

Dann müsste auch die Kanzlerin Farbe bekennen

FAZ vom 29.11.2017, S. 11

Worauf wartet man? Kaum ein Staat bietet für eine Minderheitsregierung so gute Voraussetzungen wie Deutschland / Von Roland Czada

Gefragt nach den Möglichkeiten einer Minderheitsregierung, antworten die meisten Experten, das könne im Allgemeinen gut funktionieren, aber nicht in Deutschland. Sie beziehen sich auf Länder, die häufig bis nahezu ausschließlich von Minderheitskabinetten regiert wurden, kennen aber anscheinend das deutsche Regierungssystem nur oberflächlich. Es bietet mit Blick auf das Grundgesetz, den kooperativen Föderalismus, seine vielgelobte und oft gescholtene Konsenskultur und die Funktionsweise des Parteienwettbewerbs im Bundesstaat die besten Voraussetzungen für eine Minderheitsregierung.

Das deutsche Grundgesetz ist mit seinen Vorgaben zur Regierungsbildung exakt auf den Fall zugeschnitten, wie er jetzt eintrat. Die Beratungen des Parlamentarischen Rates gingen von der Weimarer Situation vieler Parteien und einer erschwerten Regierungsbildung als Normalfall aus. Daher findet sich im Grundgesetz eine Fülle von Regelungen für diesen Fall, die bisher nie zum Zuge kamen: die Reservefunktion des Bundespräsidenten, Vorgaben zur Verabschiedung eines Nothaushalts, zum Gesetzgebungsnotstand und, ganz aus den Erfahrungen der Weimarer Republik geboren, zur Möglichkeit der Gesetzgebung und des Regierens in Verbindung mit dem Bundesrat.

Die Verfassungsgeber schufen diese Möglichkeiten, weil sie 1949 nicht wissen konnten, dass sich in den Folgejahrzehnten ein System mit zweieinhalb Parteien verfestigen würde, in dem nur drei Regierungskoalitionen möglich waren: eine schwarz-gelbe, eine sozialliberale und die große Koalition. In Bund und Ländern waren die Verhältnisse überschaubar, Regierungswechsel funktionierten reibungslos. Zweimal, 1966 und 1982, kam es unter dieser Voraussetzung zum Regierungswechsel – nicht nach Wahlen, sondern in einer laufenden Legislaturperiode, allein dadurch, dass FDP-Minister eine bestehende Koalitionsregierung aufkündigten und auf die andere Seite wechselten.

Daran hat sich seit der deutschen Vereinigung viel geändert. Heute sind sieben Parteien im Bundestag und die einst gro-

ßen Volksparteien, voran die SPD, auf ein Maß geschrumpft, das in jedem anderen Land mit Verhältniswahl als Normalität gilt. Damit sind wir nicht im Ausnahmezustand angekommen, sondern in der Wirklichkeit. Daran wird sich ohne Wahlrechtsänderung auch nichts ändern. Die „Bonner Republik“ ist in der Hinsicht endgültig passé. Die „Berliner Republik“ nähert sich dem an, was die Verfassungsgeber 1949 im Blick hatten.

Zuerst in den Ländern, dann im Bund konnte sich eine bunte Koalitionslandschaft herausbilden. Gegenüber den einstmaligen möglichen drei Koalitionen regieren inzwischen auf Landesebene dreizehn unterschiedliche. Mit Ausnahme der AfD sind alle im Bundestag vertretenen Parteien an einer Landesregierung beteiligt. Und die Opposition im Bundestag konnte seit Gründung der Bundesrepublik quasi mitregieren; sie hat sich dabei, entgegen vielen Befürchtungen, erstaunlich kooperativ gezeigt. So ist die Kultur des kooperativen Föderalismus, parteiübergreifender „Fachbruderschaften“, politikfeldspezifischer „Bereichskoalitionen“ und der deutschen „Verhandlungsdemokratie“ entstanden.

Größere Problemlösungsfähigkeit

Sie bieten zusammen mit den Vorgaben des Grundgesetzes beste Voraussetzungen für das Gelingen einer Minderheitsregierung in Deutschland. Gleichwohl findet die Regierungsform bislang keinen bis wenig Zuspruch. Merkel wollte zunächst Neuwahlen und spricht sich nun für eine große Koalition aus, Steinmeier zielt auf eine Kanzlermehrheit, Kubicki sieht die SPD am Zug, Seehofer lehnt eine Minderheitsregierung ab. Wie kommt es zu dieser Einschätzung, und welche Chancen hätte eine Minderheitsregierung insbesondere im Vergleich zu Neuwahlen?

Länder mit häufigen Neuwahlen gelten als schwer regierbar. Tatsächlich ist ihre Fähigkeit, drängende Probleme zu lösen, im internationalen Vergleich gering ausgeprägt. Meistens ändern kurz aufeinanderfolgende Wahlen nichts an den bestehenden parlamentarischen Kräfteverhältnissen oder zu wenig, als dass sie einen neuen An-

lauf zur Regierungsbildung zum Erfolg bringen könnten. Meistens werden sogar bestehende Konflikte verschärft und die Alternative „Neuwahlen“ mit der Zeit abgenutzt.

Eine weit bessere Bilanz zeigen Länder, in denen die Neuwahloption nicht zum Zuge kommt und stattdessen Minderheitsregierungen die Politik prägen. Dies gilt sowohl mit Blick auf Verfahren der Konfliktregelung und Konsensbildung als auch hinsichtlich effektiver Staatstätigkeit und Problemlösungsfähigkeit in Sachfragen. Einige Länder, die überwiegend von Minderheitskabinetten regiert werden, zeichnen sich im internationalen Vergleich sogar durch eine besondere Innovationskraft aus und durch eine nicht nachlassende Gesetzgebungsaktivität. Die Fähigkeit, Probleme zu lösen, ist unter Minderheitsregierungen deutlich größer als unter Regierungen, die durch Neuwahl nach gescheiterter Regierungsbildung ins Amt kamen.

Dänemark, Spanien, Schweden, Norwegen oder die Tschechische Republik wurden im Durchschnitt demokratisch gewählter Nachkriegsregierungen länger von Minderheits- als von Mehrheitskabinetten regiert. Minderheitsregierungen sind dort die Regel. In ihrer politischen Leistungsbilanz schnitten diese Länder nicht schlechter ab als Belgien, Griechenland, Island oder Ungarn, wo wir, wie in Deutschland, die geringsten Abweichungen von der fälschlicherweise als Norm betrachteten Mehrheitsregierung antreffen.

In Deutschland gelten Minderheitsregierungen als schwach, instabil, inkohärent, ineffektiv und kurzlebig. Die vergleichende Regierungsforschung weist sie indessen als das Gegenteil aus. Unsere Wahrnehmung ist offenbar mehr von historischen Erfahrungen mit den Staats- und Regierungskrisen der Weimarer Republik bestimmt als vom Blick auf europäische Nachbarstaaten. Anders kann diese Fehleinschätzung nicht erklärt werden. Selbst gegenüber einer Koalitionsregierung attestiert die vergleichende Regierungsforschung der Minderheitsregierung einige Vorteile: Kontrolle durch eine einzige Partei, größere Kohärenz exekutiver Politik, schnellere Willensbildung im politischen Alltagsgeschäft. Dafür muss

sie mit Niederlagen im Gesetzgebungsprozess rechnen, wenn sie mit ihren sachlichen Vorschlägen und Initiativen nicht überzeugen kann. Ihr fehlt eine feste Gefolgschaft. Daher muss sie im Parlament mit Sachargumenten um jede Stimme werben. Dies könnte auf eine Wiedergeburt des Parlamentarismus in Deutschland hinauslaufen.

Stärkung des Parlamentarismus

Bei aller Skepsis herrscht selbst in der deutschen Debatte Einigkeit darüber, dass Minderheitsregierungen das Parlament und den Parlamentarismus gegenüber der Exekutive stärken. Gerade das scheinen aber viele zu fürchten, wenn sie Minderheitsregierungen ablehnen. Dass Angela Merkel eine eindeutige Kanzlermehrheit bevorzugt, ist verständlich; warum die Parteien insgesamt und der Mediendiskurs dafür kein Verständnis aufbringen, weniger. Das Parlament braucht vielleicht länger, um Gesetze zu verabschieden. Ein Argument, das wir in Deutschland erst wieder lernen müssen, bezieht sich auf die Rolle des Bundespräsidenten im Prozess einer erschwerten Regierungsbildung: Das Staatsoberhaupt wird mit der Entscheidung für Parlamentsauflösung und Neuwahlen in unnötige Kontroversen gestürzt, die, wenn sich nach Neuwahlen nichts oder nur wenig ändert, das Amt beschädigen können.

Deutschland wäre für eine Minderheitsregierung sehr gut, vermutlich besser als viele andere Länder gerüstet. Das Land hat die politische Kultur des Aushandelns im Verlauf der Nachkriegszeit so weit kultiviert, dass es in politischen Systemvergleichen als „Verhandlungsdemokratie“ tituliert wird. Unabhängig davon, welche Parteienkoalition in Berlin regiert, sind über die im Bundesrat vertretenen Landesregierungen immer alle relevanten Parteien an der Bundesgesetzgebung und damit am Regieren im Bund beteiligt. Die Opposition regiert auf diese Weise seit Gründung der Bundesrepublik zumindest auf dem Feld der Gesetzgebung immer mit.

Die Tradition des kooperativen Föderalismus schafft zwar Blockademöglichkeiten. Diese wurden aber in der Geschichte

der Bundesrepublik meistens gütlich aufgelöst. Statt Politikblockaden sehen wir weit mehr Kooperation und Kompromissfähigkeit, als frühe Kritiker der „Politikverflechtung“ befürchtet hatten. Der kooperative Föderalismus würde unter einer Minderheitsregierung im Bund aller Voraussicht nach ein verstärktes Antriebsmoment der Politik bilden. Und die Voraussetzung für parlamentarische Verhandlungslösungen scheinen günstig. Eine Lockerung der kollektiven Kabinettsverantwortung trägt zum Gelingen bei. Dies muss nicht die Vertraulichkeit des Kabinetts untergraben. Es erfordert noch nicht einmal ein verändertes Regolverständnis. Um einer Minderheitsregierung zu dienen, muss die Ministerialverwaltung parlamentarische Entwicklungen beobachten und zur Reibungslosigkeit von Verhandlungen zwischen den parlamentarischen Kräften beitragen – Voraussetzungen, die in der deutschen Regierungs- und Verwaltungskultur bereits angelegt sind.

Die parlamentarische Stabilität einer Minderheitsregierung wäre in Deutschland sogar besonders groß. Da sie nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum, also eine absolute Kanzlermehrheit, abwählbar ist, bleibt ihre exekutive Führerschaft auch unter unsicheren parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen erhalten.

Minderheitenregierungen werten das Parlament auf, weil jeder Gesetzgebungsprozess dann nicht mehr schematisch dem Prinzip Regierung und Opposition unterworfen ist, sondern Sachfragen entschieden werden müssen. Deswegen könnte eine Minderheitsregierung der Politikverdrossenheit entgegenwirken, die auch von der Ritualisierung parlamentarischer Prozesse oder gar Entscheidungsverlagerung in vorparlamentarische Kommissionen ausgeht. Minderheitsregierungen zwingen alle Parteien und Abgeordneten dazu, ihre Positionen öffentlich zu begründen. Damit würde den Wählern eine besser informierte, rationale Stimmabgabe ermöglicht. Und Angela Merkel müsste als Kanzlerin einer Minderheitsregierung in jedem Einzelfall Farbe bekennen und für ihre Position werben.

Roland Czada ist Professor für Staat und Innenpolitik an der Universität Osnabrück.