

Flexible und inklusive Mehrheiten? Eine Analyse der Gesetzgebung der Minderheitsregierung in NRW*

Steffen Ganghof, Christian Stecker, Sebastian Eppner und Katja Heef

Am 14. Juli 2010 wählte der nordrhein-westfälische Landtag *Hannelore Kraft* zur Ministerpräsidentin einer rot-grünen Minderheitsregierung. Mit Stimmenthaltung sicherte die Linke die im zweiten Wahlgang notwendige einfache Mehrheit.¹ Rot-Grün selbst fehlte im Düsseldorfer Fünf-Fraktionen-Parlament ein Mandat zur absoluten Mehrheit von 91 Sitzen. Vorangegangen waren zunächst vielseitige Sondierungen unter Führung der SPD, in denen sämtliche Optionen auf eine Mehrheitsregierung gescheitert waren.² Während *Kraft* anschließend den Gang in die Opposition erwog, drängten die Grünen erfolgreich auf die Bildung einer rot-grünen Minderheitsregierung. Die Linke signalisierte ihre Bereitschaft zu einer bedingten Zusammenarbeit, und auch CDU und FPD ließen verlauten, keine Fundamentalopposition betreiben zu wollen. Am 12. Juli 2010 stimmten SPD und Grüne auf Sonderparteitagen dem gemeinsamen Koalitionsvertrag zu. Mit der Wahl *Krafts* im Düsseldorfer Landtag zwei Tage später bildete sich die insgesamt achte Minderheitsregierung in einem Landtag direkt nach Wahlen.³ Weniger als zwei Jahre später endete diese außergewöhnliche Regierungskonstellation bereits, da die Opposition am 14. März 2012 geschlossenen einen Einzelplan des Haushaltsgesetzes für das Jahr 2012 ablehnte.⁴ In derselben Sitzung

* Wir danken *Marta Bozdemir* und *Heiko Wenzel* für hilfreiche Forschungsassistenten. Diese Studie entstand im Rahmen des Forschungsprojektes „Demokratische Mehrheitskoordination zwischen Stabilität und Flexibilität“. Wir danken der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Förderung (GA 1696/2-1).

- 1 Die Regelung der Investiturabstimmung in Nordrhein-Westfalen begünstigt die Bildung von Minderheitsregierungen. Vgl. *Stephan Klecha*, Minderheitsregierungen in Deutschland, Hannover 2010, S. 209. Um gewählt zu werden, benötigte *Hannelore Kraft* nur eine einfache und in einer möglichen Stichwahl im vierten Wahlgang sogar nur eine relative Mehrheit. Dagegen muss beispielsweise in Hessen der Ministerpräsident eine absolute Mehrheit der Mitglieder des Landtags auf sich vereinigen. Diese erhöhte Hürde dürfte ein Grund dafür gewesen sein, dass 2008 der Versuch einer rot-grünen Minderheitsregierung unter Führung von *Andrea Ypsilanti* spektakulär scheiterte.
- 2 Vgl. *Ursula Feist* / *Hans-Jürgen Hoffmann*, Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 9. Mai 2010: Vom Abwarten zur Kehrtwende, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 4, S. 766 – 787. Zu verallgemeinerbaren Gründen über die Schwierigkeit, Regierungsbündnisse aus drei Parteien zu schließen, siehe *Stephan Klecha*, Komplexe Koalitionen: Welchen Nutzen bringen sie den Parteien?, in: ZParl, 42. Jg. (2011), H. 2, S. 334 – 346.
- 3 Vgl. *Stephan Klecha*, a.a.O. (Fn. 1), S. 12.
- 4 Dabei spricht vieles dafür, dass die vorgezogene Neuwahl das Ergebnis von Fehleinschätzungen der Akteure und von unerwarteten Dynamiken war. SPD, Grüne, FDP und Linke betrachteten die zweite Lesung des Haushaltsgesetzes zunächst als Vorstufe für weitere Verhandlungen, deren Ergebnis in der dritten Lesung hätte abgestimmt werden sollen. Linke und FDP hatten sich daher aus unterschiedlichen Gründen auf eine Ablehnung der Einzelpläne festgelegt. Als das Landtagspräsidium am Vortag der Abstimmung über die tatsächliche Rechtslage aufklärte, nach der mit der Ablehnung eines Einzelplanes der gesamte Haushalt scheitert, erschien es den Akteuren für eine Umkehr offensichtlich zu spät. Vgl. *Jörg Diehl*, Neuwahl-Hysterie in NRW. In die Klemme gezoxt, in: Spiegel Online vom 13. März 2012, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/rot-gruen-in-nrw-droht-das-vorzeitige-aus-a-821186.html> (Abruf am 26. November 2012); *Reiner*

machte der Landtag durch Selbstauflösung den Weg für Neuwahlen frei. Dies war der erste Fall, bei dem eine nach Wahlen gebildete Minderheitsregierung auf Landesebene vorzeitig endete.

Wie vorangegangenen Minderheitsregierungen wurde dem Kabinett *Kraft / Löhrmann* besondere öffentliche Aufmerksamkeit zuteil. Anders als etwa in Skandinavien gelten Minderheitsregierungen in Deutschland nicht als Normalfall. Von besonderem Interesse ist, wie sie die parlamentarische Unterstützung für ihr Gesetzgebungsprogramm organisieren. Daher soll es im Folgenden darum gehen, wie flexibel die Landesregierung im 15. Düsseldorf Landtag bei der Mehrheitsfindung agiert hat und wie inklusiv die gebildeten Gesetzgebungs-koalitionen waren.

1. Die Macht des Medians und legislative Mehrheitsbildung von Minderheitskabinetten

Seit der grundlegenden Arbeit von *Kaare Strøm*⁵ ist das Wissen über Minderheitsregierungen stetig gewachsen. Eine zentrale Einsicht der Forschung ist, dass Minderheitsregierungen wahrscheinlicher werden, wenn die Regierungspartei beziehungsweise -koalition in Bezug auf die wichtigsten politischen Konflikte eine mittlere (Median-)Position einnimmt. Diese erlaubt es der Regierung bei der parlamentarischen Mehrheitsfindung zwischen verschiedenen Partnern zu wählen.⁶ Liegt der Status quo beispielsweise rechts von der Minderheitsregierung, werden linke Parteien bereit sein, eine Verschiebung nach links zu unterstützen. Ist er links positioniert, kann die Minderheitsregierung auf die Unterstützung rechts liegender Parteien zählen. Im günstigsten Fall können Minderheitsregierungen so praktisch ihre eigenen Idealvorstellungen durchsetzen.⁷

In der Realität kommt es zu unterschiedlichen Mustern bei der Mehrheitsbildung im Parlament.⁸ Am einen Ende des Kontinuums steht eine „versteckte Mehrheitsregierung“, bei der die Minderheitsregierung ausschließlich durch einen Partner unterstützt wird. Ein Beispiel ist das so genannte Magdeburger Modell von 1994 bis 2002, bei dem eine SPD-geführte Minderheitsregierung (bis 1998 unter Beteiligung von Bündnis 90/Die Grünen) – von wenigen Ausnahmen abgesehen – ausschließlich von der PDS toleriert wurde.⁹ Am anderen Ende steht das Regieren mit wechselnden Mehrheiten, wobei verschiedene Partner

Burger, Aus dem Chaos in das Chaos, in: FAZ vom 15. März 2012, S. 3; *Stefan Bajohr*, Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 13. Mai 2012: Von der Minderheit zur Mehrheit, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 3, S. 543 – 563, S. 543 f., S. 563.

5 Vgl. *Kaare Strøm*, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge 1990.

6 Vgl. *George Tsebelis*, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton 2002, S. 97 – 99; *Michael Laver / Norman Schofield*, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Ann Arbor 1998.

7 Siehe aber *Steffen Ganghof / Thomas Bräuninger*, *Government Status and Legislative Behaviour. Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany*, in: *Party Politics*, 12. Jg. (2006), H. 4, S. 521 – 539.

8 Vgl. auch *Frank Decker*, *Koalitionsaussagen der Parteien vor Wahlen. Eine Forschungsskizze im Kontext des deutschen Regierungssystems*, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 2, S. 431 – 453.

9 Vgl. *Sven Thomas*, *Zur Handlungsfähigkeit von Minderheitsregierungen am Beispiel des Magdeburger Modells*, in: ZParl, 34. Jg. (2003), H. 4, S. 792 – 806; *ders.*, *Regierungspraxis von Minderheitsregierungen. Das Beispiel des „Magdeburger Modells“*, Wiesbaden 2003.

fallweise Gesetzgebungsmehrheiten mit dem Minderheitskabinett bilden.¹⁰ Der dänische Fall ist hier beispielhaft.¹¹

Die prinzipiell offene Mehrheitsfindung unter Minderheitsregierungen wird häufig skeptisch gesehen. Allerdings hat sie auch Vorteile. Der starre Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition wird aufgebrochen, und die Handlungsspielräume bei der Gesetzgebung sind nicht mehr durch die Präferenzen einer fixen Regierungsmehrheit begrenzt.¹² An die Stelle einer exekutiv dominierten Gesetzgebung kann so ein „kooperativer Parlamentarismus“¹³ treten, der es prinzipiell allen Fraktionen ermöglicht, die Interessen ihrer Wähler in die Gesetzgebung einzubringen.¹⁴ Minderheitsregierungen können somit potentiell der häufig beklagten Entparlamentarisierung entgegenwirken.¹⁵

Bei genauerer Betrachtung lassen sich zwei idealtypische Varianten eines „kooperativen“ Parlamentarismus unterscheiden. Die *mehrheitsdemokratische* betont die Vorzüge wechseln-der, themenspezifischer Abstimmungskoalitionen. Solche Koalitionen machen es wahrscheinlicher, dass sich die Politik bei jedem Thema der Position des mittleren Abgeordneten beziehungsweise der mittleren Partei annähert. Wenn diese auch noch den mittleren Wähler auf dieser Themendimension repräsentiert, setzt sich im Idealfall bei jedem Gegenstand die Position dieses Medianwählers durch.¹⁶ Diese Medianwählerkongruenz der Politikergebnisse stellt einen wichtigen normativen Standard in der Politikwissenschaft dar¹⁷, den Minder-

- 10 Die Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit Teilen der Opposition kann dabei unterschiedlich stark ausgeprägt sein: Im Falle des „Magdeburger Modells“ bildete sich nach einer anfangs recht losen Koordination mit der PDS ein faktischer Koalitionsausschuss heraus. Vgl. *Sven Thomas*, Zur Handlungsfähigkeit von Minderheitsregierungen am Beispiel des Magdeburger Modells, a.a.O. (Fn. 9), S. 805 – 806. Im Falle des so genannten contract parliamentarism, wie er in Neuseeland und Schweden in den 1990er Jahren praktiziert wurde beziehungsweise wird, geht das Minderheitskabinett sogar einen expliziten, öffentlich sichtbaren, auf Dauer angelegten Koalitionsvertrag mit externen Unterstützern ein, vgl. *Tim Bale / Torbjörn Bergman*, Captives No Longer, But Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand, in: *Government and Opposition*, 41. Jg. (2006), H. 3, S. 422 – 449.
- 11 Vgl. *Christoffer Green-Pedersen*, Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the „Danish Miracle“, in: *Journal of Public Policy*, 21. Jg. (2001), H. 1, S. 53 – 70; *Flemming Juul Christiansen / Rasmus Brun Pedersen*, The Impact of the European Union on Coalition Formation in a Minority System: The Case of Denmark, in: *Scandinavian Political Studies*, 35. Jg. (2012), H. 3, S. 179 – 197.
- 12 Vgl. *Wolfgang Renzsch / Stefan Schieren*, Große Koalition oder Minderheitsregierung: Sachsen-Anhalt als Zukunftsmodell des parlamentarischen Regierungssystems in den neuen Bundesländern, in: *ZParl*, 28. Jg. (1997), H. 3, S. 391 – 407.
- 13 *Sven Thomas*, Zur Handlungsfähigkeit von Minderheitsregierungen am Beispiel des Magdeburger Modells, a.a.O. (Fn. 9), S. 794.
- 14 Nach Auffassung *Deckers* ist der kooperative Politikstil von Minderheitsregierungen besonders für die Landesebene geeignet, da hier die Hauptaufgabe im Vollzug von Bundesgesetzen besteht. Vgl. *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 8), S. 450.
- 15 Zur Entparlamentarisierungsthese siehe *Hans Jürgen Papier*, Reform an Haupt und Gliedern, in: *FAZ* vom 31. Januar 2003, S. 8; zu einer kritischen Auseinandersetzung mit dieser These siehe *Suzanne S. Schüttmeier*, The German Politics Lecture 2008: Deparliamentarisation: How Severely is the German Bundestag Affected?, in: *German Politics*, 18. Jg. (2009), H. 1, S. 1 – 11.
- 16 Vgl. *Hugh Ward / Albert Weale*, Is Rule by Majorities Special?, in: *Political Studies*, 58. Jg. (2010), H. 1, S. 26 – 46.
- 17 Vgl. etwa *G. Bingham Powell*, Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions, New Haven 2000.

heitsregierungen potentiell besser erreichen als Mehrheitskoalitionen. Da bei diesen jede Regierungspartei ein Vetospieler ist, kann die Verschiebung des Status quo in Richtung der mittleren Position verhindert werden.¹⁸ Das mehrheitsdemokratische Ideal hebt also die Flexibilität der Mehrheitsbildung unter Minderheitsregierungen und die Stärkung der themenspezifischen Medianposition hervor.

Ein zweiter Idealtyp eines kooperativen Parlamentarismus ist eher *konsensdemokratisch*. Hier ist die Grundidee, dass Minderheitsregierungen zu inklusiveren Gesetzgebungscoalitionen führen.¹⁹ So argumentiert *G. Bingham Powell*, dass unter Minderheitsregierungen alle Oppositionsparteien einen ihrem Sitzanteil entsprechenden Einfluss auf die Gesetzgebung ausüben können.²⁰ Auch *Arend Lijphart* sieht Minderheitskoalitionen zusammen mit übergroßen Koalitionen als inklusivsten Regierungstyp.²¹ Das normative Ideal hinter dieser Beurteilung ist nicht die Stärkung der Medianposition, sondern die Berücksichtigung der Präferenzen möglichst vieler Parteien.

Die beiden Idealtypen lassen sich empirisch nicht immer leicht unterscheiden, denn der Fokus des Flexibilitätsideals liegt auf der Verhandlungsmacht der Parteien, während die Inklusivität von Gesetzgebungsprozessen in der Regel durch ihr Abstimmungsverhalten gemessen wird. Flexibilität und Inklusivität schließen sich deshalb nicht gegenseitig aus. Es ist möglich, dass letztlich alle oder fast alle Parteien einem Gesetzesvorschlag zustimmen, obwohl dessen inhaltliche Ausgestaltung von den Interessen der Regierung beziehungsweise der Medianpartei dominiert wird. *Steffen Ganghof*²² hat dies anhand der Einführung eines steuerfinanzierten, universalistischen Rentensystems in Dänemark im Jahr 1956 gezeigt. Die sozialdemokratische Minderheitsregierung konnte seinerzeit bereits auf die Zustimmung der Sozialliberalen – der Medianpartei – zählen, wollte aber einen breiten rentenpolitischen „Konsens“ erreichen. Liberale und Konservative hatten allerdings grundlegend andere rentenpolitische Vorstellungen. Da ihnen jedoch bewusst war, dass sie das Gesetz nicht würden verhindern können, stimmten beide letztlich im Tausch gegen kleinere Konzessionen der Regierung zu. Die starke Verhandlungsmacht der Regierung und der Medianpartei gingen also Hand in Hand mit der Inklusivität im Abstimmungsverhalten.

2. Die Mehrheitsbildung des rot-grünen Minderheitskabinetts

2.1. Die Policy-Positionen der Parteien

Eine grobe Annäherung an die inhaltlichen Positionen der Parteien ist mit Hilfe der word-score-Methode möglich (Abbildung 1). Diese errechnet Parteipositionen entlang der für den Parteienwettbewerb in Deutschland maßgeblichen Achsen: einer wirtschaftspolitischen und

18 Vgl. *George Tsebelis*, a.a.O. (Fn. 6).

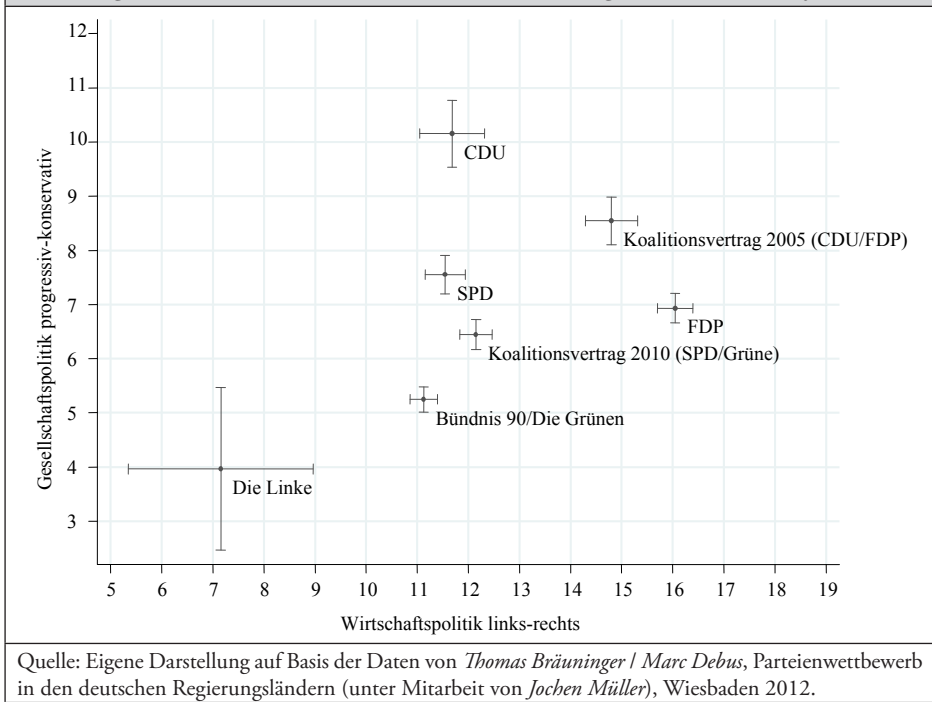
19 Vgl. dazu auch *Steffen Ganghof*, Democratic Inclusiveness: A Reinterpretation of Lijphart's Patterns of Democracy, in: *British Journal of Political Science*, 40. Jg. (2010), H. 3, S. 679 – 692.

20 Siehe *G. Bingham Powell*, a.a.O. (Fn. 17).

21 Vgl. *Arend Lijphart*, Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven / London 1999.

22 Vgl. *Steffen Ganghof*, The Political Economy of High Income Taxation: Capital Taxation, Path Dependence and Political Institutions in Denmark, in: *Comparative Political Studies*, 40. Jg. (2007), H. 9, S. 1059 – 1084.

Abbildung 1: Politische Positionen der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen 2010



einer gesellschaftspolitischen.²³ Abbildung 1 zeigt, dass die SPD auf beiden Dimensionen die Medianposition besetzt, auch wenn der Abstand zur CDU auf der wichtigen wirtschaftspolitischen Achse marginal ist. Auf der gesellschaftspolitischen Achse sticht die inhaltliche Nähe von SPD und FDP hervor.²⁴ Aufgrund ihrer mittigen Lage war die SPD für die Bildung einer Minderheitsregierung prädestiniert.

Die Abbildung enthält auch die errechneten Positionen der Koalitionsverträge der rot-grünen Minderheitsregierung und der schwarz-gelben Vorgängerregierung. Auch wenn die Präzision dieser Schätzung nicht überbewertet werden sollte, lässt sich damit die Verhandlungssituation im Düsseldorfer Landtag noch etwas genauer charakterisieren. So dürfte der Status quo in wirtschaftspolitischen Bereichen nach der fünfjährigen Regierungszeit von CDU und FDP in der Regel eher rechts gelegen haben. Entsprechend waren von Rot-Grün

23 Die Größe der Kreuze repräsentiert dabei die relative Unsicherheit der Schätzung, die mit der Länge der Parteiprogramme korrespondiert.

24 Der Duisburger NRW-Wahl-Index kommt zu einer moderat anderen Verortung der Parteien. Insbesondere sehen die Autoren auf der wirtschaftspolitischen Achse eine stärkere Lagerbildung zwischen SPD, Grünen und der Linken auf der einen Seite sowie CDU und FDP auf der anderen Seite. Dabei tritt bei ihrer Messmethode die inhaltliche Nähe von SPD und Grünen stärker zu Tage. Vgl. *Marvin Bender / Matthias Bianchi / Andreas Jüschke / Jan Treibel*, Der Duisburger NRW-Wahl-Index. Policy-Positionen der Parteien CDU, SPD, Grüne, FDP und Linke vor der Landtagswahl 2010 im Vergleich, in: *Regierungsforschung.de* vom 13. September 2010, http://www.regierungsforschung.de/data/regierungsforschung.de__der_nrwwahlindex.pdf (Abruf am 26. November 2012).

vor allem Gesetze zu erwarten, die den Status quo nach links verschieben. Die Linke war damit von vornherein der wahrscheinlichste Unterstützungspartner. Auf der gesellschafts-politischen Achse kam dagegen besonders die FDP als Partner in Frage.

Der „räumliche“ Vorteil der SPD als Medianpartei war bereits bei den Sondierungsgesprächen zur Regierungsbildung deutlich erkennbar. Nachdem die Grünen ein Bündnis mit CDU und FDP ausgeschlossen hatten, fanden praktisch alle Sondierungen unter Führung der SPD statt, auch wenn sie mit 6000 Zweitstimmen weniger nur die zweitstärkste Partei hinter der CDU war. Der Besitz einer eigenen einfachen und handlungsfähigen Mehrheit mit den Grünen beziehungsweise die Abwesenheit einer alternativen handlungsfähigen Mehrheit wurde von *Hannelore Kraft* auch als wichtige Rechtfertigung für die Minderheitskoalition ins Feld geführt: „Rot-Grün verfügt im Landtag nämlich sehr wohl über eine Mehrheit von immerhin 90 Sitzen, gegenüber nur 80 Mandaten der abgewählten schwarz-gelben Landesregierung. Und nur im Fall einer einstimmigen Ablehnung von CDU, FDP und den Linken, die über elf Sitze verfügen, ist überhaupt eine Mehrheit gegen Rot-Grün möglich.“²⁵

2.2. Die Gesetzgebungsbilanz von Rot-Grün: Ein Überblick²⁶

Insgesamt wurden im Düsseldorfer Landtag von Juli 2010 bis März 2012 91 Gesetzentwürfe behandelt. Davon wurden 59 Entwürfe angenommen, sieben abgelehnt, fünf zurückgezogen, und 20 fielen durch das (verfrühte) Ende der Wahlperiode dem Diskontinuitätsprinzip zum Opfer. Das Balkendiagramm in Abbildung 2 ordnet diese Entwürfe den einbringenden Fraktionen zu.

Die meisten Initiativen gingen auf die Landesregierung beziehungsweise die beiden Regierungsfractionen von SPD und Grünen zurück. Von diesen 59 Entwürfen waren 47 erfolgreich, zwei zog die Regierung zurück und acht verfielen.²⁷ Lediglich ein Gesetz – der Haushaltsplan für das Jahr 2012 – wurde von einer parlamentarischen Mehrheit abgelehnt. Aus den Reihen der Opposition wurden insgesamt 22 Initiativen eingebracht. Mit zwölf alleinigen Vorlagen war die Linke dabei am aktivsten; allerdings wurden sechs davon abgelehnt²⁸, und nur eine war erfolgreich.²⁹ Eine Vorlage der FDP und zwei der CDU schafften ebenso den Weg ins Gesetzbuch.³⁰ Mit vier erfolgreichen oppositionellen Gesetzentwürfen

25 *Hannelore Kraft* im Vorwort zu *Stephan Klecha*, a.a.O. (Fn. 1), S. 9.

26 Für einen Vergleich mit anderen Wahlperioden siehe *Karl-Rudolf Korte* / *Martin Florack* / *Timo Grunden*, *Regieren in Nordrhein-Westfalen, Strukturen, Stile und Entscheidungen 1990 bis 2006*, Wiesbaden 2006, S. 70.

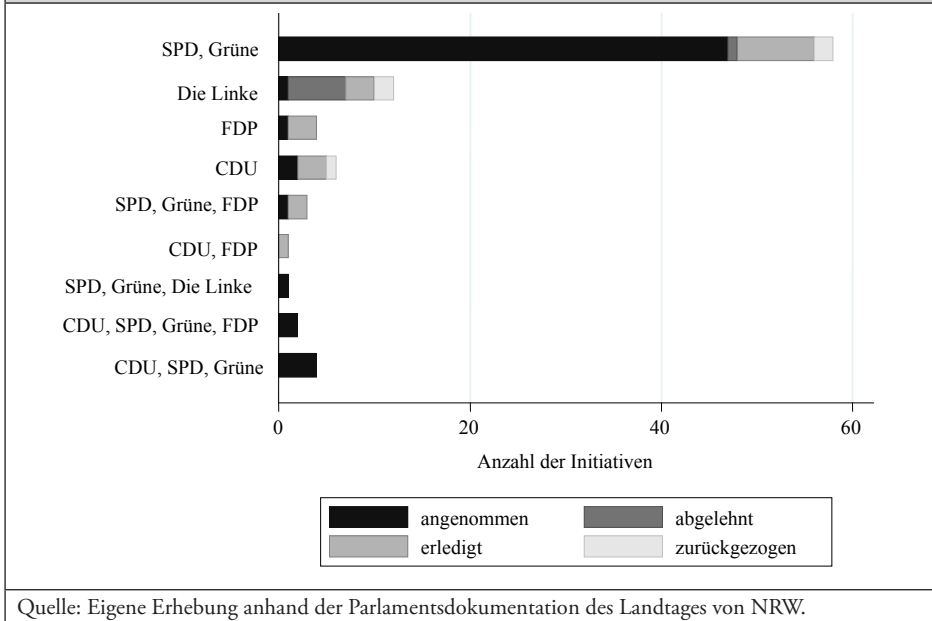
27 Die Landesregierung zog ihr am 12. Juli 2011 eingebrachtes 6. Schuländerungsgesetz (Einführung der Gemeinschaftsschule) sowie die damit verbundene Verfassungsänderung zurück, um es erneut, diesmal gemeinsam mit der CDU, einzubringen.

28 Die meisten dieser Initiativen scheiterten, da sie mit der SPD neu eingebracht wurden. Nur eine wurde mit klarer Sicht auf ihre Niederstimmung eingebracht. Dabei handelte es sich um den Versuch, die Besetzung des Kontrollgremiums des Verfassungsschutzes zu modifizieren.

29 Die einzige erfolgreiche Gesetzesinitiative der Linken war das Gesetz zur Bürgermeisterabwahl, verabschiedet mit der Landesregierung bei Enthaltung der FDP.

30 Im Falle der FDP war dies die Abschaffung der Videoüberwachung in Psychiatrien. Die erfolgreichen CDU-Initiativen betrafen die von uns als technisch kodierte Anpassung des ÖPNV sowie das Gesetz zu Namenszusätzen bei Städten.

Abbildung 2: Gesetzgebungsstatistik des Landtages von Nordrhein-Westfalen in der fünfzehnten Wahlperiode (9. Juni 2010 bis 14. März 2012)



hebt sich hierbei der 15. Düsseldorfer Landtag bereits von der Regierungsdominanz ab, wie sie etwa im Bundestag zu beobachten ist.³¹

Von den zehn Entwürfen, die die Landesregierung gemeinsam mit einer oder mehreren Oppositionsfractionen initiierte, wurde keiner abgelehnt. Offensichtlich war die gemeinsame Einbringung Ausdruck eines im Vorfeld erreichten Konsenses über den Gesetzesinhalt, der im parlamentarischen Verfahren lediglich bestätigt wurde. Interessant ist zudem die Beobachtung, dass zwei weitere Gemeinschaftsinitiativen von Landesregierung und FDP zum Zeitpunkt der Auflösung des Landtages auf dem Wege waren.³²

Vor der genaueren Betrachtung der 59 beschlossenen Gesetzesinitiativen ist zunächst in Erinnerung zu rufen, dass für die Verabschiedung eines Gesetzes im Düsseldorfer Landtag nach § 42 Abs. 4 GO eine einfache Mehrheit hinreichend ist.³³ Bei Enthaltung einer einzelnen Fraktion, theoretisch von zwei Abgeordneten, kann ein Gesetz also durch die Stimmen der Minderheitsregierung verabschiedet werden.³⁴

31 Siehe zum Beispiel *Wolfgang Rudzio*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2011, S. 242 – 243.

32 Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen sowie das Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes.

33 Für eine parlamentsrechtliche und demokratietheoretische Betrachtung der Mehrheitsfeststellung im Düsseldorfer Landtag siehe *André Vielstädte*, Wechselnde Mehrheiten im Landtag von Nordrhein-Westfalen. Wie werden demokratisch legitimierte Mehrheitsverhältnisse bei parlamentarischen Abstimmungen gesichert?, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 1, S. 54 – 64.

34 Die Abstimmungen über die Gesetzesvorlagen im Düsseldorfer Landtag waren allein von der Entscheidung geschlossener Fraktionen geprägt, wie dies für alle Landtage die Regel ist, vgl.

Tabelle 1: Unterstützung der Landesregierung und Status quo-Verschiebung

Unterstützung der Regierung durch:		Politische Gesetze (34)	Technische Gesetze (25)
eine Partei	Die Linke	20	
	CDU	4	
	FDP	1	
zwei Parteien	CDU, FDP	1	3
	FDP, Die Linke	5	
drei Parteien	CDU, FDP, Die Linke	3	22
Quelle: Eigene Erhebung anhand der Parlamentsdokumentation des Landtages von NRW.			

Tabelle 1 fasst die Informationen zusammen. Sie unterscheidet in den Zeilen zwischen der Breite der Unterstützung der Minderheitsregierung durch eine, zwei oder alle drei Oppositionsfraktionen, wobei Enthaltungen und explizite Zustimmungen zugunsten einer besseren Übersichtlichkeit zusammengefasst wurden. Die beiden Spalten trennen Gesetze, die politische Konflikte berührt haben, von solchen, die eher technischer Natur waren. Letzteres war 25-mal der Fall. Davon setzten acht Gesetze EU- oder Bundesrecht in Landesrecht um oder waren eine Reaktion auf Gerichtsentscheidungen und boten daher nur einen begrenzten Spielraum zu politischem Handeln. Acht weitere Gesetze dienten der Fortschreibung oder Konsolidierung befristeter Regelungen ohne nennenswerte inhaltliche Änderungen. Seit dem Jahr 2005 unterliegt praktisch das gesamte nordrhein-westfälische Landesrecht einer Befristung. Dabei werden Gesetze und Rechtsverordnungen nach vier bis fünf Jahren³⁵ auf Basis einer Evaluation mit gegebenenfalls inhaltlichen und redaktionellen Änderungen fortgeschrieben oder ausgesetzt.³⁶ Zwei Gesetze betrafen die Binnenorganisation des Parlaments. Diesbezügliche Regelungen werden gewöhnlich im überparteilichen Konsens eingebracht und beschlossen.³⁷ Außerhalb dieser Kategorien finden sich noch zwei weitere Gesetze, die aufgrund ihrer Regelungsmaterie als technisch kodiert wurden. Beispielsweise dürfen Städte im Rahmen einer Änderung der Gemeindeordnung fortan Namenszusätze

Christian Stecker, Bedingungsfaktoren der Fraktionsgeschlossenheit. Eine vergleichende Analyse der deutschen Länderparlamente, in: PVS, 52. Jg. (2011), H. 3, S. 424 – 447. Es kam nur bei zwei Schlussabstimmungen zu innerfraktionellem Dissens (einmal innerhalb der CDU, einmal innerhalb der Linken), der aber nicht abstimmungsentscheidend war. Zu einer Betrachtung der sozialisatorischen Gründe von Geschlossenheit im Landtag von Nordrheinwestfalen siehe *Marion Reiser* / *Claudia Hülsken* / *Bertram Schwarz* / *Jens Borchert*, Das Reden der Neulinge und andere Sünden. Parlamentarische Sozialisation und Parlamentskultur in zwei deutschen Landtagen, in: ZParl, 42. Jg. (2011), H. 4, S. 820 – 834.

35 Siehe zu den Details *Andrea Becker*, Die Befristungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 29. Jg. (2010), H. 17, S. 1 – 9.

36 Dabei können Fortschreibungsgesetze keineswegs pauschal als technisch betrachtet werden. Das Gesetz zur Änderung der gesetzlichen Befristung über den Verfassungsschutz in NRW entzündete eine Debatte über die grundsätzliche Existenz und gesetzliche Regelung der Befugnisse des Verfassungsschutzes. Die dann beschlossene Fristverlängerung war jedoch nur noch ein technisches Gesetz, das die Regelungen gerade lange genug verlängerte (neun Monate), um sie im Parlament neu zu verhandeln.

37 Eine Ausnahme davon bilden Beschlüsse zu Erhöhungen von Diäten oder Altersbezügen der Abgeordneten. Ein solches Gesetz wurde auch in der 15. Wahlperiode beschlossen und als politisch kodiert (Altersbezüge von Abgeordneten).

wie „Universitätsstadt“ auf ihrem Ortsschild tragen.³⁸ 34 Gesetze fallen in keine dieser Kategorien und wurden als „politisch“ klassifiziert.

Für die als politisch klassifizierten Gesetze wurde durch eine qualitative Inhaltsanalyse bestimmt, ob der Status quo nach links oder rechts verschoben wurde.³⁹ Wir haben uns dabei an gängigen Kodierschemata⁴⁰ orientiert und die zentrale Änderung eines Gesetzentwurfes entlang der entsprechenden Positions-Issues (zum Beispiel Steuererhöhung versus Steuersenkung) verortet. Zur Vereinfachung und aufgrund der geringen Fallzahlen wurden gesellschaftspolitische Themen in ein eindimensionales Links-Rechts-Schema eingeordnet. Ihre Bedeutung wird gesondert bei der Besprechung einzelner Gesetze gewürdigt. In allen Fällen, in denen eine Einschätzung der Status quo-Verschiebung möglich schien, hat diese nach links stattgefunden. In sieben der 34 Fälle ließ sich die Verschiebung nicht eindeutig in einem eindimensionalen Raum verorten.⁴¹

Insgesamt bildeten sich sechs verschiedene Unterstützerkoalitionen. In der ersten Kategorie konnte sich Rot-Grün nur auf die mindestens notwendige Unterstützung durch eine Partei verlassen, wobei die Linke deutlich die wichtigste war. In 20 Fällen, vier davon durch Enthaltung, sicherten die elf Stimmen der Linken der rot-grünen Minderheitsregierung eine parlamentarische Mehrheit. In vier Fällen einigte sich die Landesregierung ausschließlich mit der CDU, darunter auch bei den Gesetzen zum so genannten Schulfrieden.⁴² Eine Ampel-Gesetzgebungscoalition wurde nur ein einziges Mal gebildet; dabei ging es um die Entlastung der Kommunen.⁴³ In ungewöhnlicher Einigkeit unterstützten FDP und Linke die Landesregierung bei fünf Gesetzesvorhaben.⁴⁴ 25 Gesetze beschloss die Landesregierung in einer Allparteienkoalition; darunter befanden sich allerdings nur drei „politische“ Gesetze.

2.3. Die Flexibilität der Mehrheitsbildung

Die vermeintlichen demokratietheoretischen Vorteile der flexiblen Bildung von Gesetzgebungscoalitionen – die Stärkung der politischen Mitte – sind im 15. Düsseldorfer Landtag

38 Das zweite technische Gesetz dieser Residualkategorie betrifft den Beschluss, in einem Modellversuch für einen Teil der Verwaltung ein neues Rechnungswesen einzuführen (Modernisierung Rechnungswesen).

39 Diese Informationen konnten insbesondere anhand der Analyse von „Problemstellung“ und „Lösung“ auf den Deckblättern der Gesetzentwürfe erhoben werden.

40 Vgl. Franz U. Pappi / Susumu Shikano, Ideologische Signale in den Wahlprogrammen der deutschen Bundestagsparteien 1980 bis 2002, in: MZES Workingpapers, Nr. 74, 2004, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-76.pdf> (Abruf am 26. November 2012); Marvin Bender / Matthias Bianchi / Andreas Jüschke / Jan Treibel, a.a.O. (Fn. 25).

41 Dazu gehört beispielsweise die Erhöhung der Altersbezüge von Abgeordneten. Ein anderes Beispiel ist das Gesetz zur JVA-Rückkehr, das entlassenen Sträflingen die Möglichkeit einräumt, freiwillig vorübergehend in eine JVA zurückzukehren. Die weiteren fünf Fälle sind Bürgermeisterstichwahl, Einschulungsschichtag, Islamunterricht, Lohnerhöhung Justizwachen und Zusammenlegung Amtsgericht Herne.

42 Schulreform und dazugehörige Schulverfassungsreform, sowie Normüberprüfung Verfassungsschutz und JVA-Rückkehr.

43 Entlastung der Kommunen durch das Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung.

44 Diese Vorhaben waren im Einzelnen: Bürgermeisterstichwahl, Bürgermeisterabwahl, Erleichterung von Volksbegehren, Gleichstellung von Lebenspartnerschaften, Abschaffung der Videoüberwachung in Psychiatrien.

Tabelle 2: Politische und technische Gesetze in der 15. Wahlperiode

Abstimmungskoalition aus Landesregierung und ...	Kurztitel (Identifikationsnummer Parlamentsdatenbank)
CDU	Politisch: JVA Rückkehr (1501338), Schulverfassungsreform (1502483), Schulreform (1502482), Altersbezüge von Abgeordneten (1502979)
FDP	Politisch: Stärkungspaktgesetz (1502580)
Linke	Politisch: 4. Änderung Schulgesetz (1500042), Gemeindefinanzrecht (1500056), Abschaffung Studiengebühren (1500150), Nachtragshaushalt 2010 (1500300), Finanzspritze Kommunen (1500301), Änderung Gemeindeordnung (Haushaltssicherungskonzepte) (1500783), Wärmedämmungsgesetz (1500904), Wasserentnahmeentgelterhöhung (1500975), Einschulungsschichttag (1501032), Nachtragshaushalt 2011 (1501300), Anpassung des übergemeindlichen Finanzausgleiches (1501302), Landespersonalvertretungsschutz (1501582), Wohnraumgesetz (1501771), Hochschulzugangsberechtigung für Ausländer (1501748), Erhöhung der Grunderwerbssteuer (1501769), Verbesserung Kinderbildung (1501793), Erleichterung Durchführung von Bürgerbegehren (1501922), Tariftreue und Vergabegesetz (1502146), Solar- und Kleinwindanlagengesetz (1502137), Zusammenlegung Amtsgerichte Herne (1502526)
FDP und Linke	Politisch: Abschaffung der Videoüberwachung in Psychiatrien (1500584), Bürgermeisterabwahl (1500583), Bürgermeisterstichwahl (1500973), Gleichstellung von Lebenspartnerschaften (1501180), Erleichterung von Volksbegehren (1501250)
CDU und FDP	Politisch: Islamunterricht (1501943) Technisch: Zensusgesetz (1500033), Bürokratieabbau Frist (1500192), Normüberprüfung Verfassungsschutz (1502787)
CDU, FDP und Linke	Politisch: Lohnerhöhung Justizwachen (1501179), Ausbildung Altenpfleger (1502270), Integrationsgesetz (1502674) Technisch: Normenüberprüfung Inneres (1500156), 2. Änderung Sozialgesetzbuch (1500280), ÖPNV Pauschalen (1500555), Feuerwehruzulage (1500554), Modernisierung Rechnungswesen (1500872), Kinderlärm (1500974), Umzug Krebszentrum (1501108), 18. Anpassung des ÖPNV (1501589), Anpassung Dienst- und Versorgungsbezüge (1501460), Ausgliederung Datenschutzbeauftragter (1501770), Änderung Abgeordneten- und Fraktionsgesetz (1501816), Ehrenzeichen (1501914), Normüberprüfung Kommunalabgabengesetz (1501946), Normüberprüfung Seilbahngesetz (1501947), Normüberprüfung Inneres und Kommunales (1502061), Namenszusätze bei Städten (1502133), Umweltrecht Finanzausgleich (1502141), Versorgungsämter Finanzausgleich (1502142), Verteilungsschlüssel Grundsicherung (1502500), Eingliederung Straßen- und Weggesetz (1502766), Normüberprüfung Beitreibungserleichterungsgesetz (1502786), Fraktionsfinanzierung (1503723)
Anmerkung: Enthaltungen wurden als Unterstützung gewertet. Quelle: Eigene Zusammenstellung.	

nur begrenzt beobachtbar. Prinzipiell hat der Ausschluss der Linken aus der Regierung die Flexibilität erhöht: Die Regierung wurde häufig von den Linken unterstützt, aber sie hätte eine Verschiebung des Status quo nach rechts mit der Unterstützung von CDU und/oder FDP verabschieden können. Als Regierungspartei hätte die Linke Vetospielerstatus besessen und Politikverschiebungen in die Mitte blockieren können. Tatsächlich hat die Landesregierung indes, nach unserer Einschätzung, kein Gesetz verabschiedet, mit dem der Status quo auf der jeweiligen Themendimension deutlich nach rechts verschoben wurde. Die Flexibilität der Mehrheitsbildung war eher ein Verhandlungsvorteil für die Regierung. Kommt für ein bestimmtes Thema nur eine Unterstützungspartei in Frage, erhält diese potentiell große

Verhandlungsmacht und kann die Regierung zu Konzessionen zwingen. Die Verfügbarkeit mehrerer Unterstützungsalternativen stärkt dagegen die Verhandlungsmacht der Regierung.⁴⁵ Dies lässt sich an verschiedenen Beispielen illustrieren, wobei die entsprechenden Gesetzgebungsmaterien hier nur knapp analysiert werden können.

(1) Das Stärkungspaktgesetz sollte die dramatische Finanzlage vieler Kommunen durch eine Kombination von Landeszuweisungen und Sparauflagen verbessern.⁴⁶ Der ursprüngliche Entwurf der Landesregierung traf auf einhellige Ablehnung der Oppositionsfractionen. Die Linke wollte insbesondere eine Erhöhung der Landeszuweisungen und geringere Sparauflagen für die Kommunen durchsetzen. Für die Finanzierung des „Stärkungspakts Stadtfinanzen“ forderte sie kurzfristig die Beteiligung von Kreditinstituten und privaten Gläubigern der Kommunen sowie mittelfristig eine höhere Besteuerung von Vermögen.⁴⁷ Wäre die Zustimmung der Linken notwendig gewesen, hätte dies die Landesregierung zu weitreichenden Zugeständnissen gezwungen. Die Zustimmung der FDP war dagegen durch moderate Zugeständnisse erreichbar: Die FDP verlangte lediglich, dass die Erfüllung der Konsolidierungsaufgaben stärker kontrolliert wird und reichere Kommunen in geringerem Umfang als ursprünglich geplant zur Finanzierung des „Stärkungspaktes“ herangezogen werden. Mit einem gemeinsamen Änderungsantrag wurde der Kompromiss zwischen Landesregierung und FDP in das Gesetz eingearbeitet und schließlich im Landtag am 8. Dezember 2011 gegen die Stimmen von CDU und Linke verabschiedet.

(2) Beim so genannten Schulfrieden zwischen Regierung und Union wurde unter anderem mit der Sekundarschule eine neue Schulform eingeführt. Zur Kompromissbereitschaft der Union hat hier wahrscheinlich beigetragen, dass die Regierung eine Schulreform auch mit der Linken hätte verabschieden können. Allerdings führten auch übergeordnete Gründe zur Einigung von CDU und Minderheitsregierung. So hatten beide Seiten ein Interesse an einem langfristig stabilen schulpolitischen Rahmen, der auch nach einem eventuellen Regierungswechsel Bestand haben könnte. Außerdem waren die Stimmen der Union nötig, um die im Zuge des Kompromisses notwendige Verfassungsänderung zu verabschieden, bei der die Garantie für den Erhalt der Hauptschule abgeschafft wurde. Entsprechend war die Flexibilität der Landesregierung in den Verhandlungen eingeschränkt, was sich auch an deutlichen Zugeständnissen gegenüber der Union ablesen lässt. So war das weitergehende Projekt einer Gemeinschaftsschule nicht durchsetzbar.

Ein weiterer Faktor, der die Verhandlungsposition der Regierung während verschiedener Gesetzgebungsverfahren stärkte, war die explizite oder implizite Drohung mit Neuwahlen. Insbesondere für FDP und Linke waren potentielle Neuwahlen aufgrund schlechter Umfragewerte mit dem Risiko verbunden, den Wiedereinzug in den Landtag zu verfehlen. Wie sehr dies den Kompromiss förderte, zeigte sich gleich zu Beginn der Wahlperiode beim Thema der Studiengebühren. Während Rot-Grün die 2006 von Schwarz-Gelb eingeführte Gebühr aus finanziellen Gründen erst zum Wintersemester 2011 / 2012 abschaffen wollte,

45 Vgl. *Steffen Ganghof*, Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster, in: PVS, 46. Jg. (2005), H. 3, S. 406 – 431.

46 Vgl. „Kommunen in der Krise“, http://www1.wdr.de/themen/archiv/sp_kommunen_krise/wirtschaft_kommunen_krise100.html (Abruf am 13. September 2012).

47 „Echte Entschuldung der Kommunen statt kaputtsparen!“, Antrag der Fraktion Die Linke, Drucksache 15/2848; „Keine IWF-Politik gegenüber den Kommunen – Landeshilfen 2011 auszahlen ohne Zwangsmaßnahmen“, Antrag der Fraktion Die Linke, Drucksache 15/2849.

verlangte die Linke dies mit sofortiger Wirkung. Ein erster Antrag über die spätere Abschaffung, den die Landesregierung direkt nach der Wahl *Hannelore Krafts* einbrachte, musste zurückgezogen werden, da die Linke ihre Zustimmung verweigerte.⁴⁸ Im Vorfeld einer späteren erneuten Abstimmung drohte *Kraft* mit Neuwahlen. Zu einem Zeitpunkt, zu dem sie in Umfragen deutlich unter der Fünfprozenthürde lag, lenkte die Linke schließlich ein. Auch bei ihren Enthaltungen beim Nachtragshaushalt 2010 und beim Haushalt 2011 sowie bei der Zustimmung der FPD beim Gesetz zur kommunalen Haushaltskonsolidierung sahen Beobachter ein Wirken der Neuwahldrohung.⁴⁹

Abschließend sei festgestellt, dass nicht nur die Regierungsparteien bestimmte Flexibilitätsvorteile erzielen können. Für die FDP stellte die Kooperation mit der Minderheitsregierung eine Möglichkeit dar, Vorstellungen durchzusetzen, die noch während der gemeinsamen Regierungszeit mit der CDU nicht realisierbar waren. Mit der Abschaffung der Videoüberwachung in Psychiatrien initiierten die Freidemokraten erfolgreich eine gesetzliche Regelung, die sie bereits unter Schwarz-Gelb angestrebt hatten, jedoch nicht durchsetzen konnten (siehe Plenarprotokoll 15/46). Im Fall der Wiederabschaffung der Bürgermeisterstichwahl konnte die FDP sogar eine in der schwarz-gelben Regierung mitgetragene, aber ungeliebte Entscheidung wieder rückgängig machen (siehe Plenarprotokoll 15/33, S. 3196).

2.4. Inklusive Mehrheitsbildung

Die Frage, ob die Minderheitsregierung empirisch zu mehr Konsens oder Inklusivität im Gesetzgebungsprozess geführt hat, kann letztlich nur im systematischen Vergleich mit Mehrheitsregierungen befriedigend beantwortet werden; dafür steht zur Zeit aber keine belastbare Datenbasis zur Verfügung. Die Beschreibung der Inklusivität der rot-grünen Minderheitsregierung kann jedoch einen ersten Eindruck vermitteln. Dabei soll die Inklusivität der Gesetzgebung anhand zweier Indikatoren und zweier Samples skizziert werden. Zunächst wird das Gesamtsample aller verabschiedeten Gesetze betrachtet. Der erste Indikator der Inklusivität bezieht sich auf die gebildeten Koalitionstypen bei der Schlussabstimmung eines Gesetzes, wobei Minimalgewinnkoalitionen für exklusive und übergroße Koalitionen für eine inklusive Gesetzgebung stehen.⁵⁰ Tabelle 1 zeigt, dass 34 von 59 Gesetzen (58 Prozent) mit übergroßen Koalitionen verabschiedet wurden. Lediglich 25 Gesetze (42 Prozent) wurden mit Minimalgewinnkoalitionen beschlossen.

Die vergleichende Literatur hebt einen weiteren Indikator für die Messung des konsensdemokratischen Charakters eines politischen Systems auf der Gesetzgebungsebene hervor: die öffentliche Gesetzgebungsunterstützung („popular legislative support“).⁵¹ Damit ist der

48 Vgl. *Detlev Hühnel / Gerhard Voogt*, Streitpunkt Studiengebühren in NRW. Rot-grüner Fehlstart, in: RP Online vom 15. Juli 2010, <http://www.rp-online.de/politik/nrw/rot-gruener-fehlstart-1.1144352> (Abruf am 13. September 2012).

49 Vgl. *Reiner Burger*, Ultraflexibel statt ultraorthodox, in: FAZ vom 11. Oktober 2011, S. 4.

50 In dieser Konstellation sind alle legislativen Koalitionen, die neben der Landesregierung nur eine weitere Oppositionspartei enthalten, Minimalgewinnkoalitionen.

51 Siehe etwa *Jack H. Nagel*, Expanding the Spectrum of Democracies: Reflections on Proportional Representation in New Zealand, in: *Markus M. L. Crepaz / Thomas A. Koelble / David Wilsford* (Hrsg.), *Democracy and Institutions. The Life and Work of Arend Lijphart*, Ann Arbor 2000, S. 113 – 128; *Steffen Ganghof*, a.a.O. (Fn. 19), S. 681.

Anteil der Wählerstimmen gemeint, den die Gesetzgebungscoalitionen im Durchschnitt auf sich vereinigen können.⁵² Die durchschnittliche öffentliche Gesetzgebungsunterstützung unter der rot-grünen Minderheitsregierung beträgt 75,3 Prozent.⁵³ Auch dieser Wert zeichnet das Bild einer recht inklusiven Gesetzgebung.

In einem zweiten Schritt wurden beide Indikatoren getrennt für technische und nicht-technische Gesetze errechnet. Dahinter steht die Annahme, dass technische Gesetze auch unter einer Minimalgewinnregierung breite Zustimmung im Parlament erfahren können. Tatsächlich betrifft der größte Teil der inklusiven Gesetzgebung gerade technische Gesetze.⁵⁴ Werden nur noch politische Gesetze in die Berechnung einbezogen, ergibt sich ein weit weniger inklusives Bild der Gesetzgebung: 74 Prozent von ihnen wurden mit Minimalgewinnkoalitionen verabschiedet, lediglich in neun Fällen kam ein Gesetz mit übergroßer Koalition zustande. Die mittlere öffentliche Gesetzgebungsunterstützung in diesem Sample beträgt nun nur noch 62,3 Prozent.⁵⁵

Das bedeutendste Gesetz, das von einer Allparteienkoalition verabschiedet wurde, war das von der Landesregierung initiierte Integrationsgesetz, das bereits bestehende integrationspolitische Leitlinien der Landesregierung in einem Artikelgesetz zusammenführte sowie verschiedene neue Integrationsmaßnahmen schaffte. Dieses Gesetz ist jedoch nur auf den ersten Blick ein gutes Beispiel für die inklusivitätsfördernde Wirkung von Minderheitsregierungen. Richtig ist, dass den von allen Oppositionsparteien geäußerten Kritikpunkten am Entwurf der Landesregierung im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens Rechnung getragen wurde.⁵⁶ Darüber hinaus betonten alle Fraktionen in der abschließenden Lesung den konsensualen Charakter der Gesetzgebung. Ein genauerer Blick zeigt jedoch, dass es sich bei dem Gesetz eher um die Fortführung eines „Integrationskonsenses“ handelte, der auch schon unter Minimalgewinnregierungen zu beobachten war. Das Integrationsgesetz basierte auf einem in Nordrhein-Westfalen „über Jahre entwickelte[n] Integrationskonsens“⁵⁷, der seinen Anfang bereits 2001 in der von allen Parteien getragenen „Integrationsoffensive Nordrhein-Westfalen“ hatte.

Die Inklusivität der beiden anderen von Allparteienkoalitionen beschlossenen Gesetze ist ebenso nur schwerlich den Mechanismen der Minderheitsregierung zurechenbar. Das Altenpflegegesetz versuchte ein allgemein anerkanntes Problem (Mangel an ausgebildeten Altenpflegern) durch eine Umlage der Ausbildungskosten zu lösen. Insbesondere die „ungewöhnliche“ Einigkeit der Sachverständigen⁵⁸ erzeugte eine breite Übereinstimmung zwischen den Parteien. Keine Fraktion stimmte zudem gegen die Lohnerhöhung für Justiz-

52 Die öffentliche Gesetzgebungsunterstützung einer Allparteienkoalition ist in der 15. Wahlperiode genau 93,5 Prozent, da 6,5 Prozent der Wählerstimmen an Parteien gingen, die kein Mandat im Landtag gewinnen konnten.

53 Wenn Enthaltungen nicht als unterstützend gewertet werden, sinkt dieser Wert auf 71,5 Prozent.

54 Alle technischen Gesetze wurden mit übergroßen Koalitionen beschlossen. Die durchschnittliche öffentliche Gesetzgebungsunterstützung dieser Gesetze beträgt rund 93 Prozent.

55 Ohne Enthaltungen sinkt dieser Wert auf 59,5 Prozent.

56 Ein Änderungsantrag der Linken wurde abgelehnt. Allerdings wurden einige inhaltliche Forderungen der Linken in das Gesetz mit eingebaut, so zum Beispiel Absätze zum Schutz vor Diskriminierungen oder die Stärkung der Mitspracherechte von Migrantenorganisationen.

57 Reiner Burger, Der migrantengerechte Kurhausbetrieb, in: FAZ vom 9. Februar 2012, S. 5.

58 Ausschussprotokoll 15/323 vom 9. November 2011, S. 14, <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMA15%2F323|1|6&Id=MMA15%2F323|24|24> (Abruf am 26. November 2012).

wachen, eine vergleichsweise günstige Maßnahme, mit der die Gehälter von 105 Justizwachen leicht angehoben wurden.

Bessere Beispiele für die inklusivitätsstiftende Wirkung der Minderheitsregierung sind die vier übergroßen Gesetzgebungskoalitionen zwischen der Landesregierung, der FDP und der Linken (vgl. Tabelle 1). Auf der gesellschaftspolitischen Dimension stellten die Freidemokraten aufgrund ihrer positionalen Nähe einen geeigneten Gesetzgebungspartner für die Landesregierung dar. So stimmten sie für das Gesetz zur Gleichstellung von Lebenspartnerschaften, für die Wiedereinführung der Bürgermeisterstichwahl sowie für das von ihr initiierte Gesetz zur Abschaffung der Videoüberwachung in Psychiatrien. Darüber hinaus trug die FDP mit ihrer Enthaltung zur Verabschiedung des Gesetzes zur Erleichterung von Volksbegehren und des Gesetzes zur Bürgermeisterabwahl (einer Initiative der Linken) bei. Der Einfluss der Linken auf die Gesetzgebung war in den genannten Fällen jedoch unterschiedlich stark. Im Falle der Abschaffung der Videoüberwachung in Psychiatrien wurde die Fraktion trotz signalisierter Kooperationsbereitschaft gar nicht an den Verhandlungen zwischen Regierung und FDP beteiligt (Plenarprotokoll 15/46).

Nimmt man den Indikator der öffentlichen Gesetzgebungsunterstützung zum Maßstab, sind die Koalitionen zwischen Landesregierung und CDU mit einem Wert von 81,2 Prozent besonders inklusiv, obwohl es sich dabei um minimale Gewinnkoalitionen handelte. Wie oben für den „Schulfrieden“ gezeigt, könnte die Flexibilität der Minderheitsregierung in der Mehrheitsfindung teilweise zur erfolgreichen Bildung dieser inklusiven Koalitionen beigetragen haben.

Insgesamt ergibt sich ein gemischtes Bild. Allparteienkoalitionen bildeten sich vor allem bei technischen Themen oder bei solchen politischen Gesetzen, bei denen ein breiter Konsens wohl auch in Minimalgewinnregierungen möglich gewesen wäre. Die fallweisen Kooperationen der Landesregierung mit CDU sowie FDP und Linken legen jedoch nahe, dass die Inklusivität der Minderheitsregierung über die einer Minimalgewinnregierung hinausgeht. Teilweise offen bleibt dabei allerdings, inwieweit dieses Mehr an Inklusivität im Abstimmungsverhalten auf ein kooperativeres Gesetzgebungsverfahren oder auf die starke Verhandlungsmacht der Medianpartei zurückzuführen ist.

3. Schlussbemerkung: begrenzte Flexibilität und Inklusivität

Die möglichen Flexibilitäts- und Inklusivitätsvorteile von Minderheitsregierungen konnten unter Rot-Grün in Nordrhein-Westfalen zumindest teilweise realisiert werden. Die Flexibilitätsvorteile waren dadurch beschränkt, dass die Regierung den legislativen Status quo generell nach links verschieben wollte und sich somit in den meisten Fällen eine Unterstützung durch die Linkspartei anbot. Hätte die Regierung jedoch keine anderen Unterstützungsalternativen gehabt, wäre die Verhandlungsmacht der Linkspartei hoch gewesen, was letztlich auch zum Scheitern von Policy-Veränderungen hätte führen können. Eine gewisse Flexibilität der Regierung stärkte aber nicht nur deren Verhandlungsmacht; es fiel ihr so auch leichter, Gesetzgebungscoalitionen zu schmieden, die eine besonders breite Wählerunterstützung hatten (zum Beispiel die Schulreform-Koalition mit der Union) und/oder die mehr Parteien beinhalteten, als für eine Mehrheit notwendig gewesen wären (zum Beispiel die Reformen mit Linken und FDP). Auf diese Weise wurde die durchschnittliche Inklusivität erhöht.