

DISKUSSION

Der diskrete Charme einer Minderheitsregierung*

Karlheinz Niclauß

Wenn man den Ergebnissen der Meinungsumfragen glauben kann, werden nach der nächsten Bundestagswahl voraussichtlich sechs Fraktionen im Parlament Platz nehmen – einschließlich der AfD, die bisher nicht als Koalitionspartner akzeptiert wird. Der Spielraum für die Bildung der neuen Bundesregierung wäre unter diesen Bedingungen sehr begrenzt. Kleine Koalitionen, bestehend aus drei Parteien, müssten mit erheblichen inneren Spannungen rechnen. Eine von der CDU geführte Bundesregierung hätte in diesem Fall etwa die Differenzen zwischen der CSU und den Grünen auszugleichen. Eine SPD-geführte Regierung wäre vor allem in der Außenpolitik durch die abweichenden Vorstellungen der Linkspartei belastet. Die Große Koalition könnte sich deshalb erneut als die einzige praktikable Form der Regierungsbildung anbieten. Da in der politischen Wirklichkeit jedoch nichts alternativlos ist, gibt es neben der Großen Koalition und den fragilen Dreierbündnissen eine dritte Möglichkeit: Die Bildung einer Minderheitsregierung könnte der Ausweg aus dem Koalitionsdilemma sein.

Die Minderheitsregierung wird bei den Diskussionsrunden im Fernsehen nie erwähnt und auch von den anderen Medien als Tabu-Thema behandelt. Die stillschweigende Ablehnung dieser Regierungsvariante hat historische Gründe: In den vierzehn Jahren der Weimarer Republik gab es zwölf davon. Die erste Regierung *Adolf Hitlers* wurde ebenfalls nur von einer Minderheit im Reichstag getragen und leitete den Beginn der nationalsozialistischen Diktatur ein. In der deutschen Politikwissenschaft wurde die Minderheitsregierung deshalb überwiegend negativ beurteilt. Laut *Klaus von Beyme* ist sie „nach den Grundsätzen des parlamentarischen Systems ... ein unerwünschtes Krisensymptom“¹. Ihre Bildung erscheint, wie *Eckhard Jesse* vor der Bundestagswahl von 1998 schrieb, „so unrealistisch wie politisch abwegig“². Erst mit den Arbeiten von *Gerd Strohmeier* und *Stephan Klecha* deutete sich hier eine Wende zur realistischen Betrachtungsweise an.³ Kaum ein Politiker wird allerdings einen Wahlkampf mit dem Ziel führen, eine Minderheitsregierung zu bilden. Da diese Frage erst aufgrund des Wahlergebnisses unvermittelt aktuell werden kann, sollten die Politikwissenschaft und die anspruchsvolle politische Publizistik diese Regierungsvariante – sozusagen vorbeugend – immer im Blick haben.

* Titel nach *Alfred J. Noll / Manfried Welan*, Der diskrete Charme einer Minderheitsregierung (2002), in: *dies.*, Österreich auf dem Weg zur Demokratie? Aufmerksame Beobachtungen aus einem halben Jahrhundert. Manfried Welan zum 75. Geburtstag, Wien 2012, S. 297 – 300.

1 *Klaus vom Beyme*, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970, S. 570.

2 *Eckhard Jesse*, Koalitionsveränderungen 1949 bis 1994: Lehrstücke für 1998?, in: *ZParl*, 29. Jg. (1998), H. 3, S. 460 – 477, S. 473.

3 Vgl. *Gerd Strohmeier*, Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance?, in: *ZfP*, 56. Jg. (2009), H. 3, S. 260 – 283, *Stephan Klecha*, Minderheitsregierungen in Deutschland, Hannover 2010.

Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass Minderheitsregierungen keineswegs nur als Notlösung zu betrachten sind. Das eindrucksvollste Beispiel hierfür sind die stabilen Demokratien Skandinaviens: In Schweden überwiegen Regierungen ohne parlamentarische Mehrheit. In Dänemark und Norwegen kann man sogar die Mehrheitsregierung als Ausnahme bezeichnen.⁴ Auch *von Beyme* muss einräumen, dass „der Minderheitsparlamentarismus in allen skandinavischen Ländern ausgeprägter Bestandteil der politischen Kultur“⁵ geworden ist. In den Ländern mit britischer Verfassungstradition bildet die stärkste Partei häufig eine Minderheitsregierung, weil man dort Koalitionen ablehnt. In Großbritannien gab es nach der Kriegskoalition während des Zweiten Weltkriegs zwei Beispiele: Die Labour Regierung *James Callaghans* von 1977 bis 1979, die bis 1978 von den Liberalen im Rahmen des Lib-Lab-Pacts unterstützt wurde, und die Regierung *John Majors*, der sich wegen der Differenzen in der Konservativen Partei mehrfach auf die kleinen Parteien im Parlament stützen musste, bevor er wenige Monate vor der Unterhauswahl vom Mai 1997 seine Mehrheit auch formell verlor.⁶

In den vom Westminster-Modell abgeleiteten Regierungssystemen sind Minderheitsregierungen ebenfalls keine Seltenheit. Kanada wurde von 2004 bis 2011 auf diese Weise regiert. Die früheren Premierminister *John Diefenbaker* (1957 bis 1963) und *Lester Pearson* (1963 bis 1968) regierten ebenfalls mit Minderheitskabinetten. In Schottland stellt die SNP seit 2016 eine Minderheitsregierung wie bereits zuvor von 2007 bis 2011. In Neuseeland gab es nach dem Übergang zum Verhältniswahlrecht im Jahre 1996 seit 1998 streng genommen nur noch Minderheitsregierungen. Die Regierungsparteien sicherten sich hier allerdings die Unterstützung kleinerer Parteien, indem sie Ministerposten außerhalb des Kabinetts (support party ministers outside Cabinet) vergaben.⁷

In Deutschland toleriert man Minderheitsregierungen auf Bundesebene bisher lediglich als kurzfristige Übergangslösung bis zur Bildung einer neuen Regierungskoalition. Die Vorstellung, eine sichere parlamentarische Mehrheit sei die Voraussetzung für effektives Regieren, ist bei Politikern und Journalisten fest verwurzelt. Zur Regierungszeit *Gerhard Schröders* erhoben die Medien die Forderung nach einer „eigenen Mehrheit“ der rot-grünen Koalition so lautstark, dass der Bundeskanzler nach deren Verfehlten im Bundestag vorübergehend zum Rücktritt entschlossen war.⁸ Auf Landesebene gibt es jedoch durchaus positive Erfahrungen: Das „Magdeburger Modell“ in Sachsen-Anhalt erwies sich über zwei volle Wahlperioden als stabil. Der sozialdemokratische Ministerpräsident *Reinhard Höppner* regierte hier von 1994 bis 2002 mit Unterstützung der PDS, die jedoch nicht in die Regierung eintrat. Die Tolerierung durch die SED-Nachfolgepartei löste in dieser Zeitschrift 1997 eine Kontroverse aus, die sich auch auf die Folgen für die Bundesebene bezog.⁹ Ge-

4 Vgl. *Detlef Jahn*, Koalitionen in Dänemark und Norwegen: Minderheitsregierungen als Normalfall, in: *Sabine Kropp / Suzanne S. Schüttemeyer / Roland Sturm* (Hrsg.), *Koalitionen in West- und Osteuropa*, Opladen 2002, S. 220 – 247.

5 *Klaus von Beyme*, a.a.O. (Fn. 1), S. 568.

6 Vgl. *Robert Hazell / Akash Paun* (Hrsg.), *Making Minority Government Work. Hung Parliaments and the Challenges for Westminster and Whitehall*, London 2009 (PDF-Ausgabe), S. 20 f.

7 Vgl. ebenda, S. 28, S. 43 f.; *Peter H. Russel*, *Two Cheers for Minority Government. The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy*, Toronto 2008, S. 5 – 69.

8 Vgl. *Peter Struck*, *So läuft das. Politik mit Ecken und Kanten*, Berlin 2010, S. 68 f.

9 Vgl. *Wolfgang Rensch / Stefan Schieren*, *Große Koalition oder Minderheitsregierung: Sachsen-Anhalt als Zukunftsmodell des parlamentarischen Regierungssystems in den neuen Bundeslä-*

gen die Berliner Minderheitsregierung *Richard von Weizsäckers* (CDU), die von 1981 bis 1983 mit Unterstützung der FDP regierte, gab es dagegen kaum kritische Stimmen.¹⁰ Die rot-grüne Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen vom Juli 2010 bis zum März 2012 war zwar von kurzer Dauer; sie endete aber für die Ministerpräsidentin *Hannelore Kraft* (SPD) mit einem Erfolg, weil sie nach den vorgezogenen Neuwahlen vom 13. Mai 2012 eine rot-grüne Mehrheitsregierung bilden konnte.¹¹

Die positiven Wirkungen einer Minderheitsregierung wurden bereits 1925 von *Karl Loewenstein* am Beispiel der ersten Regierung des britischen Labour-Premiers *Ramsay MacDonald* beschrieben, die von Januar bis November 1924 amtierte. *Loewenstein* glaubte eine Aufwertung des einzelnen Abgeordneten und des gesamten Unterhauses zu erkennen. Die parlamentarischen Debatten hätten ein höheres Niveau, und die sachliche Meinung habe Gewicht.¹² Aktuelle Beiträge betrachten die Minderheitsregierung vorwiegend als eine Alternative zur Großen Koalition. Was an diesem Bündnis kritikwürdig erscheint, wird als positive Eigenschaft der Minderheitsregierung hervorgehoben. Demnach vermindert sie die „Exekutivlastigkeit“ des Parlaments, stärkt die Kontrollmöglichkeiten der Opposition, belebt den politischen Wettbewerb und verhindert das Aufkommen neuer populistischer Parteien.¹³

Die eigentlichen Vorteile einer Minderheitsregierung zeigen sich bei einem Vergleich mit den allzu breiten Koalitionen. Hierunter sind Bündnisse zu verstehen, deren Partner in grundsätzlichen Fragen divergieren. Dies führt in der Regel weniger zu Kompromissen als vielmehr zum Ausklammern wichtiger Politikbereiche. Im Falle der gegenwärtigen Großen Koalition gilt dies etwa für den Bereich Steuern und Subventionen – es sei denn, das Bundesverfassungsgericht erzwingt, wie bei der Erbschaftssteuer, eine Entscheidung. Da Minderheitsregierungen bei ihren Gesetzesvorlagen immer auf Unterstützung aus den Reihen der Opposition angewiesen sind, verhalten sie sich flexibler als Mehrheitsregierungen, deren Partner auf die Einhaltung des Koalitionsvertrages pochen. Wenn die Mehrheit von vornherein fehlt, gewinnen auch die Flügel der Regierungsparteien an Bedeutung, weil sie die Verbindung zu den Oppositionskräften herstellen. Interne Kontroversen in den Parteien und Fraktionen einer Minderheitsregierung sind deshalb kein Hindernis, sondern Anknüpfungspunkte für parlamentarische Unterstützung.¹⁴ Minderheitsregierungen können daher in der Gesetzgebung sogar effektiver sein als heterogene Mehrheitsregierungen.

Einige Minderheitskabinette sicherten sich von Anfang an die Unterstützung von Fraktionen, die nicht in die Regierung eintraten. Diese Unterstützung beruhte häufig auf verbindlichen Absprachen, die einem Koalitionsabkommen nahe kamen. *Kaare Strøm* bezeichnet diese Variante als „formal minority governments“. Eine Minderheitsregierung kann

dern?, in: ZParl, 28. Jg. (1997), H. 3, S. 391 – 407; *Winfried Steffani*, Zukunftsmodell Sachsen-Anhalt? Grundsätzliche Bedenken, in: ZParl, 28. Jg. (1997), H. 4, S. 717 – 722.

10 Vgl. *Sven Thomas*, Der Weizsäcker-Senat: Minderheitsregierung und informelle Koalition in Berlin 1981 bis 1983, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 1, S. 101 – 117.

11 Vgl. *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.

12 Vgl. *Karl Loewenstein*, Minderheitsregierung in Großbritannien. Verfassungsrechtliche Untersuchungen zur neuesten Entwicklung des britischen Parlamentarismus, München u.a. 1925, S. 31 f.

13 Vgl. *Gerd Strohmeier*, a.a.O. (Fn. 3), S. 266 ff.

14 Vgl. *Stephan Klecha*, a.a.O. (Fn. 3), S. 229 f.

jedoch auch mit wechselnden Partnern die Mehrheiten für ihre Gesetze im Parlament erreichen. *Strøm* spricht in diesem Fall vom Regieren mit „shifting majorities“¹⁵. In der politischen Wirklichkeit sind die Grenzen allerdings fließend: Ungeachtet der engen Zusammenarbeit zwischen SPD und PDS in Magdeburg wurde das umstrittene „Sicherheits- und Ordnungsgesetz (SOG)“ im März 2000 vom Landtag mit den Stimmen von SPD und CDU gegen den Widerstand der PDS verabschiedet.¹⁶ In Nordrhein-Westfalen beschloss die rot-grüne Minderheitsregierung zwischen 2010 und 2012 den größten Teil ihrer Gesetze mit Unterstützung der Linken. CDU und FDP waren jedoch bei wichtigen Gesetzen ebenfalls beteiligt. Fünf Vorhaben wurden sogar mit Zustimmung sowohl der FDP als auch der Linken verabschiedet.¹⁷

Das Grundgesetz hat allerdings für die Bildung einer Minderheitsregierung eine Hürde errichtet, indem es zur Wahl des Bundeskanzlers die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages vorschreibt. Erst wenn diese so genannte Kanzlermehrheit in den beiden Wochen nach dem ersten Wahlgang nicht erreicht wird, ist bei einem erneuten Wahlgang der Kandidat mit den meisten Stimmen gewählt. Ob dieser dann zum Kanzler ernannt wird, liegt im Ermessen des Bundespräsidenten. Es gibt allerdings Wege, die Zustimmung des Bundespräsidenten zu umgehen: Ein Kanzlerkandidat kann „stille Partner“ im Bundestag gewinnen, die seine Wahl unterstützen, ohne sich an der Regierung zu beteiligen. Außerdem können kleine Fraktionen und einzelne Abgeordnete in der geheimen Abstimmung für den Minderheitskanzler optieren, um eine Große Koalition oder die Auflösung des Bundestages zu verhindern.

Wenn ein Bundeskanzler, der über keine stabile Mehrheit verfügt, erst einmal gewählt ist, wirken sich die Bestimmungen des Grundgesetzes zu seinen Gunsten aus: Alle Machtmittel des Amtes stehen ihm in gleicher Weise zur Verfügung wie dem Mehrheitskanzler. Er kann seine Organisationsgewalt voll ausspielen und benötigt zur Zusammensetzung seines Kabinetts keinen Parlamentsbeschluss. Das konstruktive Misstrauensvotum schützt den Minderheitskanzler vor Attacken aus dem Fünf- oder Sechsfraktionenparlament. Zur Not kann er die Vertrauensfrage stellen und mit der Auflösung des Bundestages drohen. Beim Haushaltsgesetz besitzt eine Minderheitsregierung die Rückendeckung des Grundgesetzesartikels 111, der die weitere Finanzierung bereits beschlossener Ausgaben garantiert und die Aufnahme von Krediten ermöglicht.¹⁸ Auf europäischer Ebene ist der Bundeskanzler einer Minderheitsregierung vollberechtigtes Mitglied des Europäischen Rates, und seine Minister übernehmen die entsprechende Position in den Fachministerkonferenzen. Hinzu kommen die informellen Merkmale der Kanzlerdemokratie: die zentrale Rolle des Regierungschefs in der Medienlandschaft und sein außenpolitisches Prestige, weil er in der Gipfeldiplomatie als erster Außenminister auftritt.

Bei der Diskussion über zukünftige Koalitionen auf Bundesebene wird häufig übersehen, dass die Suche nach neuen Mehrheiten bereits von mehreren Bundesregierungen praktiziert wird.

15 *Kaare Strøm*, Minority Government and Majority Rule, Cambridge 1990, S. 94 – 97.

16 Vgl. *Sven Thomas*, Zur Handlungsfähigkeit von Minderheitsregierungen am Beispiel des „Magdeburger Modells“, in: ZParl, 34. Jg. (2003), H. 4, S. 792 – 806, S. 804.

17 Vgl. *Steffen Ganghof / Christian Stecker / Sebastian Eppner / Katja Heiß*, Flexible und inklusive Mehrheiten? Eine Analyse der Gesetzgebung der Minderheitsregierung in NRW, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 4, S. 887 – 900, S. 894.

18 Vgl. zum Haushalt ausführlicher *Stephan Klecha*, a.a.O. (Fn. 3), S. 36 – 39.

tiziert wurde. Wenn die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrats nicht mit der Regierungskoalition im Bund übereinstimmt, befindet sich die Bundesregierung zumindest im Bereich der Zustimmungsgesetze in der Position einer Minderheitsregierung. Sie muss deshalb Kompromisse mit Landesregierungen aushandeln, in denen die Oppositionsparteien vertreten sind. Beispielhaft hierfür waren *Gerhard Schröders* Steuerreform aus dem Jahr 2000 und seine Rentenreform von 2004. Der Bundeskanzler, sonst energetischer Forderer nach eigenen Mehrheiten, erwies sich als souveräner Makler, der sowohl die CDU als auch die FDP in seine Kompromissfindung einbezog. Bei der Durchsetzung der Agenda 2010 war *Schröder* im Bundesrat ebenfalls „Minderheitskanzler“ und konnte seine Reformen nur mit Unterstützung der Oppositionsparteien in den Landesregierungen durchsetzen.¹⁹ Schließlich fehlt auch der gegenwärtigen Großen Koalition die Bundesratsmehrheit. Sie ist deshalb zum Beispiel in der Frage der Einordnung der Maghreb-Staaten als sichere Herkunftsländer auf die Zustimmung der Grünen in den Landesregierungen angewiesen.

Ungeachtet der Möglichkeiten, die eine Minderheitsregierung auch im deutschen politischen System hätte, kann sie gegenüber einer funktionierenden Mehrheitsregierung nur zweite Wahl sein. Es besteht aber angesichts der Ausdifferenzierung des Parteiensystems die Gefahr, dass es zu „allzu breiten Koalitionen“ kommt, deren Handlungsfähigkeit von vornherein begrenzt ist. Wenn die Regierungsbildung nur noch dazu dient, irgendwie eine Mehrheit zu erreichen, sollte man dem Gedanken an eine Minderheitsregierung näher treten.

19 Vgl. *Karlheinz Niclauß*, Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel, Wiesbaden 2015, S. 308 f., S. 311, S. 316.