

*Edgar Grande*

## Wie alternativlos ist die Große Koalition in Deutschland?

Zur politisch-institutionellen Logik von Minderheitsregierungen

### **Zusammenfassung**

Minderheitsregierungen wird häufig nachgesagt, dass sie nicht stabil und handlungsfähig sein können, so dass sie als Alternative zur Bildung Großer Koalitionen in Deutschland nicht in Betracht gezogen werden. Der Aufsatz bezweifelt diese Annahme und nutzt die Befunde der vergleichenden Regierungs- und Koalitionsforschung, um Anhaltspunkte zu den Funktionsbedingungen von Minderheitsregierungen in Deutschland zu gewinnen. Er überprüft drei Bündel von Faktoren: die institutionellen Bedingungen der Wahl und Abwahl von Regierungen; die politischen und institutionellen Kosten und Nutzen des Regierens für die politischen Parteien; und die politischen Bedingungen der Mehrheitsfindung. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die politischen und institutionellen Voraussetzungen für die Bildung von funktionierenden Minderheitsregierungen in Deutschland durchaus gegeben sind und Minderheitsregierungen folglich auch hier eine realistische Alternative zu Großen Koalitionen sein könnten.

### **Abstract**

*Is there an alternative to Grand Coalitions in Germany? On the political and institutional logic of minority governments*

Observers commonly reject the idea that a minority government could be stable and effective in Germany, that is, it could provide an alternative governing arrangement to a Grand Coalition. This article casts doubt on such an argument by using the findings of comparative research on governments and coalitions to gain insight into the functional conditions of possible minority governments in Germany. It investigates three bundles of factors: the institutional conditions of the election and removal of standing governments; the political and institutional costs and benefits of governing for political parties; and the political conditions of constructing political majorities. It concludes that the political and institutional conditions for the formation of a functioning minority government in Germany are present. Therefore, minority governments could provide a realistic alternative to grand coalitions in the future.

### I.

Die Bundestagswahl 2013 brachte ein durchaus zu erwartendes – und von einigen befürchtetes – Ergebnis: Keine der beiden „Wunschkoalitionen“ – rot-grün und schwarz-gelb – konnte eine Mehrheit gewinnen. Durch das Scheitern der FDP an der Fünfprozent-Hürde eröffnete sich noch nicht einmal die Möglichkeit zur Bildung einer jener bunten Mehrparteienkoalitionen, die in den vergangenen Jahren die politische Phantasie beflügelten. Für die Regierungsbildung standen schließlich nur Koalitionsoptionen zur Verfügung, die aus unterschiedlichen Gründen als problematisch galten: schwarz-rot, schwarz-

grün und rot-rot-grün. Von diesen Koalitionsoptionen erschien nicht zuletzt aufgrund der Festlegungen der Parteien vor der Wahl nur eine, die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD, als politisch realistisch und realisierbar. Diese wurde in der öffentlichen Diskussion bald als alternativlos dargestellt, und ihr Zustandekommen wurde von einigen gar zur staatspolitischen Notwendigkeit erklärt. Der starke öffentliche Druck zur erneuten Bildung einer Großen Koalition war erstaunlich, gelten diese doch als „Notbündnisse auf Zeit, die nur dann zum Zuge kommen, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft scheinen“ (Bytzek 2013, S. 437); und die – eher gemischte – Leistungsbilanz der letzten Großen Koalition von 2005 bis 2009 war nicht dazu angetan, diese Einschätzung grundsätzlich zu revidieren (vgl. Egle/Zohlnhöfer 2010).

Umso bemerkenswerter war es, dass eine weitere Alternative von den maßgeblichen Parteien noch nicht einmal ernsthaft diskutiert wurde und auch in der öffentlichen Debatte keine Rolle spielte, nämlich die Bildung einer Minderheitsregierung durch CDU und CSU. Angesichts der Tatsache, dass die Unionsparteien eine absolute Mehrheit der Sitze nur knapp verpasst hatten, war diese Option auf den ersten Blick keineswegs so abwegig, wie die Koalitionsgespräche im Herbst 2013 nahelegen würden. Vor diesem Hintergrund kann durchaus gefragt werden, ob Minderheitsregierungen in Deutschland eine realistische Alternative zur Regierungsbildung darstellen und ob die derzeitige Große Koalition tatsächlich alternativlos ist – oder ob nicht gerade in der Tabuisierung von Minderheitsregierungen im Herbst 2013 das eigentliche Machtspiel zwischen den maßgeblichen politischen Akteuren bestand und nicht im aufwendig inszenierten Prozess der Koalitionsbildung zwischen CDU, CSU und SPD. Elmer E. Schattschneiders Feststellung, dass „the definition of the alternatives is the prime instrument of power“ (Schattschneider 1960, S. 66), sollte Politikwissenschaftler zumindest sensibilisieren für diese Möglichkeit.

## II.

Sind Minderheitsregierungen auf Bundesebene tatsächlich keine Alternative zur Bildung Großer Koalitionen? Die gängige Antwort auf diese Frage ist einfach, eindeutig – und falsch. Minderheitsregierungen haben noch immer einen schlechten Ruf, und das nicht nur in Deutschland. Sie gelten als instabil und ihnen wird nachgesagt, dass sie aufgrund ungesicherter und unberechenbarer parlamentarischer Mehrheiten nicht in der Lage seien, ihre politischen Ziele auch effektiv durchzusetzen. Ihre Bildung gilt als Zeichen politischer Krise, als Indiz für die Unfähigkeit der maßgeblichen politischen Akteure zur Bildung handlungsfähiger Regierungen.

Empirische Analysen haben diese Annahmen allerdings längst widerlegt. Kaare Strom (1990) konnte in seinem Standardwerk zu Minderheitsregierungen zeigen, dass diese in parlamentarischen Demokratien nicht nur häufig vorkommen, sondern auch durchaus erfolgreich sein können. Drei Ergebnisse seiner vergleichenden Studie von 15 westlichen Demokratien sind für die Debatte um Minderheitsregierungen besonders relevant. Erstens sind Minderheitsregierungen keine seltene Ausnahme. Ihr Anteil war in dem von ihm untersuchten Zeitraum von 1945 bis 1987 substantiell und er hat seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zugenommen. Insgesamt waren in den von Strom untersuchten Ländern ca. 35 Prozent der Regierungen Minderheitsregierungen (vgl. Strom 1990, S. 59), ein Wert, der weitgehend mit den Ergebnissen früherer Studien überein-

stimmt und der noch immer einen realistischen Anhaltspunkt für die quantitative Bedeutung von Minderheitsregierungen darstellt. Zweitens ist ihre Stabilität weit größer als gemeinhin angenommen. Überdurchschnittlich häufig finden sich Minderheitsregierungen nicht in Ländern mit instabilen, sondern mit *stabilen* Regierungen, woraus *Strom* schließt: „we can safely reject the hypothesis that minority governments are symptoms of political instability“ (*Strom* 1990, S. 63). Schließlich ist auch die Performanz von Minderheitsregierungen besser als gemeinhin befürchtet. Auch wenn zwischen verschiedenen Varianten von Minderheitsregierungen differenziert werden muss, so können diese doch nicht aufgrund ihrer schlechteren Leistung verworfen werden (vgl. *Strom* 1990, S. 130). Aus all dem folgerte *Strom*, dass Mehrheitskoalitionen nur von jenen Parteien bevorzugt werden sollten, die stark ämterorientiert sind; für Parteien, bei denen die Politikziele im Vordergrund stehen (policy-seeking) oder die das Abschneiden bei Wahlen im Blick haben (vote-seeking), können Minderheitsregierungen die attraktivere Alternative sein (vgl. *Strom* 1990, S. 130).

Aus diesen empirischen Befunden kann geschlossen werden, dass Minderheitsregierungen eine stabile und leistungsfähige Alternative zu Mehrheitsregierungen sein können – und diese Alternative wird in einer Reihe von westlichen Demokratien auch häufig genutzt, in skandinavischen Ländern wie Dänemark und Norwegen gelten sie sogar „als Normalfall“ (*Jahn* 2002). Es gibt also keinen Grund, sie prinzipiell als Regierungsoption auszuschließen. Dies umso weniger, da die Fragmentierung in den europäischen Parteiensystemen zunimmt und die politischen Räume, in denen sich die politischen Parteien bewegen müssen, komplexer werden (vgl. *Kriesi et al.* 2008, 2012). Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die etablierten politischen „Lager“ nicht mehr in der Lage sind, politische Mehrheiten zu gewinnen. Gerade in solchen „imperfect“ two party or two block systems“ (*Strom* 1990, S. 238) bieten Minderheitsregierungen zusätzliche Möglichkeiten zum Machtwechsel und zur Bildung stabiler und handlungsfähiger Regierungen.

Aus der Tatsache, dass Minderheitsregierungen im Allgemeinen erstaunlich stabil und leistungsfähig sind, ergibt sich freilich noch nicht, dass sie das überall und unter allen Umständen sind. Wie im Fall von Koalitionsregierungen gibt es auch bei Minderheitsregierungen erhebliche Unterschiede zwischen Ländern und es ist keineswegs gesagt, dass sich die überwiegend positiven Erfahrungen der skandinavischen Länder so ohne weiteres auf Deutschland übertragen lassen. Dies gilt umso mehr, als Erfahrungen mit Minderheitsregierungen auf Bundesebene in der Bundesrepublik Deutschland bislang fehlen. Die kurzen Phasen, in denen Bundesregierungen ohne Mehrheit waren – 1966, 1972 und 1982 – waren Übergangsphasen und erlauben keine Schlüsse auf die Funktionsbedingungen von Minderheitsregierungen in Deutschland. Nicht von ungefähr wurde Deutschland in der vergleichenden Studie von *Strom* nicht berücksichtigt. Auch der allergrößte Teil der Minderheitsregierungen auf Landesebene fällt in die Kategorie der Übergangsregierungen. Nur in wenigen Fällen sind Minderheitsregierungen nach einer Wahl ins Amt gewählt worden (Schleswig-Holstein 1951, Niedersachsen 1976, Berlin 1981 und 2001, Hessen 1984, Mecklenburg-Vorpommern 1994 und 1998, Nordrhein-Westfalen 2010); und nur im Fall der beiden Minderheitsregierungen von Sachsen-Anhalt (1994-2002) konnten Regierungen ohne eigene Mehrheit eine vollständige Amtsperiode absolvieren (vgl. *Thomas* 2003; *Klecha* 2013).

Vor diesem Hintergrund möchte ich im Folgenden die Befunde der vergleichenden Regierungs- und Koalitionsforschung nutzen, um Anhaltspunkte zu den Funktionsbedin-

gungen von Minderheitsregierungen in Deutschland zu gewinnen.<sup>1</sup> Dabei werde ich vor allem drei Bündel von Faktoren überprüfen: (a) die institutionellen Bedingungen der Wahl und Abwahl von Regierungen; (b) die politischen und institutionellen Kosten und Nutzen des Regierens für die politischen Parteien; und (c) die politischen Bedingungen politischer Mehrheitsfindung. Ich werde argumentieren, dass Minderheitsregierungen auch in Deutschland eine Alternative zu Großen Koalitionen sein können. Eine solche Regierungsform wäre nicht nur für beide großen Parteien – die CDU wie auch für die SPD – attraktiv, um die bekannten Nachteile Großer Koalitionen zu vermeiden; sie wäre auch für das politische System in Deutschland besser als eine dauerhafte Formalisierung des „grand coalition state“ (*Schmidt* 1996).

### III.

Bei der Analyse von Minderheitsregierungen ist es zunächst einmal sinnvoll, zwischen Übergangsregierungen und intendierten Minderheitsregierungen zu unterscheiden. Erstere entstehen durch den Zerfall von Koalitionen, den Austritt von Abgeordneten aus Regierungsparteien, oder als provisorische Vorstufen zur Bildung formeller Koalitionen nach einer Wahl. Diese Varianten sind zum Verständnis der Funktionsweise von Minderheitsregierungen wenig ergiebig, auf sie werde ich im Weiteren nicht mehr eingehen. Minderheitsregierungen im engeren Sinne sind solche, in denen die Bildung einer Regierung ohne eigene parlamentarische Mehrheit auch angestrebt wurde, und hierbei werden üblicherweise zwei Varianten unterschieden: (a) Minderheitsregierungen mit fester parlamentarischer Unterstützung und (b) frei ausgehandelte Minderheitsregierungen. Die erste Variante bezeichnet *Strom* (1990, S. 94-96) als „formal minority government“, die zweite als „substantive minority government“. In ähnlicher Weise unterscheidet *Schütt-Wetschky* (1987, S. 105) zwischen „parlamentarisch gestützten“ und „tolerierten“ Minderheitsregierungen. Ein Beispiel für erstere sind die sozialdemokratischen Minderheitsregierungen in Schweden, die mit der Unterstützung der radikalen Linken (Kommunisten, Linkspartei) rechnen konnten. Dem lag ein gering fragmentiertes Parteiensystem mit zwei festgefühten politischen Lagern zugrunde, das von einer einzigen Konfliktklinie (der sozioökonomischen) geprägt war. Koalitionen zwischen den politischen Lagern waren ausgeschlossen, die hegemoniale sozialdemokratische Partei erhielt aber nicht immer eine eigene parlamentarische Mehrheit. Die radikale linke Partei galt aber auch nicht als koalitionsfähig, so dass Mehrheitsregierungen (ob als Einparteienregierungen oder als Koalitionsregierungen) zumeist nicht zustande kamen. In solchen Fällen ist die verlässliche, mitunter auch vertraglich formalisierte Unterstützung einer Minderheitsregierung eine naheliegende Option. Solche Minderheitsregierungen sind aber weder die Regel, noch sind sie besonders erfolgreich (vgl. *Strom* 1990, S. 238). Gerade weil sie von der Unterstützung einer einzigen Partei mit oftmals extremen Positionen abhängen, ist ihr Bestand vielfach prekär. Die jüngst gescheiterte Minderheitskoalition in den Niederlanden, die auf der Unterstützung der rechtspopulistischen Freiheitspartei basierte, ist ein Beispiel hierfür.

Allerdings ist dies nicht die einzig denkbare Variante von absichtsvoll gebildeten Minderheitsregierungen. Minderheitsregierungen können auch unter ganz anderen – und theoretisch interessanteren – Bedingungen zustande kommen, nämlich dann, wenn die Parteien sich nicht fest zur Unterstützung verpflichten, sondern diese fallweise aushan-

deln und erteilen. Beispielfhaft hierfür sind die Minderheitskoalitionen in Dänemark (vgl. *Damgaard 2000; Jahn 2002*). Dieser Form der Minderheitsregierung werde ich im Folgenden besondere Beachtung schenken, da dies die wahrscheinlichste Form einer CDU/CSU-Minderheitsregierung in Deutschland wäre.

1. Als wichtigste Erfolgsbedingung für Minderheitsregierungen gelten die *institutionellen Bedingungen der Wahl und Abwahl von Regierungen*, insbesondere die Art der Investitur. Im Kern geht es darum, ob und in welchem Umfang eine Regierung von einer Parlamentsmehrheit in ihrem Bestand und ihrem Handeln abhängig ist. In der einschlägigen Literatur spielt in diesem Zusammenhang die Unterscheidung zwischen „positivem“ und „negativem“ Parlamentarismus (*Bergmann 1993*) eine zentrale Rolle. Zugespitzt formuliert wird argumentiert, dass Minderheitsregierungen dann wahrscheinlicher werden, wenn eine Regierung kein positives Votum des Parlaments benötigt, um ins Amt zu kommen. Die Unterscheidung zwischen positivem und negativem Parlamentarismus bringt die zugrunde liegende Problematik allerdings nur unvollständig zum Ausdruck. Dies wird deutlich erkennbar, wenn man zwei Dimensionen unterscheidet: die Bedingungen der Investitur von Regierungen und die Möglichkeiten der Abwahl. Bei der ersten Dimension ist entscheidend, ob eine Regierung ein positives Votum des Parlaments benötigt, um ins Amt zu kommen. Die Alternative hierzu wäre die Ernennung durch das Staatsoberhaupt (sei es ein Präsident, sei es ein Monarch) oder den Parlamentspräsidenten (wie in Schweden), was offensichtlich eine günstige Bedingung für die Bildung von Minderheitsregierungen ist. Relevante Modifikationen wären zum einen die Mehrheitserfordernisse bei der Wahl (relative bzw. absolute Mehrheit) und informelle Konventionen, die verlangen, dass ein Vertrauensvotum des Parlaments eingeholt werden muss, auch wenn formal keine Investitur durch das Parlament erforderlich ist.

In der Bundesrepublik liegen die institutionellen Hürden bekanntlich besonders hoch, da eine Minderheitsregierung erst dann gebildet werden kann, wenn bei der Kanzlerwahl zwei Mal keine absolute Mehrheit des Bundestages zustande gekommen ist und es dann im Ermessen des Bundespräsidenten liegt, ob er einen im dritten Wahlgang mit relativer Mehrheit gewählten Kanzler ernennt (vgl. Art. 63 GG). Eine Minderheitsregierung ist im deutschen Regierungssystem offensichtlich nur als Ausnahme, als *ultimo ratio*, vorgesehen – aber sie ist nicht prinzipiell ausgeschlossen.

Bei der zweiten Merkmalsdimension geht es um die Abwahl von Regierungen. Auch hier reicht die Bandbreite von einfachen Parlamentsmehrheiten ohne gleichzeitige Neuwahl einer Regierung bis hin zu absoluten (oder gar qualifizierten) Mehrheiten bei gleichzeitiger „positiver“ Neuwahl einer Regierung. Die Weimarer Reichsverfassung stand für ersteres, das Grundgesetz mit seinem konstruktiven Misstrauensvotum steht für letzteres. Die Konstellationen, die sich aus der Kombination dieser beiden Merkmalsdimensionen ergeben, sind in der folgenden Vierfelder-Tafel dargestellt:

Tabelle 1: Institutionelle Bedingungen der Bildung von Minderheitsregierungen

Abwahl Wahl	leicht	schwer
leicht	skandinavische Minderheitsregierungen	sehr günstige Bedingungen
schwer	sehr ungünstige Bedingungen	Bundesrepublik Deutschland

Minderheitsregierungen finden offensichtlich dann besonders günstige Bedingungen vor, wenn sie leicht gebildet, aber nur schwer wieder aus dem Amt entfernt werden können. Die skandinavischen Länder repräsentieren nicht diesen Idealfall, sondern eine andere Konstellation: sie kommen leicht ins Amt, können im Prinzip aber auch relativ leicht wieder abgewählt werden. Ihre Stabilität und Arbeitsfähigkeit lässt sich durch diese institutionellen Faktoren alleine also nicht erklären. Minderheitsregierungen können allerdings durch weitere institutionelle Faktoren gestützt werden. Hierzu zählt beispielsweise die Möglichkeit des Regierungschefs, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen anzuberaumen, was von der Regierung als Disziplinierungsinstrument gegenüber dem Parlament genutzt werden kann. Ein solches Auflösungsrecht besteht in Dänemark, wo es allerdings als wenig wirksam gilt (vgl. *Damgaard* 2000).

Der Blick auf die denkbaren Merkmalskonstellationen zeigt auch, dass in der Bundesrepublik Deutschland keine besonders ungünstigen institutionellen Bedingungen gegeben sind. Hier wird es Minderheitsregierungen zwar besonders schwer gemacht, ins Amt zu kommen, es ist zugleich aber auch besonders schwer, sie wieder aus dem Amt zu entfernen. Und auch in Deutschland besitzt der Kanzler einer Minderheitsregierung mit der Vertrauensfrage (Art. 68 GG) eine zusätzliche institutionelle Autoritätsreserve, um in wichtigen politischen Sachfragen politische Unterstützung für seine Politik zu erzwingen.

2. Bei der Bildung von Minderheitsregierungen spielen aber offensichtlich nicht nur institutionelle Faktoren eine Rolle, sondern auch die *Kosten-Nutzen-Kalküle politischer Parteien*. Dabei sind insbesondere drei Aspekte von Bedeutung, die mit den in der Koalitionstheorie bekannten Konzepten des „vote-seeking“, des „office-seeking“ und des „policy-seeking“ korrespondieren: (a) die politischen Kosten des Regierens, (b) die politischen Vorteile einer Regierungsbeteiligung und (c) der Einfluss auf politische Entscheidungen in der Opposition.

2.1. Die Beteiligung an einer Regierung bringt für politische Parteien bekanntlich nicht nur Vorteile, sondern kann auch mit gravierenden politischen Nachteilen verbunden sein. Generell wurde festgestellt, dass Regierungsparteien in der Regel mit Stimmverlusten bei den nächsten Wahlen zu rechnen haben. In Koalitionsregierungen ist dieser „incumbency effect“ besonders groß (vgl. *Strom* 1990, S. 125) und die beteiligten Parteien müssen zudem damit rechnen, dass er ganz unterschiedlich auf die beteiligten Parteien verteilt sein kann. Dies mussten die Koalitionspartner von CDU/CSU in den letzten beiden Merkel-Regierungen schmerzhaft erfahren (vgl. *Bytzek* 2013). Für kleinere Parteien mit extremen Positionen könnten diese Stimmenverluste besonders groß und die Folgen besonders gravierend sein. Denn mit einer Regierungsbeteiligung ist eine Partei gezwungen, die kollektive Verantwortung für alle politischen Entscheidungen einer Regierung zu übernehmen –

nicht nur für jene, die mit den eigenen Zielsetzungen vereinbar sind. Die Zustimmung zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr war für eine pazifistische Partei wie die Grünen in der rot-grünen Koalition alles andere als leicht, und das gleiche würde für die Linkspartei im Fall von Kürzungen in den Sozialhaushalten gelten. Am größten dürften die politischen Kosten des Regierens für populistische Parteien mit ihren Anti-Establishment-Attitüden sein. In all diesen Fällen kann es für eine Partei durchaus rational sein, sich nicht an einer Regierung zu beteiligen, um die eigene Identität zu sichern. Das wird auch daran erkennbar, dass der wichtigste Grund für das Scheitern von Koalitionsregierungen auf Länderebene in Deutschland politische Grundsatzkonflikte waren, in denen die politische Identität eines der Koalitionspartner gefährdet schien (vgl. *Sturm* 2013, S. 251). In solchen Fällen lassen sich Stimm- und Identitätsverluste von Parteien auch nicht durch die potentiellen Gewinne einer Regierungsbeteiligung kompensieren. In einer solchen Perspektive ist die dauerhafte oder punktuelle Unterstützung einer Minderheitsregierung eine identitätsschonende Form der parlamentarischen Zusammenarbeit, mit der drohende Stimmverluste begrenzt werden können. Die Bildung einer Minderheitsregierung ist aber auch für die jeweilige Regierungspartei von Vorteil, da der „incumbency effect“ bei diesem Regierungstyp am geringsten ausfällt (vgl. *Strom* 1990, S. 124).

2.2. Wie groß sind demgegenüber die Vorteile der Regierungsbeteiligung? Auch wenn dies im Einzelfall schwer fällt, ist es sinnvoll, in diesem Zusammenhang zwischen dem Zugang zu politischen Ämtern und den damit verbundenen Ressourcen (Informationen, administrative Unterstützung), d.h. der Amtsmacht einerseits, und dem Einfluss auf Politikinhalt andererseits, zu unterscheiden. Zu den „Amtsgewinnen“ einer Regierungsbeteiligung zählen (a) die individuellen Aufstiegsmöglichkeiten des Führungspersonals der beteiligten Parteien, aber auch (b) die darüber hinausgehende Besetzung von politischen Ämtern mit den damit verbundenen Patronagemöglichkeiten, und (c) die mit der Besetzung von Regierungsämtern verbundenen politischen Gestaltungsmöglichkeiten. Die Bedeutung von Ämtergewinnen und Patronagemöglichkeiten variiert offensichtlich zwischen Ländern aufgrund der Größe von Regierungen und des Einflusses politischer Parteien auf die Ämterbesetzung. Entsprechend können auch die Anreize von politischen Parteien zur Regierungsbeteiligung variieren. In Schweden beispielsweise sind Ministerien klein und ihre Kompetenzen im Vergleich zu nachgeordneten Behörden gering. Der Anreiz zur Besetzung solcher Ämter ist also eher schwach. In Deutschland dagegen sind diese Anreize zweifellos sehr groß, da hier die politischen Parteien inzwischen ein Quasi-Monopol bei der Besetzung öffentlicher Ämter und von Leitungspositionen in der Verwaltung besitzen. Folglich haben lange Perioden, in denen eine Partei die Regierung alleine oder maßgeblich bildete, sich immer auch auf die Besetzung von öffentlichen Ämtern außerhalb der Regierung und die Personalrekrutierung in der Verwaltung ausgewirkt. In Bundesländern mit langen Perioden von Einparteienregierungen zeigt sich dies besonders deutlich. Mit einer Regierungsbeteiligung können politische Parteien aber auch Zugang zu wichtigen Ressourcen gewinnen, um ihre politische Gestaltungsmacht zu vergrößern. Hier ist die administrative Unterstützung bei der Gesetzgebungsarbeit von besonderer Bedeutung. Wenn, wie dies in Deutschland der Fall ist, Gesetze vor allem in der Ministerialverwaltung ausgearbeitet werden, dann ist der Zugang zur Ministerialverwaltung und die Unterstützung durch diese Verwaltung ein nicht zu unterschätzender Gewinn bei einer Regierungsbeteiligung. Kurz gesagt: Wenn Parteien bei der Regierungsbildung „office-seeking“ betreiben, dann kann es um weit mehr gehen als um „Dienstwagen und

Pöstchen“ und in Deutschland sind diese potentiellen Gewinne im Vergleich zu den skandinavischen Ländern relativ groß.

2.3. Die andere Frage ist natürlich, welchen Einfluss man mit der Besetzung von Ministerien auf die Regierungspolitik hat. *Strom* (1990, S. 42) bezeichnet dies als „policy influence differential“, womit der Einflussunterschied zwischen Regierung und Opposition bei der Politikgestaltung gemeint ist. Dieser Einflussunterschied kann zwischen Ländern erheblich variieren. Er hängt (a) von den formellen und informellen Entscheidungsverfahren in der Regierung ab und (b) von der Bedeutung der Regierung für die Politikgestaltung. Wo die Regierung nach dem Einstimmigkeitsprinzip entscheidet, wie nach gängiger Verfassungsinterpretation in Österreich, oder der Regierungschef keine Richtlinienkompetenz gegenüber den Mitgliedern seiner Regierung besitzt, dort ist die Bedeutung von Ministerämtern offensichtlich groß; und sie nimmt noch zu, wenn das Kabinett tatsächlich die wichtigste Entscheidungsinstanz ist (wie in Belgien) und Entscheidungen nicht in informellen Gremien der Regierungsparteien getroffen werden (wie in den Koalitionsausschüssen in Deutschland). Wenn die wichtigsten politischen Entscheidungen jedoch außerhalb der Regierung getroffen werden, dann sind die Anreize zur Übernahme von Regierungsämtern und der damit verbundenen Kosten weit geringer. In den skandinavischen Ländern spielen in diesem Zusammenhang die Parlamentsausschüsse bekanntlich eine große Rolle, über die die im Parlament vertretenen Parteien eine erhebliche politische Gestaltungsmacht besitzen, auch wenn sie nicht an der Regierung beteiligt sind. In Deutschland spielen der Bundesrat und die föderalen Verhandlungssysteme eine ähnliche Rolle. Auch sie sorgen dafür, dass die Gestaltungsmacht einer Bundesregierung begrenzt ist und sie eröffnen politischen Parteien wirkungsvolle Alternativen zur Einflussnahme auf die Regierungspolitik. Insbesondere im Fall von gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat schrumpft die „Einflussdifferenz“ von Regierungsparteien erheblich – und diese Konstellation wäre im Herbst 2013 in Deutschland gegeben gewesen.

Kurz gesagt: Die drei kritischen Variablen „votes“ (Verlust von Wählerstimmen), „offices“ (Nutzen von Regierungsämtern) und „policies“ (Einfluss auf Regierungspolitiken) können in Koalitionsregierungen sehr unterschiedlich ausgeprägt sein und folglich können auch die Kosten-Nutzen-Kalküle politischer Parteien zur Beteiligung an solchen Regierungen sehr unterschiedlich ausfallen. In den skandinavischen Ländern sind die positiven Anreize zur Übernahme von Regierungsämtern sehr viel geringer als dies in Deutschland der Fall ist. Aber auch in Deutschland hätte es im Herbst 2013 für die SPD durchaus gute Gründe gegeben, eine Regierungsbeteiligung abzulehnen. Sie hat sich durch die Regierungsbeteiligung nicht nur der Gefahr ausgesetzt, bei der nächsten Wahl auf Bundesebene wieder wie 2009 überproportional viele Stimmen zu verlieren, sie könnte als Regierungspartei im Bund bei den kommenden Landtagswahlen auch von den negativen „Nebenwahl“-Effekten betroffen sein und so ihre strategisch wichtige Position im Bundesrat verlieren. Hinzu kommt, dass die politischen Kosten des Regierens in den kommenden Jahren hoch sein dürften, wenn die finanziellen Kosten der Euro-Rettung und der Energiewende für die Bürger erkennbar und spürbar werden, und die „Schuldenbremse“ zu greifen beginnt. Und schließlich besitzt die SPD aufgrund der derzeitigen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat über einen starken Hebel, um von außen Einfluss auf die Regierungspolitik zu nehmen.

3. Das dritte Bündel von Faktoren betrifft die *politischen Bedingungen der Mehrheitsfindung*. Im Kern geht es hier um die Frage, wie leicht es einer Minderheitsregierung fällt, Mehrheiten in parlamentarischen Abstimmungen zu gewinnen. Hierbei spielen mehrere

politische und institutionelle Aspekte eine Rolle: (a) die Bedeutung parlamentarischer Mehrheiten, (b) die effektiven Mehrheitserfordernisse, (c) die Struktur des Parteiensystems und (d) die Bedeutung von Verhandlungssystemen in einem politischen System. Zunächst einmal ist zu berücksichtigen, dass die Handlungsfähigkeit von Regierungen nicht unbedingt von parlamentarischen Mehrheiten bei der Gesetzgebung abhängt. In Ländern, in denen Regierungen durch den Erlass von Dekreten einen großen Handlungsspielraum besitzen, wie dies in Italien und Frankreich der Fall ist, relativiert sich die Bedeutung parlamentarischer Mehrheiten. Hinzu kommt, dass die Mehrheitserfordernisse selbst unterschiedlich ausgestaltet sein können. Nicht immer benötigen Regierungen eine absolute Mehrheit der Stimmen im Parlament, deren Fehlen gemeinhin als Definitionsmerkmal von Minderheitsregierungen genommen wird. Das effektive Mehrheitserfordernis kann niedriger sein, es kann aber auch, wie in Deutschland bei verfassungsändernden Gesetzen, erheblich größer sein. In Deutschland ist der „effective decision point“ in der Gesetzgebung des Bundes zudem stark abhängig von den Mitwirkungsrechten des Bundesrates und den Mehrheitskonstellationen in Bundesrat und Bundestag. Im ungünstigsten, aber gar nicht seltenen Fall kann das effektive Mehrheitserfordernis so groß sein, dass auch normale Mehrheitskoalitionen damit überfordert sind. Der dritte Faktor betrifft die effektiven Chancen einer Minderheitsregierung, bei anderen Parteien Unterstützung für ihre Politik zu finden. Dies ist insbesondere bei frei ausgehandelten Minderheitsregierungen von entscheidender Bedeutung und hierbei kommt es vor allem auf die Struktur des jeweiligen Parteiensystems und die Positionierung der Parteien im politischen Raum an. Die Bildung von Minderheitsregierungen setzt voraus, dass entweder die politische Mitte des ideologischen Spektrums besetzt ist oder die Distanzen zwischen Parteien nicht unüberbrückbar sind. Wo diese Bedingungen nicht gegeben sind, wo die „Macht des Medians“ (Ganghof et al. 2012, S. 888) schwach ist, dort sinken die Chancen von Minderheitsregierungen, bei anderen Parteien Unterstützung zu finden, drastisch. Bei der Bundestagswahl 2013 (wie auch schon bei den vorausgegangenen Wahlen) waren die ideologischen Distanzen zwischen CDU, SPD und Grünen – aller Wahlkampfrhetorik zum Trotz – in wichtigen Politikfeldern relativ gering, so dass die politischen Kosten einer parlamentarischen Mehrheitsbildung auch für eine Minderheitsregierung sich in einem erträglichen Rahmen gehalten hätten. Hinzu kommen schließlich als letzter Faktor die Kosten einer Einigung mit anderen Akteuren außerhalb der Regierung. Diese Kosten sinken, wenn Regierungen auf etablierte Verhandlungssysteme in einem politischen System zurückgreifen können und wenn sie in einer konsensorientierten politischen Kultur agieren. In konsensorientierten politischen Kulturen sind die Chancen, Mehrheiten auch jenseits der eigenen Regierung zu finden, sehr viel größer als in majoritär-konfrontativen politischen Systemen. In diesem Zusammenhang spielt auch die Beziehung zwischen der elektoral-parlamentarischen Arena und anderen politischen Arenen wie der föderalen Arena oder der Verbändearena eine wichtige Rolle. Wenn diese Arenen eng gekoppelt sind und föderale Institutionen oder kooperative Verbände einen wichtigen Beitrag zur Konsensbildung leisten, verbessert das die Chancen von Minderheitsregierungen zur Beschaffung von parlamentarischen Mehrheiten in Verhandlungen erheblich.

In Deutschland sind die politischen und institutionellen Bedingungen der Mehrheitsfindung für Minderheitsregierungen keineswegs ungünstig. Sie müssen sich bei der Durchsetzung ihrer politischen Ziele zwar in hohem Maße auf die parlamentarische Gesetzgebung stützen und benötigen hierfür häufig sehr große effektive Mehrheiten; die Struktur des Parteiensystems und die Positionierung der meisten Parteien im politischen

Raum bieten prinzipiell aber günstige Bedingungen für eine solche Mehrheitsfindung, und eine Minderheitsregierung könnte sich bei der Mehrheitssuche zudem auf gut etablierte und durchaus leistungsfähige Verhandlungssysteme stützen.

#### IV.

In der Zusammenschau zeigt sich, dass es sich bei Minderheitsregierungen keineswegs um defekte Formen des Regierens von minderer Qualität handelt. Die Bildung und Funktionsweise von Minderheitsregierungen folgt vielmehr einer eigenen Logik, die auf zahlreichen, in der Politikwissenschaft gut bekannten politischen und institutionellen Bedingungen basiert. Die institutionellen Bedingungen der Wahl und Abwahl von Regierungen spielen hierbei zwar eine wichtige Rolle, sie sind aber keineswegs ausreichend und ausschlaggebend. Wenn man die verschiedenen Bedingungsfaktoren vergleichend analysiert, dann wird deutlich erkennbar, dass Minderheitsregierungen in skandinavischen Ländern wie Dänemark, Norwegen und Schweden eine naheliegende und attraktive Alternative zu Mehrheitskoalitionen darstellen. In Deutschland sind nicht alle diese Bedingungen in gleicher Weise gegeben, die vergleichende Analyse hat aber insgesamt gezeigt, dass im Herbst 2013 für die Bildung einer Minderheitsregierung durchaus günstige Bedingungen vorlagen. Das gilt insbesondere für jene Variante, die in der Koalitionsforschung bislang weniger Beachtung gefunden hat: die Bildung von Minderheitsregierungen ohne feste Unterstützung. Dies scheint auf den ersten Blick die riskanteste Variante zu sein, aber das ist meines Erachtens eine Fehleinschätzung. Denn eine solche Regierung hätte zwar das Handicap, dass sie über keine feste Unterstützung verfügt, sie hätte aber den Vorteil, dass sie sich die Unterstützung für ihre politischen Vorhaben fallweise von unterschiedlichen Oppositionsparteien beschaffen kann. Sie wäre bei ihren politischen Projekten also nicht von der Unterstützung einer einzigen Partei abhängig. Im Kern könnte sich daraus ein Regime von *variablen politischen Sachkoalitionen* ergeben, in dem sich eine Regierung „flexibel und inklusiv“ (Ganghof et al. 2012) ihre parlamentarischen Mehrheiten suchen. Dies entspräche jenen „issue-specific coalitions“ (Strom 1990, S. 105ff.), wie sie in Dänemark zu finden sind, und ich möchte behaupten, dass das eine der deutschen „Verhandlungsdemokratie“ durchaus angemessene Regierungsform wäre. Ich würde sogar vermuten, dass durch eine solche Regierung der variablen politischen Sachkoalitionen einige der Funktionsprobleme der deutschen Verhandlungsdemokratie, die aus den Rigiditäten starrer politischer Koalitionsformationen und inkompatibler Regelsysteme resultieren (Lehmbruch 2000, 2003; Scharpf 2009), verringert werden können.

Damit eine solche Form der Minderheitsregierung funktionieren kann, müssen meines Erachtens neben den bereits genannten politischen und institutionellen Bedingungen allerdings noch mehrere begünstigende Voraussetzungen gegeben sein: (a) die Regierungspartei muss über eine sehr starke parlamentarische Position verfügen, so dass der Aufwand zur Beschaffung fehlender Stimmen nicht zu groß ist; (b) die Oppositionsparteien müssen prinzipiell die Aussicht bieten, die fehlenden Stimmen bei entsprechenden politischen Übereinstimmungen zu liefern; (c) es müssen politische Arenen verfügbar sein, in denen eine solche politische Unterstützung effektiv organisiert und die maßgeblichen politischen Parteien zusammengebracht werden; (d) es müssen positive Erfahrungen mit solchen variablen Sachkoalitionen vorhanden sein; und (e) die Strategiefähigkeit der politischen Akteure muss groß sein.

In Deutschland waren im Herbst 2013 die meisten dieser Bedingungen gegeben. CDU und CSU fehlten nur wenige Stimmen zur Mehrheit im Bundestag; zwei der drei Oppositionsparteien, die SPD und die Grünen, haben substantielle programmatische Schnittmengen mit CDU/CSU, so dass Einigungen in zentralen politischen Sachfragen prinzipiell möglich sind; und mit dem Bundesrat und dem föderalen Verhandlungssystem (einschließlich des Vermittlungsausschusses) steht ein erprobtes und gut institutionalisiertes Verhandlungssystem zu Verfügung, um Sachkoalitionen zu organisieren, mit dem die Akteure in der Vergangenheit auch durchaus positive Erfahrungen gemacht haben. Dies verlangt allerdings von den beteiligten politischen Akteuren ein hohes Maß an Strategiefähigkeit, und das Scheitern der rot-grünen Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen hat gezeigt, dass diese Strategiefähigkeit nur bedingt gegeben ist (vgl. *Ganghof et al.* 2012; *Uhlmann* 2012; *Klecha* 2013).

Alles in allem sind die politischen und institutionellen Voraussetzungen für die Bildung von funktionierenden Minderheitsregierungen in Deutschland aber durchaus günstig. Eine politisch-institutionelle Analyse der Voraussetzungen und Funktionsbedingungen von Minderheitsregierungen zeigt, dass hier die Hürden für die Bildung solcher Regierungen im Vergleich zu den skandinavischen Ländern zwar höher liegen und die Anreize zu ihrer Bildung für die Parteien geringer sind. Aber die wichtigsten politischen und institutionellen Voraussetzungen für eine Mehrheitsbildung sind gegeben. Aus alledem folgt, dass Minderheitsregierungen auch in Deutschland eine durchaus attraktive Alternative zur Bildung von Mehrheitskoalitionen sein können. Dies gilt insbesondere für Große Koalitionen und „komplexe“ (*Klecha* 2011) Dreiparteienkoalitionen. Stark formalisierte (Große) Koalitionen, wie sie im Herbst 2013 in Deutschland gebildet wurden, sind ihnen nicht unbedingt vorzuziehen. Aus der Koalitionsforschung wissen wir: „Highly formalized coalitions and membership-consistent coalitions are most likely to be formed by parties that have weak bargaining power and that value office highly relative to policy“ (*Strom* 1990, S. 238). Im Vergleich hierzu wäre die *Option einer Minderheitsregierung als Regierung der variablen Sachkoalitionen* in Deutschland eine attraktive und auch realisierbare Alternative. Zumindest aus der Perspektive der vergleichenden Regierungs- und Koalitionsforschung war die Bildung einer Großen Koalition im Herbst 2013 nicht alternativlos und sie wird es wohl auch künftig in Deutschland nicht sein.

## Anmerkung

- 1 Einen vorzüglichen Überblick über Theorie und Empirie von Koalitionsregierungen in Westeuropa liefern die beiden Bände von *Müller/ Strom* (2000) und *Müller et al.* (2008); zum Vergleich von Koalitionsregierungen vgl. auch *Laver/ Budge* (1992), *Kropp et al.* (2002) und *Decker/ Jesse* (2013); ein konziser Überblick über Koalitionstheorien findet sich bei *Müller* (2004).

## Literatur

- Bytzek, Evelyn*, 2013: Wer profitiert von Großen Koalitionen? Öffentliche Wahrnehmung und Wirklichkeit. In: *Frank Decker/Eckhard Jesse* (Hrsg.), *Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013*. Baden-Baden: Nomos, S. 437-455.
- Damgaard, Eric* 2000: The Life and Death of Government Coalitions. In: *Wolfgang C. Müller/Kaare Strom* (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, S. 231-263.

- Decker, Frank/Eckhard Jesse* (Hrsg.), 2013: Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Baden-Baden: Nomos.
- Egle, Christoph/ Reimut Zohlnhöfer* (Hrsg.), 2010: Die zweite Große Koalition: eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009. Wiesbaden: VS Verlag.
- Ganghof, Steffen/Christian Stecker/Sebastian Eppner/Katja Heeß*, 2012: Flexible und inklusive Mehrheiten? Eine Analyse der Gesetzgebung der Minderheitsregierung in NRW. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 43(4), S. 887-900.
- Jahn, Detlef*, 2002: Koalitionen in Dänemark und Norwegen: Minderheitsregierungen als Normalfall. In: *Sabine Kropp u.a.* (Hrsg.), Koalitionen in West- und Osteuropa. Opladen: Leske + Budrich, S. 219-248.
- Klecha, Stephan*, 2011: Komplexe Koalitionen: Welchen Nutzen bringen sie den Parteien? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 42(2), S. 334-346.
- Klecha, Stephan*, 2013: Eine Alternative zu förmlichen Koalitionen? Minderheitsregierungen auf dem Prüfstand. In: *Frank Decker/Eckhard Jesse* (Hrsg.), Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Baden-Baden: Nomos, S. 279-298.
- Kriesi, Hanspeter/Edgar Grande/Romain Lachat/Martin Dolezal/Simon Bornschier/Timotheus Frey*, 2008: West European Politics in the Age of Globalization. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kriesi, Hanspeter/Edgar Grande/Martin Dolezal/Marc Helbling/Domonic Höglinger/Swen Hutter/Bruno Wüest* 2012: Political Conflict in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kropp, Sabine/Suzanne S. Schüttemeyer/Roland Sturm* (Hrsg.), 2002: Koalitionen in West- und Osteuropa. Opladen: Leske + Budrich.
- Laver, M.J./Ian Budge* (Hrsg.), (1992): Party Policy and Government Coalitions. New York: St. Martin's Press.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000. Parteienwettbewerb im Bundesstaat. 3. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2003: Verhandlungsdemokratie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Müller, Wolfgang C.* (2004): Koalitionstheorien. In: *Ludger Helms/Uwe Jun* (Hrsg.), Politische Theorie und Regierungslehre. Frankfurt a.M.: Campus, 2004, S. 267-301.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm* (Hrsg.), 2000: Coalition Governments in Western Europe. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm/Thorbjörn Bergmann* (Hrsg.), 2008: Cabinets and Coalition Bargaining. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W.*, 2009: Föderalismusreform. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schattschneider, E.E.*, 1960: The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America. Hindsdale, IL: Dryden Press.
- Schmidt, Manfred G.*, 1996: Germany: The Grand Coalition State. In: *Josep M. Colomer* (Hrsg.), Political Institutions in Europe. London: Routledge, 62-98
- Strom, Kaare*, 1990: Minority Government and Majority Rule. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomas, Sven*, 2003: Regierungspraxis von Minderheitsregierungen am Beispiel des „Magdeburger Modells“. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Uhlmann, Thomas*, 2012: Minderheitsregierungen auf Länderebene in Deutschland – Eine Fallstudie anhand der rot-grünen Regierung in Nordrhein-Westfalen. Unveröffentlichte Bachelorarbeit, Universität München.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Edgar Grande, Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, Oettingenstr. 67, 80538 München  
E-Mail: grande@lrz.uni-muenchen.de