibt zu bejahen, dass sich auch auf Bundesebene Institutionen nach dänischem Vorbild etablieren können, welche die Regierbarkeit von Minderheitsregierungen befördern – wie etwa die der Forlig. Angesichts des nunmehr stärker fragmentierten deutschen Parteiensystems sowie der

92 Vgl. Asbjørn Sonne Nørgaard / Robert Klemmensen, »Hvorfor stemmer oppositionen for regeringens lovforslag? Korporatisme og parlamentariske forlig i Danmark, 1958-1999« in: *Politica* 41, Nr. 1 (2009), S. 68-91, hier: S. 87 f.; Einhorn / Logue, *Modern Welfare States. Scandinavian Politics and Policy in the Global Age*, aaO. (FN 38), S. 43 f. u. 135 ff.; Peter Munk Christiansen / Asbjørn Nørgaard / Niels Christian Sidenius, *Organisationer og korporatisme på dansk – et historisk perspektiv*, Aalborg 2000, S. 25-28.

93 Alexander Hicks, »National Collective Action and Economic Performance: A Review Article« in: *International Studies Quarterly* 32, Nr. 2 (1988), S. 131-153, hier: S. 150.

94 Vgl. Bjørn Erik Rasch, *Kampen om regjeringsmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*, Bergen 2004, S. 80.

95 Erik Damgaard, »The Strong Parliaments of Scandinavia: Continuity and Change of Scandinavian Parliaments« in: Gary W. Copeland / Samuel C. Patterson (Hg.), *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, Ann Arbor 1994, S. 85-103, hier: S. 85 ff.

dargestellten möglichen Effektivität eines Regierens in Minderheitsregierungssituationen, die eng mit der »Flexibilität« von Minderheitsregierungen einhergeht, besteht kein Anlass daran zu zweifeln, dass bei Wahrnehmung dieser Option eine derartige Adaption gelänge.

Politikern bleibt in einer Regierungsbildungssituation mit unklaren Mehrheitsverhältnissen dementsprechend künftig die Wahl zwischen einer stabilen aber eventuell handlungsbeschränkten Mehrheitsregierung einerseits – wenn sie hauptsächlich *office-seeking* Ziele verfolgen – sowie einer weniger stabilen dafür aber flexiblen und potentiell handlungsfähigeren Minderheitsregierung andererseits – wenn ihnen *policy-seeking* Ziele wichtiger sind. Nach der Regierungsbildung bleibt nur noch die Frage offen, ob die Regierungs- oder die Oppositionspolitiker auf die jeweils anderen zugehen müssen. In Dänemark lässt sich diese Frage am Beispiel der jährlichen Budgetgesetzgebung mit Blick auf zwei historische Phasen beantworten: Minderheitsregierungen mit instabilen Mehrheitsverhältnissen – bis Ende der 1980er Jahre – benötigten schlicht eine Mehrheit. Seitdem die Regierungen nun festere Stützpartner haben, müssen sie ihre Kooperationsbereitschaft gegenüber der Opposition im Einzelfall jetzt auch beweisen.⁹⁶ Dass auch in deutschen Minderheitsregierungssituationen trotz festem Stützpartner Annäherungen zwischen den Parteien denkbar sind, zeigt das Verhalten der FDP auf Länderebene in Nordrhein-Westfalen: Dort arbeitete sie – aus welchen Gründen auch immer – bis zum Scheitern des Haushaltsgesetzes 2012 verstärkt mit der rot-grünen Minderheitsregierung zusammen, Linkspartei hin oder her.⁹⁷

Zusammenfassung

In Deutschland ist mit der Etablierung des »fluiden« Fünfparteiensystems die Bildung von mehrheitsfähigen Zweierbündnissen abseits der Großen Koalition immer schwieriger geworden. Die Option einer Minderheitsregierung auch auf Bundesebene und die vielfach diskutierte Frage nach deren Erfolgsaussichten gerät daher unweigerlich in den Blick.

Die vertiefte institutionelle Analyse zeigt, dass die jahrzehntelange erfolgreiche Minderheitsregierungspraxis in Dänemark sich diesbezüglich als Vergleichsfolie eignet. Die auf Basis von »Schlüsselentscheidungen« untersuchte Mehrheitsfindung im Bundestag gibt ebenso wie der Parteiensystemvergleich keinen Anlass, von vorneherein an der Handlungsfähigkeit einer möglichen bundesdeutschen Minderheitsregierung zu zweifeln.

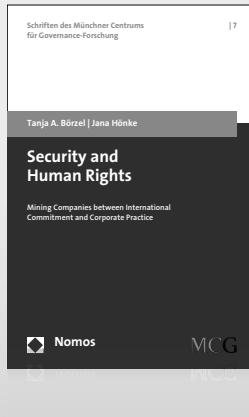
96 Flemming Juul Christiansen, »Regeringen har brug for et flertal. Parlamentariske effekter af institutionelle ændringer i Sverige, Norge og Danmark ved vedtagelsen af statsbudgetter« in: *Politica* 43, Nr. 1 (2011), S. 27–47, hier: S. 34.

97 Reiner Burger, »Ultraflexibel statt ultraorthodox. Die pure Angst treibt die FDP in Düsseldorf in die Arme von Rot-Grün« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.10.2011, S. 4.

Summary

Since the establishment of the so called »fluid« five-party-system in Germany two-party coalitions beyond the grand coalition have become more difficult to form. Therefore, the option of a minority government on the federal level attracts attention and the question of its capacity to act emerges. The decade long Danish experience with successful minority governments stands as a model. The thorough institutional analysis of both systems shows that the Danish example suits very well for comparison. The study of the Bundestag's majority-finding in the decision-making process on the basis of »key decisions« and the comparison of the party systems reveal the structural similarities and allow the conclusion that in Germany a federal minority government could act efficiently.

Alexander Preker / Christoph M. Haas, Flexible and Capable rather than Stable: on the Transferability of the Danish model of Minority Governments to the Federal Level in Germany



Security and Human Rights

Mining Companies between
International Commitment and
Corporate Practice

Von Tanja A. Börzel und Jana Hönek

2012, 48 S., brosch., 19,- €

ISBN 978-3-8329-7740-5

(*Schriften des Münchener Centrums
für Governance-Forschung, Bd. 7*)

Weitere Informationen:
www.nomos-shop.de/19491



Nomos