

Minderheitsregierungen

Eine empirisch-analytische Untersuchung zur Flexibilisierung der
Mehrheitsbildung auf Landesebene in Deutschland

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades

Dr. rer. pol.

der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Institut für Politische Wissenschaft

von

Herrn Matthias Finkemeier

Hof Louisenlund 1

24357 Güby

Heidelberg im Januar 2014

Erstgutachter: Prof. Dr. Uwe Wagschal

Zweitgutachter: Prof. em. Dr. Dr. h.c. Klaus von Beyme

Danksagung

Mit der Fertigstellung der Dissertation ist es an der Zeit, mehreren Personen für ihr Engagement und ihre Hilfe zu danken. Erwähnt sei an dieser Stelle Prof. Dr. Uwe Wagschal für die zuverlässige Betreuung und die stetige Unterstützung während jeder Phase der Dissertation. In den Gesprächen und Seminaren habe ich von den wertvollen Anregungen und Kommentaren profitiert. Prof. Dr. Klaus von Beyme spreche ich meinen Dank für die Übernahme des Koreferats und die Betreuung der Arbeit „vor Ort“ aus. Die konstruktiven Diskussionen im Heidelberger Kolloquium gaben mir stets neue Inspiration.

Einer Reihe von Kollegen und Freunden möchte ich danken für aufbauende Diskussionen, kritische Anmerkungen, Korrekturen und Hilfestellungen bei der redaktionellen Bearbeitung. Namentlich seien Felix Gmelin, Till Karmann, Martin Lenzen, Thomas Pfohl, Danijel Paric, Florian Römer und Prof. Dr. Albert Selke erwähnt.

Auch danke ich den ehemaligen Regierungschefs und Vertretern der Parteien Reinhard Höppner, Roland Koch, Norbert Römer, Heide Simonis, Henning Voscherau und Andrea Ypsilanti für ihre freundliche Bereitschaft, mir für Interviews zum jeweiligen „Fall“ zur Verfügung zu stehen. Ihre Expertise und Gewährung in praktische Einblicke aus erster Hand gaben der Arbeit den notwendigen Praxisbezug.

Besonderer Dank gilt meiner Familie, insbesondere meinen Eltern, Gerd Finkemeier und Claudia Ferger, die mich während der gesamten Promotionszeit begleitet und den notwendigen Rückhalt gegeben haben. Ihnen sei die vorliegende Arbeit gewidmet.

Güby, im Januar 2014

Matthias Finkemeier

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung: Hinführung zum Untersuchungsgegenstand und Erläuterung der Vorgehensweise.....	1
1.1 Politikwissenschaftlicher Diskurs zu Minderheitsregierungen	2
1.2. Versuchsanordnung und Auswahl passender Methoden.....	6
1.3. Abgrenzung der Fallauswahl.....	11
1.4. Aufbau und Bestandteile der Fallstudien	15
2. Minderheitsregierungen zwischen Notlösungen und Normalfall: ein empirischer Überblick.....	19
3. Begriffsklärung und definitorische Abgrenzungen.....	25
3.1. Tolerierung oder wechselnde Mehrheiten als tragfähige Alternativen einer Minderheitsregierung	25
3.2. Aufteilung der parlamentarischen „Rollen“ – Parteien zwischen Regierung, Opposition und Tolerierung	28
4. Theoretischer Rahmen: Determinanten zur Einsetzung, Mehrheitsbildung und Stabilität von Minderheitsregierungen	31
4.1. Forschungsstand zur Einsetzung, Mehrheitsbildung und Stabilität von Minderheitsregierungen	31
4.2. Das Parteiensystem als Handlungskorridor im Entscheidungsprozess	36
4.2.1. Wechselwirkungen der Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundes- und Landesebene	41
4.2.2. Einfluss der parlamentarischen Machtarithmetik auf die Mehrheitsbildung	44
4.3. Regierungsbildung zwischen informeller Parteipolitik und verfassungsrechtlichen Vorgaben	45
4.3.1. Alternativen zur Mehrheitsregierung	46
4.3.2. Positive und negative Koalitionsaussagen zur Vorbereitung des Handlungsspielraums nach Wahlen	50
4.3.3. Exkurs: Grenzen der Prognose von Regierungskonstellationen	53

4.3.4.	Interpretation des Wahlergebnisses in der Sondierungsphase – Regierungsaufträge soweit das Auge reicht	55
4.3.5.	Relevanz von Koalitionsvereinbarungen: Verhandlungsmacht, Proporz und Verbindlichkeit als Sicherheitsnetz im Regierungsalltag.....	58
4.3.6.	Funktionen des Wahlrechts zur Ermöglichung handlungsfähiger Mehrheiten..	65
4.3.7.	Ausgestaltungen der formellen Einsetzung der Regierung	69
4.3.8.	Die geschäftsführende Regierung als Hilfskonstrukt oder legitime Übergangslösung?	83
4.4.	Möglichkeiten der Abwahl der Regierung	90
4.4.1.	Konstruktivität des Misstrauensvotums in Regierungskrisen	92
4.4.2.	Eine Frage des Vertrauens zur Herstellung belastbarer Gesetzgebung.....	96
4.4.3.	Varianten der vorzeitigen Beendigung der Legislaturperiode	99
4.5.	Verabschiedung von Gesetzen: Initiativberechtigte, Mehrheitsquoten und Abstimmungsregeln	107
4.5.1.	Gesetzgebungszuständigkeiten in Deutschland – Kompetenzverluste der Länderparlamente.....	112
4.5.2.	Gefahr der Lähmung der Gesetzgebung durch Feststellung der Beschlussunfähigkeit.....	115
4.5.3.	Einspruchsrecht der Regierung zur Verzögerung des Gesetzgebungsprozesses?..	118
4.5.4.	Entscheidungsfindung im Kabinett: Schlüsselstellung des Regierungschefs ..	119
4.5.5.	Bedeutungsgehalt einer Nebensächlichkeit: Rechtliche Vorgaben zum Inkrafttreten von Gesetzen	121
4.5.6.	Konsequenzen von Abstimmungsniederlagen der Regierung als kulturelle Frage	124
4.6.	Führung, Kooperation und rechtliche Vorgaben im Bereich der Gesetzgebung	126
4.6.1.	Entwicklung vom „alten“ zum „neuen“ Dualismus.....	126
4.6.2.	Parteien zwischen Inhalten, Posten und Wählerstimmen – was befördert die Minderheitsregierung?	132

4.6.3.	Regieren ohne Mehrheit: Kooperationsbereitschaft der Opposition als Ausgangsbedingung	134
4.6.4.	Erweiterung des Themenspektrums und Ideenreichtums durch flexible Mehrheitsfindung	142
4.6.5.	Die Macht über Abstimmungsregeln – Geschäftsordnungsvorgaben mit Verzögerungspotential	147
4.6.6.	Unabhängigkeit der Abgeordneten und Flexibilität bei Abstimmungen zum Erreichen neuer Mehrheiten	149
4.6.7.	Abschaffung des Abgeordneten-Pairings zur Gewährung von Zufallsmehrheiten	154
4.6.8.	Rechtsverordnungen als Ausweg fehlender Mehrheiten.....	155
4.6.9.	Exkurs: Die Rolle des Bundesrates im deutschen Gesetzgebungsprozess – Überlagerung des „neuen“ Dualismus durch die Parteipolitik?.....	159
4.7.	Spiegelbildlichkeit der Parlamentsausschüsse – zur Relevanz gleichförmiger Mehrheiten	171
4.8.	Direktdemokratische Elemente: Ausweg aus repräsentativen Entscheidungsblockaden?	175
4.9.	Kompetenzen und Abläufe beim Machtspiel der Haushaltsaufstellung	179
4.9.1.	Funktionen und Besonderheiten des Haushaltsplans	179
4.9.2.	Flexibilität der Regierung durch Haushaltsüberschreitungen	185
4.9.3.	Entlastung der Landesregierung – formelle Leistung mit Verzögerungspotential	187
4.10.	Die Opposition zwischen effektiver Kontrolle und Mitgestaltung.....	187
4.10.1.	Gewährung von Chancengleichheit durch „Oppositionsbonus“	191
4.10.2.	Balanceakt bei der Kontrollfunktion durch Regierungs- und Oppositionsfaktionen	192
4.11.	Am Parlament vorbei – klassische Regierungsdomänen ohne Mehrheitssuche..	194
4.12.	Spielregeln der Geschäftsordnung mit „Quasi-Verfassungsrang“	201
4.13.	Rede- und Gegenrede im Parlament: Zur Bevorzugung von Regierung und Regierungsfaktionen	202

4.14. Übersicht optimaler Kriterien für die Einsetzung, Mehrheitsbildung und Stabilität von Minderheitsregierungen	205
--	-----

5. Empirische Einzelanalysen: Minderheitsregierungen in den deutschen Bundesländern

215

5.1. Das Patt im Saarland: Weiterregieren statt koalieren – zur Nutzung verfassungsrechtlicher Schlupflöcher der immerwährenden Regierung.....	215
5.1.1. Debatte zum rechtlichen Status der „immerwährenden“ Regierung.....	219
5.1.2. Beginn der Tolerierung durch „Umschwung“ der FDP.....	221
5.1.3. Illusion einer Abstimmungsmacht: Stimmführerschaft im Bundesrat zur Sicherung sozial-liberaler Mehrheitsverhältnisse	225
5.1.4. Vertrauensfrage statt Wiederwahl: Öffentliche Abstimmung als Sicherheitsgarantie?	226
5.2. Der Fall Niedersachsen: Regieren zwischen offener Koalitionsmehrheit, geheimen Abweichlern und dem Lernprozess der Kooperation.....	228
5.2.1. Ein Gewählter und ein geschäftsführender Ministerpräsident: Niedersachsens ungewünschte Doppelspitze.....	230
5.2.2. Haltung der Parteien nach der Wahl Albrechts zur Zusammenarbeit im Parlament.....	233
5.2.3. Beginn der Koalition durch „Umschwung“ der FDP.....	238
5.3. Berlin: Regieren als Minderheit durch Aushebelung der Fraktionsdisziplin.....	243
5.4. Hessische Verhältnisse I: Der lange Weg von der „Ausschließeritis“ über lose und feste Bündnisse zwischen SPD und Grünen	252
5.4.1. Rücktritt und Sondierungen nach der Wahl vom September 1982.....	254
5.4.2. Zusammenarbeit im Parlament während der geschäftsführenden Regierung in der 10. Legislaturperiode.....	256
5.4.3. Wahlergebnis und Machtarithmetik nach der vorgezogenen Wahl im September 1983	258
5.4.4. Tolerierung durch die Grünen ab 06/1984	261
5.4.5. Beginn der Mehrheitskoalition von SPD und Grünen	264

5.5. Der Fall Hamburg: Mehrheitskoalition unter anderem Namen – Unterschiede eines Modellversuchs	267
5.5.1. Debatte zur Einsetzung der Regierung durch Rücktritt	272
5.5.2. Bereitschaft zur überparteilichen Zusammenarbeit im Parlament	273
5.6. Sachsen-Anhalts Magdeburger Modell zwischen Konfrontation und heimlicher Kooperation	275
5.6.1. Bildung der Minderheitsregierung – Einsetzung durch Enthaltung	282
5.6.2. Prozedurale Vereinbarungen und Abfolge der Entscheidungsprozesse	283
5.6.3. Die Rolle der PDS zwischen heimlicher Regierungspartei und kooperativer Opposition	287
5.7. Runde zwei in Sachsen-Anhalt: Formalisierung des Duldungsmodells und der Abbau konfrontativer Hürden	290
5.8. Ende vor dem Anfang in Schleswig-Holstein: Zum Einfluss geheimer Abweichler und den Grenzen der Übertragbarkeit des skandinavischen Minderheitsparlamentarismus	298
5.8.1. Unnötiger Abgang nach vier Wahlgängen? Zur Legitimität einer geschäftsführenden Regierung trotz ausgebliebener Wiederwahl	305
5.8.2. Scheitern der Minderheitsregierung und Bildung der Großen Koalition	308
5.9. Hessische Verhältnisse II: Stillstand in Zeiten konservativer Regierung, linker Mehrheit und der Relativierung von Wahlversprechen	309
5.9.1. Erster Anlauf: Sondierungen zwischen allen und jedem außer und mit der Linkspartei	316
5.9.2. Verkümmern der geschäftsführenden Regierung zum Ausführungsorgan der gesetzgebenden Mehrheitsopposition?	317
5.9.3. SPD und Grüne auf dem Weg in eine Minderheitsregierung - Prozedurale Vereinbarungen und Scheitern	320
5.9.4. Aus Fehlern lernen – Auswege aus „Hessischen Verhältnissen“	323
5.10. Aufleben des Parlamentarismus in Nordrhein-Westfalen: Vorzüge der Regierungsübernahme gegenüber eines oppositionellen Politikwechsels	325
5.10.1. Sondierungsmarathon in Zeiten komplexer Machtarithmetik	328

5.10.2. Mehrheitsbildung mit der Opposition: Zufallsmehrheiten und „Verzocken“ ..	335
5.11. Zusammenfassung der Ergebnisse und vergleichende Analyse	341
6. Ausblick: Minderheitsregierungen – Chance und Risiko	349
6.1. Die Länder als Testfall für den Bund? Möglichkeiten einer ebenenübergreifenden Übertragbarkeit.....	351
6.2. Minderheitsregierungen als „Kooperationsregierung“ zur Aufwertung der Parlamentsarbeit	354
7. Anhangverzeichnis	355
8. Literaturverzeichnis.....	425

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Minderheitsregierungen in Deutschland	5
Tabelle 2: Originäre Minderheitsregierungen in Deutschland	15
Tabelle 3: Types of Government since 1867	22
Tabelle 4: Koalitionstreue bei der Bildung von Landesregierungen, 1949-2004	43
Tabelle 5: Vorschriften zur Einsetzung der Regierung in der Europäischen Union	71
Tabelle 6: Parlament und Regierung in den deutschen Bundesländern: Landesverfassungs- rechtliche Regelungen	91
Tabelle 7: Landesparlamentarische Selbstaflösungen und Landesregierungen in Deutschland seit 1946 (Stand Juni 2005)	101
Tabelle 8: Gesamtdauer der Gesetzgebung nach Phasen	130
Tabelle 9: Quoren für das Zustandekommen eines Volksbegehrens	176
Tabelle 10: Mehrheitsquoren bei Volksentscheiden	177
Tabelle 11: Optimale Bedingungen für die Einsetzung, Mehrheitsbildung und Stabilität von Minderheitsregierungen	213
Tabelle 12: Parlamentsaktivitäten im Saarländischen Landtag von der 6.-8. Wahlperiode...	225
Tabelle 13: Parlamentsaktivitäten des Niedersächsischen Landtags zwischen der 7.-9. Wahlperiode	242
Tabelle 14: Parlamentsaktivitäten des Berliner Abgeordnetenhauses zwischen der 8.-10. Wahlperiode	251
Tabelle 15: Parlamentsaktivitäten des Hessischen Landtags zwischen der 9.-12. Wahlperiode	266
Tabelle 16: Parlamentsaktivitäten des Landtags von Sachsen-Anhalt zwischen der 1.-4. Wahlperiode	296
Tabelle 17: Unterstützung der Landesregierung und Status quo-Verschiebung	338

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Durchschnittliche Dauer der Gesetzgebung über Zeit, EG und ZG	129
Abbildung 2: Zeitanteil der gesetzgeberischen Verfahrensschritte.....	130
Abbildung 3: Typologie der Exekutiv-Legislativ-Beziehungen in demokratischen Regimen	136
Abbildung 4: Ergebnis der Saarländischen Landtagswahl vom 04.05.1975.....	216
Abbildung 5: Ergebnis der Niedersächsischen Landtagswahl vom 09.06.1974	229
Abbildung 6: Ergebnis der Berliner Abgeordnetenhauswahl vom 10.05.1981	244
Abbildung 7: Ergebnis der Hessischen Landtagswahl vom 26.09.1982.....	253
Abbildung 8: Ergebnis der Hessischen Landtagswahl vom 25.09.1983	259
Abbildung 9: Ergebnis der Hamburger Bürgerschaftswahl vom 19.09.1993	269
Abbildung 10: Ergebnis der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt vom 26.06.1994	276
Abbildung 11: Die Stufen des Magdeburger Modells	285
Abbildung 12: Ergebnis der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt vom 26.04.1998	292
Abbildung 13: Ergebnis der Landtagswahl in Schleswig-Holstein vom 20.02.2005	299
Abbildung 14: Ergebnis der Hessischen Landtagswahl vom 27.01.2008.....	310
Abbildung 15: Ergebnis der Nordrhein-Westfälischen Landtagswahl vom 09.05.2010	326
Abbildung 16: Gesetzgebungsstatistik des Landtages von Nordrhein-Westfalen in der fünfzehnten Wahlperiode (9. Juni 2010 bis 14. März 2012).....	337

1. Einleitung: Hinführung zum Untersuchungsgegenstand und Erläuterung der Vorgehensweise

„Es bleibt definitiv dabei: Mit der Linkspartei wird es keine Zusammenarbeit geben – weder so noch so“ (Andrea Ypsilanti 2008).

„Nicht mit den Linken!“ Im Hessischen Landtagswahlkampf im Jahre 2008 zeigte sich die damalige Spitzenkandidatin der SPD, Andrea Ypsilanti, entschlossen, den amtierenden Ministerpräsidenten Roland Koch abzulösen, ohne eine Koalition mit der Linkspartei, die damals erstmalig in Hessen zur Landtagswahl antrat, einzugehen. Auch jede andere Form der Zusammenarbeit, etwa das Modell einer geduldeten Minderheitsregierung kam für die führende Wahlkämpferin der SPD nicht infrage. Nach der Landtagswahl, die keine Mehrheit für eines der beiden „Lager“ aus CDU/ FDP und SPD/ Grünen hervorbrachte, erklärte Ypsilanti vor der gespannten Öffentlichkeit, eines der Wahlversprechen, nämlich nicht mit der Linkspartei zusammenarbeiten und sich nicht von der Linken wählen zu lassen, nicht halten zu können. Die aufkommende Empörung war groß, weniger aufgrund des Modells einer Minderheitsregierung, das schon mehrfach auf Landesebene getestet worden war. Die Öffentlichkeit war vielmehr aufgrund des offenen Wortbruchs der SPD echauffiert, wodurch die Umfragewerte der Partei drastisch zurückgingen und die nach einem Jahr vorgezogene Neuwahl eine Mehrheit für den amtierenden Ministerpräsidenten, Roland Koch, hervorbrachte. Bereits im Jahre 2005 konnte in Schleswig-Holstein die erste angestrebte „originäre“ Minderheitsregierung in Westdeutschland aufgrund eines „Abweichlers“ in den Reihen der Koalition aus SPD und Grünen nicht ins Amt gewählt werden. In der Folge scheiterte auch die rot-grüne Bundesregierung, die nach einer Reihe verlorener Landtagswahlen durch die Vertrauensfrage Neuwahlen herbeiführte. In Schleswig-Holstein wurde eine Große Koalition unter CDU-Führung gebildet, in der sich die SPD mit der Rolle des Juniorpartners begnügen musste.

Durch beide Ereignisse galten Minderheitsregierungen für das deutsche Regierungssystem nicht mehr als tragfähig und waren regelrecht in Verruf geraten. Allerdings war die Regierungsbildung in beiden Fällen nicht an der Regierungsform eines Minderheitenkabinetts, sondern an innerparteilichen Schwierigkeiten der SPD gescheitert, was in der öffentlichen Analyse allzu häufig verwischt wird. So trat etwa der damalige schleswig-holsteinische Wirt-

schaftsminister Bernd Rohwer nicht aus Kritik am Modell einer tolerierten Minderheitsregierung zurück, sondern aufgrund einer inhaltlichen Präferenz für eine Große Koalition (vgl. Böhmer/Langenu 2005). Auch der Andrea Ypsilanti vorgeworfene Wortbruch bezog sich nicht auf das Eingehen einer Minderheitsregierung, sondern auf eine zuvor ausgeschlossene Zusammenarbeit mit der Linkspartei.

Das Thema der Minderheitsregierung erfuhr durch die damaligen Ereignisse eine bis dahin unerreichte Aktualität. Während in der Europäischen Union ein beträchtlicher Teil der Regierungen über keine Mehrheit im Parlament verfügt und das linke Lager ohne Bedenken zusammenarbeitet, kommen solche Gedankenspiele in Deutschland einem buchstäblichen Tabubruch gleich. In der Bundesrepublik verbinden sich Minderheitsregierungen „im politischen Bewusstsein der meisten Bundesbürger mit Krise und Instabilität“ (Pragal 2005) und haben „keine positiv besetzte Tradition“ (Hein 2001). Auf Bundesebene wurde eine solche Möglichkeit bislang nicht ernsthaft in Erwägung gezogen, sondern aufgrund starker Ressentiments geradezu „tabuisiert“ (Strohmeier 2009, 260). Dies gibt Anlass zu der Frage, wieso eine Regierungsform in Europa und anderswo gang und gäbe ist und von der deutschen Öffentlichkeit mehrheitlich abgelehnt und als handlungsunfähig bewertet wird. Als sich bei der Hessischen SPD unter Führung Andrea Ypsilantis eine Minderheitsregierung abzeichnete, entstand das Promotionsvorhaben, ebendiesen Themenkomplex durch die Analyse bisheriger Versuche auf Landesebene zu untersuchen und mögliche Schlussfolgerungen für den Bund, sowie weitere parlamentarische Demokratien, ziehen zu können. Eine möglicherweise durch bestehende Vorurteile vorhandene Ablehnung von Minderheitsregierungen – etwa durch die Vermischung von Parteienkonstellationen und Regierungsform – soll durch eine differenzierte Analyse abgebaut und in einem an sachlichen Maßstäben orientierten Diskurs überprüft werden.

1.1 Politikwissenschaftlicher Diskurs zu Minderheitsregierungen

Im politikwissenschaftlichen Diskurs werden Minderheitsregierungen zumeist skeptisch gesehen (Preker/Haas 2012, 453). Diese werden häufig mit Faktoren wie einer konfliktreichen politischen Kultur, politischer Instabilität, Staatskrisen, politischer Polarisierung und einem stark fragmentierten Parteiensystem in Verbindung gebracht und tragen den Charakter einer „Übergangskonstellation“ (Korte/Florack/Grunden 2006, 104 zitiert nach: Klecha 2010, 17): „Minority governments are often ‚crisis‘ governments, coming to power when no majority can

be found“ (Taylor/Herman 1971, 31). Klaus von Beyme sah in Minderheitsregierungen ein „unerwünschtes Krisensymptom“, da jedes parlamentarische System auf dem Gedanken der Mehrheit basiert (von Beyme 1970, 566 ff.). Peter Tettinger spricht gar von einer „Pervertierung des parlamentarischen Regierungssystems“ (Tettinger 2002, 816 zitiert nach: Klecha 2010, 55). Gleichwohl kann nicht jede Minderheitsregierung als „antiparlamentarisch“ bezeichnet werden (von Beyme 1999, 479). Nach dem zweiten Weltkrieg konnten diese „von dem Ruch des Verstoßes gegen die parlamentarischen Mehrheitsregeln befreit“ werden und gelten seither als „zulässig“ (ebd., 471). Sie können somit nicht mehr nur als „Zeichen der Krise und des Regimewechsels“ gesehen, sondern „emotionslos analysiert und nicht mehr theoretisch diskriminiert“ werden (ebd., 475). Gerhard Lehbruch konstatiert allerdings, „dass eine Regierung nur dann handlungsfähig sein kann, wenn sie sich auf die Beteiligung einer parlamentarischen Mehrheit stützen kann, (...) [da] der Umkehrschluss nicht gilt“ (Lehbruch 1999 zitiert nach: Thomas 2007, 108). Frank Decker sieht Minderheitsregierungen zudem als „Ausweg aus der Koalitionsproblematik“ (Decker 2007, 32) in schwierigen Regierungsbildungsprozessen. Dennoch wird diese Regierungsform den Ruf als „zulässige Ausnahme eines parlamentarischen Systems“ (Klecha 2010, 17) nicht los. Dies hängt damit zusammen, dass sowohl die Konstruktion des Regierungssystems als auch die politische Praxis für Minderheitsregierungen mit „besonderen Restriktionen“ verbunden sind (Thomas 2003b, 792 f.).

„Minimum Winning and undersized coalitions [...] are more susceptible to inflation and unemployment than are oversized coalitions.“ (Robertson 1983, 939 zitiert nach: Jäckle 2010, 303).

Laut Klaus von Beyme kann eine Minderheitsregierung trotz ihrer größeren Homogenität gegenüber Koalitionsregierungen leicht handlungsunfähig werden und „keine größeren politischen Aufgaben lösen“, so dass eine lange Periode dieser Regierungsform zu „politischem Immobilismus“ führt (von Beyme 1999, 479). Von einer „Regierung im Wartestand“ kann allerdings kaum die Rede sein, da es primär darum geht, dass Regierungen ihre Politik durchsetzen können, während die Art der Mehrheit nur von zweitrangiger Bedeutung ist (Green-Pedersen 2001, 17; Renzsch/Schieren 1997, 392). So sind die Befunde hinsichtlich der Effektivität von Minderheitsregierungen vielfältig und unterscheiden sich teilweise erheblich. Von Beyme (1985, 327) und Bogdanor (1993, 373 – KS) konstatierten, dass Minderheitsregierungen nicht zwangsläufig weniger effizient sind als „majority governments“, während

Robertson (1985, 687) Minderheitskoalitionen generell als wenig effektiv ansieht. Nach Kaare Strøm (1990) sind ebensolche Konstellationen im Hinblick auf die Staatstätigkeit generell ineffektiv, während Roubini und Sachs (1989) behaupten, dass diese in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation vergleichsweise große Haushaltsdefizite hinterlassen.

Noch im Jahre 2005 hatten Minderheitsregierungen nach Wolfgang C. Müller „für Deutschland keine Bedeutung“ (Müller 2005, 79). So kam diese Regierungsform auf Bundesebene allenfalls nach dem Scheitern einer Regierung für eine kurze Übergangszeit zustande und wurde ansonsten tabuisiert (Probst 2010, 178). Minderheitskabinette traten stets nur als geschäftsführende Regierungen nach einem Koalitionsbruch auf. Ein „echter“ Minderheitskanzler etwa nach einer gescheiterten Vertrauensfrage oder einer schwierigen Mehrheitsbildung wurde bislang noch nicht ins Amt gebracht (vgl. Döring 2005, 135). Auf Landesebene wurden Koalitionen bis in die 1960er Jahre „nicht nur aus der Not heraus geschlossen“, sondern auch übergroße Koalitionen eingegangen, um verschiedene politische Strömungen in die Verantwortung einzubinden und die Gesellschaft in der Nachkriegszeit zu stabilisieren. So wurden zwischen 1946 und 1960 in 37 Fällen Koalitionen gebildet, obwohl eine Partei bereits über die absolute Mehrheit der Mandate verfügte (Kropp 2001, 340 ff.). Seit den 1960er Jahren wurden allerdings vermehrt ideologisch „kompakte“ Koalitionen gebildet, um „die innere Polarisierung eines Bündnisses so geringer [zu] halten und seine Stabilität besser“ zu gewährleisten (Kropp 2001, 347). Die „mehrheitsfixierte parlamentarische Demokratie“ hat in den Bundesländern nur selten Minderheitsregierungen herausgebildet, so dass sich nach der Zählweise von Klecha insgesamt 23 Minderheitsregierungen ergeben, die weniger als zehn Prozent aller Regierungen ausmachen (Klecha 2011, 29). Dem stehen seit 1965 20 Große Koalitionen und 50 Mehrheitsregierungen einer Partei gegenüber, sowie „etliche kleine Mehrheitskoalitionen zweier Parteien“ (Klecha 2010, 13). Der Anteil von Minderheitsregierungen in den Bundesländern liegt gemessen an der Zahl der Tage seit 1946 bei lediglich 3,1 Prozent (Schniewind 2008, 125 zitiert nach: Klecha 2010, 13). Frank Decker zählt für den Zeitraum von 1990 bis 2007 102 Alleinregierungen von Union oder SPD, 125 kleine und 49 Große Koalitionen, sowie sieben Minderheitsregierungen (Decker 2007, 30).

Stephan Klecha unterteilt Minderheitsregierungen in im Regelfall nur für eine kurze Zeit bestehende geschäftsführende Kabinette nach Wahlen, Minderheitsregierungen nach Koalitionsbrüchen und „originäre“ Minderheitsregierungen, die bei ihrer Einsetzung keine parlamentarische Mehrheit hatten (siehe Tabelle 1). Von letzteren wurden in der Bundesrepublik vier im Verlauf der Legislaturperiode zu Mehrheitsregierungen (Klecha 2011, 29). Dies stellt zwar eine vorzeitige Beendigung dar, sollte aber nicht als „Scheitern“ gezählt werden, da diese

nicht in Instabilität zerbrochen, sondern um einen zusätzlichen Stabilitätsfaktor erweitert wurden (vgl. Klecha 2010, 31). Von den acht „echten“ Minderheitsregierungen wurde nur das rot-grüne Kabinett in Nordrhein-Westfalen (2010 – 2012) vorzeitig beendet und nach Wahlen zu einer Mehrheitsregierung. Klechas Untersuchung aller Minderheitsregierungen in Deutschland ergibt, dass diese keine Auswirkungen auf die Höhe der Wahlbeteiligung und die Stabilität des Parteiensystems hatten und damit nicht vom „Normalfall“ abweichen (Klecha 2011, 34 f.) (siehe Anhänge A, B und C). Allerdings ist die Fallzahl zu gering und die Dauer der einzelnen Regierungen zu kurz, um diese Ergebnisse als belastbar anzusehen. Auch bleiben dabei Ereignisse wie der jeweilige Bundestrend, die Regierungsperformanz, Koalitionsaussagen und die politische Stimmung in der Bevölkerung unberücksichtigt, was die Aussagekraft weiter schmälert. Zudem lässt es sich nicht prinzipiell vorhersagen, wie sich die Unterstützung einer Minderheitsregierung auf kommende Parlamentswahlen auswirkt, da diese auch durch die politischen Dynamiken der jeweiligen Zeit und die Persönlichkeit des Regierungschefs geprägt wird (vgl. Russell 2008, 15).

Tabelle 1: Minderheitsregierungen in Deutschland

Geschäftsführende Minderheitsregierungen ¹	Minderheitsregierungen nach Koalitionsbrüchen oder Mehrheitsverlusten	Originäre Minderheitsregierungen
Schleswig-Holstein 1962	Bund 1972	Schleswig-Holstein 1951
Saarland 1975-1977	Hessen 1987	Niedersachsen 1976-1977
Hamburg 1982	Niedersachsen 1989-1990	Berlin 1981-1983
Hessen 1982-1984	Berlin 1990-1991	Hessen 1984-1985
Hamburg 1986-1987	Brandenburg 1994	Sachsen-Anhalt 1994-1998
Schleswig-Holstein 1987-1988	Hamburg 2003-2004	Sachsen-Anhalt 1998-2002
Hessen 2008-2009	Schleswig-Holstein 2009	Berlin 2001-2002
	Hamburg 2010-2011	Nordrhein-Westfalen seit 2010

Quelle: Klecha 2011, 29.

In Deutschland war der politikwissenschaftliche Diskurs bisher überwiegend auf die mehrheitsdemokratische Regierungsform gerichtet (Klecha 2010, 57). In der Koalitionsforschung stand häufig lediglich die Phase der Regierungsbildung und der Dauer im Vordergrund (Heinrich 2002, 44; Green-Pedersen 2001, 18). Aspekte wie deren Steuerungsfähigkeit sind hingegen noch ein vernachlässigtes Terrain. Zudem gehören die Parteiensysteme der Bundesländer zu den „eher wenig bearbeiteten Beschäftigungsfeldern“, da die nationalen Parteiensysteme auch bei internationalen Studien die „zentrale Bezugsgröße“ darstellen (Haas/Jun/Niedermayer 2008, 9). Dem Parteienwettbewerb auf Landesebene wurde bislang nur wenig Beachtung geschenkt (Debus 2008, 57). Insbesondere die Rolle der Opposition wurde in Zeiten von Mehrheitsregierungen kaum untersucht (vgl. Klecha 2013, 297). Durch den föderalen Charakter der Bundesrepublik ist eine Berücksichtigung der Länderebene im Hinblick auf Veränderungen im Parteiensystem für die Untersuchung notwendig (vgl. Probst 2010, 176). Genauso wie neue Koalitionen kann die Etablierung einer neuen Regierungsform im Bund zunächst durch „Modellversuche“ auf Landesebene auf ihre Tragfähigkeit hin getestet werden. Dabei können neue Verfahren und Abläufe zur Regierungs- und Mehrheitsbildung im Verhältnis zwischen Regierung und Parlament aufgezeigt werden.

1.2. Versuchsanordnung und Auswahl passender Methoden

Die für das präsidentielle Regierungssystem der Vereinigten Staaten aufgeworfene Frage „Can the Government Govern?“ (Chubb/Peterson 1989) ist auch für parlamentarische Systeme von Interesse. Die Zuordnung von Mehrheit und Minderheit stellt hierfür die „Schlüsselkategorie für die parlamentarische Arbeit“ (Klecha 2013, 279) dar. Daher stellt sich die Frage, inwiefern sich aus einer „Mehrheit als politischer Gestaltungsfaktor“ (Fikentscher 1998a) eine ebenso gestaltungsfähige Minderheit ergeben kann, was in der zentralen Fragestellung mündet:

Inwiefern führt der Minderheitsstatus einer Regierung im parlamentarischen System zu Einschränkungen ihrer politischen Handlungsfähigkeit und welche Auswirkungen hat dies auf prozedurale Verfahrensabläufe und deren Stabilität?

Dafür ist ausschlaggebend, welche Bedingungen die Einsetzung, Mehrheitsbildung und Stabilität von Minderheitsregierungen befördern oder behindern können.¹ Durch institutionelle Veränderungen kann etwa eine „institutionelle Waffengleichheit“ (Harfst/Schnapp 2003, 4) zwischen einer Mehrheits- und einer Minderheitsregierung hergestellt werden. Dies ist erforderlich, um eine etwaige verfassungsmäßige Benachteiligung von Minderheitsregierungen aufzuheben und deren Erfolgchancen Mehrheitsregierungen zumindest gleichzustellen. Erst danach kann zwischen beiden Regierungsformen gleichberechtigt nach Wahlen abgewogen werden.

„Damit wird wieder ein subjektives Element in der Beschreibung der atomaren Vorgänge hervorgehoben, denn die Meßanordnung ist ja vom Beobachter konstruiert worden; und wir müssen uns daran erinnern, daß das was wir beobachten, nicht die Natur selbst ist, sondern Natur, die unserer Art der Fragestellung ausgesetzt ist. (...) In dieser Weise erinnert uns, wie Bohr es ausgedrückt hat, die Quantentheorie daran, daß man beim Suchen nach der Harmonie im Leben niemals vergessen darf, daß wir im Schauspiel des Lebens gleichzeitig Zuschauer und Mitspielende sind.“ (Werner Heisenberg 1959, 41 f.).

In der Politikwissenschaft besteht eine jahrzehntelange Auseinandersetzung über die Wahl der „richtigen“ Methoden zur Erforschung bestimmter Sachverhalte. Nur durch eine Akzeptanz der vielfältigen Ansätze und eine Öffnung für eine Debatte, die im Sinne eines „Sowohl-als-auch“ anstelle eines „Entweder-oder“ beide Strömungen gleichermaßen würdigt, kann dies sinnvoll gelöst werden. Da nicht alle Hypothesen quantitativen empirischen Tests unterzogen werden können, gilt es, „weg von der dominanten Sorge um die Qualität der Testverfahren“ zu gelangen, da die Qualität der Untersuchungsanordnung anstelle der Objektivierbarkeit von Messmethoden der jeweiligen „Kreativität und Intuition des einzelnen Forschers entspringen soll“ (Scharpf 2000, 62 f.). Fritz Scharpf sieht dies als einen Ansatz, „der die Fragen hervorhebt, die es wert sind, beantwortet zu werden, der die Faktoren herausstellt, die wahrscheinlich ein hohes Erklärungspotential besitzen, und der uns auf die Daten hinweist, mit denen

¹ So auch Strohmeier (2009, 262) in Bezug auf die Bundesebene in Deutschland, wo er deren Bildung, Handlungsfähigkeit und Stabilität im internationalen Vergleich untersuchte.

bestimmte Erklärungen belegt oder widerlegt werden können“ (Scharpf 2000, 64). Daher bestehen in dieser Arbeit keine Präferenzen für qualitative oder quantitative Methoden, sondern es werden diejenigen angemessenen und als sinnvoll erachteten Methoden angewendet, die für die entsprechenden Fragestellungen zielführend erscheinen. Es wird durch das „Urteilsvermögen des Forschers“ eine Auswahl an Vorgehensweisen und Methoden getroffen, die nützliche Ergebnisse und Erkenntnisse zu liefern versprechen. Dies schließt auch die Bezugnahme auf quantitativ-vergleichende Modelle ein, „sofern sie inspirierend und erkenntnisfördernd sind – aber sie macht sie zu keinem obligatorischen Bestandteil“ (Bebnowski et al. 2010, 24 f.). Die jeweiligen Instrumente sollen nicht als Selbstzweck eingesetzt werden, sondern wirken „befreiend und inspirierend auf den Forscher und seine Ergebnisse“ ein. Dazu gehören „Texte, Diskurse, kulturelle Praktiken“, mittels derer sich „politische Phänomene anhand der unergründlichen Mentalitätsströme der Gesellschaft untersuchen und im historischen Längsschnitt deuten“ lassen (Bebnowski et al. 2010, 26 f.). Der Grundgedanke des Konstruktivismus kommt hierbei zum Ausdruck, keine „objektiven Wahrheiten“ durch „empirisch abgesicherte Ergebnisse“ zu erzielen, sondern „offen und aufgeweckt Erkenntnisse zu finden“ und daraus Generalisierungen, Muster, gar Strukturveränderungen abzuleiten (Walter 2010).

In der Analyse von Koalitionsbildungsprozessen stehen personenorientierte bzw. handlungstheoretische Ansätze, die informelle Abläufe und „die in ihnen verflochtenen und agierenden Politiker“ als maßgebliche Erklärungsfaktoren erachten, neben politisch-institutionalistischen Ansätzen, die die „Entwicklung des Parteiensystems sowie institutionelle und strukturelle Aspekte der Gesellschafts- und Politikordnung in den Vordergrund stellen“ (Moser-Praefcke 2005, 12).² Manfred G. Schmidt zählt zu seinem erweiterten politisch-institutionalistischen Ansatz die Machtverteilung zwischen Parteien, Regierung, Opposition und organisierten Interessen, sowie den politischen Willen und internationale Rahmenbedingungen (Schmidt 1991, 189 f.). Dabei können in Regierungsbildungsprozessen durch einen bestimmten „Politiker-Typus“ deren informelle Aktivitäten in den Vordergrund rücken, indem sie erheblichen Einfluss auf ihre jeweilige Partei nehmen und die Rolle einzelner Akteure durch einen stärker personenorientierten „erweiterten politisch institutionalistischen Ansatz“ mehr Aufmerksamkeit erlangt (vgl. zur Studie im Saarland Moser-Praefcke 2005, 14). Dabei ist eine Akteursfundierung zur Erklärung der Regierungsbildung in Mehrebenensystemen notwendig, da eine statistische Regression den Nutzen der einzelnen Akteure im Koaliti-

² vgl. ausführlich etwa Greven 1991; Schmidt 1992, 15 f. zum „erweiterten politisch institutionalistischen Ansatz“, der „Institutionen, Strukturen und Prozesse“ ins Zentrum der Untersuchung rückt, in die die Akteure jeweils eingebunden werden (Moser-Praefcke 2005, 12).

onsspiel im Hinblick auf verschiedene Optionen nicht hinreichend berücksichtigt (Pappi/Becker/Herzog 2005, 454 f.).

Der Mehrwert quantitativer Verfahren liegt in der Präzision der Herstellung von Zusammenhängen zwischen Datenreihen, die sich statistisch messen lassen. Die Ursachenerforschung bleibt allerdings häufig auf der Strecke, da die „Komplexität der Wirklichkeit“ dem Ziel möglichst „genauer“ Ergebnisse untergeordnet wird (Bebnowski et al. 2010, 10). Das konstruktivistische Verständnis steht einer generellen Erfassbarkeit durch positivistische Methoden entgegen. Die Sprache gilt hierfür als „Schlüssel zur Vergangenheit“ (ebd., 16). So liegen die Vorteile der „Mikrogeschichte“ darin, „Handlungsbedingungen, Handlungen und Deutungen der Menschen ausgehend von einzelnen Personen und ihren wechselseitigen Verflechtungen und Abhängigkeiten zu untersuchen.“ Historische Prozesse können so „die Wechselbeziehungen der kulturellen, sozialen, ökonomischen und politisch-herrschaftlichen Momente (...) als lebensgeschichtliche Zusammenhänge in den Blick“ rücken (Medick 2002 zitiert nach: Bebnowski et al. 2010, 16). Zudem ist für Reformprozesse nach Bates et al. (1998) in der Fallstudienarbeit das Programm „analytischer Erzählungen“ geeignet, um neben aggregierten Daten der Parlamentsstatistik Hinweise auf erkennbare Präferenzen und Verhaltensweisen der Akteure zu erhalten („revealed preferences and behavior“) und dadurch die Intensität eines Reformprozesses zu erläutern (Bräuninger/Ganghof 2005, 150).

Daher werden nach einem empirischen Überblick (Kapitel 2) und grundlegenden Begriffsabgrenzungen (Kapitel 3) in Kapitel 4 zunächst die im Hinblick auf die Einsetzung, Mehrheitsbildung und Stabilität von Minderheitsregierungen relevanten Aspekte in einer Übersicht des Literatur- und Theoriebestandes vorgestellt. In der Folge werden Determinanten entwickelt, die sich auf die Themenbereiche der Institutionen, der Verfassungsstrukturen, des Parteiensystems, des Machtverhältnisses zwischen Regierung und Parlament, der parlamentarischen Kooperationskultur und (informeller) Prozesse der Mehrheitsbildung erstrecken. Die jeweiligen Determinanten werden zunächst definitorisch abgegrenzt und Zusammenhänge anhand empirischer Beispiele aus anderen Ländern dargestellt. Ein besonderer Fokus liegt bei den deutschen Bundesländern, indem die relevanten (verfassungs-)rechtlichen Vorgaben und politisch-strukturelle Aspekte verdeutlicht werden. Daraus lassen sich optimale Bedingungen für Minderheitsregierungen herleiten, die am Ende des Kapitels dargelegt werden.

In Kapitel 5 werden nach den oben aufgeführten Leitlinien die bisherigen Minderheitsregierungen in Deutschland analysiert. In dieser Studie ist die Anzahl der Fälle zu begrenzt, um die Relevanz aller unabhängigen Variablen durch eine Durchführung statistischer Tests zu überprüfen (vgl. Scharpf 2000, 55). Durch Probleme bei der Messung einzelner Indikatoren

(z.B. der innerfraktionellen Geschlossenheit) durch den Mangel vergleichbarer empirischer Daten oder „zu wenig Variation in den allgemeinen institutionellen Rahmenbedingungen“ können theoretisch geleitete Fallstudien oder Systeme mit einem „Mindestmaß an Varianz“ aus methodischer Sicht die besseren Ergebnisse liefern (vgl. Saalfeld 2005, 66). Insbesondere für die Untersuchung der Institutionen und der politischen Kultur sind qualitative Vorgehensweisen geboten, da dafür weniger Fälle ausreichen und Zusammenhänge verdeutlicht werden können (vgl. Decker 2009, 452). Für eine Anwendung der vergleichenden Methode ist eine große Zahl von Variablen bei einer kleinen Zahl von Fällen geradezu charakteristisch, weshalb dieser Untersuchungsbereich durch Fallstudien erfolgt (Nohlen 2004, 1044; Obinger 2009, 234).

Da Regierungen stets „einzigartige Fälle“ (Scharpf 2000, 65 zitiert nach: Grunden 2011b, 11) darstellen, gilt es jeden Einzelfall in den zeitgeschichtlichen und akteurspezifischen Kontext zu rücken. Dabei kann die „notwendige empirische Tiefenschärfe“ nur durch Einzelfallstudien oder Vergleiche mit wenigen Fällen geleistet werden, wo das Ziel nicht in der quantitativen „Komplexitätsreduktion (...), sondern qualitative[r] Komplexitätsadäquanz“ liegt. Die Vollanalyse der Minderheitsregierungen in den Bundesländern erfolgt durch Fallstudien, die sich durch eine qualitative Herangehensweise an den Forschungsstand annähern und „strukturelle Faktoren mit Akteurshandeln (...) verknüpfen“ (Wolf 2006, 44). Es gilt eine „Diskrepanz zwischen der Allgemeingültigkeit und damit relativen Unbestimmtheiten theoretischer Konzepte und den sehr detaillierten Einzelfallstudien“ zu schließen (Heinrich 2002, 43). Eine solche Analyse stellt bewusst einen Mittelweg zwischen einer Einzelfallstudie, die nur selten zu Generalisierungen in der Lage ist und genereller Komparatistik dar, die den Spezifika der jeweiligen Untersuchungsländer meist in nur zu geringem Umfang gerecht wird (Matthes 1999, 18 f.). Durch möglichst „dichte Beschreibungen“ sollen aussagekräftige Ergebnisse erzielt werden (vgl. Matthes 1999, 18 f.; Wolf 2006, 44). Eine Rekonstruktion kausaler Wirkungszusammenhänge führt zu Generalisierungen und theoretischen Mustern, „die für die Analyse anderer Fälle ein wahrscheinlich hohes Erklärungspotential besitzen“ (Grunden 2011b, 11). Die zu gewinnenden Erkenntnisse sollen die gesamte Komplexität des Untersuchungsgegenstandes nebst Strukturen und Prozessen aufzeigen (Scharpf 2000, 61). Dabei fließen Elemente der Göttinger Schule der Parteienforschung ein, die maßgeblich durch Peter Lösche und Franz Walter geprägt wurde. Diese nähert sich durch eine qualitative und historische Herangehensweise an den Forschungsstand an, ohne dabei ins narrative und essayistische abzugleiten (Lehner/Widmaier 2002).

Um über den bisherigen Forschungsstand hinauszugelangen, müssen die Ergebnisse der jeweiligen Fallstudien miteinander verglichen werden, da „die Bildung empirischer Theorien ohne Vergleich [...] unmöglich“ ist (von Beyme 1988, 65). Schließlich sollen die Abläufe von Entscheidungsprozessen so verändert werden, dass „die Formulierung und Implementation gemeinwohlorientierter Politik“ begünstigt und die Problemlösungsfähigkeit des Interaktionssystems verbessert wird (vgl. Scharpf 2000, 85). Daher sollen systematische Erklärungen für die Einsetzung und Mehrheitsbildung von Minderheitsregierungen angeführt werden, die um „länderspezifische Charakteristika systematisiert“ (Heinrich 2002, 44) werden. Abschließend werden die Ergebnisse der Fallstudien bilanziert und Handlungsempfehlungen für das deutsche Institutionengefüge und Interaktionsmechanismen abgegeben. In einem Ausblick in Kapitel 6 werden schließlich die Erfolgsaussichten des Formats der Minderheitsregierung und dessen Rolle als Vermittler zwischen den unterschiedlichen inhaltlichen Positionen und strategischen Organisationsinteressen der Parteien dargelegt.

1.3. Abgrenzung der Fallauswahl

Bei der in dieser Arbeit zugrunde gelegten Fragestellung ist es sinnvoll, jede Wahl als unabhängiges Ereignis zu betrachten, die einen neuen Fall ergibt, da „neue Mehrheitsverhältnisse (...) veränderte Rahmenbedingungen für die Regierungsbildung definieren“ und es selbst bei einer ähnlichen Machtarithmetik zu programmatischen Veränderungen der Parteien kommen kann (Bräuninger/Debus 2008, 325). Als Datum für einen Regierungswechsel wird die Vereidigung der neuen Regierung herangezogen, da die Phase der Regierungsbildung, die insbesondere bei den Fällen des vorliegenden Untersuchungsgegenstands erhebliche Zeiträume einnehmen kann, abgeschlossen ist und die Vorgängerregierung die Geschäfte in der Regel bis zur Ernennung eines Nachfolgers weiterführt (Jäckle 2010, 44 f.). Für „immerwährende Regierungen ist die konstituierende Sitzung des Parlaments oder der Rücktritt der Vorgängerregierung maßgeblich.“³

In die Fallstudien werden alle angestrebten Minderheitsregierungen, die nicht nur für eine Übergangszeit, sondern mit der Intention einer dauerhaften Staatsleitung angelegt wurden, einbezogen. Dafür ist der jeweils politisch intendierte, nicht der verfassungsrechtlich zu diffe-

³ Immerwährende Regierungen bestehen unabhängig vom Ende der Legislaturperiode fort und bleiben auch ohne eine Wiederwahl durch das Parlament ohne Einschränkungen im Amt.

renzierende Status maßgeblich.⁴ Die Frage, ob die jeweilige Investitur mit einer absoluten oder relativen Mehrheit erfolgte, ist dafür kein maßgeblicher bzw. aussagekräftiger Indikator, da zum Beispiel eine Minderheitsregierung durch einen festen Tolerierungspartner eine absolute Mehrheit bei ihrer Einsetzung erreichen kann, während eine Mehrheitsregierung durch Abweichler bei einer geheimen Abstimmung nur mit einer relativen Mehrheit ins Amt gewählt wurde.⁵ Ein Regierungschef könnte auch mit den Stimmen einer Mehrheitskoalition ins Amt gekommen sein und nach einem Koalitionsbruch mit einer Minderheitsregierung „vollgültig“ weiteramtieren. Auf der Bundesebene gab es in allen bisherigen vier Fällen keine Intention der langfristigen Fortführung, so dass keiner der Fälle einbezogen wird (siehe Klecha 2010, 73). Zudem werden solche geschäftsführenden Regierungen einbezogen, die länger als für eine Übergangszeit im Amt waren und aufgrund einer fehlenden Mehrheit für eine Regierungsbildung oder eine Parlamentsauflösung zur Ausübung der Regierungsgeschäfte veranlasst wurden. Eine willkürliche Auswahl wie die Untersuchung der Länder mit den meisten Minderheitsregierungen würde ein nur schwaches analytisches Auswahlkriterium darstellen und wäre allenfalls aus politischen, nicht aber unter methodologischen Aspekten instruktiv (Jahn 2005, 61 ff.). Auch die von Klecha vorgenommen Unterscheidung in „geschäftsführende Regierungen mit längerer Verweildauer“ und „originäre Minderheitsregierungen“ (siehe: Klecha 2013, 283 ff.) mag aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive instruktiv erscheinen, bietet für die Fragestellung aber keine sinnvolle Analysekategorie, da darunter auch angestrebte, aber nur kurzweilige Minderheitsregierungen enthalten sind, die hinsichtlich der Veränderungen der Mehrheitsbildung und der politischen Kultur keine tragfähigen Erkenntnisse erwarten lassen. Die im folgenden aufgezeigten Fälle stellten zwar Regierungen ohne Mehrheit dar, die entweder durch eine Investitur ins Amt gewählt wurden oder geschäftsführend amtierten. Jedoch sind diese aufgrund der kurzen Amtsdauer für eine Analyse der Handlungsfähigkeit von Minderheitsregierungen ungeeignet und wurden zumeist nur für eine Übergangszeit gebildet, so dass sie kein von den Akteuren angestrebtes Bündnis darstellen:

In Berlin wurde Klaus Wowereit am 16. Juni 2001 durch ein von SPD und Grünen eingebrachtes Misstrauensvotum mit den Stimmen der PDS zum Regierenden Bürgermeister gewählt, wofür eine einfache Mehrheit genügte (Niedermayer/Stöss 2002, 245). Der Minderheitssenat gehört allerdings nicht zum Untersuchungsgegenstand, da dieser das Ziel hatte, Neuwahlen herbeizuführen und eine von Beginn an zeitlich begrenzte Koalition zu schließen

⁴ Dazu zählen auch die gescheiterten Versuche in Schleswig-Holstein 2005 und Hessen 2008, auch wenn diese bereits während des Prozesses ihrer Einsetzung scheiterten.

⁵ Für letzteres dient die sächsische Koalition aus CDU und SPD als Beispiel, die nur über eine knappe Mehrheit verfügte und dem CDU-Kandidaten Georg Milbradt lediglich eine relative Mehrheit einbrachte.

(Bräuninger/Debus 2008, 325). Die SPD selbst sah in dem Senat lediglich eine „Übergangsregierung“. Die CDU versuchte, die vorzeitige Beendigung der Legislaturperiode durch die Einigung auf einen möglichst späten Wahltermin hinauszuzögern, um einen eigens verschuldeten Finanzskandal möglichst in Vergessenheit geraten zu lassen. Da für einen Beschluss eine Zweidrittel-Mehrheit notwendig war, einigte sich das Abgeordnetenhaus letztlich auf den 21. Oktober 2001 als Wahltermin, so dass die Regierung nur wenige Monate im Amt war (Niedermayer/Stöss 2002, 245 f.). Klaus Wowereit konnte innerhalb kurzer Zeit von seinem Amtsbonus profitieren und dadurch die Empörung der Bevölkerung über eine Kooperation mit der PDS bei der Abwahl Eberhard Diepgens begrenzen (ebd., 247 f.). Auf diese Weise gelang es der SPD, sich aus der „babylonischen Gefangenschaft der CDU“ (ebd., 254) zu befreien und über den Weg einer Minderheitsregierung die Regierungsgeschäfte zu übernehmen, Neuwahlen herbeizuführen und schließlich in einer Mehrheitskoalition als stärkste Partei Akzente zu setzen.

Friedrich-Wilhelm Lübke von der CDU wurde am 25. Juni 1951 im dritten Wahlgang mit einer relativen Mehrheit zum Ministerpräsidenten von Schleswig-Holstein gewählt. Allerdings erhielt er lediglich 28 Ja- und 37 Nein-Stimmen und ist damit der bislang einzige Ministerpräsident, der mit einer mehrheitlichen Ablehnung eines Landesparlaments gewählt wurde (Klecha 2010, 196). Dies wird in Länderparlamenten häufig umgangen, indem von der Opposition ein eigener Kandidat aufgestellt wird, was anstelle einer Nein-Stimme den Namen des Gegenkandidaten und die Möglichkeit zur Enthaltung enthält und somit eine Mehrheit der Nein-Stimmen verhindert wird. Am 13. August 1951 konnte Lübke jedoch die zuvor zerbrochene Koalition mit dem BHE (Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten) wieder erneuern und so eine parlamentarische Mehrheit herstellen.

Klaus von Dohnanyi versuchte in Hamburg von 1986 bis 1987 einen geschäftsführenden SPD-Minderheitssenat gegen eine Mehrheit von CDU und Grünen zu führen, was aber scheiterte und zu Neuwahlen führte, so dass dieses Ereignis nicht in die Fallauswahl gehört.

Ebenso nicht in die Fallauswahl wird die geschäftsführende Regierung in Schleswig-Holstein zwischen dem 2. Oktober 1987 und dem 31. Mai 1988 aufgenommen. Hier blieb nach der Landtagswahl vom 13. September 1987 die CDU-Regierung im Amt, die gemeinsam mit der FDP ebenso auf 37 Sitze kam wie SPD und SSW, denen ein konstruktives Misstrauensvotum aufgrund der Patt-Situation nicht gelang. Durch den Rücktritt Uwe Barschels führte schließlich ein nicht gewählter stellvertretender Ministerpräsident die Geschäfte weiter, ohne dessen Antrag auf Neuwahlen keine Parlamentsauflösung möglich war. Dazu kam es erst nach längerem Zögern am 9. März 1988, der vom Landtag einstimmig angenommen wurde.

In der Folge wurde in die Verfassung ein Selbstauflösungsrecht des Parlaments aufgenommen, um ein solches Patt auch gegen den Willen des Regierungschefs auflösen zu können (siehe Reutter 2005, 667). Die Wahl wurde schließlich von der SPD gewonnen, so dass Björn Engholm zum Ministerpräsidenten gewählt wurde.

Im Jahre 1988 verlor der Niedersächsische Ministerpräsident, Ernst Albrecht, durch zwei Fraktionsaustritte seine parlamentarische Mehrheit. Allerdings scheiterte ein Misstrauensantrag an einem geheimen Abweichler aus der SPD-Fraktion. Daraufhin trat allerdings der kurz zuvor nachgerückte Abgeordnete Hoch aus der SPD-Fraktion aus und war bereit, die Regierung Albrecht zu dulden (Der Spiegel 1989). Formal verfügte die Regierung im Parlament daher über keine „eigene“ Mehrheit. Durch die kontinuierliche und disziplinierte Unterstützung des fraktionslosen Abgeordneten konnte aber ein faktischer Mehrheitskörper hergestellt werden, der ohne gesonderte Verhandlungen auskam. Die Bereitschaft des Abgeordneten Hoch, als „unabhängiger Abgeordneter“ (Der Spiegel 1989) das Patt zu beenden, kommt letztlich der gängigen Kooperationsbereitschaft von Abgeordneten der Regierungsfaktionen gleich, die „eigene“ Regierung zu unterstützen. Umgekehrt ist eine Regierungsmehrheit auch bei einer formalen Einstimmen-Mehrheit einer Partei oder Koalition im Hinblick auf die Gewissensentscheidung des Abgeordneten zwar formal gegeben, aber keineswegs garantiert. Die Regierung Albrecht verfügte daher über eine gestalterische Mehrheit im Parlament, die dem Status einer Mehrheitsregierung entsprach.

Nach dem Tod Franz-Josef Strauß‘ führte die bayerische Staatsregierung die Geschäfte nicht geschäftsführend, sondern uneingeschränkt fort, so dass der damalige Stellvertreter in vollem Umfang die Kompetenzen des Ministerpräsidenten übernahm. Ein Rücktritt der Staatsregierung ist gemäß der bayerischen Verfassung nur bei dem Rücktritt des Ministerpräsidenten in Art. 44 BayVerf vorgesehen. Allerdings gehen abweichende Meinungen auch von einer Rücktrittspflicht im Falle eines Todes aus, so dass die Außenvertretung des Landes auf den Landtagspräsidenten übergeht. Dies wurde von der Regierung abgelehnt, so dass der für den Zeitraum vom 3. Oktober bis 19. Oktober 1988 in Anspruch genommene Status einer Vollregierung nicht unumstritten, der kurze Übergangszeitraum für diese Arbeit aber ohnehin nicht relevant ist (vgl. Sobotta 1991, 37).

Auf Bundesebene regierte nach dem Bruch der Koalition aus CDU/CSU und FDP die Union bis zum Amtsantritt der Großen Koalition aus der Minderheit heraus weiter. Der Zeitraum blieb auf eine Übergangsphase vom 28. Oktober 1966 bis zum 30. November 1966 beschränkt. Nach dem Austritt der FDP aus der sozial-liberalen Koalition regierte die SPD bis zur Wahl von Helmut Kohl durch ein konstruktives Misstrauensvotum zwischen dem 17. Sep-

tember 1982 und dem 30. September 1982 ebenso ohne Mehrheit. In beiden Fällen war die jeweilige Nachfolgekoalition allerdings bereits informell besiegelt, so dass es sich politisch lediglich um „caretakers“, also Übergangskabinette, handelte, die für den Untersuchungsgegenstand nicht von Belang sind (vgl. Pappi/Becker/Herzog 2005, 440).

Durch die Extrahierung der verfassungsrechtlich bzw. politisch nicht in das Analyseraster passenden Fälle ergeben sich die in der Tabelle dargestellten „Originären Minderheitsregierungen in Deutschland“ (Tabelle 2). Darin werden der jeweilige Zeitraum, die Regierungsparteien, die parlamentarische Basis, sowie der Anlass zur Bildung und die Ursache der Beendigung der Minderheitsregierung aufgeführt. In jedem der Fälle konnte die Minderheitsregierung auf mehr als eine mögliche Oppositionspartei zur Mehrheitsbildung zurückgreifen und benötigte – mit Ausnahme der geschäftsführenden CDU-Regierung in Hessen von 2008 bis 2009 – jeweils nur eine Fraktion für eine einfache Gesetzgebungsmehrheit.

Tabelle 2: Originäre Minderheitsregierungen in Deutschland

Bundesland	Zeitraum	Ministerpräsident (Regierungsparteien)	Parlamentarische Basis	Anlass zur Bildung	Ursache der Beendigung
Saarland (G)	1975-1977	Franz-Josef Röder (CDU)	50,0 %	1	4
Niedersachsen	1976-1977	Ernst Albrecht (CDU)	49,7 %	2	4
Berlin	1981-1983	Richard von Weizsäcker (CDU)	49,2 %	2	4
Hessen (G)	1982-1983	Holger Börner (SPD)	44,5 %	1	5
Hessen	1983-1984	Holger Börner (SPD)	46,4 %	1	4
Hamburg	1993-1997	Henning Voscherau (SPD)	54,5 %	3	6
Sachsen-Anhalt	1994-1998	Reinhard Höppner (SPD, Grüne)	41,4 %	3	6
Sachsen-Anhalt	1998-2002	Reinhard Höppner (SPD)	40,5 %	3	6
Schleswig-Holstein	2005	Heide Simonis (SPD, Grüne)	47,8 %	3	7
Hessen	2008	Andrea Ypsilanti (SPD, Grüne)	46,4 %	3	8
Hessen (G)	2008-2009	Roland Koch (CDU)	38,2 %	1	5
Nordrhein-Westfalen	2010-2012	Hannelore Kraft (SPD, Grüne)	49,7 %	3	5

(G): Diese Länder stellen nach ihrem verfassungsrechtlichem Status geschäftsführende Regierungen dar, waren von der Intention der politischen Akteure aber als dauerhafte Minderheitsregierungen angelegt.

1| Verbleib im Amt nach Parlamentswahlen („immerwährender“ oder geschäftsführender Status); 2| Bildung einer Mehrheitsregierung unterbleibt; 3| Vereinbarter Mehrheitskörper; 4| Bildung einer Mehrheitskoalition in Legislaturperiode; 5| Vorgezogene Neuwahl des Parlaments; 6| Reguläre Parlamentswahl; 7| Wahl des Ministerpräsidenten scheitert an erforderlichem Quorum; 8| Beantragte Wahl des Ministerpräsidenten wird zurückgezogen

1.4. Aufbau und Bestandteile der Fallstudien

Die Funktionsanalyse gilt als „Königsweg“ für die Untersuchung von Länderparlamenten, die die Kategorien Repräsentation, Regierungsbildung, Regierungskontrolle und Gesetzgebung umfasst (Patzelt 2006, 109 ff.). Dabei werden Parlamente, Regierungen, Parteien und der Ge-

setzungsprozess einbezogen (Preker/Haas 2012, 455). Auf dieser inhaltlichen Grundlage werden die Fallstudien in mehrere Prozesse unterteilt:

- (1) Wahlkampfaussagen zu Koalitionen und Regierungsformaten
- (2) Wahlergebnis und Polarisierung der Parteien
- (3) Phasen der Sonderungs-, Koalitions- und Regierungsbildung
- (4) Mehrheitsbildung im Landtag und Oppositionsformierung
- (5) Untersuchung der Parlamentsaktivitäten
- (6) Analyse von Veränderungen der Gesetzesproduktion und Verordnungspraxis
- (7) Beendigung der Minderheitsregierung

Bei den Fallstudien können vor allem Primärquellen herangezogen werden. Diese sind mitunter nur in einem unausgewogenen Verhältnis vorhanden, da zu manchen Aspekten zahlreiche Zeitungsartikel zur Verfügung stehen, andere hingegen kaum öffentlich beachtet wurden. Die aus der geringen Fallzahl bisheriger Minderheitsregierungen resultierende kleine empirische Basis macht die Einbeziehung anderer Quellen erforderlich (vgl. zu diesem Vorgehen Klecha 2010, 57). Dazu zählen eine Analyse der Verfassungen der einzelnen Bundesländer, die Auswertung von Plenarprotokollen, Leitfadenterviews mit ehemaligen Regierungschefs bzw. Parteivertretern, eine Untersuchung der Koalitionsverträge und eine Analyse der Parlamentstätigkeiten.

In den Fallstudien werden für die Analyse der Koalitionsaussagen Zitate der führenden Politiker (hier: Spitzenkandidaten und Parteivorsitzende) aus den jeweils aktuellen regionalen und überregionalen Zeitungen und die Artikel der Zeitschrift für Parlamentsfragen zur entsprechenden Landtagswahl herangezogen. Bei der Untersuchung der Koalitionsverträge wird das Hauptaugenmerk auf Inhalte, Struktur und Verfahren gerichtet und darauf, inwieweit sich die Verfahrensvereinbarungen im Vergleich zu Mehrheitsregierungen geändert haben (z.B. Vereinbarungen zu wechselnden Mehrheiten und nicht koalitionsadäquatem Abstimmungsverhalten). Auch wird der Charakter der Koalitionsvereinbarung als lose Auflistung von Vereinbarungen oder einem verbindlichen Vertragscharakter aufgezeigt.

Die Kooperationsbereitschaft der Opposition lässt sich durch die Zahl der oppositionellen Gesetzesinitiativen, das Abstimmungsverhalten und den Einsatz der „Kampfinstrumente der parlamentarischen Kontrolle“ messen (von Beyme 1997, 268). Allerdings wird das Abstimmungsverhalten der Fraktionen nur selten protokolliert, so dass nur Rückschlüsse über die Initiatoren der Gesetzentwürfe gezogen werden können. Selbst bei Hammelsprüngen wird nur das Gesamtergebnis, nicht aber das individuelle Verhalten festgehalten. Im Bundestag spielt

der Stil des jeweils amtierenden Bundestagspräsidenten eine Rolle, der entweder lediglich von der Annahme eines Gesetzes spricht oder zwischen Mehrheit, großer Mehrheit und Einstimmigkeit unterscheidet (ebd., 276). Eine quantitative Analyse von namentlichen Abstimmungen würde zwar Längsschnittstudien zulassen, diese dem „historischen Entscheidungsansatz“ allerdings verwehrt bleiben (ebd., 278). Auch bei der Haushaltspolitik kann bei weiter zurückliegenden Fällen ein Großteil der Fragen nicht beantwortet werden, „da die Aufbewahrungsfrist für Akten 15 Jahre beträgt“ (vgl. zum Fall Niedersachsen: Finanzministerium Niedersachsen 2013). Daher sollen die Haltungen der Fraktionen und der Regierung zudem durch eine Analyse der Plenarprotokolle der konstituierenden Sitzung, der Wahl der Regierung und der letzten Sitzung der Minderheitsregierung unter Berücksichtigung folgender Kriterien erfolgen:

- (1) Integration der Regierung (Appelle zur Zusammenarbeit, Angebote an die Opposition etc.),
- (2) Bereitschaft der Oppositionsfraktionen zur Zusammenarbeit (Konfrontationshaltung vs. Vorschläge für Kooperation),
- (3) Darstellung der parlamentarischen Verhältnisse (Haltung von Regierung und Fraktionen zur Wahl des Ministerpräsidenten, Tolerierung der Regierung, Unterstützung von Vorhaben).

Interviews mit den jeweiligen Schlüsselakteuren (Ministerpräsidenten oder Fraktionsvorsitzende der größten Regierungspartei) als Zeitzeugengespräche führen schließlich zu vertiefenden Einblicken der jeweiligen Entscheidungsbildung und machen spezifische Konstellationen, Sachzwänge oder persönliche Motivationen deutlich.⁶ Diese orientieren sich an einem Leitfaden mit den Themen: Wahlergebnis, Führungsauftrag, Mehrheitsbildung, sowie Zukunftsfähigkeit von Minderheitsregierungen auf Landes- und Bundesebene. Ein solcher Leitfaden eignet sich dazu, „die Sichtweisen verschiedener Personen oder Personengruppen zu einem Thema zu vergleichen“ (Hussy 2008). Für die Experteninterviews werden keine konkreten Fragestellungen vorformuliert, sondern eine „dimensionale Analyse zu einzelnen Themenkomplexen, denen Nachfrage-Themen zugeordnet werden“, vorgenommen (Mayer 2009, 44). Dadurch lassen sich Problembereiche ausmachen, die thematisch in den Leitfaden integriert werden. Die „innere Logik“ und der Bedeutungsgehalt wird schließlich in der Analyse durch eine Zergliederung der Interviews herausgearbeitet und systematisiert (ebd., 48 ff.).

⁶ Die vollständigen Interview-Transkripte sind im Anhang nachzulesen.

Bisherige Studien vergleichen zwar die Reformtätigkeit in unterschiedlichen Politikfeldern, bieten zumeist aber keinen Aufschluss über die „grundsätzliche Reformfähigkeit oder den jeweiligen Reformbedarf“ (Jäckle/Bauschke 2009, 360). Hier sind die Reformfähigkeit und die Frage, ob diese durch den Minderheitsstatus einer Regierung eingeschränkt wird, interessant. Dafür kann etwa die durchschnittliche Dauer eines Gesetzgebungsprozesses bis zu dessen Verabschiedung aufschlussreich sein (vgl. Jäckle/Bauschke 2009, 376 f.). Auch der Gesetzesoutput kann zur Orientierung herangezogen werden. Allerdings muss dabei unbedingt die Verwaltungspraxis der Regierung berücksichtigt werden, um die gesamte gesetzgeberische Regelungsmasse, deren Anteile in den einzelnen Ländern durchaus variieren, zu erfassen (vgl. von Beyme 1999, 287).⁷ Die reine Anzahl am Gesetzgebungsoutput sagt noch nichts über den Erfolg der Gesetzgebung aus, der im Hinblick auf eine wünschbare geringe Bürokratie eher in einer geringen Zahl neuer Gesetze liegt.⁸ Auch die Länge eines Gesetzes kann dessen Bedeutung nur schwerlich erhöhen, zumal Regelungsbreite und –tiefe dafür ebenso relevant sind (vgl. ebd., 293 f.). Für einen systematischen Vergleich der Gesetzgebungstätigkeit der Minderheitsregierungen mit vorherigen oder nachfolgenden Mehrheitsregierungen steht häufig „keine belastbare Datenbasis zur Verfügung“ (vgl. Ganghof et al. 2012, 898). Dennoch werden soweit die Daten vorhanden sind, Rückschlüsse auf Unterschiede bei den Parlamentsaktivitäten und der Gesetzgebungstätigkeit aufgezeigt und jeweils mit der vorangegangenen und nachfolgenden Legislaturperiode verglichen. Durch diese Instrumente kann eine „rekonstruktive Beobachtung der Politik“ (Thomas 2005, 8) der jeweiligen Minderheitsregierung erreicht und einer kritischen Würdigung unterzogen werden.⁹

⁷ Änderungsanträge zu bestehenden Gesetzen drohen die Gesetzgebungsstatistik hingegen unnötig in die Höhe zu treiben, so dass etwa in Schweden der hohe Output auf die Berechnungsgrundlage zurückzuführen ist (von Beyme 1999, 294).

⁸ Daher hat zum Beispiel die hohe Zahl der Gesetze in Finnland eine jeweils eher geringe Bedeutung und ist auf die großzügige Ausstattung mit Veto-Spielern im Gesetzgebungsprozess als auf den Umfang der Regelungen zurückzuführen (von Beyme 1999, 294).

⁹ Der Policy-Outcome in Form eines inhaltlichen Vergleichs der Gesetzgebung wird nicht vorgenommen, da die Amtszeiten der meisten Minderheitsregierungen zu kurz waren und daher keine für einen Vergleich belastbaren Ergebnisse zu erwarten sind.

2. Minderheitsregierungen zwischen Notlösungen und Normalfall: ein empirischer Überblick

„There can be no doubt from such analyses that both minority and surplus majority executive coalitions are in practice as much the norm in European politics as minimal winning coalitions“ (Laver/Schofield 1990, 69).

Minderheitsregierungen kommen im internationalen Vergleich so häufig vor, „dass kaum noch von einer Abweichung von der Regel gesprochen werden kann“ (Bräuninger/Debus 2012, 182). In der Europäischen Union stellen Einparteien-Mehrheitsregierungen die Ausnahme dar, während Koalitionsregierungen den Regelfall bilden (Pappi 2004, 157; Klecha 2010, 15). Der Anteil von Minderheitsregierungen lag in der Zeit von 1945-1995 in Westeuropa bei 40 Prozent und machte im Jahre 2001 mehr als ein Drittel aller westeuropäischen Regierungen aus (Diermeier/Eraslan/Merlo 2001, 2 ff.).¹⁰ Dieser Anteil ist insbesondere in Skandinavien besonders hoch und lag in Schweden seit der Nachkriegszeit bei 70 Prozent, in Dänemark sogar bei annähernd 90 Prozent (Strohmeier 2009, 261; Diermeier/Eraslan/Merlo 2001, 2; Jahn 2002, 221 f.). Das „Regieren ohne Mehrheit“ wird in Skandinavien daher als „selbstverständliche Form des Regierens“ (Strohmeier 2009, 262) betrachtet. In Osteuropa stellen Minderheitsregierungen in keinem der Länder den vorherrschenden Regierungstypus dar und kommen vor allem durch die enorme Zersplitterung des Parteiensystems zumeist nur in Form von Minderheitskoalitionen zustande (Matthes 1999, 274 ff.). Dort bildete sich etwa in Polen im Jahre 1991 eine Minderheitsregierung unter Jan Olszewski, deren drei Parteien lediglich über ein Viertel der Parlamentssitze verfügte und trotz anfänglicher Erfolge nur sechs Monate andauerte. Eine Festigung der dort entstandenen Parteien und eine Entwicklung zu Volksparteien ist nach wie vor noch nicht endgültig vollzogen (Dieringer 2002, 256 ff.).

In parlamentarischen Regierungssystemen westlicher Demokratien werden nach einer Untersuchung von Sabine Kropp in rund 62 Prozent aller untersuchten Fälle Minderheitsregierungen oder „übergroße“ Regierungen gebildet (Kropp 1997, 378). Nach einer Untersuchung von Sebastian Jäckle kommen von 1945 bis 2006 Minderheitsregierungen in 23 Pro-

¹⁰ Im selben Zeitraum wurden zu 24 Prozent Große Koalitionen und zu 36 Prozent „normale“ Mehrheitsregierungen gebildet (Diermeier/Eraslan/Merlo 2001, 792).

zent der untersuchten Fälle vor (Jäckle 2010, 197).¹¹ In präsidentiellen Systemen können sich die jeweiligen Staatsoberhäupter nach einer Berechnung von José Antonio Cheibub in rund 40 Prozent aller Regierungen des Untersuchungszeitraums nicht auf eine Mehrheit ihrer eigenen Partei im Parlament stützen, was mit Blockaden, institutionellen Lähmungen und letztlich einer Störung der demokratischen Institutionen einhergeht (Cheibub 2002, 285, 294). Die Art der Mehrheits- und Kompromissbildung unterscheidet sich von Land zu Land und ist durch die jeweiligen institutionellen, parteipolitischen und kulturellen Besonderheiten vorgeprägt. Dazu seien im Folgenden einige Fälle exemplarisch dargelegt.

Im dänischen Minderheitsparlamentarismus kam die Mehrheitsbildung während der konservativen Regierung Paul Schlüters durch „flexible Formen des Regierens mit unterschiedlichen Partner[n]“ zustande. So kooperierte die Regierung in der Außenpolitik mit den oppositionellen Sozialdemokraten und arbeitete in der Innen- und Finanzpolitik mit den Sozialliberalen *Radikale Venstre* oder den Rechtspopulisten zusammen. Daneben wurden zahlreiche Initiativen der Opposition gegen den Willen der Regierung vom Parlament beschlossen, die diese folglich umzusetzen hatte (Jochem 2013, 601). Das aus der schwedischen Sozialstruktur hervorgegangene Parteiensystem galt bis zur Etablierung der Grünen Partei im Jahre 1988 als eines der stabilsten in der westlichen Welt und unterteilt sich in zwei unterschiedliche Blöcke („frozen party system“). Die „Left Party“, die Sozialdemokratische Partei und die Grünen bilden den sozialistischen Block gegenüber der Zentrumspartei, den Christdemokraten, den Liberalen und der Konservativen Partei als bürgerlichen Block (vgl. Jahn 2003, 106 ff.; Pesonen/Thomas 1983, 61). Die Kommunistische Partei war zwar noch nie an einer Regierung beteiligt, hatte aber mehrere Minderheitsregierungen ermöglicht, indem sie gemäß ihrem Grundsatz keine sozialdemokratische Regierung an ihrer Investitur gehindert oder an deren Ablösung mitgewirkt hatte (Bergman 2003, 193, 219).¹² In der Politikformulierung neigen die dortigen Regierungen eher dazu, einen parteiübergreifenden Konsens zu erreichen, anstatt sich auf eine der beiden Seiten zu schlagen (ebd., 192). Dennoch suchten die sozialdemokratischen Minderheitskabinette nur selten Wege einer „blockübergreifenden“ Zusammenarbeit und kooperierten in der Regel mit dem linken Block ohne eine formelle Koalition (Steffen 2006, 93). Dabei verfolgten die Sozialdemokraten das Motto des „Herrschens und Teilens“, was den überparteilichen Konsenscharakter und deren „dominante und mitunter hegemoniale

¹¹ Auch Studien zu weiter zurückliegenden Zeiträumen kommen zu ähnlichen Ergebnissen: Luebbert (1986) kam auf rund 37 Prozent Minderheitsregierungen in zwölf parlamentarischen Demokratien, während Lijphart zwischen 1945 und 1980 67 von 218 Regierungen (31 Prozent) zählte (Lijphart 1984a, zitiert nach: Thomas 2003b).

¹² Die Bereitschaft der Kommunistischen Partei, die Sozialdemokratie bedingungslos zu tolerieren, hat in den letzten Jahren allerdings nachgelassen, was unter anderem in der abnehmenden Dominanz der klassischen „Links-Rechts“-Dimension begründet liegt (Bergman 2003, 197).

Position“ hervorhebt (Jochem 2013, 598). Auch die häufige Uneinigkeit des bürgerlichen Blocks in wichtigen inhaltlichen Fragen führte zu einer Begünstigung von wechselnden „ad hoc“-Koalitionen mit einer oder mehreren der rechten Parteien (Bergman 2003, 225). Dessen Zerstrittenheit hat nicht unerheblich zur Beständigkeit sozialdemokratisch geführter Minderheitsregierungen beigetragen (Strohmeier 2009, 263 f). Das dortige im Wandel befindliche Parteiensystem nebst den steigenden Stimmenanteilen rechtspopulistischer Parteien lässt Minderheitsregierungen allerdings zunehmend unwahrscheinlicher werden, so dass Minderheitsregierungen „nicht mehr das genuine Erkennungszeichen nordischer Koalitionsdemokratien“ darstellen (Jochem 2013, 598, 617).

In Spanien sind seit dem Ende der Franco-Diktatur Einparteien-Regierungen der Regelfall, die in der Hälfte der Zeit durch kleine (regionalistische) Parteien tolerierte Minderheitsregierungen darstellten und eine hohe Stabilität aufweisen (Barrios 2003, 620; Hopkin 2005, 389).¹³ Das relativ instabile Parteiensystem steht hierbei im Gegensatz zur geringen Volatilität der Wählerschaft (Haas 2006, 450). So bildete etwa die konservative UCD zwischen 1977 und 1982 stets Minderheitsregierungen, die zunächst von einer breiten Unterstützung getragen waren und später durch „ad hoc-Absprachen“ mit kleinen Parteien zu Abstimmungsmehrheiten gelangten. Zwischen 1996 und 2000 arbeitete die konservative Regierung Aznar sogar erfolgreich mit Basken und Katalanen zusammen (Hopkin 2005, 389 f.; vgl. Decker 2004, 7). Dazu trugen auch Wahlvorschriften bei, die die Regierungsbildung in Zeiten hoher politischer Spannungen deutlich vereinfachten (Hopkin 2005, 392).

Außerhalb der EU stellen Minderheitsregierungen etwa in Kanada die bevorzugte Regierungsform in Zeiten eines „hung parliament“ dar – „a parliament in which no party has a majority in the elected chamber“ (Russell 2008, 7). Dies ist auf das Kanadische Parteiensystem zurückzuführen, das sich von einem Zwei- zu einem Multiparteiensystem entwickelt hat und dadurch zunehmend Minderheitsregierungen gebildet werden (ebd., 11 ff.) (siehe Tabelle 3).¹⁴ Auf der föderalen Ebene wurden in Kanada seit 1921 zwölf Minderheitsregierungen gebildet, die durch die jeweilige politische Dynamik ihrer Zeit und die Persönlichkeit des Premierministers geprägt wurden (ebd., 15). Bis zum Ende der 1970er Jahre galten dort Mehrheitsregierungen als „Normalfall“ und Minderheitsregierungen als „a scary aberration“ (ebd., 38). Die durchschnittliche Regierungszeit der Minderheitskabinette lag im Durchschnitt bei lediglich

¹³ Die Repräsentanz kleiner regionaler Parteien auf nationaler Ebene ist vor allem dem spanischen Wahlsystem geschuldet, wodurch diese im gesamtspanischen *Cortes* zu „Mehrheitsbeschaffern“ für Minderheitsregierungen werden (Haas 2006).

¹⁴ Seit 1935 haben „dritte Parteien“ mindestens 20 Prozent der Wählerstimmen erhalten, die durch das „first-past-the-post electoral system“ aber keine Parlamentssitze im proportionalen Verhältnis zu deren landesweiter Stärke erhalten haben (Russell 2008, 13).

20 Monaten, was Russell auf die Sicht der meisten kanadischen Politiker zurückführt, die Minderheitsregierungen als „bedauerliches Intermezzo“ („unfortunate interludes between the nirvanas of majority governments“) ansehen (ebd., 63). Kanada gilt als „Kombination von Westminster-Mehrheitsparlamentarismus und gelegentlichen Minderheitsregierungen“, was über ein äußerst kompliziertes Parteiensystem und in der Folge übermäßig viele vorzeitige Parlamentsauflösungen verfügt (von Beyme 1999, 409). Minderheitsregierungen sind zudem in Indien, Australien und auf der gliedstaatlichen Ebene Neuseelands zu finden (Tokatli 2010, 28). Dort wurden seit 1991 nur noch Koalitionsregierungen gebildet, von denen die meisten keine Mehrheit im Parlament hatten (Russell 2008, 79).

Tabelle 3: Types of Government since 1867

	1867–1917	1921–2006	TOTAL
True Majority	11	3	14
False Majority	1	12	13
Coalition	1	0	1
Minority	0	12	12
TOTAL	13	27	40

Quelle: Russell 2008, 10.

In der Zeit von 1946 bis 1990 sind etwa die Hälfte aller Regierungsaufösungen auf Wahlen zurückzuführen (171 von 348 Fälle) (von Beyme 1999, 494). Die Zahl der parlamentarischen Stürze stieg in diesem Zeitraum auf 18 von 348 bzw. ca. sieben Prozent, während der Kabinettszerfall bei über einem Viertel lag (ebd., 507). In Westeuropa sind zwischen 1945 und 1999 15,4 Prozent aller Koalitionsregierungen vorzeitig „an Gegensätzen innerhalb einzelner Koalitionsparteien“ zerbrochen (Saalfeld 2005 37 f.). Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Mehrheitsregierung für die gesamte Legislaturperiode im Amt bleibt, ist nach Saalfeld um bis zu 60 Prozent höher im Vergleich zur Minderheitsregierung (Saalfeld 2010, 518 zitiert nach: Klecha 2010, 30). Nach Peter H. Russell lässt sich hingegen keine Verbindung zwischen der Häufigkeit von Minderheitsregierungen und politischen Krisen oder Instabilität des politischen Systems herstellen. Vielmehr gehören Länder mit den meisten Minderheitsregierungen zu den stabilsten Demokratien der Welt. Allerdings weist diese Regierungsform meist eine kürzere Überlebensdauer gegenüber Mehrheitsregierungen auf (von Beyme 1999, 477). Nach Strøms Untersuchung von 15 Demokratien in den vier „postwar decades“ liegt diese bei Minderheitsregierungen im Durchschnitt bei 14 Monaten, bei Mehrheitsregierungen einer Partei hingegen bei 20 Monaten (Strøm zitiert nach: Russell 2008, 82 f.). Allerdings lässt sich dar-

aus keinesfalls ein Automatismus ableiten. So ist etwa die durchschnittliche Amtsdauer von Regierungen in Schweden deutlich höher als in Deutschland oder dem häufig von Großen Koalitionen regierten Österreich (vgl. Saalfeld 2007, 183; Bolleyer 2001, 1531; Strøm 1986, 584). Im OECD-Vergleich heben sich die skandinavischen Länder durch seltene vorgezogene Parlamentswahlen und eine übermäßige Stabilität hervor, was spezifischen „Charakteristika ihres politischen und gesellschaftlichen Systems“, insbesondere im Bereich der politischen Kultur, geschuldet ist (Jäckle 2010, 311).

In Deutschland weisen bei einer Untersuchung von Martin Flick Regierungen in Bundesländern mit fragmentierteren Parteiensystemen eine niedrigere Lebenserwartung auf (Flick 2008, 192 f.). Dort wird die Stabilität einer Minderheitsregierung durch die Regelungen des Grundgesetzes begünstigt, während dies in skandinavischen Ländern eher ungünstig ist (Strohmeier 2009, 274). Allerdings wird der geringe Einfluss der verfassungsrechtlichen Normen auch durch die durchschnittlichen Amtszeiten der Regierungschefs in den Bundesländern deutlich, die in Ländern mit ähnlich ausgestalteten verfassungsrechtlichen Regelungen wie in Berlin und Bremen mit 4,2 bzw. 11,8 Jahren unterschiedlich hoch sind, wohingegen unterschiedlich ausgestaltete Systeme ähnlich stabile Regierungen hervorbringen (Reutter 2005, 664).

3. Begriffsklärung und definitorische Abgrenzungen

3.1. Tolerierung oder wechselnde Mehrheiten als tragfähige Alternativen einer Minderheitsregierung

„Minority governments (or cabinets) are governments formed by parties that together control less than half of seats in the national legislature or, operationally, the lower house of bicameral legislatures” (Kaare Strøm 1984, 199).

Jede Regierung ist auf ein sie unterstützendes „parlamentarisches Sicherheitsnetz“ (Nannestad 2006, 66 zitiert nach: Jäckle 2010, 199) angewiesen. Eine Minderheitsregierung kann sich nur auf eine relative parlamentarische Mehrheit stützen und verfügt bei Gesetzesvorhaben über keine „eigene“ Mehrheit (Bergman 1993, 55 f.). In einer solchen Situation kontrolliert die Regierung zwar nicht die Mehrheit der Parlamentssitze, wird aber von Parteien unterstützt, die nicht an der Regierung beteiligt sind (Crombez 1996, 1). Eine Minderheitsregierung kann aus einer Partei oder aus einer Minderheitskoalition mehrerer Parteien bestehen (von Beyme 1999, 471). Dabei werden entweder mit einzelnen Nichtregierungsfraktionen Vereinbarungen über eine parlamentarische Unterstützung getroffen oder mit wechselnden Mehrheiten Gesetze verabschiedet (Jäckle 2010, 198).

„The other type of government is a minority government formed by a party that lacks a majority in the elected legislature but is able to stay in power by maintaining the confidence of the House of Commons. A minority government does this not by including members of other parties in the cabinet, but by winning support for its program from enough opposition members in the House to avoid defeat on measures of importance to it.” (Peter H. Russell 2008, 7).

Strøm unterscheidet Minderheitenkabinette in *formal minority governments*, bei denen die externe Unterstützung der Oppositionsparteien der Regierung von einem Minderheits- zu einem Mehrheitsstatus verhilft. Alle anderen „Regierungen ohne Mehrheit“ klassifiziert er als *substantive minority governemnts* (Strøm 1984, 204 f.). Eine ähnliche Aufteilung nimmt Schuett-Wetschky vor, der in *parlamentarisch gestützte* und *tolerierete* Minderheitsregierungen unterscheidet, wofür die Frage der Vereinbarung über eine kontinuierliche Sacharbeit maßgeblich ist (Schuett-Wetschky 1987, 104 ff.).

Bei einer *tolerierten* Minderheitsregierung besteht eine Mehrheit, die bereit ist, den Fortbestand der Regierung zu sichern, ohne dass ein fest vereinbarter (Mehrheits-)Entscheidungskörper besteht (Schuett-Wetschky 2004, 32). Nach dem Vorbild des „skandinavischen Modells“ können hierbei sowohl mit Tolerierungspartnern als auch mit wechselnden Mehrheiten Gesetze auf den Weg gebracht werden (Thomas 2003b, 796). Die Parteien, die die Regierung stützen, überschneiden sich dann nur teilweise mit den jeweils auszuhandelnden Gesetzgebungsmehrheiten (Bolleyer 2001, 1530). Einzig die mehrheitliche Ablehnung von Misstrauensanträgen bedeutet noch keinen Automatismus für eine kontinuierliche Zusammenarbeit etwa bei stark umkämpften Sachfragen (vgl. Schuett-Wetschky 1987, 105 f.). Überdies bringen die Stützfraktionen ihre Weigerung zum Ausdruck, eine „weitergehende Identifizierung mit der Regierungsverantwortung durch Entsendung führender Vertreter ins Kabinett einzugehen“ (ebd., 105). Für Patzelt und Schirmer gelten bloß geduldete Minderheitsregierungen daher als „Sündenfall des parlamentarischen Systems schlechthin“ (Patzelt/Schirmer 1996, 28 zitiert nach: Decker 2004, 7).

Bei einer *gestützten* Minderheitsregierung befinden sich die eigentlichen Regierungsfraktionen im Parlament zwar in der Minderheit, werden aber von „Stützfraktionen“ getragen, die nicht dem Kabinett angehören, aber den Fortbestand der Regierung zu sichern helfen und durch kontinuierliche Sacharbeit für eine in der Regel für die Dauer der Legislaturperiode angelegte Gesetzgebungsmehrheit sorgen. Die Minderheitsregierung wird damit faktisch um eine (weitere) Koalition auf Parlamentsebene erweitert („legislative coalition“), wodurch eine solche Regierung einer (Koalitions-)Mehrheitsregierung näher steht als einer bloß tolerierten Minderheitsregierung (Müller/Strøm 2000, 138; Schuett-Wetschky 2004, 32, 106; Taylor/Herman 1971, 31). Dabei wird „eine exekutive Minderheits- durch eine legislative Mehrheitskoalition im Parlament getragen“ (Klecha 2011, 31). Strøm sieht eine Regierung als „externally supported“ an, wenn über die Unterstützung vor der Regierungsbildung verhandelt wurde und das Ergebnis explizit formulierte und umfangreiche Festlegungen zu verschiedenen Themenfeldern – v.a. über die Stützung der Minderheitsregierung – enthält und in einem

Tolerierungs- oder Oppositionsvertrag festgehalten wurde (Strøm 1984, 204; Reich 2001, 31 f.). Solche „Quasi-Koalitionsmodelle“ zeichnen sich durch eine dauerhafte Kooperation zwischen der Minderheitsregierung und einem Teil der Opposition aus, was als „heimliche Mehrheitsregierung“ (Starck 2001, 157) oder „versteckte Minderheitsregierung“ (Ganghof et al. 2012, 888) gilt (Strohmeier 2009, 275). Finkelnburg spricht einer solchen Regierung den Minderheitsstatus ab, da die Abgeordneten der Stützfraktionen als „stille Teilhaber“ an der Regierungsmacht gelten und dieser jederzeit zu einer Mehrheit verhelfen können (Finkelnburg 1982, 15). Die Komplexität der Aushandlungsprozesse zwischen den Parteien steigt dabei mit der Zahl an Duldungs- bzw. Tolerierungspartnern (Laver/Schofield 1990, 147 ff. zitiert nach: Klecha 2010, 27). Für die jeweilige Tolerierungspartei stellt sich die Herausforderung, den Fortbestand der Regierung zu sichern, ohne sich „auf einen auch nur annähernd vergleichbaren Personalbestand und ein annähernd gleiches Fachkräftepotential“ wie die Regierung stützen zu können (Hein 2001, 5).

Bei dem *Ad-hoc-Koalitionen-Modell* geht die Regierung hingegen „situative bzw. einzel-fallbezogene Kooperationsverhältnisse mit unterschiedlichen Teilen der Opposition“ ein, was Parallelen zum Verhältnis zwischen Regierung und Parlament im Präsidentialismus aufweist (Strohmeier 2009, 275). Im Falle solch alternierender „Mehrheitsbeschaffer“ eröffnen sich Handlungsoptionen, die einer Mehrheitsregierung gewöhnlich nicht zur Verfügung stehen, da das Handlungsspektrum durch das gesamte Parlament und nicht nur durch die Mehrheitsfraktionen definiert wird (Pesonen/Thomas 1983, 69; Renzsch/Schieren 1997, 399): „The constitutional provision (...) allows governments to seek their support from different quarters for different issues.“ (Pesonen/Thomas 1983, 83).¹⁵ Damit wird der „Differenzierung der politischen Interessen sowie ihrer Ausdruckformen und ihre[r] Zuordnung zueinander“ Rechnung getragen (Fikentscher 1998a, 180). Diese „Entkopplung von exekutiver Machtpolitik und parlamentarischer Sachpolitik“ trägt zwar zu einer „Präsidialisierung“ des Regierungssystems bei (Strohmeier 2009, 277), ad-hoc-Mehrheiten verfügen aber über ein hohes Maß an Problemlösungspotential, da die Kooperation einzelner Koalitionspartner mit der Opposition nicht von vornherein ideologisch ausgeschlossen wird (Bolleyer 2001, 1535).

¹⁵ Dennoch kann das jeweilige Parlament nicht die gesamte Vielzahl an Meinungen in der Bevölkerung widerspiegeln, sondern wird auf die Ansichten der dort vertretenen Parteien beschränkt (Gusy 1984, 77).

3.2. Aufteilung der parlamentarischen „Rollen“ – Parteien zwischen Regierung, Opposition und Tolerierung

Unter formalen Gesichtspunkten ist eine Partei erst an einer Regierung beteiligt, wenn mindestens eine sich mit ihr identifizierende Person im Kabinett vertreten ist und deren Parlamentsfraktion die Regierung unterstützt, wann immer deren Bestehen auf dem Spiel steht (de Swaan 1970, 431). Fraktionen, die keine „Vertrauensleute“ in die Regierung entsendet haben, zählen nach Steffani „normalerweise“ zur Opposition (1991, 23). Zwar lässt sich die Beteiligung eines Ministers im Kabinett am sichersten erfassen und stellt in vergleichenden Studien mit einer hohen Zahl an Untersuchungsländern einen sinnvollen Vergleichsmaßstab dar (vgl. Jäckle 2010, 41 f.).¹⁶ Auf der anderen Seite kann eine die Regierung duldende Partei auch an einer Regierung beteiligt sein, wenn sie keine Ministerposten übernimmt bzw. materielle Regierungsverantwortung übernimmt (Caspar in: Caspar et al. 2006, 144). Dies kann etwa bei nur wenigen zu vergebenden Ministerämtern in kleinen Ländern oder einer mit nur wenigen Abgeordneten im Parlament vertretenen Partei eintreten und muss bei einer vergleichenden Studie berücksichtigt werden.

Die Opposition bilden im Umkehrschluss „Fraktionen und Mitglieder des Parlaments (...), welche nicht an der Regierung beteiligt sind“ (Kropp 1997, 377). Auch nach Carlo Schmid ist die Opposition „im technischen Sinne (...) die Gruppe des Parlaments, die an der Regierungsbildung und an der Führung der Regierungsgeschäfte nicht beteiligt ist“ (Schmid zitiert nach: Schneider 1974, 119). Zur parlamentarischen Opposition lassen sich in Deutschland nach dem Tenor der Landesverfassungen alle die Regierung nicht tragenden Teile des Landtags zurechnen.¹⁷ Dabei handelt es sich um eine „rein formaljuristische Betrachtung, die keinerlei wertende Elemente hinsichtlich der Oppositionsarbeit enthält“ (Wiegand-Hoffmeister in: Litten/Wallerath 2007, 224). Dies stellt also „keine abschließende Definition“ der parlamentarischen Opposition dar, zeigt aber einen „Regelfall“ auf (Edinger in: Grimm/Caesar 2001, 508). Eine Allparteienregierung wird damit nicht ausgeschlossen, da

¹⁶ Die Entsendung von Staatssekretären führt nicht automatisch dazu, die jeweilige Fraktion der Regierung zuzurechnen (Magen in: Pfennig/Neumann 2000, 124).

¹⁷ Siehe Art. 40 Sächs.Verf. und Art. 85b, 2 RhPfVerf, wo Fraktionen und Mitglieder des Landtags als Teile genauer beschrieben sind. In Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt bezieht sich dies lediglich auf die Fraktionen, die die Regierung nicht stützen (Art. 16a, 1 BayVerf (Fraktionen und MdL); Art. 26, 1 MVVerf; Art. 19, 2 NdsVerf; Art. 48, 1 Verf.SA).

eine solche Regelung keinen Zwang zur Opposition meint, sondern diese lediglich ermöglichen und regeln soll (Edinger in: Grimm/Caesar 2001, 509).¹⁸

„Deshalb fallen nicht nur die Fraktionen aus dem Oppositionsbegriff heraus, welche als Mehrheit im Parlament die Regierung tragen, sondern auch jene, die sie lediglich dulden, ohne in der Regierung aktiv mitzuwirken. Denn auch sie nehmen an der Regierung insofern teil, als sie in der Regel den Regierungschef mitgewählt haben oder zumindest nicht unmittelbar einen Machtwechsel anstreben und dadurch indirekt die Regierung stützen.“ (Hans-Peter Schneider 1989, 1070).

Eine „relative programmatische oder politische Entfernung zwischen potentiellen Koalitionsparteien“ kann eine Möglichkeit für eine Tolerierung bedeuten, damit beide Seiten ebendiese Distanz öffentlich machen und dennoch eine Alternative zu einer Mehrheitsregierung einer anderen politischen Ausrichtung bilden können (Hein 2001, 3). Für eine tolerierende Partei ist die Unterstützung jedenfalls viel begrenzter gegeben und leichter zu beenden als die einer formalen „Regierungspartei“ (Meitmann 1992, 52). Eine konstruktive Mitarbeit der Opposition in der Gesetzgebung stellt mitunter deren Status als Oppositionspartei infrage (Klecha 2010, 53). Lewin spricht von einer „hidden majority“, wenn der Status der zu einer Tolerierung bereiten Partei nicht eindeutig dem Regierungs- bzw. Oppositionslager zugeordnet werden kann (Lewin 1998, 204 zitiert nach: Starck 2001, 164). Ohnehin ist das Element der Regierungsbeteiligung nur schwer zu erfassen, da bei einem materiellen Regierungsverständnis im Sinne „verantwortlicher Staatsleitung“ jedes kooperative Verhalten der Opposition als „Mitregierung“ ausgelegt werden müsste (Schneider 1974, 119 f.). Danach gehören Minderheiten, die die Regierung aktiv unterstützen oder passiv dulden nicht zur parlamentarischen Opposition (ebd., 120). Für Hans-Peter Schneider bedeutet bereits die Duldung einer Minderheitsregierung, dass die Partei eine „Nichtbeteiligung“ an der Regierung aufgibt, indem sie den „Ausschluss von jeglicher Leitungsgewalt“ verneint (Schneider 1989, 1070 f. zitiert nach: Plöhn 1996, 72). Auch de Swaan sieht alle Parteien in der Regierungsverantwortung, die die

¹⁸ Die außerparlamentarische Opposition wird in den jeweiligen Bestimmungen nicht geregelt, sondern findet in den Grundrechtskatalogen (Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Freiheit und Gleichheit der Parteien etc.) des Grundgesetzes und der Landesverfassungen ihren Schutz (Edinger in: Grimm/Caesar 2001, 509).

Regierung „konsistent“ unterstützen (De Swaan 1973, 143 f. zitiert nach: Jäckle 2010, 41). Diese monokausalen Erklärungen sind für die Analyse komplexer Zusammenhänge nur wenig hilfreich. Kropp gibt daher materielle Kriterien an, die den Oppositionsbegriff über den „Zugang der Tolerierungsfraktion zur Regierung, die konsequente Verfolgung eines Machtwechsels und ... die Wahrnehmung der (...) Oppositionsaufgaben und -funktionen bestimmen sollen (Kropp 1997, 380). Zwar genügt eine „Unterstützungserklärung“ für die Regierung oder die Bereitschaft zu einer Tolerierung nicht aus, um den Status als Oppositionsfraktion zu verlieren (Magen in: Pfennig/Neumann 2000, 124). Allerdings kann die Bereitschaft von Fraktionen, die Regierung zu unterstützen, „je nach Themenlage und Opportunität wechseln“, so dass es nicht immer eindeutig nachzuvollziehen ist, „ob eine Partei die Regierung wirklich in konsistenter Weise unterstützt“ (Jäckle 2010, 41). Daher wird der Oppositionsstatus nicht direkt aufgegeben, wenn eine Fraktion „bei einzelnen Gesetzgebungsvorhaben und beim Haushalt ‚kooperiert‘“ und die Regierung damit „duldet“ oder „toleriert“, was es von einer „koalitionsähnlichen Abrede“ abzugrenzen gilt (LVG 1/96, 2 u. 7). Zwar legt eine konstruktive Mitwirkung an der politischen Gestaltung durch die Regierung eher den Status einer Regierungspartei nahe (Wiegand-Hoffmeister in: Litten/Wallerath 2007, 224 f.). Allerdings lässt sich eine Fraktion nicht eindeutig dem Regierungs- oder Oppositionslager zuordnen, wenn diese die Regierung ohne eine politische Vereinbarung dauerhaft stützt. Während eine punktuelle oder dauerhaft auf Einzelthemen bezogene Zusammenarbeit mit der Regierung nichts an der Zuordnung zur Opposition ändert, besteht bei einer „dauerhaft zugesicherten Tolerierung einer Minderheitsregierung“ keine Rechtsklarheit (ebd., 224).

4. Theoretischer Rahmen: Determinanten zur Einsetzung, Mehrheitsbildung und Stabilität von Minderheitsregierungen

Der zu den Aspekten der Einsetzung, Mehrheitsbildung und Stabilität von Minderheitsregierungen bestehende Theoriebestand und bisherige Forschungserkenntnisse werden zunächst überblicksartig dargestellt. Im weiteren Verlauf werden dafür relevante Determinanten entwickelt, woraus sich am Ende des Kapitels optimale Bedingungen für Minderheitsregierungen bilanzieren lassen.

4.1. Forschungsstand zur Einsetzung, Mehrheitsbildung und Stabilität von Minderheitsregierungen

Die Bildung von Minderheitsregierungen lässt sich nach Sebastian Jäckle nicht über klassische Koalitionstheorien bzw. den Office-Seeking-Ansatz erklären. Vielmehr spielen institutionelle Gegebenheiten, die politische Kultur und Policy-Seeking-Theorien eine Rolle, so dass sich eine „Vorrangigkeit eines grundlegenden Motivs (hier Office-Seeking) (...) innerhalb eines Rational-Choice-Modells [der Regierungsbildung] nicht begründen“ lässt (Jäckle 2010, 202, 311). Zur Erklärung von Minderheitsregierungen werden neben „harten“ Variablen wie der Verfassungsstruktur, auch „weiche“ Variablen wie die „von den historischen Prägungen der Politischen Kultur“ abhängige Verfassungspraxis, einbezogen (Decker 2009, 436). Der durchschnittliche Fraktionalisierungsgrad unter dem sich Minderheitsregierungen bilden, ist geringer als derjenige bei der Bildung von Mehrheitskoalitionen (Strøm 1984, 207). Auch Crombez führt für die Bildung von Minderheitsregierungen den jeweiligen Grad der Fraktionalisierung als erklärende Variable an, während die Polarisierung kaum von Bedeutung sei (Crombez 1996, 13 f.). Das Auftreten einer gewichtigen, nicht als koalitionsfähig erachteten Partei, ein damit möglicherweise verbundener Mehrheitsverlust der bisherigen Koalition und eine nachlassende Bereitschaft der etablierten Parteien, miteinander zu koalieren, kann ebenso zur Bildung einer Minderheitsregierung führen (Strohmeier 2009, 263; Finkelburg 1982, 6). Die Bildung von Minderheitsregierungen sieht Eberhard Schuett-Wetschky als Konsequenz gescheiterter Koalitions- oder Stützverhandlungen (Schuett-Wetschky 1987, 99 f.), während Kaare Strøm Konsequenzen rationalen Parteienverhaltens unter Wettbewerbsbedingungen

anstelle von Konfliktsituationen anführt. Politische Instabilität, Fraktionalisierung, Polarisierung und gescheiterte Regierungsbildungsversuche gelten danach nicht als ausschlaggebend (Strøm 1990, 89 f.). Die politische Kultur ist für die Bildung von Minderheitsregierungen ebenso relevant (Klecha 2010, 17). Insbesondere für Skandinavien gelten starke und zukunftsorientierte Parteien, dezentralisierte und nicht hierarchisch organisierte Parlamente mit relativ starkem Einfluss der Opposition und kompetitiven Wahlen zu den Minderheitsregierungen begünstigenden Faktoren (Strøm 1986, 599 zitiert nach: Jäckle 2010, 199). Nach Strøm kommen Minderheitsregierungen zumeist in politischen Systemen vor, in denen die jeweilige Opposition über zahlreiche Möglichkeiten verfügt, politische Inhalte mit zu beeinflussen, was im Umkehrschluss häufig erst durch „Regierungen ohne Mehrheit“ befördert wird (vgl. Strøm 1984, 213 f.).

Zudem stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen Minderheitsregierungen einer Partei wie in Spanien („single party minority“) bzw. einer Koalition wie in Schweden und dem semi-präsidentiellen Regierungssystem Polens („coalition minority“) gebildet werden. Einer der Gründe für die Bildung einer Einparteienminderheitsregierung kann in einem hohen Grad des Faktionismus wie in Frankreich liegen, der ein einheitliches Auftreten von Parteien während Koalitionsverhandlungen erschwert. Ebendiese Regierungsform ist aber auch häufig bei Parteien, die nur wenige Sitze von einer Gesetzmehrheit entfernt sind, vorzufinden („almost winning“) (vgl. Herman/Pope 1973, 196 ff.; Taylor/Laver 1973). Diese weist in mancherlei Hinsicht wie dem Zeitraum der Regierungsbildung geradezu funktionale Äquivalente zu Mehrheitsregierungen einer Partei auf (Strøm 1984, 203).

Rational-Choice-Ansätze gilt es im Hinblick auf die Bildung von Koalitionen mit neoinstitutionellen Ansätzen zu verbinden, um etwa auch Parteien und den Staatspräsidenten einzubinden, die vor etwaigen Verhandlungen ihren Einfluss geltend machen (von Beyme 1999, 460). Überdies können Institutionen die Anzahl der Koalitionsoptionen drastisch reduzieren und die Verhandlungsmacht der Parteien umverteilen (Müller 2004, 282; Strøm/Budge/Laver 1994, 323). Zu institutionellen Beschränkungen bei der Freiheit der Koalitionsbildung gehören die Regeln der Regierungsbildung, Entscheidungsverfahren innerhalb des Kabinetts und des Parlaments, Bestimmungen der Parlamentsauflösung und des Wahlsystems (Müller 2004, 282). Dabei beeinflussen die „institutionellen Bedingungen der Regierungsbildung (...) das quantitative Ergebnis der Koalitionsstudien“ (von Beyme 1999, 468). Nach Crombez wechselt die Regierung nach Wahlen von einer „surplus majority“ zu einer „minimal winning coalition“ und von letzterer zu einer Minderheitsregierung, wenn die größte Partei ihren Stimmen- bzw. Sitzanteil ausbauen kann und weiter in die Mitte des politischen Spektrums rückt.

Die Abhängigkeit einer Regierung von Unter- und Oberhaus lässt die Bildung von *oversized coalitions* wahrscheinlicher werden.¹⁹ Die Bildung solcher „surplus majorities“ lässt sich außerdem mit der Schwäche der größten Parlamentsfraktion erklären; „minimum winning coalitions“ bilden sich in einem dazwischen liegenden Fall (Crombez 1996, 2 ff.).

Die Parlamentskultur bzw. sich über die Jahre herausbildende „Konfliktmuster“ zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien sind für die Kooperationsbereitschaft und damit der Ermöglichung einer Minderheitsregierung bedeutend (Strohmeier 2009, 279). Die fehlende Bereitschaft zur Zusammenarbeit kann vor allem aus zu geringen inhaltlichen Überschneidungen und einer zu großen ideologischen Spannbreite der Parteien resultieren, so dass Parteiensysteme als „spezifische Strukturen einen äußerst großen Einfluss auf die Regierungsbildung haben“ (ebd., 263). Die Handlungsfähigkeit einer Minderheitsregierung ist somit von der jeweiligen Akteurskonstellation abhängig, bei der die Opposition im Gegensatz zu einer Mehrheitsregierung eine entscheidende Rolle spielt (ebd., 274). Die Frage, „how minority governments operate“, ist abhängig von der politischen Kultur, Tradition, institutionellen Arrangements und dem politischen Kontext (Russell 2008, 81).

Für die Untersuchung der Legalität von Minderheitsregierungen sind nach Klaus von Beyme anstelle „starrer juristischer Kriterien“ die jeweilige Gesinnung des Regierungschefs, die parlamentarische Lage und das Verhältnis zu den Parteien von Bedeutung (von Beyme 1999, 479). Bei der Analyse des Machtverhältnisses zwischen Regierung und Parlament werden als maßgebliche Dimension die relevanten Parlamentsfunktionen Wahl/ Regierungsbildung, Kontrolle, Repräsentation bzw. Artikulation und Gesetzgebung zugrunde gelegt (von Beyme 1999, 253; Patzelt 2006, 109). Lijphart führt zur Messung des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative die Regierungsstabilität als Indikator auf und unterstellt langlebigen Regierungen eine wahrscheinliche Dominanz gegenüber dem Parlament (Lijphart 1999, 129 zitiert nach: Flick 2008, 171). Mielke gibt für die Messung des Machtverhältnisses zwischen Regierung und Parlament folgende Erklärungsfaktoren an: (1) die Modalitäten der Parlamentsauflösung, (2) die Bestellung und Entlassung der Senatoren und (3) die Möglichkeit des Regierungschefs, nach einer verlorenen Landtagswahl bzw. einem Misstrauensvotum im Amt zu bleiben (Mielke 1971, 14 f. zitiert nach: Decker 2004, 5).²⁰ Ganghof (2005) betont, dass Kabinettsbildungen und –beendigungen das „strategische Anpassungsverhalten von Re-

¹⁹ Allerdings bringt eine solche „dual responsibility“ keine positiven oder negativen Auswirkungen auf die jeweilige Stabilität mit sich (vgl. Diermeier/Eraslan/Merlo 2001, 13).

²⁰ Diese Einteilung hat sich stellenweise selbst überholt, da alle Landesverfassungen etwa über ein Selbstauflösungsrecht verfügen und daher keine hinreichenden Unterscheidungen mehr getroffen werden können (vgl. Mielke 2004, 5)

gierungen, Parteien und Verbänden an das institutionelle Umfeld“ widerspiegeln (zitiert nach: Flick 2005, 172).

„Noch immer wird die Regierungsstabilität – vor allem von den Ideologen des Mehrheitswahlrechts – als Fetisch benutzt und als höchster Wert bei ihren Überlegungen zugrunde gelegt. (...) Selbst wenn man (...) eine äußere Kabinettsstabilität erreichte, kann dieser Erfolg nicht mit einer effektiven und starken Regierung gleichgesetzt werden“ (Klaus von Beyme 1999, 516).

King et al. (1990) bringen mit der Dauer einer Regierung sieben unabhängige Variablen in Verbindung. Hierzu zählen Verfahren der Einsetzung der Regierung, der Grad der Fraktionalisierung und der Polarisierung, der Mehrheitsstatus der Regierung, die Zahl der Regierungsbildungsversuche, die Anzahl an Legislaturperioden, die die Regierung bereits im Amt ist und ihr jeweiliger „caretaker status“. Für Lupia und Strøm sind für die Beendigung von Koalitionen hingegen sowohl das strategische Verhalten der Akteure, institutionelle Einschränkungen, elektorale Motivationen und externe Events relevant (vgl. Lupia/Strøm 1995, 652). Diermeier, Eraslan und Merlo (2001, 7) sehen die Überlebenswahrscheinlichkeit einer Regierung vollends in Abhängigkeit von institutionellen Faktoren wie der relativen Größe der Regierungskoalition, dem Zeithorizont bis zur nächsten Wahl, dem Zustand des politischen und ökonomischen Systems zum Zeitpunkt der Regierungsbildung und seiner Entwicklung während der Regierungszeit.

Das Wahlsystem spielt hingegen keine vorrangige Rolle bei der Stabilität einer Regierung, was sich am britischen Mehrheitswahlrecht zeigt, das zwischen 1945 und 1994 sogar kürzere Regierungszeiten hervorbrachte als das Verhältniswahlrecht in Deutschland (von Beyme 1999, 510).²¹ Eine hohe Dauer und eine steigende Zahl an Regierungsbildungsversuchen wirken sich hingegen negativ auf die Stabilität des daraus hervorgegangenen Bündnisses aus (King et al. 1990, 865 f.; Merlo 1997). Heinrich Pehle (2002, 216) sieht für die Lebenserwartung einer Minderheitsregierung das jeweilige Parteiensystem als ausschlaggebend an. Wahlen wirken sich daher auf die Regierungsstabilität weniger durch die jeweiligen Verfas-

²¹ Großbritannien kommt auf eine Regierungsdauer von 30,6 Monaten, während Deutschland 31,8 Monate aufweisen kann (von Beyme 1999, 387). Unberücksichtigt bleiben bei dieser Gegenüberstellung allerdings Regelungen der Parlamentsauflösung, wovon der britische Premier bei einer guten Umfragelage allzu gerne Gebrauch macht.

sungsbestimmungen als durch das Parteiensystem aus (von Beyme 1999, 492). Die Stabilität einer Regierung hängt danach entscheidend von der Fragmentierung und Polarisierung des Parteiensystems und damit von der „Konsensfähigkeit der im Parlament vertretenen politischen Kräfte ab“ (Kropp 1997, 379). Insbesondere die Zahl und die Größe der jeweiligen Gruppen können ein entscheidender Faktor für die Regierungsstabilität sein (von Beyme 1999, 498). Eine Pluralisierung der Parteienlandschaft bringt eine „erhöhte Gefahr einer Destabilisierung der Regierungen“ mit sich (Decker 2009, 431). Zudem gelten „die Mehrheitsbasis der Regierungen und die Zahl der Parteien in den Koalitionen“ als die „zureichendsten Gründe der Regierungsinstabilität“, so dass die Zahl der Parteien und das „Ausmaß der parlamentarischen Unterstützung“ mit der Regierungsstabilität korrelieren (von Beyme 1999, 511 f.). So weisen „Minimal-winning coalitions“ häufig eine höhere ideologische Heterogenität als Minderheitsregierungen auf, während ideologisch „verbundene“ Koalitionen bessere Überlebenschancen haben als unverbundene Regierungsbündnisse (Lewin 1998, 202; Saalfeld 2007, 187).

Bei der Betrachtung des gesamten Verfassungsgefüges fällt auf, dass hohe Hürden für die Investitur der Regierung überwiegend auch für die Abberufung der Regierung bzw. einzelner Minister gelten, was die Lebensdauer von Regierungen erhöht (Flick 2008, 187 ff.). Die Überlebenschance von Regierungen wird zwar erhöht, wenn wie in Spanien und den Niederlanden die Regierung eine direkte Legitimation vom Parlament erhält (Bergman 1993, 56 f.; Finkelburg 1982, 7; Saalfeld 2007, 205). Beispiele instabiler Regierungen wie Italien und Irland zeigen aber, dass „Institutionen zwar bestimmte Ergebnisse begünstigen, sie aber nicht notwendigerweise herbeiführen“ (Müller 2005, 86). Politische Stabilität ist somit weniger auf die Verfassungsbestimmungen zu vorgezogenen Neuwahlen, der Vertrauensfrage und des Misstrauensvotums bezogen als auf die politische Kultur und die Funktionsfähigkeit des Parteiensystems (Reutter 2005, 662). Daher zeigt etwa Dänemark, dass die Akzeptanz von Minderheitsregierungen als Teil der politischen Kultur sich positiv auf die Stabilität der Minderheitsregierungen auswirkt (ebd., 83).

Die durch Verfassung bestimmten Institutionen stellen alle Analyse Kriterien die wichtigste Einflussgröße dar, indem sie „die Bandbreite möglichen Verhaltens verringern“ (Scharpf 2000, 78), Kompetenzzuweisungen vornehmen und Partizipations- und Vetorechte für einzelne Fragen vorgeben (siehe Scharpf 2000, 86). Institutionelle Arrangements weisen Regierung und Parlament den jeweiligen Handlungsspielraum zu, der umso größer ist, „je mehr Gesetzgebungskompetenzen und materielle Ressourcen einem gewählten Regierungsakteur zur Verfügung stehen“ (Grunden 2006, 55). Diese werden durch die Parteien erheblich geprägt (Det-

terbeck/Renzsch 2008, 39), so dass das Bild der „Legitimationsparteien“ oder „staatlichen Hilfsorgane“ hierfür aussagekräftig erscheint (Ebbighausen 1976, 364 zitiert nach: Murswieck 1991, 120). Durch die Parteienkonstellation wird zudem die „praktische Relevanz vieler Institutionen“ bestimmt (Müller 2005, 78). Institutionelle Unterschiede werden allerdings durch den ausgeprägten Parteienwettbewerb und eine hohe Fraktionsdisziplin weitestgehend wettgemacht (Patzelt 2006, 113). Als ausschlaggebende Faktoren für die Effektivität von Minderheitsregierungen gelten die Flexibilität der Parteien und das gesamte Parteiensystem (Green-Pedersen 2001, 23).

Nach einer Analyse von Martin Flick bestehen in Deutschland erhebliche Unterschiede hinsichtlich „der Ausgestaltung der institutionellen Beziehungen zwischen den Länderexekutiven und -legislativen“ (Flick 2008, 182). Dennoch sind die Verfassungen und Strukturen der Bundesländer im Hinblick auf die Binnenstrukturen der Landesparlamente weitestgehend homogen (Decker 2004, 3; Reutter 2004, 19). Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG ist ihre verfassungsmäßige Ordnung aber einzig an die allgemeinen Grundsätze des „republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ gebunden. Der Leitgedanke der Verfassungsberatungen, „Weimarer Verhältnisse“ zu verhindern, ließ unterschiedliche Schlüsse der einzelnen Länder zu, so dass die angestrebte „Waffengleichheit“ zwischen Exekutive und Legislative unterschiedlich ausgestaltet wurde (Reutter 2005, 662 ff.). Daher weisen die Landesverfassungen, die in zahlreichen Fällen lange vor dem Grundgesetz geschrieben wurden, eine „eigene Verfassungstradition“ auf (Klecha 2010, 75). In allen Ländern herrschen „ausbalancierte Tendenzen der Machtkonzentration und Machtstreuung“ vor, bei dem „eine auf gegenseitige Kontrolle abzielende Mechanik im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess“ besteht (Murswieck 1991, 119). In Bezug auf für Minderheitsregierungen relevante Bestimmungen weisen die Landesverfassungen gar erhebliche Unterschiede auf, die letztlich ungleiche Bedingungen für diese Regierungsform hervorbringen und Zweifel am Homogenitätsgebot des Grundgesetzes hervorrufen. Der bisherige durch die mehrheitsdemokratische Brille auf die Verfassungen gerichtete Blick hat ebenjene Unterschiede nicht zutage treten lassen, da diese aufgrund der fast durchgängigen Mehrheitsregierungen bislang nicht relevant waren.

4.2. Das Parteiensystem als Handlungskorridor im Entscheidungsprozess

Das jeweilige Regierungssystem eines Landes wird „maßgeblich von den Strukturen des Parteiensystems bestimmt wird, die innerhalb der von der Verfassung konstituierten Staatsorgane

wirken und deren Funktionieren prägen“ (Decker 2007, 27). Das Parteiensystem legt die Gesamtheit aller möglichen Interaktionen zwischen Parteien im Parteienwettbewerb fest (Smith 1989, 349). Von Beyme sieht es als ratsam an, legislative Studien auf dem Level der Parteien als „basic unit“ anzulegen, da sich das Verhältnis zwischen Kabinett und Parlament sehr viel schneller verändert als die einzelnen Parteiensysteme selbst (von Beyme 1983, 344).

In der Bundesrepublik wurde das Verhältnis der Parteien zum Staat frühzeitig konstituiert, so etwa in der Badischen Verfassung von 1947, wonach Parteien „für die Gestaltung des politischen Lebens und (...) die Lenkung des Staates“ mitverantwortlich sind. Dies geschehe unabhängig davon, „ob sie an der Bildung der Landesregierung mitbeteiligt sind oder zu ihr in Opposition stehen.“ Es ginge darum, „die gesellschaftlichen Kräfte gleichsam in die staatliche Organisation einzubinden“ (zitiert nach: LVG 1/96, 84). Das Parteiensystem wurde in den Gründerjahren auf Bundesebene von der CDU dominiert, während sich im weiteren Verlauf eine „Vorherrschaft“ der beiden Volksparteien Union und SPD herausbildete. Die Konzentration des Parteiensystems brachte stabilere Mehrheitsverhältnisse mit sich (Wagschal 2001, 861), so dass durch die „gleichgerichtete Konzentration“ CDU/CSU, SPD und FDP auf Bundesebene zwischen 1961 und 1980 rund 97 Prozent der Stimmen auf sich vereinigten (Detterbeck/Renzsch 2008, 41). Dabei stellte zwischen 1949 und 2000 die CDU in 70,5 Prozent der Zeit den Bundeskanzler, im Gegensatz zu 29,5 Prozent der SPD (Wagschal 2001, 862). Mit dem Einzug der Grünen in den Deutschen Bundestag in den frühen 80er Jahren erlitt das „hyperstabile“ Parteiensystem erste Kratzer, die sich mit der deutschen Einheit verstärkten (Probst 2010, 167). Zuvor war es nach Wahlen aufgrund von klaren Koalitionssignalen und eindeutigen Wahlergebnissen stets zu einem „Automatismus der Mehrheitsbildung“ gekommen (Decker 2009, 445).

„Jede Änderung des Koalitionsverhaltens ist für die FDP mit schwer abschätzbaren Risiken und mit einer regelrechten Identitätskrise verbunden. (...) ‚Offenheit nach beiden Seiten‘ wurde weder von ihren Mitgliedern noch von ihrer Wählerschaft mitgetragen, vielmehr brauchte und braucht die FDP (...) eine eindeutige Bindung an eine der großen Parteien“ (Gabriela Carmanns 2000, 199).

Die Erfolge der Grünen führten auch zum Ende des „Zweieinhalbparteiensystems“, wodurch die „pivotale Rolle“ der FDP als „Mehrheitsbeschaffer“ beendet wurde (Groß 1982, 1008).

Deren „ideologische Flexibilität“ hatte ihr die bis dahin längste Regierungsbeteiligung aller deutschen Parteien zugesichert (Wagschal 2001, 862 f.). Die „liberale Mitte“, die „in Erziehungs- und Religionsfragen lieber mit der Linken und in Wirtschafts- und Sozialpolitik lieber mit der Rechten paktierte“, brachte der FDP die Rolle des „Züngleins an der Waage“ und einen überproportional hohen Einfluss auf Ämter und Inhalte ein (von Beyme 1999, 502 f.). Durch den Zusammenschluss von SPD und Grünen zu einem „handlungsfähigen Lager“ etablierte sich ein gemäßigt bipolares „Zwei-Block-Parteiensystem“ mit zwei „machpolitischen Koalitionsoptionen“, das durch rot-grüne Koalitionen auf Landesebene zuvor getestet wurde (vgl. Detterbeck/Renzsch 2008, 42; Klecha 2011, 31; Klecha 2010, 20). Dies brachte für die Wähler neue „Orientierungspunkte“ mit sich, da sie ihre „Stimme in Erwartung einer gewünschten Regierungskonstellation“ abgeben konnten (Klecha 2010, 20). Der Einzug der Linkspartei in den Bundestag kam wiederum einer „Zäsur der Parteiensystementwicklung“ gleich (Decker 2009, 445).

Das deutsche Parteiensystem galt in den 90er Jahren „fast nach jedem beliebigen Kriterium“ als eines der stabilsten innerhalb der Europäischen Union (Smith 1996, 221). Zwischen 1949 und 2010 kam es in nur etwa vier Prozent aller Bundestags- und Landtagswahlen zur vollständigen Auswechslung aller Regierungsparteien (Klecha 2011, 36).²² Zu einem erstmals unmittelbar durch den Wähler herbeigeführten Regierungswechsel auf Bundesebene kam es mit der Regierungsübernahme der rot-grünen Koalition im Jahre 1998, so dass die hegemoniale Vorherrschaft der CDU/CSU nach 16 Jahren überwunden wurde. Erst langsam sind Tendenzen zu beobachten, wonach „Fragmentierung, Segmentierung und Polarisierung Dimensionen angenommen [haben], die eine „Europäisierung“ der deutschen Parteienlandschaft deutlich werden lassen (Korte 2009, 3 zitiert nach: Probst 2010).²³ Im Hinblick auf die Prozesse der Koalitionsbildung und Regierungsformen hat in den deutschen Bundesländern eine „Annäherung an andere westeuropäische Länder“ stattgefunden, was sich in Ampelregierungen, Großen Koalitionen, Minderheitsregierungen und Dreier-Bündnissen, die über Lagergrenzen hinweg zustande kommen, zeigt (vgl. Probst 2010, 178). Dies kann sich auch auf die Bundesebene auswirken, so dass „die früher reibungslos funktionierende Regierungsbildungsfunktion des deutschen Parteiensystems ‚gestört‘ ist und nicht mehr ohne weiteres nach dem ‚minimum winning coalition‘-Prinzip funktioniert“, sondern sich in Richtung Europäischer „Normalität“ entwickelt (Probst 2010, 179). Dennoch ist dies nicht mit einem Transformationsprozess in einen anderen Typ, sondern lediglich einem partiellen Wandel verbunden (ebd., 180). Derzeit

²² Bei 192 Landtags- und 17 Bundestagswahlen wurden bei 19 Landtags- und einer Bundestagswahl alle Regierungsparteien ausgewechselt.

²³ Die Fragmentierung lässt sich am deutlichsten anhand der Bundesländer nachvollziehen (Probst 2010, 176).

wird von Lothar Probst eine sinkende „Integrations- und Bindungsfähigkeit der beiden großen Volksparteien“ konstatiert, die neben einer steigenden Fragmentierung, die sich in Zuwächsen der Stimmanteile der kleinen Parteien und einer Etablierung eines Fünfparteiensystems zeigt, die Regierungsbildung als auch das Erreichen von parlamentarischen Mehrheiten erschweren (ebd., 167 f.).²⁴

Eine hohe Anzahl an Parlamentsfraktionen lässt die Wahlergebnisse aus Sicht der Parteien mehrdeutiger werden, da sich damit keine klare Botschaft der Wähler verbinden lässt und die Anforderungen an die Strategiefähigkeit der Parteien erhöht werden (Hennecke 2009, 148). Bei der SPD lässt sich eine Verwischung ihrer eigenen Identität beobachten, so dass die Sozialdemokratie „eingezwängt ist durch die Linkspartei“ und seit längerer Zeit „keine rein rote Partei mehr, sondern in sich eine rot-grüne Partei“ ist (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 18). Zudem wird die heutige Linkspartei von Teilen der SPD und der Grünen zwar nicht als koalitionsfähig erachtet, was die Bündnisfähigkeit im „linken Parteienlager“ einschränkt (Kropp 2001, 345). Die Einbindung der Linken in Regierungsverantwortung könnte allerdings der Tendenz vorbeugen, dass sich diese vom politischen System entfremdet und stattdessen mit in die Verantwortung genommen wird (Patzelt 2006, 114). Da sich das Parteiensystem in einem stetigen Umbruch befindet, könnte es auch zur Verschiebung bisheriger Lager hin zu SPD und PDS oder FDP auf der einen und Union und Grünen auf der anderen Seite kommen (vgl. Bürklin 1996, 220).

In den meisten Bundesländern besteht eine „abwechselnde strukturelle Asymmetrie“ zugunsten einer Volkspartei, die lediglich durch einzelne Hochburgen, die seit Jahrzehnten in der Hand einer führenden Partei liegen, ergänzt wird (Haas/Jun/Niedermayer 2008, 31).²⁵ Deren Parteiensysteme glichen sich im Zeitverlauf immer weiter an und orientierten sich an der Bundesebene, was erst seit der Wiedervereinigung zu Unterschieden zwischen alten und neuen Bundesländern geführt hat und die „Jahrzehnte anhaltende Kongruenz zwischen den Parteiensystemen des Bundes und der Länder“ beendet hat (Haas/Jun/Niedermayer 2008, 10). Die gleichgerichtete Entwicklung vollzog sich vor allem beim parlamentarischen Format, der Polarisierung und der Fragmentierung (ebd., 30).

²⁴ Auch innerhalb der westeuropäischen Länder besteht bereits seit den 70er Jahren eine Abschwächung der beiden größten Parteien (Probst 2010, 273).

²⁵ Dazu zählen Brandenburg und Bremen mit einer Dominanz der SPD, während in Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen die CDU im Vorteil ist. Bayern und Nordrhein-Westfalen werden von Haas/Jun/Niedermayer nicht als Beispiele für „Hochburgen“ von CSU und SPD herangezogen, da keine „konstante Bilanz“ aufzuweisen sei (2008, 31). Aufgrund der jahrzehntelangen Vorherrschaft der CSU in Bayern und der beinahe ununterbrochenen Regierungszeit erscheint dieser Befund allerdings zweifelhaft.

Im Hinblick auf Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland ist eine schrittweise Annäherung beider Parteiensysteme erfolgt, so dass sich ein gesamtdeutsches „fluides Fünfparteiensystem“ gebildet hat (Klecha 2011, 32). Grönebaum sieht die eigenständige Entwicklung des ostdeutschen Parteiensystems eher kritisch, da dort „eine Kombination aus westdeutschen Vorgaben und ostdeutschen Eigenheiten, nämlich ein System aus vier Westparteien plus einer Ostpartei“ entstanden sei (Grönebaum 1997, 413). Nach Smith wurde das ostdeutsche Parteiensystem hingegen erfolgreich „auf der parteipolitischen Ebene in das dominante westdeutsche Muster“ integriert (Smith 1996, 222). Obwohl in den meisten ostdeutschen Bundesländern eine „Mehrheit links von der Union“ (Grönebaum 1997, 413) in den Parlamenten zustande kam, mündete dies häufig in Großen Koalitionen unter Führung der CDU, da die SPD – etwa in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – regelmäßig hinter der Linken zurückbleibt und nicht bereit ist, als Juniorpartner einer linken Regierung beizutreten. Daher trat die Prognose von Stefan Grönebaum nur insofern ein, dass es in den meisten Landtagen eine Mandatsmehrheit der „Linksparteien“ gibt, diese zumeist aber nicht in „Minderheits- oder Mehrheitsbündnissen“ mehrerer linker Parteien gemündet ist (vgl. Grönebaum 1997, 425). Die Volksparteien CDU und SPD verzeichnen allerdings kontinuierliche Verluste und vereinigen immer weniger Wählerstimmen auf sich (Smith 1996, 227 f.). So liegen diese deutlich unter 40 bzw. 30 Prozent und erreichen in ostdeutschen Bundesländern gemeinsam teilweise nur noch knapp die Mehrheit der Mandate. Dies liegt auch an der dortigen stärkeren Fragmentierung und Polarisierung und der Stärke der Partei Die Linke als „ostdeutsche Regionalpartei“ (Grönebaum 1997, 417; Wagschal 2001, 867) und hat sich auf den Koalitionsmarkt ausgewirkt (Detterbeck/Renzsch 2008, 45 f.). Die Linke kann kaum als „radikale Kraft“, sondern vielmehr als „regionale Protestpartei“ beschrieben werden, die versucht, „ihre demokratische Glaubwürdigkeit als eine engagierte parlamentarische sozialistische Partei zu beweisen“ (Smith 1996, 222). Überdies liegt ihr Potential als „ostdeutsche Ventil- und Interessenpartei“ in der Einbindung der „Enttäuschten und Verlierern der Einheit“ (Grönebaum 1997, 417). So konnten in den 90er Jahren zunächst trotz der starken PDS dem Westen entsprechende Koalitionsmuster gebildet werden, was durch die mittlere Stärke der PDS eingeschränkt wurde und Große Koalitionen als einzige tragfähige Alternative galten (Klecha 2011, 31). Dennoch kam der SPD eine Schlüsselrolle zu, da sie in Situationen ohne koalitionstheoretische Alternative als Scharnier zwischen CDU und Linke gilt (vgl. Klecha 2010, 22). Die SPD hatte als „dominant player“ gar die Möglichkeit, „nach mehreren Seiten“ zu verhandeln und durch die „strategische Verhandlungsposition“ den potentiellen Koalitionspartnern hohe

Zugeständnisse abzufordern, was zu überproportionalen Gewinnen „bei der Verteilung von Ämtern und Einflusschancen“ führte (Kropp 2001, 347).

4.2.1. Wechselwirkungen der Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundes- und Landesebene

Da das Parteiensystem auf Bundesebene erheblich durch die regionalen Parteiensysteme beeinflusst wird, entstehen gegenseitige Wechselwirkungen (Haas/Jun/Niedermayer 2008, 25).²⁶ Im *symmetrischen* Parteienwettbewerb stehen sich auf Bundes- und Landesebene eines politischen Systems die gleichen politischen Allianzen und Koalitionsoptionen gegenüber, so dass Landtagswahlen als „Stimmungstest“ für die jeweilige Bundesregierung gelten. Im *asymmetrischen* Wettbewerb bestehen hingegen deutliche Unterschiede in den einzelnen Parteiensystemen (vgl. Detterbeck/Renzsch 2008, 40). Dies liegt zumeist in abweichenden Wahlergebnissen begründet, da die Wähler stärker zwischen den Ebenen unterscheiden und so unterschiedliche Koalitionsstrategien notwendig werden (Detterbeck/Renzsch 2008, 40). Auf der Bundesebene vorgenommene Lagerbildungen werden dadurch mitunter durchbrochen (Smith 1996, 227). Dies wirft die Frage auf, ob einzelne im Wettbewerb stehende Parteien als „potentielle Koalitionspartner“ (...) oder als gefährliche Herausforderer, die bekämpft werden müssen“ (ebd., 223), zu behandeln sind.

Den Bundesländern kommt für die Bundespolitik eine „Laborfunktion“ (Reutter 2004, 18) zu, und sie gelten „als klassisches Versuchsfeld für neue Koalitionsoptionen gleich welcher Art“ (Spier 2010, 299). Bei der Analyse der Regierungsbildung ist deren Einbeziehung geradezu „zwingend“, da „Oppositionsparteien ihre Regierungsfähigkeit vor der Wählerschaft demonstrieren können (...) und Koalitionen und Regierungsformate in der Regel über die Länderpolitik angebahnt werden“ (Decker 2007, 29). Zudem werden bundespolitische Koalitionen zuvor auf Landesebene auf ihre Tragfähigkeit hin getestet (Pappi/Becker/Herzog 2005, 438). Der „Experimentierfreude“ der Länderparlamente können nach Werner Patzelt nützliche Erfahrungen für weitere Regierungsbildungen abgewonnen werden (Patzelt 2006, 114). Die Funktion der „Landespolitik aufgrund der jahrzehntelangen Vorherrschaft der CSU in Bayern und der beinahe aufgrund der jahrzehntelangen Vorherrschaft der CSU in Bayern und der

²⁶ Von Bundes- auf Landesebene (Top-Down) liegen die Einflüsse vor allem im Wahlverhalten und der Programmformulierung, während umgekehrt (Bottom-Up) die Elitenauswahl, das Auftreten neuer Parteien und die Koalitionsbildung relevant sind (siehe ausführlich und mit weiteren Literaturverweisen Haas/Jun/Niedermayer 2008, 25; Detterbeck/Renzsch 2008, 39).

beinahe als Labor“ liegt auch in der „Überlagerung von föderalen und parteipolitischen Konflikten“ im Bundesrat begründet, so dass Koalitionsbildungen auf Landesebene „aus Perspektive der Bundespolitik betrachtet werden“ (Decker 2009, 438). Durch die Politikverflechtung zwischen Bundes- und Landesebene kommt der Regierungsbildung der Bundesländer häufig bundesweite Relevanz zu, indem die Landesverbände der Parteien als „informelle Koordinationsleistung“ zwischen Koalitionspräferenzen „vor Ort“ und der Ausrichtung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat abzuwägen haben (Pappi/Becker/Herzog 2005, 432 f.). „Die Abhängigkeit der Regierungsbildung zwischen den Ebenen eines Regierungssystems (...) [gilt dabei] als zentrales Merkmal eines vollen Mehrebenensystems“ (ebd., 454).

Durch die Zustimmungspflicht zahlreicher Gesetze durch den Bundesrat sind die Parteien auf Landesebene möglichst an der Bildung kongruenter Koalitionen zum Bund interessiert (Bräuninger/Debus 2012, 171 f.). So betonen Bräuninger und Debus die Wirkung von bundespolitischen Mehrheitsverhältnissen auf die Regierungsbildung in den Ländern (ebd., 176). Uwe Jun konnte hingegen keinen nachweisbaren Effekt der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auf die Koalitionsbildung in den Ländern feststellen (Jun 2010, 343). Eine Mehrheit für die Regierungsparteien war im Bund in lediglich 45,9 Prozent der Fälle gegeben, die in 55 Prozent genutzt wurde, so dass in fast der Hälfte der möglichen Konstellationen gegen die „räumliche Koalitionstreue“ verstoßen wurde (Müller 2005, 87 f.). Zwischen 1969 und 1990 sind auf Landesebene nur wenige inkongruente Koalitionen zu den Regierungsparteien auf Bundesebene gebildet worden, was auch auf der jeweiligen Neuausrichtung der FDP hinsichtlich der Wahl ihres Koalitionspartners beruht (vgl. Detterbeck/Renzsch 2008, 44). Zwischen 1990 und 2010 stimmten die gebildeten Landesregierungen immerhin in 39 Prozent der Fälle nicht mit der Koalition auf Bundesebene überein (Bräuninger/Debus 2012, 182). Mit dem Einzug der Grünen und einer erhöhten Zahl von Ein-Parteienregierungen kam es im weiteren Verlauf vermehrt zu „ungleichen“ Regierungsbildungen zwischen Bund und Ländern (vgl. Detterbeck/Renzsch 2008, 45), so dass „nach 1990 die Regierungsformationen in den Ländern (...) erheblich bunter geworden“ sind (Detterbeck/Renzsch 2008, 48) (siehe dazu Anhang E).

Stimmenverluste der Regierungsparteien auf Bundesebene haben bei Landtagswahlen durch die veränderte Zusammensetzung des Bundesrates direkte Auswirkungen auf den legislativen Prozess (Debus 2008, 58). Somit wird bei den Eigenschaften von Koalitionen auf Landesebene die Frage relevant, ob es sich um eine „konforme“ oder „nicht-konforme“ Koalition zur Bundesebene handelt, die Partner eine „Wunschkoalition“ eingehen und eine bestehende Koalition fortgesetzt („incumbent coalition“) oder eine solche neue gebildet wird (Pap-

pi/Becker/Herzog 2005, 435). Fortsetzungen bestehender Regierungen kommen eher in „trägen“ Systemen vor (ebd., 450) (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Koalitionstreue bei der Bildung von Landesregierungen, 1949-2004

	Bis 1969		Seit 1969		Gesamte Periode n
	n	%	n	%	
Anzahl der Landesregierungen	70	36,1	124	63,9	194
Keine Mehrheitskonstellation zu Gunsten der Koalition auf Bundesebene	29	27,6	76	72,3	105
Mehrheitskonstellation zu Gunsten der Koalition auf Bundesebene	41	46,1	48	53,9	89
Koalition wie im Bund	16	39,0	22	45,8	38
Alleinregierung einer Koalitionspartei (bei Nichtvertretung des Koalitionspartners im Landtag)	1	2,4	8 (+1*)	16,7	9 (+1*)
Alleinregierung einer Koalitionspartei (bei Vertretung des Koalitionspartners im Landtag)	3	7,3	10	20,8	13
Koalition aus Regierungs- und Oppositionsparteien der Bundesebene	21	51,2	8	16,7	29
(n)	41	100	48 (+1*)	100	89 (+1*)

Anmerkung: Im oberen Teil der Tabelle bezieht sich die Prozentuierung auf die Zeilensummen, im unteren auf die Spaltensummen; Rundungsfehler möglich.

* Minderheitsregierung der SPD in Hamburg 1982 (bei gemeinsamer Landtagsmehrheit von CDU und Grünen)

Quelle: Müller 2005, 90.

In der Bundesrepublik kommen A-Koalitionen und B-Koalitionen auf Landesebene mit den ermittelten Werten 2,98 und 2,45 signifikant häufiger vor als C-Koalitionen oder Minderheitsregierungen. A-Koalitionen waren allerdings nur in 90 Fällen möglich und wurden zu 57 Prozent gebildet, während B-Koalitionen in 248 Fällen hätten gebildet werden können, aber nur in 24 Prozent zustande kamen (Pappi/Becker/Herzog 2005, 442 ff.). Dies lässt sich unter anderem durch den Druck der Bundesebene erklären, wo die jeweilige Regierungspartei ihre Gestaltungsmöglichkeiten zu erhalten sucht (ebd., 451 f.). Eine direkte Einflussnahme der jeweiligen Bundespartei wurde bisher zwar fast durchgängig abgestritten, ein gewisser „bundespolitischer Sog auf die Landesregierungsbildung bzw. die Koalitionsentscheidung“ (Georg Fabritius zitiert nach: Pappi/Becker/Herzog 2005, 434) ist aber nicht von der Hand zu weisen. Auch nimmt bei knappen Mehrheitsverhältnissen der Druck auf die jeweiligen Landesparteien zu, durch ihre Koalitionspräferenz eine Mehrheit der A- oder B-Länder zu ermöglichen (Pappi/Becker/Herzog 2005, 452). Bei der Auswahl der Regierungsform bzw. der Koalitionspartner stehen die gliedstaatlichen Ebenen in einem direkten Zusammenhang zueinander und wirken sich auf die Sondierungen zwischen den Parteien aus.

4.2.2. Einfluss der parlamentarischen Machtarithmetik auf die Mehrheitsbildung

Im Hinblick auf die Mehrheitsbildung stellt sich somit die Frage, ob eine Minderheitsregierung eine oder mehrere Parteien für eine gesetzgeberische Mehrheit benötigt und diese einem ideologisch nahestehenden Parteienspektrum entstammen (Strohmeier 2009, 275). Als „schwach“ gilt eine Minderheitsregierung insbesondere für den Fall, dass sie auf mehr als eine Oppositionspartei angewiesen ist, um eine parlamentarische Mehrheit zu erlangen (Jahn 2002, 236). Nur ein geringer Teil von Minderheitsregierungen hat einen geringeren Rückhalt als 35 Prozent aller Parlamentssitze, während fast zwei Drittel von mehr als 45 Prozent aller Parlamentarier getragen werden (Strøm 1984, 203). Nach einer Untersuchung von Herman und Pope erhält eine Minderheitsregierung, die mindestens 40 Prozent der Parlamentssitze kontrolliert, größere Handlungsfreiheit und leichtere Unterstützung als auf einem schmalen parlamentarischen Fundament fußende (Herman/Pope 1973, 199 ff.).²⁷ Eine zu geringe parlamentarische Basis einer Regierung kann in Kombination mit kompetitiven Verhaltensmustern zu einem instabilen Verhältnis beider Gewalten führen (Bolleyer 2001, 1544 f.).

Für ein kooperatives Verhalten der Opposition ist es in jedem Fall notwendig, dass eine Minderheitsregierung über mehr als eine Möglichkeit verfügt, um zu parlamentarischen Mehrheiten zu gelangen. Andernfalls stellen sich die Oppositionsparteien in eine Veto-Position, von der sie nur abrücken, wenn ein Vorhaben der Regierung ihren Idealvorstellungen sehr nahe kommt (Green-Pedersen 2001, 19 f.). Deshalb würde eine Minderheitsregierung resignieren müssen, wenn ihr eine vereinigte und durchgängig ablehnende Opposition gegenüberstünde (Strohmeier 2009, 278; Bogdanor 1993, 373 – KS). Daher erscheint es geboten, dass sich Parteien innerhalb einer Minderheitskoalition inhaltlich nicht zu sehr festlegen, um bei der Suche nach notwendiger externer Unterstützung über ein hinreichendes Maß an Flexibilität zu verfügen (Müller/Strøm 2000, 154). Es kann sogar hilfreich sein, dass eine Koalition ihre Vorlagen bereits so ausgestaltet, dass sie möglichst leicht die erwartete Unterstützung einer Tolerierungspartei erhält (vgl. Kropp 1997, 387). Sven Thomas sieht hierbei die Tolerierung einer Minderheitsregierung vorwiegend parteipolitisch motiviert, während wechselnde Mehrheiten „vorwiegend sachpolitisch konstruiert“ seien (Thomas 2003b, 797). Allerdings sorgen Minderheitsregierungen per se für „die Notwendigkeit einer sachpolitischen Zusammenarbeit im Parlament“, so dass die „Zwänge der parteienstaatliche(n) Koaliti-

²⁷ Dies lässt sich ebenso auf die Stärke der größten Regierungspartei übertragen.

onsbildung“ in beiden Fällen gegenüber einer Mehrheitsregierung verringert werden (vgl. Lehbruch 1999 zitiert nach: Thomas 2003b, 797).

4.3. Regierungsbildung zwischen informeller Parteipolitik und verfassungsrechtlichen Vorgaben

Nach Decker müssen bei der Analyse von Regierungsmodellen drei Ebenen unterschieden werden, die sich auf die parteipolitische Zusammensetzung einer Regierung, den „Regierungs- bzw. Koalitionstypus (Alleinregierung, kleine Koalition oder Große Koalition)“ und das „Regierungsformat (Minderheits- oder Mehrheitsregierung)“ beziehen (Decker 2007, 29). In Bezug auf die jeweilige Stärke einer Regierung teilt man die einzelnen Regierungsformen in Minderheitsregierungen („minority government“), minimale Gewinnkoalitionen („minimal-winning coalition“) und übergroße Koalitionen („oversized coalition“).²⁸ Die sich jeweils durchsetzende Regierungsform hängt dabei vom Parteiensystem bzw. der Zahl der effektiven Parteien ab, die mit zunehmender Größe die Regierungsbildung erschwert wird (Pappi 2004, 157 f.). Als erklärende Variablen für die Regierungsbildung gelten nach Stephan Klecha „verfassungsrechtliche Vorgaben, das Wahlrecht und das Parteiensystem“, wobei „Erfahrungen im Koalitionsmanagement fortgeschrieben [werden], die zusätzlich stilprägend oder stabilisierend auf das Regierungssystem selbst wirken“ (Klecha 2011, 31). Die „Institutionenblindheit“ vieler Koalitionstheorien könne gar „nur dann wirklichkeitsnäher gestaltet werden (...), wenn die institutionellen Regeln für die Mehrheitsbildung bei der Regierungsbildung und bei der Gesetzgebung besser als bisher berücksichtigt werden“ (Pappi 2004, 156, 170).

Bräuninger und Debus unterscheiden vier Faktoren bzw. Prozesse, die der Regierungsbildung vorgelagert sind. Dazu zählen (1) das Wahlergebnis und die Sitzstärke der Parteien, (2) die sachpolitische Positionierung der Parteien, (3) der bundes- und landespolitische Kontext und (4) etwaige im Wahlkampf geäußerte Vorwahlallianzen (Bräuninger/Debus 2012, 174). Somit ergeben sich in zeitlicher Perspektive drei Phasen von Koalitionsbildungen, die bereits mit der Verabschiedung von Wahlprogrammen und Koalitionsaussagen beginnen und somit „Grundlage und Orientierungsrahmen für Koalitionsgespräche“ liefern. Diese selbst bilden

²⁸ Hinsichtlich der Kategorisierung der einzelnen Regierungsformen treten durchaus unterschiedliche Zählweisen auf. Zwar werden Große Koalitionen nicht als übergroße Koalitionen definiert (Klecha 2010, 32). Dennoch ist es nicht unumstritten, Luxemburg größtenteils „minimal winning cabinets“ zuzurechnen, das nach von Beyme durch „überdimensionierte Regierungen glänzt“. In Österreich könnten die Großen Koalitionen von 1945-1966 und der 90er Jahre hingegen trotz ihrer parlamentarischen Basis von mehr als zwei Dritteln der Sitze nicht als „oversized“, sondern „angesichts fehlender Alternativen“ als „minimal winning coalitions“ gezählt werden (von Beyme 1999, 466 ff.).

das „Kernstück“ der Verhandlungen und vereinbaren neben Inhalten und der Ämterverteilung auch Entscheidungsregeln, „um die Kooperation in der anschließenden Legislaturperiode [zu] strukturieren“. Die formale Regierungsbildung setzt schließlich den Schlusspunkt und bringt die parteipolitischen Verhandlungspartner offiziell in ihre Regierungsämter (Kropp 2001, 341). In diesem Kapitel wird daher der theoretische und verfassungsrechtliche Rahmen der Regierungsbildung von Wahlkampfaussagen über die Sondierungsphase bis zur formellen Einsetzung der Regierung aufgezeigt und neben vergleichenden Beispielen die relevanten Aspekte für eine Mehrheitsbildung aus Minderheitssituationen verdeutlicht.

4.3.1. Alternativen zur Mehrheitsregierung

„Eine ‚Minderheitsregierung‘ kann eine Lösung für dieses Problem ‚momentan nicht vorhandener Mehrheiten für eine Regierungsbildung‘ sein“ (Sven Thomas 2005, 17).

Wenn eine Koalition aus zwei Parteien keine Mehrheit zustande bringt, stellt sich die Frage nach Alternativen, die in dem Hinzuziehen zusätzlicher Koalitionspartner, einer Großen Koalition oder Minderheitsregierungen liegen (Strohmeier 2009, 260). Bei auf den ersten Blick „schwierigen“ Wahlergebnissen erschöpfen sich die Handlungsoptionen mit der mehrheitsdemokratischen Brille schnell auf die Bildung einer Großen Koalition oder vorgezogener Neuwahlen, da weder Bündnisse aus drei Parteien, noch eine Regierung ohne „eigene“ Mehrheit tragfähig erscheinen. Eine Minderheitsregierung könnte auch zustande kommen, wenn sich ein potentieller Koalitionspartner einen „Lagerwechsel“ vorstellen kann, und eine solche „Umorientierung“ über den Weg der Duldung einer Minderheitsregierung zunächst schrittweise vollzogen wird (vgl. Klecha 2010, 244).

Das oberste Ziel der Parteien liegt in der Bildung von „minimum range coalitions“ bzw. „connected coalitions“, wo die Partner im Hinblick auf dominante Konfliktlinien ideologisch nahe beieinander liegen (Dieringer 2002, 261; Laver/Schofield 1990, 37). Dies führt dazu, dass rechnerisch mögliche Bündnisse auch politisch innerhalb des Denkbaren liegen sollen (vgl. Ipsen 2006, 218). Daher gilt es, nach Wahlen aus den rechnerisch möglichen Konstellationen die politisch möglichen zu „extrahieren“ (Heinrich 2002, 49). Durch den Grad ideologischer Verbundenheit lassen sich zudem Rückschlüsse auf die jeweilige *policy*-Kongruenz

schließen (Müller/Strøm 2000, 164).²⁹ Eine „programmatische Nachbarschaft“ (Debus 2008, 60) kann die Effektivität einer Regierung erhöhen. Für die deutschen Bundesländer lässt sich für den Zeitraum von 1990 bis 2007 konstatieren, dass „die Konfliktpotenziale der gebildeten Regierungen weitaus geringer [waren] als die der möglichen Koalitionen“ (Bräuninger/Debus 2008, 327). Dafür kann ein Parteiensystem von Nutzen sein, das homogene Regierungen mit geringen ideologischen Differenzen der Regierungsparteien zulässt und daher stabilere Regierungen hervorbringt (Heinrich 2002, 45). Eine homogene Minderheitsregierung könnte dabei eine stabilere Ausgangslage haben als eine heterogene Mehrheitsregierung, innerhalb derer die Parteien ideologisch weiter auseinander liegen.

Dennoch werden häufig „lagerübergreifende Koalitionen“ gebildet, „die von Parteien getragen werden, von denen jeweils mindestens eine dem bürgerlichen und eine dem linken Lager angehört“ (Spier 2010, 302 f.). Diese können bei einer erhöhten Parteienzahl im Parlament, einer höheren Fragmentierung des Parteiensystems und einem niedrigeren Konzentrationsgrad begünstigt werden (ebd., 311 ff.). Um das starre Lagerdenken für die Reformfähigkeit der Gesellschaft hintanzustellen, ist die Etablierung lagerübergreifender Koalitionen notwendig (Fücks 2010). Diese werden vor allem in Fünf- oder Sechsparteiensystemen zur Verhinderung einer dauerhaften Etablierung Großer Koalitionen notwendig. In Deutschland hat sich seit der Wiedervereinigung der Anteil lagerübergreifender Koalitionen erhöht (Spier 2010, 304). Dabei öffnet „die neue Unübersichtlichkeit des asymmetrischen Parteiensystems (...) ein Gelegenheitsfenster, um aus althergebrachten Lageridentitäten auszubrechen, ohne sich dem Vorwurf der politisch-kulturellen Häresie zu stellen“ (Grunden 2011b, 9). Lagerübergreifende Koalitionen wurden in den deutschen Bundesländern zwischen 1949 und 2009 im Mittel von mehr Parteien gebildet als lagerinterne Koalitionen und sind zudem fragmentierter. Die parlamentarische Basis war in diesem Zeitraum mit rund 67 Prozent höher als dieselbe bei lagerinternen Koalitionen mit rund 55 Prozent (Spier 2010, 308). Durch eine größere ideologische Bandbreite kann ein solches quantitatives Mehrheitspolster durch eine höhere Zahl von „Abweichlern“ in der Praxis allerdings zusammenschmelzen. Davon unbenommen wiesen lagerübergreifende Koalitionen denselben Stabilitätsgrad auf „wie Koalitionen innerhalb der Lagergrenzen“ (ebd., 315). Das größere inhaltliche Spektrum birgt allerdings die Gefahr der ständigen Blockade eines Koalitionspartners und dem Stillstand des Regierungshandelns auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner (vgl. Dietsche 2009, 172). Zudem erscheint dies für die einzelnen Koalitionäre sowohl unter „policy-“, als auch unter „vote-seeking“ Mo-

²⁹ Taylor und Herman unterscheiden diese in nominale und (eindimensionale) ideologische Unterschiede (1971, 32, 34 f.).

tiven wenig gewinnbringend, da aufgrund der ideologischen Bandbreite der Parteien und der größeren Zahl an Forderungen nur wenige eigene Programmpunkte umgesetzt werden können und es den einzelnen Partnern kaum gelingen dürfte, ihr eigenes Profil aufrechtzuerhalten oder gar zu schärfen (vgl. Strohmeier 2009, 265).

Bündnisse, die aus mehr als zwei Parteien bestehen, sind zumeist „schwieriger auszutarieren als Zweierbündnisse“ (Kostede 1991). Dabei haben kleinere Parteien „von vornherein die schlechteren Ausgangsbedingungen“ (Dietsche 2009, 174) und müssen sich innerhalb der Regierung behaupten. Zudem befinden sie sich in einer ständigen Konkurrenz um die „Nummer zwei“ der Regierung (ebd., 172). In der Bundesrepublik Deutschland sind Dreierkonstellationen bislang kaum erprobt und eher unbeständig (Strohmeier 2009, 265). Für viele Wähler erscheinen sie lediglich als „kleinstes aller denkbaren Übel“ (Kostede 1991). Dennoch kam es auf Landesebene bei nicht eindeutigen Mehrheitsverhältnissen anstelle von Minderheitsregierungen zu „koalitionspolitischen Experimenten“. Dazu zählen eine „Ampelkoalition“ von 1990 bis 1994 in Brandenburg, die Zusammenarbeit von CDU und FDP mit der rechtspopulistischen „Schill“-Partei in Hamburg von 2001 bis 2004³⁰, sowie die erste „Jamaika-Koalition“ im Saarland von 2009 bis 2012. Solche Modelle sind nicht sonderlich leicht mit der bisherigen politischen Kultur der Bundesrepublik vereinbar (Hennecke 2009, 148 f.).

Eine Große Koalition gilt als „Widerspruch zum parlamentarischen System“ (Renzsch/Schieren 1997, 403), da diese zwar über eine breite parlamentarische Basis verfügt, ein Bündnis der jeweiligen „Hauptkonkurrenten“ von den Wählern und den Koalitionären aber nur begrenzt populär ist (vgl. Strohmeier 2009, 266; Klecha 2011, 32). Durch die schwache Opposition ergibt sich daraus ein „demokratischer Sonderstatus“ (Zohlhöfer 2009, 9). Der stetige politische Wettbewerb beider Parteien lässt eine hohe Reformtätigkeit unwahrscheinlich werden und eine Große Koalition daher nur als „Notlösung“ nach schwierigen Wahlergebnissen erscheinen, die allenfalls „in Krisensituationen kurzfristig akzeptabel ist“ (Jahn 2002, 219; Strohmeier 2009, 268). Aufgrund der schwindenden Einflussmöglichkeiten der Opposition gilt sie einerseits als „Gefahr für die Demokratie“, bietet auf der anderen Seite aber die Möglichkeit, grundlegende Strukturreformen durch breite, mitunter verfassungsändernde Mehrheiten anzugehen (Zohlhöfer 2009, 9). Auch für eine Reform des jeweiligen Institutionengefüges zur Erhöhung der Effektivität von Entscheidungsabläufen erscheint diese „temporär erstrebenswert“ (Klecha 2011, 32). Eine befürchtete „unkontrollierte Machtfülle“

³⁰ CDU und die Partei Rechtsstaatlicher Offensive konnten sich von der reinen Stimmenzahl mit 26,2 und 19,4 Prozent beinahe auf „Augenhöhe“ begegnen. In der inhaltlichen Ausrichtung konnten allerdings überwiegend Teile des Wahlprogramms der CDU umgesetzt werden, so dass deren Koalitionspartner „inhaltlich letztlich nicht zu erkennen“ war (Dietsche 2009, 170).

bleibt häufig trotz einer übergroßen Mehrheit im Parlament aus, was weniger in institutionellen Beschränkungen, sondern inhaltlichen Differenzen und wahltaktischen Überlegungen der Regierungspartner begründet liegt (Zohlhöfer 2009, 13 f.).

Da Große Koalitionen in der Regel nur einen „halben“ Regierungswechsel zulassen, ist das „Prinzip alternierender Regierungen“ und ein damit einhergehender „Sanktionswahleffekt“ gestört (Decker 2009, 449). Die Opposition ist potentiell nicht in der Lage, die Regierung zu übernehmen, was deren Status als „Regierung im Wartestand“ (Renzsch/Schieren 1997, 392) oder „regierungsfähige Opposition“ (Strohmeier 2009, 267) erheblich einschränkt. Bei dieser Regierungsform kommt parlamentarischer Gegenwind mitunter nicht nur von der Opposition, sondern auch von den Regierungsfractionen, da eine solche Koalition „weiß, daß sie so stark ist, daß sie selber das Kontrollmanagement zu befördern hat.“ (Helmut Schmidt bei der 169. Sitzung des Bundestages am 30. April.1968, Bundestagsplenarprotokoll 5/169, 9013). So stellt die Wahrnehmung wichtiger Kontrollfunktionen wie die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen für die Opposition eine möglicherweise unerreichbare Hürde dar, auch wenn das Quorum nach Art. 44 Abs. 1 GG lediglich bei einem Viertel aller Abgeordneter liegt (vgl. Strohmeier 2009, 267). Für den Fall, dass die Oppositionsparteien selbst niedrige Quoren für die Wahrnehmung ihrer Kontrollrechte nicht erreichen, sieht es Caspar als geboten an, dass diesen ihre „essentiellen Kontroll- und Informationsrechte“ eingeräumt werden müssen, auch wenn ihnen diese „aufgrund der besonderen politischen Konstellation“ formal nicht zustünden (Caspar in: Caspar et al. 2006, 146).³¹

Eine Große Koalition wurde in Deutschland auf Bundesebene aufgrund eindeutiger Mehrheiten für zwei Parteien bislang kaum notwendig. Bei der ersten Großen Koalition von 1966 bis 1969 wäre auch eine „kleine“ Koalition möglich gewesen, einer Zusammenarbeit beider Volksparteien nach dem Bruch der Regierung aus CDU/CSU und FDP aber der Vorzug gegeben. Eine Ausnahme bildet die Wahl 2005, bei der sich zwei Blöcke ohne eigene Mehrheit und die nicht als koalitionswürdig erachtete Linkspartei im Parlament gegenüberstanden. Eine rot-grüne Minderheitsregierung unter Duldung der Partei Die Linke unterblieb offenbar weniger aus Skepsis vor einer Minderheitsregierung, als der politischen Ablehnung der Linkspartei, die im Westen „klare Merkmale einer Protestpartei ohne absicherndes Milieu aufweist“ (Klecha 2010, 24).³² Die FDP als möglicher Kooperationspartner hatte jegliche Art

³¹ In Schleswig-Holstein wurde dies während der Großen Koalition von 2005-2009 auf der politischen Ebene gelöst, indem im Koalitionsvertrag festgeschrieben wurde, „dass die erforderlichen Quoren bei der Antragstellung durch mindestens zwei Fraktionen zustande kommen“ (Caspar in: Caspar et al. 2006, 147).

³² So warnte Gerhard Schröder am 1. Juli 2005 bei der Begründung der Vertrauensfrage vor dem Deutschen Bundestag davor, sich einer „rückwärts gewandten, linkspopulistischen Partei anzuschließen, die vor Fremdenfeindlichkeit nicht zurückschreckt. [...] an die Spitze jener Partei hat sich ein ehemaliger SPD-Vorsitzender gestellt.“

der Unterstützung von SPD und Grünen kategorisch ausgeschlossen, ebenso wie die Grünen ein Jamaika-Bündnis ablehnten (vgl. Niedermayer 2006, 152).

In Deutschland hätte eine Große Koalition für die SPD in der Vergangenheit fast ausnahmslos zur Rolle des Juniorpartners geführt, da sie hinter der Stimmenzahl der Unionsfraktion zurückblieb. Während sich die Union verschiedenen Optionen gegenüber sah, drohte die SPD in eine „babylonische Gefangenschaft zur CDU“ zu geraten, wo viele eigene Ziele der Sozialdemokratie aufgegeben werden müssten (Kraft 2010c, 10 f.). Für die SPD, der ein „Maximum an Koalitionsoptionen“ (Eith 2010, 121) zur Verfügung steht, könnte es lohnenswert sein, zunächst mit allen demokratischen Parteien zu sondieren und letztlich mit den Parteien zu regieren, mit denen „am meisten sozialdemokratische Ziele auch in praktische Politik umsetzbar sind“ (Kraft 2010c, 11).³³ Diese Sprachregelung lässt sich in fast allen Landtagswahlkämpfen seit der verlorenen Bundestagswahl 2009 wiederfinden.³⁴ Hierfür könnte es für die SPD lohnenswert sein, das „Wagnis“ einer Minderheitsregierung einzugehen, um eine Große Koalition, aber auch eine „wahltaktisch heikle Verbindung“ (Kropp 1997, 38 ff.) mit der Linken zu umgehen und Profilverluste als Juniorpartner der Union zu vermeiden.

4.3.2. Positive und negative Koalitionsaussagen zur Vorbereitung des Handlungsspielraums nach Wahlen

„Die empirische Rekonstruktion einer Regierungsbildung gehört zu den schwierigeren Projekten politikwissenschaftlicher Erzählungen. Wichtige Vorentscheidungen für Koalitionsbildungen werden meist im engsten Kreis getroffen. Nichtöffentlichkeit gilt hierbei geradezu als Funktionsvoraussetzung praktischer Politik“ (Sven Thomas 2005, 44).

(Deutscher Bundestag 2005, 17467). Die damalige Oppositionsführerin Angela Merkel stellte mit ihrer Forderung: „Rot-Grün kann unser Land nicht mehr regieren. Die PDS darf unser Land nicht regieren.“ ihrerseits die politische Handlungsfähigkeit des Kabinetts Schröder infrage und stufte die Linkspartei als „Anti-System-Partei“ deutlich herab (ebd., 17472).

³³ Herbert Wehner und Franz Müntefering hoben nach einer Bundestagswahl jeweils hervor, dass die SPD stärker als die CDU sei und daher der Führungsanspruch in einer Großen Koalition feststehe. Zudem wurde damit gedroht, der Union den gemeinsamen Fraktionsstatus durch einen einfachen Mehrheitsbeschluss im Bundestag abzuerkennen, was die Verhandlungsposition der SPD in einer Großen Koalition stärken konnte.

³⁴ Der SPD-Spitzenkandidat und Ministerpräsident Mecklenburg-Vorpommerns, Erwin Sellering, betonte etwa vor der Aufnahme von Sondierungsgesprächen mit CDU und Linkspartei, „eine Koalition solle es dort geben, wo sozialdemokratische Politik am besten erreicht werden könnte“ (Pergande/Wyssuwa 2011).

Die Erforschung der Koalitionsaussagen und Auswirkungen auf die Regierungsbildung sind in der deutschen Forschungslandschaft bislang kaum aufgegriffen worden (vgl. Decker 2009, 432). Nach der Studie von Sona Golder et al. über 22 etablierte Demokratien von 1946 bis 1998 wurde in 44 Prozent der Fälle von mindestens einer Partei eine Koalitionsaussage getroffen. In bis zu einem Drittel der Fälle kam es gar zu prä-elektoralen Koalitionen mehrerer Parteien (Golder 2005, 644, zitiert nach: Decker 2009, 433). Bräuninger und Debus stellten zur Glaubwürdigkeit von Koalitionsaussagen fest, dass zwischen 1990 und 2010 Vorwahlallianzen in 19 von 42 Fällen nach der Wahl realisiert wurden, während ausgeschlossene Optionen in diesem Zeitraum in keinem der 741 ablehnenden Äußerungen zustande kamen (Bräuninger/Debus 2012, 184).

Die Zahl der möglichen Koalitionen steigt mit der Zahl der Parteien im Parlament (Pappi/Becker/Herzog 2005, 450). Die nach der Mandatsverteilung rechnerisch und politisch möglichen Regierungsformen zeigen den Handlungsspielraum der einzelnen Parteien auf (Pappi 2004, 168). Innerhalb dessen sind die politischen Implikationen bei einer Regierungsbildung von hoher Bedeutung und durch die Mitwirkung der Parteien gekennzeichnet (Uhle 2008, 1376). Bei der Koalitionsbildung sollte zumindest die „Richtung“ eines Wahlergebnisses berücksichtigt werden (Müller 2005, 76). Jedenfalls steigt die Komplexität der „bargaining environment“ mit der Anzahl potentiell möglicher Koalitionen, was selbst bei kleinen Veränderungen zu einer Neuordnung der Präferenzordnung von Parteien im Hinblick auf ihre Koalitionspartner führen und somit Auswirkung auf die Regierungsstabilität haben kann (Grofman/van Roozendaal 1997, 444).

Dabei spielt die Einhaltung von Wahlversprechen für die Legitimität einer Regierung eine besondere Rolle. Das Eingehen eines Regierungsbündnisses, nachdem dies vorher kategorisch ausgeschlossen wurde, kann die moralische Rechtmäßigkeit der Stimmen einer Partei auf dieser Grundlage infrage stellen (vgl. Schuett-Wetschky 1987, 108). So können vor einer Wahl getroffene Aussagen, die die Zusammenarbeit mit einer Partei gänzlich ausschließen („cheap talk“) zwar das eigene Profil schärfen und das Ausweichen der Wähler auf etwaige Zweitpräferenzen verhindern. Dies bringt aber zugleich eine Einengung möglicher Koalitionsoptionen nach Wahlen mit sich (Ipsen 2006, 221; Klecha 2011, 33). Daher gilt es für Parteien im Wahlkampf zwischen einem guten Abschneiden auf dem Wählermarkt und vielfältigen Koalitionsoptionen abzuwägen. Die Strategie, im Wahlkampf zunächst auf eine eigene absolute Mehrheit zu setzen, kann dabei helfen, sich selbst als starke und stabile Alternative darzustellen, die unabhängig von potentiellen Bündnispartnern zu regieren in der Lage ist (vgl. De Winter 1995, 119; Strøm/Budge/Laver 1994, 317 f.). Dadurch werden die Chancen auf dem

Wählermarkt verbessert, die Chancen auf dem Koalitionsmarkt aber womöglich eingeschränkt. Auf der anderen Seite macht das kategorische Ausschließen von Koalitionsoptionen jenseits bisher erprobter Zweierbündnisse Große Koalitionen wahrscheinlicher, die als „Gegenstück der Weimarer Koalition“ (Veen 1996, 202) fungieren können. Da die deutschen Wähler nach Ulrich von Alemann an „klaren Verhältnissen“ interessiert sind, nähmen sie dafür sogar ein Bündnis der beiden großen Volksparteien in Kauf (zitiert nach: Medick/Wittrock 2010).

Eine Partei kann vor einer Wahl entweder eine direkte Koalitionsaussage treffen, eine bestimmte Koalition ausschließen oder sich neutral verhalten, indem sie sich zu einer bestimmten Konstellation gar nicht oder neutral äußert. Dazu zählen Aussagen wie: „grundsätzlich müssen alle Parteien untereinander koalitionsfähig sein“ oder „wenn es die Situation erfordert“ (Linhart 2007, 472). Koalitionsaussagen lassen sich zudem in positive und negative Signale unterscheiden, um aufzuzeigen, mit welcher Partei eine Zusammenarbeit angestrebt bzw. abgelehnt wird. Die Stärke der Ankündigung oder des Ausschlusses können von eindeutigen Festlegungen, „verklauusliert formulierte[n] (...) Präferenzen“ und unverbindlichen Stellungnahmen reichen. Durch die Gegenüberstellung der Koalitionsaussagen der einzelnen Parteien kann die Symmetrie bzw. Asymmetrie der Signale ermittelt und in einer „Koalitionsmatrix“ dargestellt werden (Decker 2009, 435). Decker unterscheidet hierfür in beide Richtungen zwischen „keinem erkennbaren Koalitionssignal“ (Wert: 0), einem „impliziten“ (Wert: 1) und einem „ausdrücklichen“ Koalitionssignal (Wert: 2) (ebd., 435). Bereits in ihren Wahlprogrammen senden Parteien „ideologische Signale“ zur Mobilisierung ihrer Anhänger (Pappi/Shikano 2004 zitiert nach: Bräuninger/Debus 2008, 318). Neben der Kategorie „Stärke des Koalitionssignals“ soll für diese Arbeit auch die innerparteiliche Geschlossenheit, mit der die jeweilige Aussage vertreten wird, sowie die Glaubwürdigkeit aufgrund vorheriger Ankündigungen der Parteien der Analyse hinzugefügt werden, da der Prozess der innerparteilichen Willensbildung und die Stringenz der Aussagen dadurch deutlicher zum Vorschein treten. Dazu zählt etwa, welcher Parteiakteur das jeweilige Koalitionssignal gegeben hat, da „die Aussage eines Kanzlerkandidaten (...) beispielsweise als stärkeres Signal als die eines stellvertretenden Landesvorsitzenden“ gilt (Linhart 2007, 472). Daher hat Eric Linhart zur Kategorisierung von Koalitionsaussagen vor Wahlen die Aspekte „Einigkeit der Partei“ auf der Ebene der Geschlossenheit und „Zustimmung, Ablehnung oder Nichtbeachtung“ auf der inhaltlichen Ebene unterschieden, so dass die symmetrischen oder asymmetrischen Signale in

einer Matrix dargestellt werden können (ebd., 472 f.).³⁵ Für die Wähler ist lediglich ein Vergleich der politisch möglichen Koalitionen, die eine Aussicht auf Erfolg haben sinnvoll, so dass nach einer Wahl nicht alle möglichen Koalitionen – etwa eine absolute Mehrheit einer kleinen Partei – betrachtet werden müssen (Linhart 2007). Auch ist der Einfluss der Bundespartei für die Analyse von Koalitionsaussagen auf Landesebene relevant. Noch in den siebziger Jahren hatte etwa der FDP-Bundesvorsitzende Hans Dietrich Genscher im Hinblick auf die Landtagswahl im Saarland 1975 betont, die Wahl sei „nicht die Privatangelegenheit der betroffenen Landesverbände“ (zitiert nach: Moser-Praefcke 2005, 46).

4.3.3. Exkurs: Grenzen der Prognose von Regierungskonstellationen

„Ich bin überzeugt, dass es für die Tragfähigkeit einer Regierung etwas Essentielles ist: jenseits der Programme muss man sich genau angucken, mit welchen Menschen man in den darauffolgenden fünf Jahren ein Land regieren will. Es ist eine große Verantwortung, für die man eine Vertrauensbasis braucht. Mit Missvertrauensbasis ist ein Land nicht einen Monat lang zu regieren.“ (Matthias Platzeck 2013b).

Klassische Koalitionstheorien gehen von der Bildung von Mehrheitskoalitionen aus (Strøm 1986, 585; Kropp/Schüttemeyer/Sturm 2002). Numerische Rational-Choice-Theorien wie von Riker sagen Minimal-Winning-Coalitions voraus, da der „Gewinn“ in diesem Fall nur unter möglichst wenigen Akteuren aufgeteilt werden muss. Riker nimmt dabei an, dass Parteien zuvorderst rational und an einer Beteiligung in einer „winning coalition“ interessiert sind, die sich auf eine absolute Mehrheit stützen kann (Riker 1962; van Deemen 1989, 325). Diese Koalitionsform wird auch von Policy-orientierten Theorien prognostiziert, wofür hohe ideologische Übereinstimmungen als Erklärung angeführt werden. Allerdings kommen diese innerhalb Europas nur zwischen 35 und 50 Prozent vor, was somit als „Misserfolg der Koalitionstheorie“ gewertet werden kann (von Beyme 1999, 461 ff.). Danach gelten Minderheitsre-

³⁵ Zur inhaltlichen Auswertung wurden – in dem dort dargestellten Fall – die dpa-Meldungen zwei Wochen vor der Bundestagswahl 2005 herangezogen, die unter den Stichworten „Koalition“, „koalieren“, „Bündnis“ und „Zusammenarbeit“ zu finden waren. Von 194 Treffern wurden 32 im Hinblick auf Koalitionsaussagen identifiziert und ausgewertet (Linhart 2007, 473).

gierungen als die unwahrscheinlichste Regierungsvariante (Strøm 1990, 41 zitiert nach: Tokatli 2010, 13). Sie verstoßen somit „gegen alle schönen Regeln der Riker-Schule in Amerika“ und sind „per definitionem unterdimensioniert“ (von Beyme 1999, 475 f.). Auch aus einer spieltheoretischen Perspektive repräsentieren diese die am wenigsten erwartete und adäquate Kabinettslösung (Browne 1982, 348). Daher ist es angebracht, dass Theorien über Koalitionsbildungen weniger „nach der Realität ihrer Annahmen, sondern nach der Genauigkeit ihrer Prognosen getestet“ werden (von Beyme 1999, 467). Überdies sind reale Regierungsbildungsprozesse „wie andere soziale Prozesse auch – von einer Vielzahl von individuellen und systemischen Faktoren beeinflusst“ (Bräuninger/Debus 2008, 330). Die Bildung von Koalitionen hängt weniger von „objektivierbaren Faktoren, sondern von der Einschätzung der politischen Akteure“ ab, die sie bilden und sind daher vor dem Hintergrund von Zeit und Umständen zu sehen (Rausch 1976, 98 zitiert nach: Heinrich 2002, 43).

Dass rationale Koalitionstheorien keine eindeutigen oder nur fehlerhafte Prognosen zur Bildung bestimmter Regierungskonstellationen abgeben können, liegt nicht im Defizit ihrer Theorie begründet. Vielmehr liegt dies in der Tatsache kaum vorhersehbarer Faktoren wie persönlicher Verhandlungen der Akteure, aktueller Ereignisse, sowie der Auswahl gleichwertiger Optionen unter vielen begründet. Dabei lässt sich nicht eine Variante als die einzig „Richtige“ im Voraus bestimmen, sondern lediglich die Vielfalt an Optionen aufzeigen, deren konkrete Auswahl der Entscheidung der handelnden Akteure obliegt. Neben dem Parteiensystem fließen insoweit auch „akteursspezifische Variablen wie die Sympathie zwischen den maßgeblichen Akteuren oder die Autorität von Parteiführungen“ ein (Kropp 2001, 358). Es wäre zwar wünschenswert, die Auswahl zwischen mehreren potentiellen Partnern mathematisch auf den Punkt bringen und alle anderen Entscheidungen ausschließen zu können. Die Auswahl der Analysekatégorien und die Einordnung durch Expertenmeinungen ist allerdings ebenso das Produkt eigener Anschauungen und Präferenzen und kommt der wünschbaren Objektivierung oder gar einer absoluten Wahrheit nicht näher. Die wahre Kunst der Regierungsbildung liegt vielmehr in der Transparenz des Entscheidungsverfahrens und der Einbindung rivalisierender Strömungen. Auf einer wohl begründeten Entscheidung kann ein solides Regierungshandeln aufgebaut werden, das eine vermeintlich „falsche“ Regierungsbildung im Nachgang legitimiert. Für die Fallstudien der Bundesländer eignet sich somit neben der Zusammenstellung der negativen und positiven Koalitionssignale eine Übersicht des gesamten Meinungsspektrums der Parteien, um das Gewicht einzelner Wortmeldungen in einen begründbaren Zusammenhang stellen zu können. Es geht dabei nicht um die Kategorien „richtig und falsch“, sondern der Nachzeichnung eines Regierungsbildungsprozesses, der die Vielfalt

an Entscheidungsmöglichkeiten und den Nutzen der jeweils getroffenen Auswahl erläutert und nachvollziehbar macht.

4.3.4. Interpretation des Wahlergebnisses in der Sondierungsphase – Regierungsaufträge soweit das Auge reicht

Nach einer Parlamentswahl stellt sich zunächst die Frage nach dem Wahlgewinner, die sich durch „confusing or self-contradictory implications“ nicht immer eindeutig beantworten lässt und zu einer Vielzahl an Koalitionsoptionen führt (Pesonen/Thomas 1983, 59). Gerade in instabilen Parteiensystemen zeigt sich die Kluft zwischen der aus einer Wahl hervorgegangenen stärksten Partei, deren Ergebnis aufgrund einer schwierigen Regierungsbildung einem Pyrrhussieg gleichkommen kann (Hennecke 2009, 153; Reich 2001, 26 ff.). Bei starken Verlusten der Regierungsparteien liegt die Erwartung der Wählerschaft zumeist in der Bildung einer neuen Regierung durch den „gefühlten Hauptwahlsieger“ in Gestalt der Partei des bisherigen Oppositionsführers (Klecha 2011, 37). Der Idealfall läge wohl in durch die Wählerschaft eindeutig herbeigeführten Wahlergebnissen, um langwierige Regierungsbildungsprozesse zu verhindern. Andernfalls muss ebendiese laut George Bernhard Shaw in einer Demokratie damit rechnen, dass „wir nicht besser regiert werden, als wir es verdienen“ (zitiert nach: Grunden 2006, 50).

Das gute Abschneiden einer Partei auf dem Wählermarkt wird häufig am Wahlabend als Legitimationsgrundlage für eine Regierungsbildung herangezogen, während deren Stellung auf dem Koalitionsmarkt, also der Möglichkeit, eine mehrheitsfähige Regierung zu bilden, außer Acht gelassen wird. Je nach Mehrheitsverhältnissen kann eine relativ kleine Partei den „relativen Wahlsieger“ um die Regierungsübernahme bringen, indem diese zum Mehrheitsbeschaffer für ein Bündnis jenseits der stärksten und möglicherweise zentralen Partei eingeht. Ein schwaches Abschneiden auf dem Wählermarkt kann für Parteien erst eine starke Stellung auf dem Koalitionsmarkt hervorbringen und dadurch eine Regierungsbeteiligung ermöglichen.³⁶ In Deutschland verfügt die CDU über klare Vorteile auf dem Wählermarkt, während die SPD auf dem Koalitionsmarkt prinzipiell mit allen demokratischen Parteien koalitiert hat oder dazu potentiell in der Lage ist (Hennecke 2009, 162; Veen 1996, 198).

³⁶ So hat etwa die Strategie der CDU beim Landtagswahlkampf 2006 in Mecklenburg-Vorpommern dazu geführt, dass zu ihren eigenen Ungunsten kleine Parteien erstarkt und die SPD geschwächt wurde, wodurch eine CDU-Regierungsbeteiligung erst möglich wurde (Hennecke 2009, 159).

Vielfach wurde diskutiert, ob der Regierungsauftrag automatisch an die stärkste Partei gehen soll, da diese die meisten Stimmen und somit eine relative Mehrheit erhalten hat. Allerdings ist das Argument Werner Pöls wenig stichhaltig, den Regierungsauftrag stets an die stärkste Partei zu geben, um durch „sichere oder halbwegs gesicherte Mehrheiten (...) [einer] immer stärker in Erscheinung getretenen Polarisierung im politischen Leben entgegenzuwirken“ (Pöls 1977, 21). So kann etwa eine Koalition der zweit- und dritt-platzierten Parteien eine arithmetisch breitere und ideologisch geschlossenere Mehrheit aufweisen als die relative Mehrheit der stärksten Partei. Daher ist etwa die Erklärung des Nordrhein-Westfälischen SPD-Vorstandes aus dem Jahre 1966 überzogen, in der die Bildung einer Koalition aus CDU und FDP kritisiert wird, da die SPD als stärkste Partei aus der Wahl hervorgegangen war:

„Die Koalition der Verlierer will das Land gegen den erklärten Willen der Wählerinnen und Wähler mit einem Kabinett der Geschlagenen regieren.“ (SPD-Vorstand NRW zitiert nach: Pöls 1977, 21).

Eine wie von Werner Pöls geäußerte Verärgerung ist aufgrund des eigenen erfolgreichen Abschneidens durchaus verständlich, darf aber nicht dazu führen, die Koalitionsfreiheit der Parteien infrage zu stellen und ein Regierungsbündnis nebst erforderlicher Mehrheit der Redlichkeit ihres Wahlsieges zu berauben. Es kam in der Geschichte der Bundesrepublik bereits mehrfach vor, dass die stärkste Partei in der Opposition landete und die relativen „Verlierer“ die Regierung bildeten. Besondere bundespolitische Wellen schlug dies im Jahre 2001, als die langjährige Vorherrschaft der SPD in Hamburg von der deutlich schlechter abschneidenden CDU mithilfe von Schill-Partei und FDP gebrochen wurde. Auch konnte die erste Minderheitsregierung Nordrhein-Westfalens im Jahre 2010 zwischen SPD und Grünen nur gegen die CDU gebildet werden, die wenige Stimmen mehr erhalten hatte als die SPD. Das prägnanteste Beispiel, um die Differenz zwischen dem Abschneiden der stärksten Partei und der parlamentarischen Mehrheit einer Koalition zu verdeutlichen, ist der Regierungswechsel in Baden-Württemberg im Jahre 2011. Dort wurde die CDU mit 39 Prozent mit großem Abstand stärkste Partei. Allerdings konnten Grüne und SPD mit 24,2 bzw. 23,1 Prozent die Regierung bilden. Winfried Kretschmann ist damit der erste Ministerpräsident, dessen Partei sich gerade einmal auf die Stimmen von einem Viertel der Wählerschaft berufen kann. Dies bringt der CDU zwar eine bedeutsame politische Oppositionsrolle ein, in der sie die öffentlich Debattmaßgeblich mitgestalten kann, diese bei der rein formalen Verabschiedung der Gesetze aber letztlich verpufft.

Ein prägnantes Beispiel zur Rolle des Regierungsauftrages bildet die Berliner Runde am Abend der Bundestagswahl 2005. Dort erlag Edmund Stoiber dem gängigen Irrtum, der stärksten Partei käme in Deutschland ein Regierungsauftrag zu, als ginge es nicht um eine parlamentarische Mehrheit für die Wahl des Bundeskanzlers, sondern ein ethisches Postulat, nach dem sich die vermeintlich unterlegenen Parteien schweigsam dem Willen der stärksten Partei zu beugen haben:

„Vor drei Jahren als wir hier gestritten haben, waren beide bei 38,5 Prozent und Herr Schröder hat damals gesagt: ‚Wir haben ein paar Mandate mehr durch Überhangmandate. Deswegen habe ich den Anspruch, die Regierungsgeschäfte weiterzuführen.‘ Heute ist das anders. (...) Wir haben eine Veränderung gegenüber vor drei Jahren. Wir stellen die stärkste Fraktion von CDU/ CSU und damit ist natürlich nach den demokratischen Gepflogenheiten der Regierungsauftrag bei Frau Merkel.“ (Edmund Stoiber zitiert nach: Berliner Runde, 11. Minute).

Von Stoiber wird hier unzulässig die Unterscheidung zwischen der stärksten Partei und dem Erreichen der Regierungsmehrheit einer Koalition verwischt, worauf Gerhard Schröder allerdings nicht einging, sondern lediglich seinen eigenen Machtanspruch geltend machte:

„Glauben Sie im Ernst, dass meine Partei auf ein Gesprächsangebot von Frau Merkel bei dieser Sachlage einging, indem sie sagt, sie möchte Bundeskanzlerin werden? (...) Ich führe Gespräche und ich sage Ihnen heute voraus, die werden erfolgreich sein. (...) Aber sie [Frau Merkel] wird keine Koalition unter ihrer Führung mit meiner sozialdemokratischen Partei hinkriegen. Das ist eindeutig. Machen Sie sich da gar nichts vor.“ (Gerhard Schröder zitiert nach: Berliner Runde, 21. Minute).

Was in den Kommentaren der darauffolgenden Tage zumeist als Absage Schröders an eine Große Koalition gewertet wurde, gibt der Wortlaut seiner Äußerungen keineswegs her. Zwar

lässt der Tenor Schröders auf eine Ablehnung einer Großen Koalition hindeuten. Allerdings wurde von ihm lediglich der Führungsanspruch Angela Merkels zurückgewiesen, eine Große Koalition auf Augenhöhe hingegen nicht ausgeschlossen. Die selbstbewusste Haltung der SPD sollte sich auch bei der späteren Verteilung der Kabinettsposten bewahrheiten.³⁷ Angela Merkel stellte lediglich ihren Anspruch auf das Kanzleramt heraus, da es ein ungeschriebenes Gesetz sei, dass die stärkere Fraktion in einer Koalition den Bundeskanzler stelle (Angela Merkel zitiert nach: Berliner Runde 2005, 24. Minute).

Im Ergebnis ist daher nicht das Abschneiden einzelner Parteien für die Interpretation eines Wahlergebnisses relevant, sondern einzig die Frage, welcher wie auch immer gearteten Konstellation es gelingt, eine parlamentarische Mehrheit für die Wahl des Regierungschefs und die Einsetzung der Regierung herbeizuführen. Der in Deutschland herausgebildete Konsens, dass der stärkere Partner in einer Koalition den Kanzler stellt, der Regierungsauftrag an die stärkste Partei geht oder eine Minderheitsregierung keine stabilen Verhältnisse hervorbringen kann, ist daher zu überdenken und an die neuen Gegebenheiten des sich wandelnden Parteiensystems anzupassen. Letztlich kann nur durch das Hinzuziehen neuer Optionen wie Dreiparteienbündnissen, lagerübergreifenden Koalitionen und dem Wagnis eines Regierens aus der Minderheit heraus neuer Handlungsspielraum gewonnen werden, was im nächsten Kapitel genauer betrachtet werden soll.

4.3.5. Relevanz von Koalitionsvereinbarungen: Verhandlungsmacht, Proporz und Verbindlichkeit als Sicherheitsnetz im Regierungsalltag

„Koalitionen sind eine organisierte Kooperation von mindestens zwei voneinander unabhängigen und miteinander konkurrierenden (...) Parteien (...) mit dem primären Ziel der Regierungsbildung und –unterstützung sowie der Durchsetzung von politischen Inhalten (Uwe Jun 2005, 29 zitiert nach: Klecha 2010).

³⁷ Die SPD erhielt insgesamt acht Ministerien, darunter die Schlüsselressorts der Bereiche Außenpolitik, Finanzen, Gesundheit, Justiz und Umwelt, während sich die CDU neben dem Amt des Bundeskanzlers mit fünf und die CSU mit zwei Kabinettsposten begnügen mussten.

Heinz Rausch definiert Koalitionen ebenso als „die organisierte Zusammenarbeit von mindestens zwei unabhängigen, aber kooperationsbereiten Parteien, die Ziele anstreben, die sich in ihrer Gesamtheit nicht decken, die jedoch zusammenkommen, um eine Regierung zu bilden und sie danach parlamentarisch unterstützen“ (zitiert nach: Heinrich 2002, 41). Bei der Koalitionsbildung und -politik lassen sich nach Frank Decker vier Ebenen unterscheiden: Diese reichen von dem Ziel, durch eine elektorale Koalition möglichst viele Wählergruppen zu erreichen, über innerparteiliche Koalitionen, die die Geschlossenheit jeder einzelnen Partei sicherstellen, bis hin zur Bildung von exekutiven Koalitionen innerhalb der Regierung und legislativen Koalitionen, die gesetzgeberische Mehrheiten im Parlament herstellen. Dabei werden legislative Koalitionen im parlamentarischen Regierungssystem durch exekutive Koalitionen weitgehend vorgezeichnet (Decker 2009, 430 f.). Bei den hier zu untersuchenden Koalitionen zwischen Parteien sind die Akteure einerseits aufeinander angewiesen, um die Stabilität ihres Bündnisses zu gewährleisten und befinden sich zugleich in einer Wettbewerbssituation, die meist trotz eines zu Beginn der Regierungsbildung erreichten Verhandlungsgleichgewichts zu eigenen Akzentsetzungen führt (Saalfeld 2007, 180). Bei Koalitionsregierungen gilt es eine Kooperation herzustellen und aufrechtzuerhalten, was vielschichtiger Züge trägt und schwieriger herzustellen ist, als innerhalb einer Partei (Müller/Strøm 2000, 136). Die Verhandlungskosten steigen in einer Koalition mit der Anzahl der Parteien, die sich durch programmatische Distanzen und gesellschaftliche und politische Konflikte weiter erhöhen können (Kropp 2001, 344 ff.). Es kommt dabei zu Einbußen der Entscheidungsrationalität, die aus den Zwängen der Koalitionsbildung resultieren (Lehmbruch 1999, 421). Diese liegen etwa vor, wenn eine Koalitions- und eine Oppositionspartei eine Mehrheit in einer Sachfrage bilden könnten, diese aufgrund der Koalitionsdisziplin aber nicht zustande kommt und stattdessen am Status quo festgehalten oder ein Kompromiss gebildet wird (Strohmeier 2009, 277 f.).

„A change of chancellors is the business of parties and parliament. The electorate has been involved only secondarily.“ (Bruce Boenau 1988, 39 zitiert nach: Schmidt 1991, 182).

Die Wähler statten die Parteien mit Verhandlungsmacht aus (Müller 2005, 78 f.). Ihnen obliegt in der repräsentativen Demokratie damit ein Komplexität reduzierendes Entscheidungsverfahren, das politische Prioritäten und eine Grobsteuerung der Regierungs- und Staatstätigkeit vornehmen kann, während Parteien und Kandidaten ein Mandat zur Feinsteuerung erhal-

ten (Grunden 2006, 51). Die jeweils an den Koalitionsverhandlungen teilnehmenden Mitglieder der Parteien – einschließlich bereits im Amt befindlicher Minister – sind allerdings keine „freien Akteure“, sondern treten als „Agenten ihrer Parteien“ auf, weshalb „als Analyseeinheit für Koalitionsbildungsstudien meist ein Kollektiv, die Partei, genommen“ wird (von Beyme 1999, 305). Parteien gelten insofern als „agent of liaison between the constituted organs of the state and the popular sovereign“ und sind für die Funktionsfähigkeit des politischen Systems hauptsächlich verantwortlich (Kirchheimer 1959, 492). In den Verhandlungen kommen meist „Schnittstellenakteure“ zum Einsatz, die parallel Funktionen in Partei, Fraktion und häufig auch der Regierung wahrnehmen (Gast/Kranenpohl 2008, 18). Die zentralen Verhandlungen werden von den Parteien und nicht von den Fraktionen geführt und schließlich von den Parteitagen beschlossen (Schuett-Wetschky 2005, 494). Allerdings wird dadurch die Volkssouveränität eingeschränkt, da Wähler keine Koalitionen direkt bestimmen können, sondern bei der Regierungsbildung auf die jeweiligen Parteiführungen angewiesen sind, die hier als „der eigentliche Souverän“ (Decker 2007, 33) auftreten.³⁸ Der Wähler ist geradezu unter einem „Schleier des Nichtwissens“ dazu gezwungen, einer Partei das Vertrauen auszusprechen, ohne deren Koalitionsverhalten vorher verlässlich einschätzen zu können (Hennecke 2009, 152).

„Der koalitionspolitische Verhandlungsspielraum der Parteiführungen hängt in erster Linie von der Verteilung der Präferenzen in der eigenen Wählerschaft ab.“
(Bürklin/Franz/Schmitt 1984, 245).

Neben den Parteiführungen ist eine „Abstützung“ in den Parteigliederungen sowie die Akzeptanz der Stammwähler vonnöten (Veen 1996, 189 f.). In jedem Fall müssen die Verhandlungsführer „Rücksicht auf die Flügelexponenten ihrer Partei und der Koalitionsparteien nehmen“ (von Beyme 1999, 305). Deren Selbstbindung kann durch Beschlüsse von Parteitagen oder Führungsgremien erhöht werden, die den „Einsatz innerparteilicher Disziplinierungsmittel zur Durchsetzung der Koalitionsvereinbarung“ erleichtern (Müller 2005, 82). Sie dienen durch die Entfaltung einer „innerparteilichen Bindewirkung“ dazu, Richtungsdiskussionen innerhalb von Parteien zugunsten einer Kooperation innerhalb des Regierungsbündnisses zurückzustellen (Kropp 2001, 352). Dennoch lässt sich häufig eine relative Willkür der

³⁸ In Deutschland kam auf Bundesebene erstmals im Jahre 1998 ein Regierungswechsel nicht durch die Parteien zustande, die eine neue Koalition eingingen, sondern wurde unmittelbar vom Wähler herbeigeführt, so dass es zu alle bisherigen Regierungsparteien durch neue ersetzt wurden. Der Regierungswechsel wurde also erstmalig „herbeigewählt“ und nicht durch die „politische Klasse“ bestimmt (vgl. Schmidt 1991, 182).

Parteien bei der Regierungsbildung beobachten und kein einleuchtender Zusammenhang zwischen dem Wahlergebnis und anschließenden Koalitionen herleiten. Hier wirken insbesondere „innerparteiliche Fragmentierungen und persönliche Ambitionen von Verhandlungsführern“ auf etwaige Präferenzen ein und sind unerlässlich zur Erklärung von Gewinnverteilungen (ebd., 348). In die jeweilige Entscheidung fließen zudem persönlich-emotionale Gründe, gesinnungsethische Überzeugungen und die Orientierung an der eigenen Interessenlage mit ein (vgl. Schuett-Wetschky 1987, 102).

Bei einer „minimum winning coalition“ ist der Anteil der „Beute“ bei einer proportionalen Aufteilung für jeden Koalitionär am größten (Riker 1962).³⁹ Dabei kommt es zu einer Überrepräsentation kleiner Parteien in der Regierung, da gilt: „politics and mathematics are not the same thing“ (Pesonen/Thomas 1983, 93; Heinrich 2002, 54). Diese erhalten eine überproportionale Ausstattung mit Ressorts oder großzügige Ressortzuschnitte zu ihren Gunsten, da ihnen die generelle Vetoposition bei knappen Mehrheiten zusätzliches Gewicht verleiht (Kropp 2001, 355). Es liegt auf der Hand, dass bei der Verteilung der „office“-Gewinne die Ressortverteilung zwar berechnet werden kann, dies aber noch nichts über den „Wert“ des jeweiligen Ministeriums und die damit verbundenen „Profilierungs- und Gestaltungsmöglichkeiten“, sowie den Ressortzuschnitt aussagt (ebd., 354). Zudem gibt die reine Ämterzählung keinen Aufschluss über das politische Gewicht und die Personalstärke der einzelnen Ministerien, die mitunter zur Anpassung an eine gesamte Koalitionsarithmetik „zugeschneidert“ werden (von Beyme 1999, 124).⁴⁰ Auch spielt das Gewicht der Parteien, das diese dem jeweiligen Politikfeld oder Ministerium zuweisen, eine besondere Rolle (vgl. Bräuninger/Debus 2012, 175). So wollen etwa Parteien mit Kernthemen wie Wirtschaft oder Umwelt für sie prestigeträchtige Ministerien übernehmen, so dass neben der Zahl der Ministerien das diesem jeweils zugemessene Gewicht einen höheren Stellenwert bekommt (Butler 1986, 68).⁴¹ Kriterien wie das Haushaltsvolumen oder der Mitarbeiterstab gelten hingegen als weniger bedeutend (Heinrich 2002, 54).

³⁹ Minderheitsregierungen können mit der reinen Ämtertheorie allerdings nicht erklärt werden, weil diese ein „starrs“ Mehrheitskriterium verwendet (Pappi 2004, 164).

⁴⁰ In Rheinland-Pfalz und Berlin wurden nach den Wahlen von 2011 etwa die Justizressorts um den Bereich Verbraucherschutz erweitert, was bislang einmalig ist und sich zumindest in Berlin durch die verfassungsmäßige Begrenzung der Senatorenposten erklären lässt.

⁴¹ In Deutschland stellt der kleinere Koalitionspartner meist den stellvertretenden Regierungschef und auf Bundesebene den Außenminister. Während die FDP meist ein erhebliches Interesse am Wirtschaftsministerium bekundet, gilt gleiches für die Grünen für die Bereiche Umwelt und Verbraucherschutz. Auch im internationalen Vergleich werden Präferenzen einzelner Parteifamilien deutlich. So ist etwa die italienische Christdemokratie am Innenressort interessiert, was ebenso auf die Schwesterpartei in Deutschland zutrifft (Butler 1986, 115).

„Formal written agreements between parties can certainly bring a measure of stability to a minority government parliament“ (Peter Russell 2008, 151).

Koalitionsabsprachen gelten als „Erscheinungsform der unerlässlichen politischen Willensbildungsprozesse“ zwischen Parteien (Hermes 2006, 1427). Wolfgang C. Müller sieht drei Hauptfunktionen von Koalitionsabkommen. Dazu zählen (1) die Grundsätze der Zusammenarbeit und Entscheidungsregeln, (2) die Verteilung der „Beute“ nebst Inhalten und Kompetenzen, sowie (3) das Arbeitsprogramm der Regierung. Diese Kategorien lassen sich wiederum in zwei Steuerungsmechanismen, die „prozedurale Steuerung“ (Entscheidungsregeln, Verteilung von Positionen und Kompetenzen, Konsultationsmechanismen etc.) und die „Steuerung via finaler Programmierung“ (konkrete Ziele und Mittel des inhaltlichen Programms) unterteilen (Müller 1994, 349 f.). Schriftliche Verträge über die in einer Koalition vereinbarten Inhalte gehören innerhalb Europas allerdings nicht zum Regelfall (ebd., 347). In Deutschland wurde auf Bundesebene zum ersten Mal im Jahre 1961 auf Verlangen der FDP ein Koalitionsvertrag geschlossen (Kropp 2001, 352). Während die Koalitionsverträge in einigen Ländern unter Verschluss gehalten werden, ist deren Veröffentlichung in mehreren Ländern, etwa in Israel, sogar vorgeschrieben (Butler 1986, 120).

„Inhaltlich enthalten die Koalitionsvereinbarungen in der Regel die Ziele, Schwerpunkte und inhaltlichen Richtlinien des Regierungsprogramms der Koalitionspartner, oft auch Entscheidungen in wichtigen Einzelfragen, ferner Bestimmungen zur Geltungsdauer, zum Vorgehen in Kabinett und Parlament, zur Ressortverteilung und zur Einrichtung eines paritätisch besetzten Koalitionsausschusses.“ (Arnd Uhle 2008, 1376).

Bei Koalitionsverträgen handelt es sich um politische, rechtlich hingegen nicht bindende Absprachen zwischen den Koalitionären, denen einzig „faktisch-politische Bindungskraft“ nach dem Motto „pacta sunt servanda“ zukommt (Uhle 2008, 1376; Müller 2005, 73; Kropp 2001, 352). Sie gelten ihrer Rechtsnatur nach als „unverbindliche politische Absprachen (...), deren Nichtbeachtung ausschließlich politische Folgen“ haben kann (Hermes 2006, 1427). Überdies werden die Ziele der Regierung für die Öffentlichkeit nachvollziehbar und setzt diese unter „Zugzwang“ (Müller 1994, 352). Die freie Entscheidung von Abgeordneten kann durch sol-

che Vereinbarungen nicht rechtlich festgeschrieben, sondern nur durch „politische Mechanismen“ durchgesetzt werden (Müller 2005, 81). Häufig nimmt die Regierungserklärung des Regierungschefs vor dem Parlament die Funktion eines Vertragscharakters ein und zeigt die Leitlinien der Koalitionsvorhaben auf, da ihr Inhalt im Regelfall zwischen den Koalitionspartnern abgestimmt wurde (Müller 1994, 347 f.). Dadurch werden auch „Schwerpunktsetzungen und Prioritäten des Ministerpräsidenten und der größten Fraktion“ (Heinrich 2002, 55 f.) deutlich, der seinen Amtsbonus und Ermessensspielraum gleich zu Beginn der Koalition ausspielen kann. Allerdings sind Koalitionsverträge von einer größeren Bindungswirkung und weitaus umfangreicher, zumal sie auch Regelungen zum „Regierungsmechanismus“ enthalten (Müller 1994, 348).

„Koalitionsvereinbarungen sind zu schwammig und zu allgemein, übrigens Gott sei Dank. Denn letztlich ist es unmöglich, die kommenden vier oder fünf Jahre in Vereinbarungen flächendeckend einzufangen.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 8).

Bei einem ausgeprägten Vertrauensverhältnis zwischen den Regierungsparteien wird auf die Regelung einzelner Bereiche verzichtet. Allerdings erscheint eine Präzision der jeweiligen Vorhaben sinnvoll, was auch zur Disziplinierung einzelner Abgeordneter herangezogen und somit innerparteilicher Widerstand überwunden werden kann (Müller 1994, 351 f.). Das Interesse an der genauen Ausformulierung eines Koalitionsvertrags liegt vor allen Dingen bei kleineren Parteien, um einer „potenziellen Übermacht des großen Partners“ vorzubeugen. Zudem wird für alle Beteiligten eine wechselseitige Berechenbarkeit hergestellt und „die oft fragile Vertrauensbasis zwischen den Akteuren“ gefestigt (Kropp 2001, 352).⁴² Insbesondere kleine Parteien können zu Recht befürchten, ihre „separate identity“ in einer Regierung mit einem größeren Partner zu verlieren, so dass diese die Vereinbarung eines „legislative agreements“ gegenüber dem Eintritt in eine Koalitionsregierung je nach politischer Kultur bevorzugen (Russell 2008, 154).

Bei einer Einparteienregierung erwarten die Wähler die genaue Umsetzung des Wahlprogramms in Regierungshandeln, die häufig aber nicht allzu detailliert ausgestaltet sind und

⁴² In Österreich werden Koalitionsabkommen vor der Wahl des Bundeskanzlers vom Parlament verabschiedet, was die Regierungspartner umso mehr an ihr selbst auferlegtes Programm bindet (Müller 2005, 82 f.).

daher Interpretationsspielräume lassen (vgl. Bull 1999, 169 ff.). Überdies dient das „Regierungsprogramm“ vorrangig der Mobilisierung der Wähler (Heinrich 2002, 50), so dass sich die Parteien die Option eines Kassensturzes nach Wahlen offenhalten, um bei dem „worst case“ einer absoluten Mehrheit aufgrund äußerer Umstände zurückrudern zu können. Im Gegensatz zu einer Koalitionsregierung wird über das Regierungsprogramm unmittelbar durch die Wahl und nicht erst bei nachgelagerten Verhandlungen entschieden (Bull 1999, 169). Zudem sind die Erwartungen an eine Einparteienregierung „besonders groß“, so dass diese sogar von Parteifunktionären aufgrund der alleinigen Verantwortlichkeit und Haftung für jeden Themenbereich nicht durchweg präferiert wird.⁴³ Den entgegengesetzten Fall bilden Regierungen, die in einer etwaigen zweiten Parlamentskammer über keine „eigene“ Mehrheit verfügen. Dieser in Deutschland sehr häufige Fall wird bei Koalitionsverträgen kaum berücksichtigt, so dass der gesamte politische „Tauschhandel“ mit der Opposition nicht erfasst wird. In diesem Fall dient der Koalitionsvertrag in inhaltlicher Hinsicht lediglich dazu, dass die Regierung und ihre Fraktionen als einheitliche Akteure gegenüber dem Bundesrat auftreten können.

Müller und Strøm gehen davon aus, dass Minderheitskabinette ein geringeres Ausmaß an Disziplin verlangen und weniger umfangreiche Koalitionsabkommen haben als *minimal winning*-Koalitionen. Auch bei übergroßen Koalitionen (*surplus majorities*) sinkt der Umfang eines Koalitionsabkommens mit einer steigenden Anzahl an Koalitionsparteien, da diese mehr „Abweichler“ in den eigenen Reihen dulden können (Müller/Strøm 2000, 162 ff.). Für seine Untersuchung über österreichische Koalitionsabkommen zwischen 1949 und 1990 stellt Müller einen generell steigenden Umfang fest, wobei die Regelung der Politikinhalte stetig zugenommen hat und fast den gesamten Regelungsumfang einnimmt. Grundsätze der Zusammenarbeit und Entscheidungsregeln standen hingegen bis in die 1960er Jahre im Vordergrund und machen seither nur noch wenige Seiten aus (Müller 1994, 349 f.).

Es ist fraglich, ob ein Zusammenspiel zwischen den Regierungspartnern künftig erneut zu „historisch-biografischen“ Projekten im Rahmen einer politischen Gesamtkonzeption stilisiert werden oder „transactional coalitions“ im Vordergrund stehen. Bei letzterem werden einzelne Programmpunkte auf den Weg gebracht und strittige Themenfelder als „blinde Flecken“ aus der Regierungspolitik ausgeklammert (vgl. Hennecke 2009, 150 f.). Dazu passt der von Sigmar Gabriel verwandte Begriff des „partnerschaftlichen Wettbewerbs“ (Sigmar Gabriel zitiert nach: Das Erste 2011) zwischen SPD und Grünen, womit der „Doppelcharakter“ von Koalitionen deutlich wird, die sich zwischen Kooperation und Konkurrenz von mindestens zwei Par-

⁴³ Etwa der damalige Bremer Bürgermeister Henning Scherf von der SPD sprach sich vor der Wahl offen für seine Vorliebe der Weiterführung der Großen Koalition gegenüber einer Alleinregierung aus (vgl. Bull 1999, 173).

teien bewegen (Heinrich 2002, 41). Als Sicherungsgarantie für die Durchsetzung parteipolitischer Interessen eignen sich Koalitionsvereinbarungen allerdings nur bedingt, da deren Charakter nicht rechtsverbindlich ist und durch in der jeweiligen Legislaturperiode auftretende Ereignisse der zwischen Parteien vonstattengehende Tauschhandel einer ständigen Überprüfung unterliegt.

4.3.6. Funktionen des Wahlrechts zur Ermöglichung handlungsfähiger Mehrheiten

„Wahlssysteme strukturieren Repräsentationsbeziehungen und spielen in parlamentarischen Regierungssystemen unter anderem wegen ihres Einflusses auf das Parteiensystem eine große Rolle für die Beziehung von Parlament und Regierung“ (Thomas Saalfeld 2005, 50 zitiert nach: Bergman et al. 2003).

Peter H. Russell unterteilt das Resultat von Wahlergebnissen in vier Typen. Dabei hat eine Partei entweder (1) eine Mehrheit im Parlament und kann sich zudem auf eine Mehrheit der Wählerstimmen berufen („true majority government“) oder (2) sie hat zwar eine Mehrheit im Parlament, nicht aber eine solche der Wählerstimmen („false majority government“). Dies ist auf ein Wahlsystem zurückzuführen, das Stimmen und Sitze in kein proportionales Verhältnis zueinander bringt. Bei den beiden weiteren Alternativen hat keine Partei eine parlamentarische Mehrheit, so dass es entweder zur Bildung einer (3) Koalitionsregierung aus zwei oder mehr Parteien oder einer (4) Minderheitsregierung kommt. In Situationen eines „hung parliament“, wo keine eindeutigen Mehrheiten einer Partei zustanden kommen, liegt die Präferenz für Russell in einer Minderheitsregierung anstelle eines „false majority government“, da diese der parlamentarischen Demokratie als solche zuträglicher sei (Russell 2008, 5 ff.).⁴⁴ Russell nimmt allerdings keine Differenzierung von Minderheitsregierungen in Einparteien- und Koalitionsregierungen vor. So beschreibt er lediglich, dass die letzte Koalitionsregierung in Kanada im Jahre 1917 gebildet wurde und schreibt dieser automatisch einen Mehrheitsstatus zu,

⁴⁴ In Großbritannien konnten etwa Thatcher und Blair nie mehr als 43 Prozent der Wählerstimmen erreichen. Überdies sind „false majorities“ in Großbritannien seit den 1930er Jahren die Regel (Russell 2008, 88). In Kanada hat seit dem Jahre 1921 keine Regierung mehr eine Mehrheit der Wählerstimmen auf sich vereinen können, sondern wurde entweder als Minderheitsregierung oder „false majority government“ gebildet (Russell 2008, 8 f.).

während er die danach gebildeten Minderheitsregierungen automatisch einer Einparteienregierung zuordnet. Dies ist zwar zutreffend, da in Kanada mit einer Ausnahme durchgängig Einparteienregierungen an der Macht waren (ebd., 79). Dies sollte bei der Darstellung anderer Länder aber Berücksichtigung finden.

Das Wahlrecht gilt als das wichtigste Mittel, um instabile, nicht mehrheitsfähige Parlamente zu verhindern bzw. für eine Begrenzung der Parteienanzahl in einer Regierung zu sorgen (Mukherjee 2003). Das Mehrheitswahlrecht ist „der Komplexität der modernen Gesellschaft nicht angemessen“ (von Beyme 1999, 516), da sie die vielschichtigen Strömungen und unterschiedlichen Partikularinteressen kaum hinreichend berücksichtigen kann. Es kann allenfalls einer „Verästelung des Systems“ entgegenwirken, was – etwa von Karl-Heinz Naßmacher oder Georg Geismann – offenbar „in krasser Unkenntnis der Funktionsbedingungen der Konkordanzdemokratie“ empfohlen wird (ebd., 511). Dabei wird häufig insbesondere über eine geschickte Wahlkreiserschneidung („Gerrymandering“) der Regierung ein weiterer Vorteil verschafft. Beim Mehrheitswahlrecht nach Westminster-Vorbild bilden wenig fragmentierte Parteiensysteme eine bipolare Wettbewerbsstruktur, so dass Minderheitsregierungen bei einem geringen Kooperationspotential wenig erfolgversprechend sind (Bolleyer 2001, 1541). Minderheitsregierungen werden in diesen Ländern aber auch kaum nötig, da „mit stabiler Verlässlichkeit Zweiparteienstrukturen auf der parlamentarischen Ebene“ entstehen, die in der Regel zu „einfarbigem“ Regierungen führen (Decker 2009, 438). Der Begriff der Mehrheitsdemokratie wird von Steffen Ganghof allerdings als irreführend bezeichnet, da häufig „eine deutliche Minderheit von Wählerstimmen ausreichend ist, um eine absolute Regierungsmehrheit im Parlament zu erlangen“ (Ganghof 2005, 743).

„Ein Verfahren ist genau dann mehrheitstreu, wenn sich *jede* mögliche minimale Mehrheit, die sich aus einem Wahlergebnis beziehungsweise aus einer Zusammensetzung eines Gremiums ergibt, bei einer mit diesem Verfahren berechneten Verteilung wiederfindet“ (Fred Hermsdorf 1996, 7).

Das Verhältniswahlrecht ermöglicht daher eine Minderheitsregierung in Mehrparteiensystemen in einem „erheblich größeren Ausmaß als die Mehrheitswahl“, weil bei einer enormen Aufsplitterung des Parteiensystems ein Regierungskompromiss nur durch die Zustimmung der Opposition verabschiedet werden kann (vgl. Schuett-Wetschky 1987, 94, 98 f.). Eine solche „proportional representation“ ist einer der Hauptgründe für die skandinavischen Vielpar-

teiensysteme, dessen proportionales Wahlsystem zu der Parteienvielfalt im Schwedischen Reichstag beigetragen hat (Pesonen/Thomas 1983, 60). Letztlich können beim Verhältniswahlrecht „klare Verhältnisse“ nach Parlamentswahlen entstehen, die sich auf eine höhere Anzahl an Wählerstimmen berufen als eine Mehrheitsregierung einer Partei im Mehrheitswahlrecht (vgl. Klecha 2010, 19).

Bei einer Verhältniswahl können durch hohe Sperrklauseln kleine Parteien benachteiligt werden (Klecha 2010, 28; Meitmann 1992, 78). Das Bundesverfassungsgericht spricht neben dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl allerdings von der Notwendigkeit, dass Wahlen „ein Parlament als funktionsfähiges Staatsorgan hervorbringen“ sollen und „Splitterparteien bei der Zuteilung von Sitzen in der Verhältniswahl ausgeschaltet“ werden, um „Störungen des Verfassungslebens“ vorzubeugen (BVerfGE 6, 9; Finkelburg 1982, 17 ff.). Allerdings reicht in der Bundesrepublik auch eine Fünfprozentklausel für die kontinuierliche Bildung von Mehrheitsregierungen nicht aus (Schuett-Wetschky 1987, 94), so dass sich „Krankheiten des Volkskörpers“ nicht immer mit wahltechnischen Mitteln bekämpfen lassen (Finkelburg 1982, 20). Diese Hürde schränkt die Fragmentierung des Parteiensystems ein, was Minderheitsregierungen zumindest unwahrscheinlicher werden lässt (Döring 2005, 138). Eine hohe Zahl von an der Fünf-Prozent-Hürde gescheiterten Parteien, die mitunter einen zweistelligen Prozentsatz ausmachen, kann eine Regierung in der Folge bereits mit deutlich weniger als 50 Prozent der Wählerstimmen regieren. Daher regen Sperrklauseln häufig zu taktischem Wahlverhalten an, um eine Partei als potentiellen Koalitionspartner ins Parlament zu verhelfen. Etwaige Zweitstimmenkampagnen sind dabei zumeist Ausdruck eindeutiger Koalitionspräferenzen (vgl. Decker 2009, 439). Dies ist in 13 von 16 Bundesländern, die über ein personalisiertes Verhältniswahlrecht verfügen, möglich (Trefs 2008, 336).

Auch kann der Vorschlag von Roman Herzog, die Fünf-Prozent-Hürde nach oben zu setzen, da diese nicht mehr zeitgemäß sei, kaum überzeugen. Dies sei wichtig, damit der Bundeskanzler auch bei mehreren kleinen Parteien weiterhin „von einer großen Mehrheit der Bevölkerung getragen“ werde, da anderweitig die parlamentarische Demokratie gefährdet sei (zitiert nach: Focus 2012). Diese Argumentation scheint wenig konsistent, da sich bei einer hohen Sperrklausel zwar die Sitzanteile der „großen“ Parteien im Parlament erhöhen, aber gerade nicht der Einfluss der Bevölkerung. Bei einer hohen Stimmenzahl, die nicht bei der Sitzverteilung im Parlament berücksichtigt wird, kann die legitimatorische Basis der Regierung kaum erhöht werden. Auch Herzogs späterer Nachfolger als Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier, hält eine Anhebung der Fünf-Prozent-Hürde für keine „angemessene Lösung, zumal wenn darin eine gezielte Aktion gegen erfolgreiche neue Par-

teien gesehen werden könnte“. Eine Sperrklausel sei zwar unverzichtbar, um einer „ungesunden Zersplitterung der Parteienlandschaft“ vorzubeugen, eine Erhöhung dürfe aber auch „aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in Betracht kommen“ (zitiert nach: Die Welt 2012c).

„Ob Wahlsysteme zu Parlamenten führen, die die Wählerschaft ‚proportional‘ repräsentieren, ist eine Frage. Ob Wahlsysteme eine Auswahl des Schlechten bewirken oder nicht, ist eine andere Frage. Daß Wahlen *widerspiegeln* sollen, ist eine berechtigte Forderung. Daß sie *auswählen* sollen, halte ich für eine ebenso berechtigte Forderung. Doch soviel ich weiß, war Ernest Baker so ziemlich der letzte wichtige Autor, der (1942) betonte: ‚Wir können die Idee des Wertes nicht aufgeben ; wir können nicht die Mehrheit einfach deshalb in den Sattel heben, weil sie eine Mehrheit und quantitativ überlegen ist. Wir müssen irgendeinen Weg finden, Wert und Quantität untrennbar miteinander zu verbinden.““ (Giovanni Sartori 1992, 148).

Das deutsche Wahlsystem weist im internationalen Vergleich eine hohe Proportionalität von Stimmen- und Sitzanteilen auf. Die Fünf-Prozent-Hürde bringt hierfür einen „Disziplinierungs- und Lerneffekt“ mit sich (Wagschal 2001, 862). Etwaige Verzerrungen des Wahlergebnisses bei der Sitzverteilung fallen bei einer höheren Gesamtzahl an Abgeordneten geringer aus. In Deutschland treten bei einem zugrunde gelegten Fünfparteiensystem bereits bei einer Gremiengröße von 81 Mitgliedern keine „Lücken“ mehr auf (Hermsdorf 1996, 12). Auch können durch eine Vergrößerung des Parlaments knappe Mehrheiten vermieden werden, was es einzelnen Dissidenten schwerer macht, eine Regierungsbildung bei einer geheimen Wahl zu verhindern. Die von Sartori aufgeworfene Frage zur Qualität der aus Wahlen hervorgegangenen Zusammensetzung der Volksvertreter bietet Anlass zur Überlegung, neben arithmetischen Mehrheitsverhältnissen, den einzelnen Abgeordneten, dessen Biografie, Fachwissen und Verhandlungsgeschick einzubeziehen und bei der Ausgestaltung des Wahlrechts die Qualitäten der danach ins Parlament einziehenden Abgeordneten zu überprüfen. Für die Mehrheitsbildung konnte gezeigt werden, dass das Mehrheitswahlrecht klare Mehrheiten begünstigt, während im Verhältniswahlsystem die Bildung von Minderheitsregierungen not-

wendig werden kann, falls kein Lager eine eindeutige Mehrheit erhält und Alternativen wie eine Große Koalition oder Mehrparteienbündnisse nicht infrage kommen.

4.3.7. Ausgestaltungen der formellen Einsetzung der Regierung

Die wichtigste Parlamentsfunktion liegt in der Einsetzung einer Regierung und gilt als das Herzstück des parlamentarischen Regierungssystems (Bagehot 1993, 153 f. zitiert nach: Reutter 2004, 20; Sobotta 1991, 120). Neumann sieht die Wahl des Regierungschefs ebenso als „Herzstück des parlamentarischen Regierungssystems deutscher Prägung“ (Neumann 1995, 373 zitiert nach: Klecha 2010, 208). Dieses Recht des Parlaments übersteigt gar die Bereiche der Gesetzgebung und der Kontrolle der Regierung (Klecha 2010, 14), so dass Busch die Bildung einer Regierung im parlamentarischen Regierungssystem als „Hauptaufgabe einer Volksvertretung“ versteht (Busch 1997, 1350). Allerdings ist die formelle Regierungsbildung nur ein Teil eines komplexen Aushandlungsprozesses einer Partei oder mehrerer Parteien, die sich zu Koalitionen zusammenschließen (vgl. Kropp 2001, 340).

Die Bandbreite der Investitur einer Regierung reicht von einer „Nullfunktion“, die bei einer Direktwahl des Regierungschefs besteht, bis zu einem formalen Wahlakt (von Beyme 1999, 303). Bei den in der jeweiligen Verfassung vorgeschriebenen Verfahren zur Wahl eines Regierungschefs wird grundsätzlich zwischen negativem und positivem Parlamentarismus unterschieden. Beim häufig praktizierten *negativen Parlamentarismus* wie in Schweden, Dänemark und Polen können Regierungen solange im Amt bleiben, bis sich ein parlamentarisches Mehrheitsvotum gegen sie bildet (vgl. Bergman 1993, 57; Bergman 2003, 202; Jahn 2002, 244).⁴⁵ Bei einer Abstimmung im Parlament darf sich keine absolute Mehrheit gegen die Regierung aussprechen, diese muss also ausdrücklich „toleriert“ werden (Bergman 1993, 58). Hierbei kommt es zu einer Art Beweislastumkehr, bei der nicht die Regierung versichern muss, dass sie von einer Mehrheit der Abgeordneten unterstützt wird, sondern das Parlament zum Ausdruck bringen muss, wenn es dieselbe nicht mehr zu tolerieren bereit ist. Das Parlament hat demnach zwar die Macht, eine Regierung um, aber nicht (formal) in ihr Amt zu bringen, was die Bildung von Minderheitsregierungen befördern kann (Bergmann 1993, 57; Pesonen/Thomas 1983, 94). Allerdings ist es unter arithmetischen Gesichtspunkten unerheblich, ob eine einfache Mehrheit für die Einsetzung einer Regierung erforderlich ist oder ledig-

⁴⁵ Das bloße Weiteramtieren über Wahlen hinaus ist noch aus Zeiten des frühen Parlamentarismus einiger konstitutioneller Monarchien bekannt (von Beyme 1999, 481).

lich keine Mehrheit gegen dieselbe stimmen darf. Für Oppositionsparteien kann es dennoch einen Unterschied machen, bei einer vorgesehenen Wahl zum Regierungschef oder einem angesetzten Misstrauensvotum ihre Zustimmung zu verweigern (Strohmeier 2009, 270). Dabei können selbst kleine Minderheitsregierungen eine hohe Stabilität aufweisen, da Enthaltungen als Zustimmung zur jeweiligen Regierung gezählt werden (vgl. Bergman 2003, 202; Rasch 1995, 501). Auf diese Weise ist etwa die schwedische Sozialdemokratie von 1945 bis 1975 nach Parlamentswahlen durchgängig im Amt geblieben (Bergman 2003, 205). Die Legitimation stützte sich dabei auf eine frühere Investitur (vgl. Klecha 2010, 16).

Zu einer Stärkung der parlamentarischen Wahlfunktion kommt es beim *positiven Parlamentarismus* (von Beyme 1999, 304). Hier kann ein Regierungschef nur durch eine Wahl durch das Parlament in sein Amt gebracht werden („investiture vote“), das sich unmittelbar zu einer Unterstützung der Regierung bekennt. Eine solche Einsetzung der Regierung kann ein Zusammengehörigkeitsgefühl der Abgeordneten und Regierungsmitglieder als „Aktionseinheit“ begünstigen und zu einer erhöhten Interessenkonvergenz führen (Bolleyer 2001, 1529). Da Minderheitsregierungen häufiger in Ländern mit „negativem Parlamentarismus“ vorkommen, üben formale Verfahrensregeln einen entscheidenden Einfluss auf die Art der Regierung aus (vgl. Bergman 1993, 56; Hearl 1992).⁴⁶

Mit der Wahl des Regierungschefs endet in jedem Fall die Amtszeit des Amtsvorgängers (Litten in: Litten/Wallerath 2007, 303 f.). Verfassungen, die eine absolute Mehrheit für die Wahl des Regierungschefs verlangen, können nach Sobotta und Groß den „Ausweg“ einer Minderheitsregierung verhindern und eine Regierungsbildung damit unmöglich machen (Sobotta 1991, 165; Groß 1982, 1011). Auch Pappi et al. sehen Mehrheitsregierungen als „vorprogrammiert“, wenn eine absolute Mehrheit für die Wahl eines Regierungschefs vorgesehen ist (Pappi/Becker/Herzog 2005, 454). Dabei bleiben zu einer Tolerierung bereite Parteien, die die Regierung einzusetzen und deren Bestehen zu sichern bereit sind, aber unberücksichtigt. Finkelnburg sieht hierin sogar eine Verkürzung des Demokratieprinzips, da der Souverän, der einer Partei zum Wahlsieg verholfen hat, letztlich handlungsunfähig ist (Finkelnburg 1982, 9 ff.). Zwar wird die Stellung einer Regierung gestärkt, wenn sich diese einer absoluten Mehrheit der Abgeordneten sicher sein kann (Rasch 1995, 501). Auf der anderen Seite gilt eine Absenkung des Quorums zur Wahl des Regierungschefs in weiteren Wahlgängen als Modifikation oder Relativierung der Mehrheitsregeln, um eine handlungsfähige Mehrheit ins Amt zu bringen (vgl. Klecha 2011, 30). Im internationalen Vergleich liegt die Hürde für

⁴⁶ Dies gilt nicht für Länder mit Mehrheitswahlrecht wie Kanada und Großbritannien, wo zumeist breite Mehrheiten für Einparteienregierungen zustande kommen (Bergman 1993, 60).

die Einsetzung einer Regierung in der Bundesrepublik besonders hoch und bringt eine „entsprechend starke Absicherung gegen die Einsetzung einer Minderheitsregierung“ mit sich (Strohmeier 2009, 269) (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Vorschriften zur Einsetzung der Regierung in der Europäischen Union

Absolute Mehrheit zur Einsetzung der Regierung	Bulgarien, Makedonien, Slowenien, Kroatien, Lettland, Moldova, Ukraine
Einfache Mehrheit zur Einsetzung der Regierung	Irland, Finnland, Ungarn, Italien, Griechenland, Belgien
Negativer Parlamentarismus	Westeuropa, Dänemark, Norwegen, Schweden

Quelle: Strohmeier 2009, 269 f.

Das Grundgesetz und zahlreiche Landesverfassungen sehen für die Wahl des Bundeskanzlers bzw. des Ministerpräsidenten „ausgewogene Stufenfolgen“ vor, bei denen eine Regierungsbildung mit Mehrheit vorrangig intendiert wird und damit stabile Regierungen erreicht werden sollen (Uhle 2008, 1373; Hermes 2006, 1435). Durch solche Regelungen, die für weitere Wahlgänge das erforderliche Stimmenquorum herabsetzen, werden Minderheitsregierungen erleichtert (Groß 1982, 1011). Der Parlamentarische Rat hatte zwar „fast mit allen verfassungsrechtlichen Mitteln stabile Regierungsmehrheiten sicherstellen“ (Herzog 2008a, Rn. 40) wollen und die Hürden für Minderheitsregierungen hoch gelegt, diese entgegen gängiger Auffassungen aber nicht ausgeschlossen und als „ultima ratio“ explizit aufgenommen. Dabei „könne ein Minderheitskabinett einer schwachen oppositionellen Mehrheit im Bundestag gegenüberstehen, die aufgrund ihrer schwachen Position auf die Neuwahl des Kanzlers verzichtet“ (zitiert nach: Döring 2005, 137). Zudem wurde angestrebt, „einen einmal – mit welcher Mehrheit auch immer – gewählten Kanzler für die Legislaturperiode im Amt zu halten“ (Renzsch/Schieren 1997, 397).

Im ersten Wahlgang ist im Grundgesetz sowie allen Landesverfassungen die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Parlaments vorgesehen („Abgeordnetenmehrheit“) (Caspar in: Caspar et al. 2006, 176). Dies zielt auf einen „von einer regierungsfähigen Mehrheit getragenen Ministerpräsidenten“ ab, da sich nicht abgegebene oder ungültige Stimmen und Enthaltungen wie Nein-Stimmen auswirken (Nolte in: Caspar et al. 2006, 299; Stelkens in: Wendt/Rixecker 2009, 411). In mehreren Bundesländern bleibt das Quorum der absoluten Mehrheit für alle weiteren Wahlgänge bestehen.⁴⁷ In der Mehrzahl der Bundesländer sind

⁴⁷ Die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl für jeden Wahlgang ist in folgenden Landesverfassungen vorgesehen: Art. 46, 1 BWVerf; Art. 34, 1 HambVerf; Art. 101, 1 HessVerf; Art. 98, 2 RhPfVerf; Art. 87, 1 SaarVerf.

nach einem oder mehreren erfolglosen Wahlgängen „die meisten abgegebenen Stimmen“ für die Wahl des Ministerpräsidenten ausreichend – ein Verfahren, das „stringent auf die Wahl des Ministerpräsidenten“ hinwirkt (Litten in: Litten/Wallerath 2007, 305).⁴⁸ Dadurch kann eine Regierungsbildung überhaupt erst ermöglicht werden, birgt aber die Gefahr, dass die Regierung bei einer Zersplitterung des Parteiensystems nur von einer „äußerst schwachen Minderheit getragen“ wird (Tettinger in: Löwer/Tettinger 2002, 812). Bei einer vorgesehenen Stichwahl kann es möglich sein, dass ein Kandidat lediglich eine „verschwindend geringe Stimmzahl“ auf sich vereinigt, was im Extremfall bei nur einer (seiner eigenen) Stimme liegen kann, so dass ein „ergebnisorientiertes Wahlverfahren“ letztlich in einer „Pervertierung des parlamentarischen Regierungssystems“ münden könnte (Tettinger in: Löwer/Tettinger 2002, 816; Litten in: Litten/Wallerath 2007, 305). Enthaltungen haben bei relativen Mehrheitsquoten lediglich einen Symbolwert und gelten als nicht abgegebene Stimmen. Sie stehen der Wahl der Regierung damit nicht entgegen (Kranenpohl/Gast 2010, 3; Kranenpohl/Gast 2010, 3). Eine Besonderheit beim Wahlverfahren besteht in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt. Hier ist im ersten Wahlgang die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erforderlich, wobei der Landtag bei einer erfolglosen Wahl über seine vorzeitige Auflösung befindet. Bei einer mehrheitlichen Ablehnung genügen für weitere Wahlgänge „die meisten Stimmen“ (Art. 29, 1 i.V.m. Art. 30 NdsVerf; Art. 42 MVVerf⁴⁹; Art. 65, 2 Verf.SA⁵⁰). In Bayern und Bremen genügt für die Wahl des Ministerpräsidenten bereits beim ersten Wahlgang die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 23, 1 BayVerf⁵¹; Art. 107 BremVerf).⁵²

In Deutschland entspricht es der parlamentarischen Tradition, Sachabstimmungen offen durchzuführen, während Wahlen in der Regel geheim durchgeführt werden (Lemmer in: Pfennig/Neumann 2000, 177). Die geheime Wahl soll die „garantierte Unabhängigkeit“ der Abgeordneten auch im Wahlverfahren sichern (Mittag in: Baumann-Hasske/Kunzmann 2011, 461). Zudem wird jedem Abgeordneten die Möglichkeit gegeben, seinen Widerstand gegen den vorgeschlagenen Kandidaten zu äußern, was die Stabilität der künftigen Regierung nach der Ansicht Rainer Littens sichert (Litten in: Litten/Wallerath 2007, 304). In neun Bundeslän-

⁴⁸ In den folgenden Landesverfassungen genügen nach einem oder mehreren Wahlgängen „die meisten Stimmen“ für die Wahl des Ministerpräsidenten: Art. 56, 1 BerlVerf; Art. 83, 1 i.V.m. Art. 83, 2 BrandVerf; Art. 52 NRWVerf; Art. 60, 2 Sächs.Verf; Art. 26, 3-4 SchlHVerf; Art. 70, 3 ThürVerf.

⁴⁹ Eine Abstimmung über die vorzeitige Auflösung des Landtags ist hier erst nach vier Wochen nach dessen Zusammentritt möglich.

⁵⁰ Die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl ist für den ersten und zweiten Wahlgang vorgeschrieben.

⁵¹ Hierfür ist allerdings die Beschlussfähigkeit des Landtags zwingende Voraussetzung.

⁵² Eine grafische Übersicht zu Wahl der Regierungschefs in Deutschland befindet sich im Anhang (Tabelle D).

dern ist die geheime Wahl in der Verfassung vorgeschrieben.⁵³ Die übrigen Länder schreiben dies lediglich in ihrer Geschäftsordnung vor, für deren Änderung die Hürden niedriger liegen als für die Verfassungen.⁵⁴

4.3.7.1. Vorschlagsrecht und Auftrag zur Regierungsbildung als wegweisende Intervention

Welche Partei bzw. welcher Kandidat den Auftrag zur Regierungsbildung erhält, ist in einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Für die sich abzeichnende Regierungsbildung werden häufig mediale „Ansprüche“ einer Partei auf die Regierungsbildung reklamiert, was nicht immer in Einklang mit den verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren steht (Ipsen 2006, 220). Der Auftrag zur Regierungsbildung geht in vielen Ländern nicht an die größte Partei, die auch nicht zwangsläufig in der Regierung vertreten sein muss (vgl. Müller/Strøm 2003, 567).⁵⁵ So kann auch die von der Mehrzahl der Parteivorsitzenden vorgeschlagene Partei oder diejenige, die den größten Beitrag für den Abtritt der Vorgängerregierung geleistet hat, hierfür in Frage kommen (Strøm/Budge/Laver 1994, 312).

In den meisten Staaten liegt das Recht zur Ernennung der Regierung beim Staatsoberhaupt (von Beyme 1999, 304).⁵⁶ Gerade in ausdifferenzierten Parteiensystemen, die mehrere Koalitionsoptionen eröffnen, kann für eine sich bildende Mehrheit die Rolle des Staatspräsidenten, der in zahlreichen Verfassungen den Vorschlag zur Regierungsbildung innehat und dabei das Ziel einer stabilen Regierung im Mittelpunkt steht, mit entscheidend sein (vgl. Ipsen 2006, 218). Diese Funktion ist etwa in Frankreich mit weitreichenden präsidentiellen Befugnissen ausgestattet, während Schweden mit seinem rein parlamentarischen Verfahren ein gegensätzliches Bild zeichnet. In Finnland und Griechenland ist das präsidentiale Vorschlagsrecht ebenfalls mit weitreichenderen Einschränkungen versehen (Ipsen 2006, 220). Dies geht in Griechenland so weit, dass der Präsident den Auftrag der Regierungsbildung zunächst an die stärkste Partei, gefolgt von der zweitstärksten usw. geben muss, auch wenn die Koalitionsa-

⁵³ Baden-Württemberg (Art. 46, 1 BWVerf), Brandenburg (Art. 83, 1 BrandVerf), Bremen (Art. 114 BremVerf), Niedersachsen (Art. 29, 1 NdsVerf), Nordrhein-Westfalen (Art. 52,1 NRWVerf), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 42, 1 MVVerf), Sachsen (Art. 60, 1 Sächs.Verf), Sachsen-Anhalt (Art. 65, 1 Verf.SA), Thüringen (Art. 70, 3 ThürVerf).

⁵⁴ Bayern (§ 41, 2 GOLT); Berlin (§ 74, 2 GOLT); Hamburg (§ 38,1 GOLT); Hessen; Rheinland-Pfalz (§ 49, 1 GOLT). Im Saarland findet eine offene Abstimmung statt, wenn nicht ein Abgeordneter widerspricht (GOLT), in Schleswig-Holstein ist eine offene Abstimmung auf Antrag des Landtagspräsidenten möglich, wenn nicht 18 MdL widersprechen (§ 63, 3 GO-LT).

⁵⁵ In der Europäischen Union stammt der Premier zumeist von der „dominanten“ Partei (Pappi 2004, 162). In Deutschland ist der „dominante Spieler“ in rund 72 Prozent aller Bundes- und Landesregierungen vertreten (Pappi/Becker/Herzog 2005, 447).

⁵⁶ Allenfalls in Schweden ging das Recht zur Ernennung der Regierung und die Führung der Beratungen bei der Regierungsbildung vom König auf den Parlamentspräsidenten über (von Beyme 1999, 304).

rithmetik und Verhandlungen zwischen Parteien bereits andere Mehrheiten vorbereitet haben (vgl. von Beyme 1999, 305). Alles in allem bleibt die Position des Staatsoberhauptes bei seinem Vorschlagsrecht sehr begrenzt, da er letztlich einen Kandidaten benennen muss, der vom Parlament bestätigt wird und sich daher an der Mehrheitsbildung der Parteien orientiert (Butler 1986, 67).

„Gerade die Entwicklung in der Endphase der Weimarer Republik bestimmte die Haltung des Grundgesetzgebers in dieser Frage. Man war bestrebt, die Machtposition des Bundespräsidenten zu beschränken und ihm insbesondere in parlamentarischen Krisensituationen kein zu starkes Eigengewicht gegenüber Bundestag und Bundesregierung zukommen zu lassen“ (Willy Brandt 1977, 358).

Deutschland nimmt in diesem Zusammenhang eine Mittelposition ein, wo das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten in der bisherigen Staatspraxis noch keine eigenständige Bedeutung erlangt hat, da dieser durch Koalitionsverhandlungen und sich abzeichnende Mehrheiten in seinem „freien“ Ermessen eingeschränkt wird (vgl. Ipsen 2006, 219 f). Auf Landesebene ist das Vorschlagsrecht lediglich in der Brandenburgischen Landesverfassung geregelt, das dort jedem Abgeordnete zusteht (Art. 83, 1 BrandVerf). Sofern dies in der Verfassung nicht aufgeführt ist, fehlt dem Parlament das Instrument der „praktischen Geburtshilfe“, die „mehrfache und zeitraubende Wahlgänge verhindern“ könnte (Mittag in: Baumann-Hasske/Kunzmann 2011, 460). Ohne eine Regelung besonderer Quoren oder die Festlegung eines bestimmten Verfahrens in der Verfassung oder der Geschäftsordnung wird dieses Recht daher jedem einzelnen Abgeordneten, sowie jeder Fraktion zugestanden (BVerfGE 38, 277 zitiert nach: Linck in: Linck/Jutzi/Hopfe 1994, 464 f.). Eine Beschränkung auf die Fraktionen als Antragsberechtigte wäre hingegen nicht verfassungsgemäß (Ipsen 2011, 213). Die Wahl kann danach mit einem, mehreren oder gar ohne jeden Vorschlag erfolgen (Baumann-Hasske/Kunzmann 2011, 460).

Auf Bundesebene ist ein Vorschlagsrecht für die Wahl des Bundeskanzlers in Art. 63,1 GG vorgesehen, das zunächst dem Bundespräsidenten zusteht. Dieser ist bei seinem Wahlvorschlag für die Kanzlerwahl rechtlich vollkommen frei, muss in seine Überlegungen aber einbeziehen, dass bei einem „falschen“ Vorschlag, der vom Bundestag abgelehnt wird, das Vorschlagsrecht für die weiteren Wahlgänge auf den Bundestag übergeht (vgl. Uhle 2008, 1369;

Hermes 2006, 1433). Dies gilt auch für den Fall, dass er auf sein Vorschlagsrecht verzichten sollte (Meyn 2001, 1083 f.). Eine solche „Geburtshilfefunktion“ soll von vornherein die Wahl eines „mehrheits- und regierungsfähigen Kanzlerkandidaten“ befördern und die Regierungsbildung insgesamt beschleunigen (Uhle 2008, 1369; Hermes 2006, 1428). Daher gilt das „Gebot der verfassungspolitischen Klugheit“, sich an den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen zu orientieren, ohne sich dabei von sachlichen oder personellen Versprechungen eines Kandidaten abhängig zu machen (Uhle 2008, 1370). In der zweiten Wahlphase liegt das Vorschlagsrecht hingegen beim Bundestag, der über die Kandidaten abstimmt, die von mindestens einem Viertel seiner Mitglieder oder einer Fraktion, die mindestens ein Viertel der Abgeordneten umfasst, vorgeschlagen wurden (§ 4 S. 2 GO BT).⁵⁷ Im weiteren Verfahren kann der Bundespräsident nur noch durch „rechtlich unverbindliche – weitere Vorschläge“ Einfluss auf das Verfahren nehmen (vgl. Meyn 2001, 1088) und sich damit „bewusst in den Bereich des parteipolitisch Streitigen“ begeben (Meyn 2001, 1091).

Bei einem Kandidaten, der nur mit relativer Mehrheit gewählt wurde, obliegt die Entscheidung über dessen Einsetzung dem Bundespräsidenten. Der politische Gestaltungsspielraum bezieht sich auf die Frage, ob die Ernennung des Gewählten oder die Abhaltung einer Neuwahl die gewünschte Stabilität erwarten lässt (Strohmeier 2009, 269). Allerdings stellt das Resultat stets die „Bewertung der politischen Situation unter politischen Kriterien“ dar (Meyn 2001, 1093). Die „Einschätzungsprärogative“ der politischen Handlungsfähigkeit des Gewählten obliegt einzig dem Bundespräsidenten, für dessen „unnachprüfbare Entscheidung“ es keinerlei Begründung bedarf (Oldiges 2009, 1371; Leisner 2009, 398). Der Bestand und die Handlungsfähigkeit einer Minderheitsregierung ist allerdings nicht durch objektivierbare Faktoren vorhersagbar, da sie der Einschätzung der politischen Akteure bedarf, so dass „vor dem Hintergrund von Zeit und Umständen (...) alle Aussagen über künftiges Koalitionsverhalten“ Spekulationen sind (Rausch 1976, 98 zitiert nach: Heinrich 2002, 43). Für die Entscheidung kann auch die vermutete Unterstützungsbasis durch die Bundesländer relevant sein (Herzog 2000, 35 zitiert nach: Klecha 2010, 70). Somit kann ein „echter“ Minderheitskanzler nur mit der ausdrücklichen Billigung des Bundespräsidenten amtieren (Pieroth 2007, 735). Dies steht im Gegensatz zu dessen bewusst schwach ausgestalteten Funktion, der sich nach den Weimarer Erfahrungen repräsentativen und wenig polarisierenden Aufgaben zuwenden sollte (vgl. Wagschal 2001, 884). Allerdings scheint das Quorum der absoluten Mehrheit während der dritten Wahlphase nicht mehr sinnvoll, da „es hier ohnehin i.d.R. zu einer Min-

⁵⁷ Abweichende Auffassungen halten auch Wahlvorschläge von einzelnen Abgeordneten für zulässig (vgl. Meyn 2001, 1089 f.).

derheitsregierung kommen wird“, die „immerhin die Chance einer geordneten Regierungstätigkeit“ (Meyn 2001, 1094 ff.) mit sich bringt. Auch kann es gerade im Hinblick auf die politische Stabilität eines Landes sinnvoll sein, eine Minderheitsregierung ins Amt zu bringen, anstatt „durch ständige Parlamentsauflösungen das Land in Unruhe zu versetzen“ (von Beyme 1999, 408).

Nach Ansicht von Hermes besteht gerade im Falle einer nicht funktionierenden Regierungsbildung die Ausnahme der Begrenzung der Rolle des Bundespräsidenten (Hermes 2006, 1437). Allerdings ist die Einschränkungen dessen Entscheidungsfreiheit umstritten, wenn bei nur einem Kandidaten die Anzahl der Ja-Stimmen äußerst gering ausfällt und etwa unter einem Drittel der Abgeordnetenstimmen liegt oder die Nein-Stimmen sogar die Ja-Stimmen übersteigen (vgl. Strohmeier 2009, 269). Der Handlungsspielraum des Bundespräsidenten könnte hingegen übergangen werden, wenn die zu einer Tolerierung bereite Partei in der geheimen Abstimmung die Wahl eines Minderheitskanzlers unterstützen würde und der Regierungschef mit Mehrheit ins Amt gewählt wäre (vgl. ebd., 271).

In der Weimarer Republik konnte der Reichspräsident noch über die Bestellung und Entlassung des Reichskanzlers bestimmen, dem das Parlament nur das Vertrauen entziehen, das Kabinett aber nicht positiv einsetzen konnte, was dessen Bedeutung erhöhte und letztlich zu reinen „Präsidialkabinetten“ führte (Uhle 2008, 1367). Mit der Schaffung des Grundgesetzes sollte ebendieses Ungleichgewicht zugunsten des Parlaments abgeschafft und die „Regierungsbildung insgesamt auf eine neue Legitimationsbasis“ gestellt werden (ebd.). Daher ist eine Parlamentsauflösung durch den Bundespräsidenten mit dem „jeglicher präsidialer Dominanz entkleideten parlamentarischen Regierungssystem“ der Bundesrepublik nur schwer vereinbar und sollte ohnehin nur zur Anwendung kommen, wenn nachgewiesen werden kann, dass ein „Minderheitskanzler“ keine dauerhafte Möglichkeit einer Tolerierung erfährt (Oldiges 2009, 1371).

4.3.7.2. Hürden bei der Ernennung und Entlassung der Minister

Die Auswahl der Minister und die Zusammensetzung des Kabinetts bleiben in den meisten Ländern formal dem Regierungschef überlassen. Im Verhältnis zum Parlament gehört die Organisationsgewalt des Ministerpräsidenten zu dessen Kernbereich, wo der Gesetzgeber grundsätzlich nicht eingreifen darf (Nolte in: Caspar et al. 2006, 301). Daher wird die starke Stellung des Ministerpräsidenten besonders in denjenigen Ländern hervorgehoben, in welchen er durch seine Richtlinienkompetenz entsprechend des „Kanzlerprinzips“ des Art. 64, 1 GG Minister ernennen und entlassen kann (Litten in: Litten/Wallerath 2007, 306). Dies ist in acht

Bundesländern der Fall.⁵⁸ In einigen Ländern muss die Ernennung und die Entlassung der Minister vom Parlament bestätigt werden, was die Organisationsgewalt des Regierungschefs massiv einschränkt und eine eigenständige Personalpolitik der Exekutive unterwandert. Eine Bestimmung, die zur Einsetzung der Regierung oder zur Ernennung oder Entlassung einzelner Minister die Bestätigung des Parlaments vorsieht, gilt nach Herzog als „echte Durchbrechung des parlamentarischen Regierungssystems“ (Herzog MD Art. 62 Rn. 76 zitiert nach: Mittag in: Baumann-Hasske/Kunzmann 2011, 464). In einzelnen Ländern ist die Ernennung der Minister durch den Ministerpräsidenten an die Zustimmung des Landtags mit einfacher Mehrheit gebunden (Art. 46, 4 BWVerf; Art. 107, 1 BremVerf; Art. 34, 2 HambVerf). In den übrigen Ländern ist für die Ernennung und die Entlassung gleichermaßen die Zustimmung des Parlaments erforderlich (Art. 45 BayVerf; Art. 87, 1 SaarlVerf; Art. 101, 2 bzw. Art. 112 HessVerf; Art. 29, 4 NdsVerf; Art. 98, 2 RhPfVerf).⁵⁹ In diesen Fällen ist der Ministerpräsident in der Berufung und Entlassung seiner Minister zwar frei, muss aber ein „faktisches“ Einvernehmen mit den Regierungsfractionen herstellen (Ipsen 2011, 215).⁶⁰ Dies gilt auch für eine Neuzuschneidung des Kabinetts, bei der einzelne Minister ihr Ressort wechseln, da die Zustimmung nicht der Person, sondern dem übertragenen Geschäftsbereich gilt (ebd., 217). Bei einer solchen Verfahrensweise ist ein Regierungschef in seinem Kabinettsbildungsrecht erheblich eingeschränkt, so dass es dazu kommen kann, dass etwa eine Fraktion nach einem Koalitionsbruch der Entlassung „ihrer“ Minister zustimmen soll oder ein einzelner Minister aufgefordert wird, seine eigene Entlassung als Abgeordneter zu beschließen. Dieses war etwa in Niedersachsen nicht gelungen, als CDU-Ministerpräsident Diederichs in den 1970er Jahren die CDU-Minister aus dem Kabinett entlassen wollte (Klecha 2011, 148).⁶¹

Einer Vertrauensabstimmung über die Einsetzung der Regierung ist in einigen Bundesländern vorgesehen. Darunter fallen Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland. In Bremen ist sogar die Bestätigung jedes einzelnen Regierungsgliedes erforderlich, was in Berlin noch bis zum Jahre 2006 vorgeschrieben

⁵⁸ Art. 56, 2 BerlVerf (zuvor Wahl durch AvB auf Vorschlag des RB); Art. 84 BrandVerf; Art. 43 MVVerf., Art. 52, 3 NRWVerf., Art. 60, 4 Sächs.Verf., Art. 65, 3 Verf.SA, Art. 26, 2 SchlHVerf. und Art. 70, 4 ThürVerf.

⁵⁹ In Bayern ist die Zahl und der Zuschnitt der Geschäftsbereiche in der Verfassung festgelegt (Art. 49, 1-2 BayVerf), die auf Vorschlag des Ministerpräsidenten durch Beschluss des Landtages geändert werden kann (Art. 49, 3 BayVerf).

⁶⁰ Wenn wie in Rheinland-Pfalz die Einsetzung der Regierung, sowie die Entlassung jedes Ministers der Zustimmung des Landtages bedarf, kann davon ausgegangen werden, dass bei einem Ressortwechsel eines Ministers ebenso eine Bestätigung durch den Landtag benötigt wird, ohne dass allerdings das gesamte Kabinett erneut zur Abstimmung gestellt werden muss (Gebauer in: Grimm/Caesar 2001, 617).

⁶¹ Der sozialdemokratische Ministerpräsident Georg Diederichs hatte die von der CDU aufgestellten Minister in der Großen Koalition zum Rücktritt aufgefordert, nachdem es im Bund zur Bildung einer sozial-liberalen Regierung gekommen war. Nachdem diese ihren Rücktritt verweigerten, wurden sie vom Ministerpräsidenten entlassen, die in der Landtagssitzung am 4. März 1970 allerdings durch eine Ablehnung von CDU und NPD bei Enthaltung der FDP verwehrt wurde (Ipsen 2011, 218).

war (vgl. Reutter 2004, 20). Der Abgeordnete gibt mit seiner Wahlstimme für den Regierungschef oder bei einer Vertrauensfrage „normalerweise auch für die übrigen, vom Regierungschef abhängigen Minister (...) und damit für die Regierung insgesamt“ seine Zustimmung ab (vgl. LVG 1/96, 130). In Hessen muss nach Art. 101, 4 HV das Parlament der Regierung durch „besonderen Beschluss“ das Vertrauen aussprechen. In weiteren Bundesländern bedarf die Amtsübernahme der Regierung in einer offenen Abstimmung der „Bestätigung“ durch eine Abstimmungsmehrheit im Landtag (Art. 46, 3 BWVerf; Art. 34, 2 HambVerf; Art. 29, 3 NdsVerf; Art. 98, 2 RhPfVerf; Art. 87, 1 SaarVerf). Die von der Regierung beschlossenen Geschäftsbereiche der Regierung müssen gemäß Art. 45, 3 BWVerf ebenso vom Landtag durch „Zustimmung“ beschlossen werden, was diesem zusätzlichen Einfluss auf die Regierungsbildung zuteilwerden lässt. Im Saarland ist die Bestätigung jedes einzelnen Ministers vorgesehen, was aber auch ohne Einzelabstimmungen für die gesamte Regierung ausgesprochen werden kann (Stelkens in: Wendt/Rixecker 2009, 414).

Die Bestätigung der Regierung durch das Parlament stellt „keine bloße Formalität, sondern originäres Erfordernis zur Amtsübernahme“ dar, da das Parlament damit die Zustimmung zur personellen Zusammensetzung der Regierung zum Ausdruck bringen kann (Sobotta 1991, 46). Dies gilt als Versuch, „originäre Minderheitsregierungen auf legislative Mehrheitskoalitionen zu begrenzen“, so dass eine Regierung nur zustande kommt, „wenn sie im legislativen Raum erkennbar als Mehrheitsregierung agieren kann“ (Klecha 2010, 208). Allerdings variieren die Auslegungen über die Zustimmungserfordernisse für die Einsetzung einer Regierung in den einzelnen Bundesländern erheblich, was sich zwischen der Etablierung immerwährender Regierungen und einer „auf die Legislaturperiode begrenzten Amtszeit“ bewegt (Krause 1975, 401). Verfassungsrechtliche Unterschiede in den Bundesländern haben bisher keinen Einfluss auf Fähigkeit der Parlamente zur Regierungsbestellung bzw. -stabilisierung ausgeübt (Reutter 2004, 20). Ein gewählter Ministerpräsident bleibt damit bis zum Abschluss der Regierungsbildung „Ministerpräsident designatus“, der als beauftragter Regierungschef noch „keine anderweitigen Amtshandlungen betreiben“ darf, da es zur Übernahme des Amtes, also dem Beginn des „öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses“ (Gebauer in: Grimm/Caesar 2001, 617) noch der Bestätigung durch den Landtag bedarf (Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 255; Ipsen 2011, 215).

Eine offene Abstimmung nach einer vorherigen geheimen Wahl lässt die Bestätigung des Parlaments zu einer „Scheinkompetenz“ (Ipsen 2011, 217) des Parlaments verkommen, da die geheime Wahl des Ministerpräsidenten durch einen solchen öffentlichen „Vertrauensbeweis“ ihren eigentlichen Charakter verliert. Wenn eine Fraktion oder einzelne Abgeordnete zwar

bereit sind, den Ministerpräsidenten in einer geheimen Wahl ins Amt zu verhelfen, um eine alternative Mehrheit zu verhindern, diesem aber nicht öffentlich das Vertrauen zu bekunden, kann dies schnell zu einer verfahrenen Situation führen, in der ein gewählter Ministerpräsident, dem die Einsetzung durch das Parlament verwehrt wurde, einem amtierenden Ministerpräsidenten gegenübersteht, der noch nicht „vollgültig“ abgewählt wurde.

In den Bundesländern wird traditionell ein Minister mit der Vertretung des Ministerpräsidenten betraut, was in den Landesverfassungen geregelt wird.⁶² In Berlin werden vom Regierenden Bürgermeister zwei Senatoren zu Bürgermeistern ernannt, die diesen vertreten (Art. 55, 2 BerlVerf). Eine Hierarchie ist beiden Bürgermeisterämtern nicht zu entnehmen, so dass die Reihenfolge im Vertretungsfall ungeklärt ist (vgl. Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 239). Einzig im Saarland ist dies nicht in der Verfassung, sondern lediglich in der Geschäftsordnung der Regierung geregelt und stellt dem Ministerpräsidenten frei, einen oder mehrere Stellvertreter zu ernennen (§ 1 Abs. 5 GOReg). Allerdings ist auch ohne eine verfassungsrechtliche Vorgabe zur Sicherung der „Funktionsfähigkeit der Landesregierung im Verhinderungsfall von einer „verfassungsrechtlichen Pflicht der Benennung eines Stellvertreters“ auszugehen (Stelkens in: Wendt/Rixecker 2009, 415). Die Verpflichtung, mehrere Personen zum Stellvertreter zu ernennen, kann bei Mehrparteienkoalitionen helfen, Auseinandersetzungen um die „Nummer zwei“ der Regierung vorzubeugen und mehrere Koalitionsparteien mit einem Stellvertreterposten auszustatten. So zeigt zum Beispiel der Blick nach Italien, dass ein koalitionspolitisches Gleichgewicht zumeist durch zahlreiche Stellvertreterposten des Regierungschefs und Staatssekretärpositionen hergestellt wird.

Eine Begrenzung der Zahl der Regierungsmitglieder ist lediglich in Bayern, wo die Staatsregierung aus dem Ministerpräsidenten und bis zu 17 Staatsministern und Staatssekretären besteht (Art. 43, 2 BayVerf) und Berlin, wo neben dem Regierenden Bürgermeister bis zu acht Senatoren ernannt werden dürfen (Art. 55 BerlVerf), vorgesehen. In der Hamburger Verfassung ist bestimmt, dass die Höchstzahl der Senatoren durch Gesetz zu regeln ist (Art. 33, 3 HambVerf), wodurch die konkrete Zahl keinen Verfassungsrang erhält. In Bremen (Art. 107, 1 BremVerf) und dem Saarland (Art. 86 SaarlVerf) können neben dem Regierungschef und den Ministern noch Staatssekretäre (in Bremen: Staatsräte) als weitere Mitglieder der Landesregierung ernannt werden. Auch in Baden-Württemberg können Staatssekretäre und Staatsräte als Mitglieder der Landesregierung ernannt werden und durch Beschluss des Landtages ein Stimmrecht im Kabinett erhalten (Art. 45, 2 BWVerf). Solche Positionen mit Kabinettsrang

⁶² Art. 46, 2 BWVerf; Art. 46 BayVerf; Art. 114 BremVerf; Art. 34, 2 HambVerf („Zweiter Bürgermeister“); Art. 43 MVVerf; Art. 29, 2 NdsVerf; Art. 52, 3 NRWVerf; Art. 105, 2 RhPfVerf („mit Zustimmung des Landtags“); Art. 60, 4 Sächs.Verf; Art. 65, 3 Verf.SA; Art. 26, 2 SchlHVerf; Art. 70, 4 ThürVerf.

bringen zusätzliche Möglichkeiten, ein machtpolitisches Gleichgewicht aus Parteizugehörigkeit, innerparteilicher Strömung, Geschlecht und regionalen Gesichtspunkten leichter herzustellen. In der grün-roten Landesregierung von Baden-Württemberg wurden vonseiten der Grünen etwa Staatsräte mit Stimmrecht im Kabinett ernannt, wodurch die SPD zwar eine hohe Zahl an Ressortministern stellt, aber dennoch keine Mehrheit im Kabinett besitzt. Lediglich im Saarland (Art. 86 SaarlVerf) und Sachsen (Art. 59, 2 Sächs.Verf.) können Staatssekretäre zu Mitgliedern der Landesregierung ernannt werden. Eine institutionelle Einschränkung der Zahl der Regierungsmitglieder führt zu einer Einschränkung der personellen Verhandlungsspielräume bei Koalitionsverhandlungen und kann durch die zu geringe Anzahl an zu verteilenden Ämtern die Bildung einer Koalition aus drei oder mehr Parteien erschweren.

Die in den Verfassungen festgelegten Verfahren der Regierungsbildung setzen in jedem Fall „politische Einigungsprozesse zwischen Abgeordneten, Fraktionen und Parteien voraus“ (Hermes 2006, 1426). Daher stellen verfassungsmäßige Regeln der Regierungsbildung zu meist nicht den in der Praxis durchgeführten Weg dar (De Winter 1995, 123). Stattdessen signalisieren Regierungsparteien und –fraktionen in einer internen Abstimmung vor einer formalen Parlamentsabstimmung ihre Zustimmung oder Ablehnung (ebd., 134). Auch wenn in formellen Wahlverfahren zum Regierungschef meist keine öffentlichen Personaldebatten vorgesehen sind, gelten „politische Einigungsprozesse zwischen Abgeordneten, Fraktionen und Parteien“ für „regierungsfähige Mehrheiten“ als unerlässlich (Uhle 2008, 1376). Im deutschen „Parteienbundesstaat“ (Decker 2004, 8) sind die Parteien sogar die für die Regierungsbildung „maßgeblichen Akteure“ (Reutter 2004, 20). Insofern gilt informelle Kommunikation als „wesentliches Element lebendiger Demokratie“, auch wenn diese im Einzelfall durch Gesetze oder Geschäftsordnungen nicht ausdrücklich vorgesehen ist (Busse 2010, 230). Bei der Ernennung und Entlassung der Minister und dem Gesamtzuschnitt der Ministerien obliegt dem Regierungschef zwar die formelle Zuständigkeit, dieser ist im politischen Geschäft aber an innerparteiliche Strömungen und Interessen, sowie einer etwaigen „Koalitionsarithmetik“ (Litten in: Litten/Wallerath 2007, 306) gebunden. Daher ist das Parlament häufig nur „de jure“ für die Bestellung der Regierung verantwortlich, wenn zwischen den Parteien bereits außerparlamentarisch die Ressortzuschnitte und die Besetzung mit den jeweiligen Ministern erfolgt ist (von Beyme 1999, 304).

4.3.7.3. Exkurs: Vereinbarkeit von Regierungsamt und Parlamentsmandat zur Stärkung der legislativ-exekutiven Beziehungen?

In personeller Hinsicht stellt die „gleichzeitige Innehabung von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat eine schwerwiegende Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung“ dar (von Münch 1998, 34 zitiert nach: Weichold 2000, 159). Es ergibt sich ein automatisches Spannungsverhältnis, wenn ein Minister auf der einen Seite in die Kabinettsdisziplin eingebunden ist und zugleich ein freies Mandat ausüben soll (vgl. Weichold 2000, 160; Müller 2005, 80). Die Gewalten werden bei einer Kompatibilität miteinander verschränkt und damit die „Fusion von Exekutive und Parlamentsmehrheit“ auch in personeller Hinsicht befördert (Bolleyer 2001, 1529). Auf der anderen Seite gilt ein Minister ohne Abgeordnetenmandat als „strukturell leichtgewichtiger“, da dieser nach seiner Entlassung ins „öffentliche Wirkungs-nichts“ fallen kann (Schmidt-Jortzig 2001, 149). Zudem können Parlamente gestärkt werden, wenn einzelne Mitglieder zugleich der Regierung angehören und dort direkt auf Entscheidungen der Exekutive einwirken. (Weichold 2000, 163). Minister mit Mandat können ihre Vorhaben aufgrund ihrer Teilnahme am fraktionsinternen Willensbildungsprozess sogar in größerem Umfang durchsetzen und gegenüber ihren Kabinettskollegen unabhängiger auftreten (ebd., 163 f.).

In Deutschland ist auf Bundesebene „ein Abgeordnetenmandat weder Voraussetzung für ein Regierungsamt noch mit einem solchen unvereinbar (Müller 2005, 81). Die Parlamentarischen Staatssekretäre gelten hier als Bindeglied zwischen Regierung und Parlament, die zugleich in die Kabinettsdisziplin eingebunden sind (Weichold 2000, 161 f.; Klecha 2010, 33). Bei einer solch engen Verbindung zwischen Regierung und Parlament bzw. den darin befindlichen Parteien ziehen Mitglieder der Regierung häufig „als Repräsentanten ihrer Parteien in die darauffolgende Parlamentswahl und erleichtern im günstigsten Fall damit den Mandatsträgern ihre Wiederwahl“ (Klecha 2010, 34).

Auf Landesebene muss der Ministerpräsident lediglich in Nordrhein-Westfalen Abgeordneter des betreffenden Parlaments sein. Dies wird als Bedingung für dessen Wahl durch den Landtags „aus seiner Mitte“ (Art. 52, 1 NRW Verf.) vorgeschrieben und soll auch bei einem nachträglichen Mandatsverlust dazu führen, dass damit ebenso das Amt des Ministerpräsidenten endet (vgl. Tettinger in: Löwer/Tettinger 2002, 814). Dies hätte im Jahre 2005 beinahe zur Verhinderung von Jürgen Rüttgers als Ministerpräsidenten geführt, der durch das starke Abschneiden seiner Partei bei einer Niederlage in seinem Wahlkreis keinen Listenplatz erhalten hätte (vgl. Sondermann 2005). Auch im Jahre 2002 konnte der „designierte Kronprinz“ Harald Schartau aufgrund eines fehlenden Abgeordnetenmandats nicht als Nachfolger des als

„Superminister“ für Wirtschaft und Arbeit nach Berlin wechselnden Ministerpräsidenten Wolfgang Clement antreten. In Hamburg und Bremen dürfen Senatoren hingegen kein Bürgerschaftsmandat ausüben, das während dem Senatsamt ruht, danach aber wieder aufgenommen werden kann (Art. 108 BremVerf; Art. 39 HambVerf). In dieser Zeit haben die Senatoren lediglich ein „ruhendendes Mandat“ inne (Neumann 1996, 378; Reutter 2004, 20; Weichold 2000, 161).

„Die Wiederwahl widerspenstiger frondierender lokaler Partieliten ist oft gesicherter als die Möglichkeit eines Regierungschefs, nach der Auflösung und den Neuwahlen wiederum einen Regierungsbildungsauftrag zu übernehmen.“ (Klaus von Beyme 1999, 409).

In Westeuropa ist die Inkompatibilität von Parlamentsmandat und Regierungsamt in etwa gleich vielen Ländern erlaubt wie verboten (Weichold 2000, 162), was die Frage nach der Vereinheitlichung der einzelnen Systeme bzw. dem demokratietheoretischen Gehalt dieser Regelungen neu aufwirft.⁶³ Dabei ergeben sich unterschiedliche Ausgestaltungen, so dass in Irland Premierminister, Vizepremier und Finanzminister Abgeordnete sein müssen (Art. 28,7), während dies in Japan für die Mehrheit des Parlaments gilt (Art. 68) und die griechische Verfassung zumindest deren Wählbarkeit voraussetzt (Art. 81,2, Art. 55) (von Beyme 1999, 305). Der britische Premier verfügt hingegen in mehreren Dimensionen über erhebliche Einflussmöglichkeiten, ist allerdings nur „zwischen“ den Wahlen stark, da er bei Parlamentswahlen nicht weniger gefährdet ist als jedweder Hinterbänkler, der um den erneuten Einzug in Unterhaus fürchten muss, was die Voraussetzung für die Ernennung zum Prime Minister ist (vgl. von Beyme 1999, 408 f.; Auswärtiges Amt 2011).

Als erfolgreicher gegenüber negativen Sanktionen haben sich „positive Belohnungen“ erwiesen, die etwa in Form innerparteilicher Ämter, der „Beförderung“ in einen gewünschten Ausschuss oder die Versorgung mit Regierungsämtern erfolgen (von Beyme 1999, 250). Die Zustimmung eines Abgeordneten an ihn zugehende „Vergünstigungen“ zu koppeln, ist im Hinblick auf ein Erpressungspotential allerdings nicht minder gravierend. In Großbritannien ist etwa ein Viertel der jeweiligen Regierungsfraktion mit Exekutivämtern „versorgt“, was „die Patronagekapazität des Parteiführers“ besonders erhöht (ebd.). Nicht zu unterschätzen ist

⁶³ In Luxemburg, den Niederlanden, Portugal Norwegen, Schweden und Frankreich besteht eine Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und Regierungsamt. Dies ist hingegen in Belgien, Dänemark, Großbritannien, Irland, Italien, Finnland, Spanien und Österreich nicht der Fall (Weichold 2000, 162).

in Deutschland die Rekrutierungsfunktion der Länderparlamente, die in der Folge häufig in den Bundestag wechseln oder nach einem Amt als Ministerpräsident in die Bundesregierung wechseln (Patzelt 2006, 109 f.).

Bei der Auswahl des Personals ergeben sich Einschränkungen, wenn Minister nicht dem Parlament angehören dürfen. Im umgekehrten Fall ist die Ausübung der Position des Regierungschefs oder des Ministers gar an ein Parlamentsmandat gebunden, was den infrage stehenden Personenkreis wiederum einschränkt. Insbesondere bei Minderheitsregierungen kann der Rückgriff auf externen Sachverstand oder die Einbindung von Wirtschafts- oder Gewerkschaftsvertretern in eine Regierung notwendig sein, um dem Parlament inhaltlich und personell ein überparteiliches Angebot zu unterbreiten. Bleibt diese Möglichkeit verfassungsrechtlich verwehrt, ist der Regierungschef in seiner Personalrekrutierung und Neuerungen im Zusammenspiel mit dem Parlament eingeschränkt.

4.3.8. Die geschäftsführende Regierung als Hilfskonstrukt oder legitime Übergangslösung?

Verfassungsrechtliche Regelungen für Übergangsregierungen, wo die Amtsgeschäfte nach der Entlassung der Regierung in der Regel bis zum Antritt einer neuen Regierung weitergeführt werden, sind in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union überwiegend vorgesehen (Welan 2003, 11 ff.). In der Bundesrepublik lassen sich für das Zustandekommen einer geschäftsführenden Regierung vier Hauptgründe ausmachen: Diese liegen im Rücktritt der Regierung, einer „Störung des Vertrauensverhältnisses zwischen Parlament und Regierung“ durch Vertrauensentzug oder dem Ausspruch des Misstrauens des Parlaments, dem Zutritt des neuen Parlaments oder der sonstigen Erledigung des Amtes des Ministerpräsidenten begründet (Sobotta 1991, 13 ff.). Bei Eintritt einer dieser Gründe ergibt sich eine „Veränderung im rechtlichen und politischen Verständnis von Parlament und Regierung“, der die Berechtigung zu ihrer Tätigkeit entfallen ist und die demokratische Legitimation in personeller Hinsicht fehlt (ebd., 23 ff., 133). Daher werden hierfür Begriffe wie „Platzhalter für eine kommende Regierung“ oder „Provisorium“ verwendet (ebd., 41 f.). Die geschäftsführende Regierung ist zwar „kein Rechtsbegriff im eigentlichen Sinn“, wird in der Bundesrepublik aber vom Grundgesetz und den Landesverfassungen geregelt, ohne den Begriff als solchen zu verwenden (vgl. Sobotta 1991, 164). Zudem stehen der geschäftsführenden Regierung im deutschen Verfassungsgefüge die gleichen Rechte und Pflichten wie einer Mehrheitsregierung zu und bringen keinen „Kanzler minderen Rechts“ hervor, wengleich sich aus politischer

Perspektive erhebliche Unterschiede ergeben können (Uhle 2008, 1375; Herzog 2008a, 22). Interessant dabei ist, dass Regierungen und Koalitionen im parlamentarischen System nicht vorrangig nach Parlamentswahlen gebildet werden, sondern fast ebenso häufig im Laufe der Legislaturperiode zustande kommen (Decker 2009, 441).

„Die Neuwahl der Regierung zu Beginn einer neuen Wahlperiode mag ein verfassungspolitisches Desiderat, vielleicht ein Postulat der Ethik des parlamentarischen Regierungssystems sein (...). Denn es kann nur dort in Erfüllung gehen, wo die Parlamentswahl Mehrheiten geschaffen hat und daher (...) nicht weniger, aber auch nicht mehr [ist] als eine Frage parlamentarischer ‚Gesittung‘“ (Wolfgang Knies 1975, 423 f.).

In der Mehrzahl der Bundesländer ist für das „vollgültige Amtieren“ einer Regierung nach Wahlen der Rechtsakt der Wahl des Regierungschefs „eingeschoben“ (Sobotta 1991, 143). Dies liegt in der Notwendigkeit der dauerhaften Staatsleitung begründet, auf die auch nicht vorübergehend verzichtet werden kann (Groß 1982, 1009). Bei einem „Amtsverlust ohne gleichzeitigen Amtserwerb“ muss die jeweilige Übergangsphase daher verfassungsrechtlich einwandfrei gestaltet werden (ebd., 1008), so dass nach Art. 69 Abs. 3 GG der amtierende Regierungschef die Geschäfte bis zur Wahl eines Nachfolgers weiterführen muss. Die Legitimation ergibt sich durch die frühere Investitur (Klecha 2010, 16). Einer geschäftsführenden Regierung haftet allerdings eine „innere Begrenztheit“ an, da ihr die demokratische Legitimation fehlt, länger als für eine möglichst kurz zu haltende Übergangsfrist zu „walten“ (Finkelnburg 1982, 10). Dabei liegt es am neu gewählten Parlament, die Phase der Regierungsbildung auch bei komplizierten Mehrheitsverhältnissen so kurz wie möglich zu halten. Insbesondere die deutschen Landesverfassungen sind darauf angelegt, geschäftsführende Regierungen möglichst zu vermeiden, da sie die „politische Welt von Gestern“ repräsentieren (Welan 2003, 19) und diesen „die unmittelbare demokratische Legitimation durch einen Wahlakt“ fehlt, so dass ihnen „etwas Pathologisches“ anhaftet (Schenke 1987, 3238). Rolf Groß hält die Dauer der Geschäftsregierung hingegen nicht für begrenzt, da „keine Verfassung (...) die Bildung einer Mehrheitsregierung durch das Parlament ohne Rücksicht auf dessen Zusammensetzung sicherstellen“ (Groß 1982, 1016 ff.) kann. Vielmehr liege die Aufgabe beim Parlament, eine Regierung – möglicherweise über Neuwahlen – zu bilden, was nicht vom Verfassungsgericht

verordnet werden könne (ebd., 1018). Dennoch entspricht eine unverhältnismäßig lange Regierungsbildung kaum dem Sinn der jeweiligen Verfassung, da diese „unsichtbare Grenzen“ gezogen hat und sich der Druck der öffentlichen Meinung auf eine Übergangsregierung stetig erhöhen dürfte (Welan 2003, 14 ff.).

Da sich eine geschäftsführende Regierung auf kein „gültiges“ parlamentarisches Vertrauen berufen kann, würde eine abgelehnte Vertrauensfrage auch nicht zu einer Parlamentsauflösung führen. Auch ein Misstrauensvotum gilt als ausgeschlossen, da eine Regierung nach dem Ende ihrer Amtszeit kaum mehr zur Amtsaufgabe gezwungen werden kann (Groß 1982, 1013; Schenke 1987). Die Drohung einer Entfernung aus dem Amt ist bei einer Regierung, die dieses formal nicht mehr innehat, nur wenig glaubhaft und rechtlich unzulässig (Sobotta 1991, 52 f.). Diese „stärkste „Waffe des Parlaments“ ist diesem laut Sobotta damit aus der Hand genommen (ebd., 55). Allerdings bleibt von Sobotta unberücksichtigt, dass jederzeit ein neuer Regierungschef, mitunter sogar mit relativer Mehrheit ins Amt gewählt werden kann. Daher ist eine geschäftsführende Regierung nicht mehr genügend demokratisch legitimiert, aber zureichend parlamentarisch kontrolliert. Die Wahrscheinlichkeit einer geschäftsführenden Regierung erhöht sich in Ländern, „in denen eine relative Mehrheit zur Wahl eines Ministerpräsidenten nicht ausreicht“ (Klecha 2010, 206).

Allerdings muss beim verfassungsrechtlichen Status einer Übergangsregierung („caretaker“) zweierlei unterschieden werden: Eine Regierung, die etwa nach der Parlamentswahl nur für eine Übergangsfrist die Geschäfte weiterführen darf, ist in ihrem Status eingeschränkt. Bleibt eine Regierung nach einem Koalitionsbruch oder dem Scheitern einer Abstimmung bis zur Neuwahl im Amt, ändert dies an ihrem formalen Status als „Vollregierung“ im deutschen Verfassungsgefüge nichts, da die Investiturabstimmung bereits erfolgt ist. Sollte sich bereits eine alternative Mehrheit gefunden haben, kann das Instrument des konstruktiven Misstrauensvotums an dieser Stelle ebenso greifen, um Neuwahlen zu umgehen und einen „klebenden Minderheitskanzler“ (von Beyme 1999, 491) zu verhindern.

Kompetenzen und Aufgaben der geschäftsführenden Regierung

Eine geschäftsführende Regierung hat vor allem die Aufgabe, die Weichen für eine Mehrheitsregierung – etwa durch vorgezogene Neuwahlen – zu stellen und bis dahin die Geschäfte zu führen. Klaus von Beyme sieht eine solche „caretaker“-Regierung daher als „die unproblematischste Erscheinungsform des Minderheitskabinetts“ (ebd., 474). In verfahrenen Situationen kann es auch zur Bildung einer „waiting-and-holding“-Minderheitsregierung kommen, die bis zur Bildung einer Mehrheitskoalition die Amtsgeschäfte weiterführt (Herman/Pope

1973, 202). Eine Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten läge erst vor, wenn die Regierung nach einer Wahl ihre Mehrheit verloren hat, aber noch im Amt verbleibt (Jäckle 2010, 45). Die Verpflichtung zur Weiterführung der Geschäfte hat das Ziel, die Handlungsfähigkeit der Regierung sicherzustellen und ein „Regierungsvakuum“ zu vermeiden (Nolte in: Caspar et al. 2006, 304). Ein geschäftsführender Ministerpräsident hat in der Regel „dieselben Befugnisse wie der voll amtierende“ (Litten in: Litten/Wallerath 2007, 324). Allen Bundesländern ist – mit Ausnahme Bayerns – gemein, dass die Mitglieder der Landesregierung ihre Geschäfte bis zur Übernahme des Nachfolgers weiterzuführen haben.⁶⁴ Dabei weichen die Regeln im Einzelnen voneinander ab. So muss etwa in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen lediglich der Ministerpräsident die Geschäfte weiterführen, während die Minister nur auf dessen Ersuchen dazu verpflichtet sind (Art. 50, 4 MVVerf; Art. 75, 3 ThürVerf). In der Bayerischen Verfassung wird keine Regelung zur Geschäftsführung getroffen, lediglich die Vertretung des Landes geht auf den Landtagspräsidenten über (Art. 44, 3 BayVerf). Eine Bundesregierung hat gemäß Art. 69 III nur „die Geschäfte“, in Hessen sogar nur die „laufenden Geschäfte“ weiterzuführen und muss nach Art. 113 HessVerf mit dem Zusammentritt des neuen Landtags zurücktreten, was keine Einschränkung ihrer Kompetenzen mit sich bringt. Besonders deutlich machte der Hessische Landtagspräsident Norbert Kartmann die Verpflichtung der geschäftsführenden Regierung zur Weiterführung ihres Amtes, indem er das Kabinett Koch in der konstituierenden Sitzung der 17. Wahlperiode aufforderte, auf der Regierungsbank Platz zu nehmen, da keine neue Regierung gewählt wurde:

„Das ist hessische Verfassungswirklichkeit. Die bisherige Regierung muss die Geschäfte geschäftsführend weiterführen. Herr Ministerpräsident, Minister, tun Sie das bitte, ob Sie wollen oder nicht, Sie müssen es.“ (Norbert Kartmann 2008, 9).

Dreher vertritt zwar die Auffassung, dass eine geschäftsführende Regierung „nur den Staatsapparat am Laufen halten“ darf, während neue Vorhaben von „politisch bedeutendem Gewicht“ nicht angegangen (Dreher 1982) und aus der Sicht von Barschel und Gebel (1976) „keine politischen Beschlüsse von Bedeutung“ gefasst werden dürfen. Dies dürfte im Einzelfall aber kaum zu unterscheiden sein, so dass einer geschäftsführenden Regierung die über-

⁶⁴ Art. 55, 3 BWVerf („das Amt“ ist weiterzuführen), Art. 107 BremVerf; Art. 85, 2 BrandVerf (MP und auf sein Ersuchen die Minister); Art. 37, 1 HambVerf; Art. 113, 3 HessVerf; Art. 33, 4 NdsVerf; Art. 62, 3 NRWVerf; Art. 50, 4 MVVerf; Art. 98, 3 RhPfVerf; Art. 87, 5 SaarlVerf; Art. 68, 3 Sächs.Verf.; Art. 71, 2 Verf.SA; Art. 27, 2 SchlHVerf; Art. 75, 3 ThürVerf.

wiegende Meinung „die volle Kompetenz einer vom Vertrauen des Parlaments getragenen Regierung zubilligt“ (Dreher 1982) (Schenke 1987; Groß 1982, 1013 f.).⁶⁵ Schenke sieht keine Rechtfertigung, die ohnehin schwache Stellung der Geschäftsregierung durch normative Postulate weiter zu mindern, auch wenn er es als eine Frage des Stils erachtet, sich „beim Treffen weitreichender politischer Entscheidungen im Hinblick auf ihren provisorischen Charakter eine gewisse politische Zurückhaltung“ aufzuerlegen (Schenke 1987, 3237). Der Nordrhein-Westfälische Verfassungsgerichtshof sieht sogar die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Gewährleistung, dass die Landesregierung „bis zum Ablauf ihrer Amtszeit in vollem Umfang handlungsfähig bleibt“ (VerfGH NRW, NWVBl. 1992, 14 (16) zitiert nach: Tettinger in: Löwer/Tettinger 2002, 864). Daher scheint es „eine Frage der Politik, nicht des Rechts“, inwiefern die rechtlichen Befugnisse tatsächlich ausgefüllt werden (Welan 2003, 11).

Lediglich die Auswechslung von Ministern und der Rücktritt des Regierungschefs steht einer solchen Regierung nicht zu, was eine „Versteinerung der Geschäftsregierung“ (Groß 1982, 1011) bedeutet und dazu führt, dass „verwaiste Ressorts“ von anderen Ministern übernommen werden müssen (vgl. Nolte in: Caspar et al. 2006, 305 f.; Sobotta 1991, 50; Dreher 1982). Die Ernennung eines Ministers gehe „weit über eine Weiterführung laufender Geschäfte hinaus“ (Tettinger in: Löwer/Tettinger 2002, 865). Allerdings besteht nach Hans Meyer für die einzelnen Minister keine Verpflichtung zur Weiterführung ihres Ministeramtes, da lediglich „die Regierung als solche“ im Amt bleiben muss (zitiert nach: RP-Online 2008). Das Durchsetzen eines Rücktrittsverbots, das Groß sogar auf alle Regierungsmitglieder bezieht (Groß 1982, 1011), dürfte im Ernstfall wohl nur schwerlich durchsetzbar und „unangebracht“ sein, „wenn diese dem bisherigen Amtsinhaber aus Gründen des Staatswohls nicht zumutbar ist“ (Schenke 1987, 3235).

Einer amtierenden Regierung kann somit die Pflicht zur Weiterführung der Geschäfte auferlegt werden, „solange das Parlament nicht in der Lage ist, eine andere mehrheitsfähige Regierung ins Amt zu wählen“ (Klecha 2011, 30). Eine solche Pflicht ist in der Praxis zwar kaum durchsetzbar, bringt aber die Notwendigkeit einer ununterbrochenen Fortführung der Regierungsgeschäfte zum Ausdruck (Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 263). So muss etwa in Berlin ein geschäftsführender „Rumpfsenat“ fortbestehen, um die „Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Regierung während der Übergangsphase“ zu gewährleisten (ebd., 264). Laut Jäckle hat eine Regierung ab dem Tag, von dem an sie nur noch übergangsweise die Geschäfte führt, nicht mehr dieselben Politikgestaltungsmöglichkeiten wie zuvor, da ihr

⁶⁵ In Österreich wird eine nach Wahlen legitimierte Mehrheitsregierung auch als „definitive“ oder „endgültige“ Regierung bezeichnet, deren Mitglieder hinsichtlich ihrer staatsrechtlichen Verantwortlichkeit gleichgestellt sind (Welan 2003, 3, 8).

die parlamentarische Mehrheit fehlt (Jäckle 2010, 45). Da eine Regierungskoalition in Deutschland zwischen 1990 und 2010 zu rund 50 Prozent der Fälle nach der Wahl fortgesetzt werden konnte (Bräuninger/Debus 2012, 182), würde eine geschäftsführende Regierung zu einem nicht unerheblichen Teil sogar über eine parlamentarische Mehrheit verfügen und könnte ihre Regierungstätigkeit ungehindert weiterführen. Solche „Interimsphasen“ blieben auf Bundesebene bislang nur auf wenige Tage beschränkt (Sobotta 1991, 29).

Beginn der Wahlperiode als Beginn des geschäftsführenden Status'

Um sicherzustellen, dass eine laufende Wahlperiode nicht vom Parlament durch ein einfaches Gesetz oder eine Änderung der Geschäftsordnung verändert werden kann, ist eine Bestimmung durch die Verfassung geboten (Ipsen 2011, 96). Bei unklaren verfassungsrechtlichen Vorgaben wäre es fraglich, ob die Wahlperiode mit dem Wahltag oder dem ersten Zusammentritt des Parlaments beginnt. Daher wird dies in den jeweiligen Landesverfassungen geregelt. Wenn die Wahlperiode eines Landtags mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags endet, wird einer „parlamentslosen“ Zeit ebenso wie dem gleichzeitigen Bestehen von zwei Landtagen vorgebeugt (Waack in: Caspar et al. 2006, 151; Zapfe in: Litten/Wallerath 2007, 227). Damit beendet die konstituierende Sitzung die vorherige Wahlperiode, wodurch die jeweilige Legislaturperiode allerdings nicht exakt bestimmbar ist. Ein späterer Zusammentritt als der in der Verfassung festgelegt, würde „zwar keine parlamentslose Zeit (...), aber einen verfassungswidrigen Zustand entstehen lassen“ (Ipsen 2011, 96 f.). Solche Bestimmungen sind in den einzelnen Landesverfassungen vorgesehen.⁶⁶ Für den Zusammentritt der Landtage sind ebenso Fristen vorgeschrieben, die sicherstellen sollen, dass das durch die Wahl zum Ausdruck gebrachte Wählervotum „möglichst zeitnah verfassungsrechtlich umgesetzt wird“ (Zapfe in: Litten/Wallerath 2007, 230). In der Mehrzahl der Bundesländer ist dafür ein Zusammentritt „spätestens am 30. Tag nach der Wahl“ vorgeschrieben.⁶⁷ Die weiteren Länder schreiben ebenso feste Fristen vor, die zumeist nur um wenige Tage variieren.⁶⁸

⁶⁶ Berlin (Art. 54, 1 BerlVerf); Art. 30, 1 BWVerf (bei Auflösung beginnt die neue WP mit dem Tag der Neuwahl); Art. 16, 1 BayVerf; Art. 62, 4 BrandVerf; Art. 9, 1 NdsVerf; Art. 83, 1 RhPfVerf; Art. 10, 1 HambVerf; Art. 82 HessVerf; Art. 27, 1 MVVerf; Art. 67, 1 SaarlVerf; Art. 44, 1 Sächs.Verf; Art. 43 Verf.SA; Art. 13, 1 SchlHVerf; Art. 50, 3 ThürVerf; „zumindest konkludent“ nach Art. 39, 1 GG. Einzig in Bremen ist dies nicht geregelt.

⁶⁷ Art. 62, 4 BrandVerf; Art. 9, 3 NdsVerf; Art. 28 MVVerf; Art. 83,2 RhPfVerf; Art. 44,3 Sächs.Verf; Art. 45, 1 Verf.SA; Art. 67,3 SaarlVerf; Art. 13, 4 SchlHVerf; Art. 50, 3 ThürVerf.

⁶⁸ Art. 30, 3 BWVerf (spätestens am 16. Tage nach der Wahl), Bayern (Spätestens am 22. Tag nach der Wahl – Regelung durch GOLT), Art. 54, 5 BerlVerf (spätestens sechs Wochen nach der Wahl), Art. 81 BremVerf (einen Monat nach Ablauf der Wahlperiode der vorherigen Bürgerschaft), Art. 12, 3 HambVerf (spätestens drei Wochen nach der Wahl), Art. 83 HessVerf (am 18. Tage nach der Wahl oder am Tag des Ablaufs der alten Wahlperiode), Art. 37 NRWVerf (spätestens am 20. Tag nach Wahl, jedoch nicht vor Ablauf der vorherigen Wahlperiode).

Die Begrenzung der Amtszeit der Regierung ist Ausdruck des „Periodizitätsprinzips“, so dass sich die Begrenzung der Amtszeit des Parlaments unmittelbar darauf auswirkt (Nolte in: Caspar et al. 2006, 304). Dies soll sicherstellen, dass sich „Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse im Parlament auf den Bestand und die Zusammensetzung der Regierung auswirken“ (Stern 1980 zitiert sinngemäß nach: Nolte in: Caspar et al. 2006, 304). Es widerspricht allerdings auch nicht dem Prinzip der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament, wenn die Amtszeit der Regierung nicht an die Wahlperiode des Parlaments gekoppelt ist (BVerfGE 27, 44 zu Art. 21 SchlHVerf zitiert nach: Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 251). Dem Grundsatz der Periodizität würde auch genüge getan, wenn die Regierung bis zu einer etwaigen Ablösung durch den Landtag im Amt bliebe, was dem „negativen Parlamentarismus“ entspricht (Mittag in: Baumann-Hasske/Kunzmann 2011, 517). Das Vertrauensprinzip verlangt lediglich, dass eine Regierung abberufen werden kann, ohne dass eine Neuwahl unbedingt erforderlich ist (Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 251 f.).⁶⁹ Auf Bundesebene und in den meisten Bundesländern endet allerdings das Amt des Ministerpräsidenten – und damit in der Regel auch die Amtszeit der Minister bzw. der gesamten Landesregierung – mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags. Damit treten auch „die Rechtswirkungen der Beendigung des Amtes des Ministerpräsidenten und der Minister automatisch ein“ (Nolte in: Caspar et al. 2006, 305).⁷⁰ In einzelnen Ländern, in denen die Amtszeit einer Regierung nicht an eine Legislaturperiode geknüpft ist, wird auch von „ewigen Regierungen“ (Sobotta 1991, 22) gesprochen, so dass zur Vermeidung geschäftsführender Regierungen „vollgültige Regierungen“ erhalten bleiben, zu dessen Aufhebung es wiederum eines Parlamentsbeschlusses etwa in Form eines Misstrauensvotums bedarf (vgl. Sobotta 1991, 142).⁷¹

Die Dauer einer Geschäftsführenden Regierung kann dadurch begrenzt werden, dass die Wahl des Ministerpräsidenten bzw. die Einsetzung einer neuen Regierung einer Frist unterliegt und die Wahlperiode des Landtags andernfalls automatisch vorzeitig beendet wird. Der Druck auf die Akteure, zu einer raschen Regierungsbildung zu kommen, kann deren auf eine Einigung ausgerichtetes Verhalten zudem beschleunigen und „zähen“ Verhandlungen von vornherein zu mehr Schwung verhelfen. So ist der Landtag in den folgenden Ländern aufgelöst, wenn die Wahl des Ministerpräsidenten nebst einer etwaigen Einsetzung der Regierung

⁶⁹ Eine Minderheitsmeinung sieht es hingegen als notwendig an, dass die Neuwahl einer Regierung zu Beginn einer Wahlperiode grundsätzlich zu erfolgen hat, auch wenn es der Verfassung nicht eindeutig entnommen werden kann. Dies gelte selbst für den Fall, dass die Mehrheitsverhältnisse unverändert geblieben sind, um eine eindeutige Legitimationskette herzustellen (siehe ausführlich Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 252).

⁷⁰ Art. 55, 2 BWVerf; Art. 85, 1 BrandVerf; Art. 35, 1 HambVerf; Art. 50, 1 MVVerf; Art. 62, 2 NRWVerf; Art. 87, 3 SaarlVerf.; Art. 68, 2 Sächs.Verf.; Art. 71, 1 Verf.SA; Art. 27, 1 SchlHVerf; Art. 75, 2 ThürVerf.

⁷¹ Dazu gehören Berlin, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein (vgl. Groß 1982, 1010; Kanther 1993, 217).

nicht innerhalb einer Frist abgeschlossen wird. Diese liegt in Baden-Württemberg, dem Saarland und Brandenburg bei drei Monaten nach dem Zusammentritt bzw. der Konstituierung des Landtags (Art. 47 BWVerf, Art. 87, 4 SaarlVerf, Art. 83, 3 BrandVerf). In Baden-Württemberg und dem Saarland gilt dieselbe Frist auch für jede sonstige Erledigung des Amtes des Ministerpräsidenten. Dies ist ebenso in Sachsen der Fall, wo die Frist nach dem Zusammentritt des Landtags hingegen bei vier Monaten nach dessen Zusammentritt liegt (Art. 60, 3 Sächs.Verf.). In Thüringen schreibt Art. 70, 3 ThürVerf zwar keine feste Frist vor, aber analog zum erfolglosen Vertrauensantrag des Ministerpräsidenten nach Art. 50, 2 Nr. 2 ThürVerf müssen Neuwahlen stattfinden, wenn im dritten und weiteren Wahlgängen und binnen drei Wochen kein Ergebnis zustande kommt, da „ein dauerhaft nicht zu behebbendes fehlendes Vertrauen zwischen Landtag und Regierung zu einem Appell an den Wähler führen muß“ (Linck in: Linck/Jutzi/Hopfe 1994, 465). In Bayern gelten für die Regierungsbildung unverhältnismäßig kurze Fristen, da die Wahl des Ministerpräsidenten innerhalb von einer Woche nach dem Zusammentritt des Landtages zu erfolgen hat, der nach der geltenden Geschäftsordnung spätestens am 22. Tag nach der Wahl erfolgen muss. Dem Landtagspräsidenten obliegt bei einer gescheiterten Regierungsbildung nur die Auflösung des Parlaments (Art. 44, 1 BayVerf). Enge Fristen können die Koalitionäre unter Druck setzen, den Prozess aber zugleich beschleunigen und taktische Manöver verringern. Es kommt damit zu einem Einfluss der Verfassungsvorschriften auf die Geschwindigkeit der Einigungsbereitschaft der Akteure.

Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen der geschäftsführenden Regierung sind im parlamentarischen Regierungssystem Deutschlands noch nicht eindeutig geklärt. Während ihr Status in anderen Ländern mit negativem Parlamentarismus einen Normalfall und eine „vollgültige“ Regierung darstellt, bleiben zahlreiche Fragen im deutschen Verfassungsgefüge hinsichtlich ihrer Kompetenzen und der Dauer der Amtsführung ungeklärt. Wenn es gelingt, den geschäftsführenden Status nicht als heikles Übergangsphänomen zu betrachten, sondern der jeweils amtierenden Regierung die volle Handlungsfähigkeit zu gewährleisten, kann sich diese Einrichtung als sinnvolle Möglichkeit erweisen, eine langwierige Regierungsbildung mit einer eindeutig durch die vorangegangene Legislaturperiode legitimierten Regierung sinnvoll zu gestalten.

4.4. Möglichkeiten der Abwahl der Regierung

Die aus dem Parlament hervorgegangene Regierung ist in parlamentarischen Demokratien gegenüber den Parlamentariern verantwortlich und abberufbar (vgl. Klecha 2011, 29 f.; Bol-

leyer 2001, 1520). Dabei bestehen nach Klaus von Beyme fünf grundlegende Bedingungen für die jeweils verantwortlichen Verfassungsorgane, das Parlament aufzulösen. Dazu zählen ein Misstrauensvotum des Parlaments, die Ablehnung der Vertrauensfrage des Regierungschefs und eine „erfolglose“ Regierungsbildung, die je nach Verfassungslage unterschiedlich erfasst wird. Hinzu kommen der „Referendumsersatz“ bei Fragen von „nationaler Bedeutung“, sowie die Parlamentsauflösung bei Verfassungsrevisionen und Thronwechseln, die auch heute nach Wahlreformen teilweise verfassungsmäßig vorgeschrieben ist (von Beyme 1999, 391 f.) (siehe für eine Übersicht zu den landesverfassungsrechtlichen Regelungen in der Bundesrepublik: Tabelle 6). In diesem Kapitel wird neben dem Misstrauensvotum und der Vertrauensfrage die Möglichkeit der vorzeitigen Beendigung der Legislaturperiode aufgezeigt, um aus verfahrenen Situationen eine Neuwahl der Regierung zu erreichen und dadurch eine etwaige parlamentarische Pattsituation zu überwinden. Für jeden der Aspekte werden die für Minderheitssituationen relevanten Aspekte dargestellt und spezifische Restriktionen und Handlungsalternativen herausgearbeitet.

Tabelle 6: Parlament und Regierung in den deutschen Bundesländern: Landesverfassungsrechtliche Regelungen

	Abwahl des Regierungschefs durch		Auflösung des Parlaments			
	einfaches Misstrauensvotum	konstruktives Misstrauensvotum	durch Parlamentsentscheidung	durch Referendum	nach gescheiterter Vertrauensfrage	nach gescheiterter Regierungsbildung ^d
BW	–	✓	✓	✓	–	✓
BAY	✓ ^a	–	✓	✓	–	✓
BER	–	✓ ^b	✓	✓	–	✓
BRB	–	✓	✓	–	✓	✓
HB	–	✓	✓	✓	–	–
HH	–	✓	✓	–	✓	–
HES	✓	–	✓	–	✓	–
MV	–	✓	✓	–	✓	✓
NDS	–	✓	✓	–	–	✓
NRW	–	✓	✓	✓ ^c	–	–
RP	✓	–	✓	✓	–	–
SLD	✓	–	✓	–	✓	–
SN	–	✓	✓	–	✓	✓
SAT	–	✓	✓	–	–	✓
SH	–	✓	✓	–	✓	–
TH	–	✓	✓	–	✓	–

Quelle: Reutter 2005, 663.

4.4.1. Konstruktivität des Misstrauensvotums in Regierungskrisen

Das Misstrauensvotum gilt als die „Krone aller Waffen der Parlamentsmehrheit“ (von Beyme 1999, 481).⁷² Zwischen 1946 und 1990 sind in einer Untersuchung parlamentarischer Systeme von von Beyme lediglich 18 von 348 Regierungen durch parlamentarische Voten zu Fall gebracht worden (ebd., 490). Somit enden Regierungen nur selten durch einen Entzug des parlamentarischen Vertrauens, auch weil gerade bei Einparteienmehrheiten ein hohes Maß an Parlamentsdisziplin und der Dominanz der Exekutive über das Parlament vorherrscht (Harfst/Schnapp 2003, 8).

De Winter formuliert in Anlehnung an Bergman positive und negative „resignation rules“, die jeweils unterschiedliche Hürden für die Absetzung einer Regierung mit sich bringen (De Winter 1995, 137 ff.). Die einfache Abwahl des Regierungschefs („destruktives Misstrauensvotum“) stellt eine geringere Hürde dar als die Einschränkung, diesen nur durch die Wahl eines anderen Kandidaten ersetzen zu können („konstruktives Misstrauensvotum“) (Sobotta 1991, 53). Bei letzterem versprechen sich Oppositionsparteien von einer engen Kooperation untereinander erhöhte Chancen auf eine Regierungsübernahme (Pesonen/Thomas 1983, 94). Daher erhöht sich bei einer ideologischen Konzentration der Opposition die Möglichkeit, eine amtierende Regierung zu stürzen (King et al. 1990, 858; Schneider 1974, 105). Bei einer heterogenen Opposition ist hingegen kaum eine Mehrheit für eine Regierungsübernahme zu erwarten, was die Stellung des Regierungschefs stärkt (Klecha 2010, 31; Fikentscher 1998a, 184). Bei einer uneinheitlichen Haltung der Opposition ist neben der größeren Gestaltungsmöglichkeit der Regierung daher die Gefahr einer Regierungsübernahme begrenzt (Klecha 2010, 39). Die Weigerung einer Oppositionsfraktion, den Kandidaten einer anderen Oppositionspartei zu wählen, gilt nicht als „Vertrauensbeweis“ gegenüber der Regierung, sondern liegt vielmehr im mangelnden Vertrauen für den alternativen Kandidaten begründet (LVG 1/96, 314). Das konstruktive Misstrauensvotum ist für die Opposition häufig die „ultima ratio“ der ihr obliegenden parlamentarischen Kontrollfunktion (Nolte in: Caspar et al. 2006, 339). In jedem Fall kann eine durch ein konstruktives Misstrauensvotum gebildete Regierung „dieselbe Legitimität für sich reklamieren wie eine aus Wahlen hervorgegangene“ (Reutter 2005, 668).

⁷² Im Hinblick auf die statistische Erfassung der parlamentarischen Ursachen eines Regierungssturzes gelten eine nicht erfolgreiche Investiturabstimmung, die Ablehnung des Haushalts und Ministeranklagen, die auf eine Störung des Vertrauens zwischen Parlament und Regierung hindeuten, als weitere Äquivalente des Misstrauensvotums (von Beyme 1999, 485).

Wenn für die Wahl eines Regierungschefs eine relative Parlamentsmehrheit genügt, es für ein konstruktives Misstrauensvotum bzw. einen erfolgreichen Misstrauensantrag einer absoluten Mehrheit bedarf, kann eine Minderheitsregierung im Amt gehalten werden, indem ihre Einsetzung erleichtert, ihre Ablösung hingegen erschwert wird (Jahn 2003, 619 f.). „Eine Minderheitsregierung [erhält damit] einen ganz besonderen verfassungsrechtlichen Bestandschutz“, da diese bei einer gespaltenen Opposition durch verfassungsrechtliche Mittel nicht ablösbar ist (Strohmeier 2009, 272). Es ist der Stabilität einer Regierung zwar zuträglich, wenn diese mit relativer Mehrheit gewählt, aber nur mit absoluter Mehrheit abgewählt werden kann. Allerdings werden die Möglichkeiten der Opposition zur Regierungsübernahme dadurch unangemessen eingeschränkt (vgl. Klecha 2010, 225).

Das konstruktive Misstrauensvotum in Art. 67 GG gilt aufgrund seiner stabilisierenden Wirkung auch als „Exportprodukt“ für neue parlamentarische Demokratien (Müller 2005, 86). Diese „positiv klingende Formel“ hat allerdings „destruktive Nebenwirkungen“, da ein Koalitionspartner meist „hinter dem Rücken des amtierenden Regierungschefs“ Gespräche mit der Opposition über eine neue Mehrheit führen muss, will er den Versuch des Regierungswechsels nicht gänzlich dem Zufall überlassen (von Beyme 1999, 490 f.). Im Gegensatz zur Bundesebene erlauben manche Bundesländer den Vertrauensentzug des Regierungschefs oder des gesamten Kabinetts, ohne dass dies an die Wahl eines Nachfolgers gebunden wäre (Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland). Wenn binnen einer jeweils festgelegten Frist keine neue Regierung gebildet werden kann, wird das Parlament aufgelöst.⁷³ In Nordrhein-Westfalen bedarf der Sturz einer Regierung durch ein konstruktives Misstrauensvotum als einzigem Bundesland lediglich einer relativen Mehrheit, im Saarland, Rheinland-Pfalz und Hessen ist auch ein einfaches Misstrauensvotum mit absoluter Mehrheit möglich (Klecha 2010, 217). Die Bayerische Verfassung bildet eine Ausnahme im Ländervergleich, da sie lediglich eine Rücktrittspflicht des Ministerpräsidenten vorsieht, wenn die politischen Verhältnisse eine vertrauensvolle Arbeit mit dem Landtag unmöglich machen (Art. 44, 3 BayVerf.). Dadurch kommt dem Ministerpräsidenten eine Einschätzungsprärogative zu, wofür er für eine sachgerechte Einschätzung die Vertrauensfrage stellen kann. Ein Beschluss des Parlaments, der dem Ministerpräsidenten das Misstrauen ausspricht, gilt – selbst in Verbindung mit einem Wahlvorschlag für einen Nachfolger – lediglich als „gewichtiges objektives Indiz“ für eine Rücktrittspflicht, ohne diesen direkt anzuordnen. Bei einer Weigerung des Ministerpräsidenten zurückzutreten,

⁷³ In Berlin (Art. 57, 3 BerlVerf) und Bremen (Art. 110, 1 u. 3 BremVerf) entfällt das „einfache“ Misstrauensvotum hingegen, wenn danach kein Nachfolger gewählt wird. In Berlin ist dafür eine Frist von 21 Tagen vorgesehen. In Rheinland-Pfalz muss die Regierung bzw. jedes Mitglied zurücktreten, wenn ihr das Vertrauen durch den Landtag entzogen wurde, die Geschäfte aber bis zur Einsetzung eines Nachfolgers weiterführen (Art. 99, 4 RhPfVerf).

kann die unterschiedliche Auffassung über die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung nur noch durch den Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 59 oder 64 überprüft werden (Lindner in: Lindner/Möstl/Wolff 2009, 278). Ein vom Parlament ausgesprochener Tadelsbeschluss über die Regierung oder ein einzelnes Regierungsmitglied („schlichtes“ bzw. „unechtes“ Misstrauensvotum) kann zwar den politischen Druck auf erhöhen, dieses aber nicht formal zum Rücktritt zwingen (Nolte in: Caspar et al. 2006, 342).

In Deutschland sollte durch die Bedingung, die Regierung nur durch die Wahl eines Nachfolgers stürzen zu können, der Gefahr wie in der Weimarer Republik vorgebeugt werden, durch Zufallsmehrheiten im Parlament eine Regierung zu Fall zu bringen, ohne zugleich eine neue Regierung ins Amt zu wählen (Tettinger in: Löwer/Tettinger 2002, 860). So kann das Parlament in neun Bundesländern der Regierung nur das Misstrauen aussprechen, indem mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtags ein Nachfolger gewählt wird.⁷⁴ In den übrigen Ländern genügt die einfache Wahl eines Nachfolgers. Auch im Hinblick auf die geheime Wahl ist in den Landesverfassungen keine Einheitlichkeit vorhanden. Diese wird zwar in dem überwiegenden Teil der Länder vorgeschrieben,⁷⁵ in Hamburg (§ 38, 1 GOLT) und Schleswig-Holstein (§ 34, 1 GO-LT) ist dies allerdings nur durch die Geschäftsordnung bestimmt. Rheinland-Pfalz (Art. 99, 3 RhPfVerf) und das Saarland (Art. 88, 2 SaarlVerf) verlangen hingegen eine namentliche Abstimmung, womit wiederum beide Varianten in den Bundesländern vertreten sind. Der Begriff des „Misstrauens“ scheint für dieses Verfahren verfehlt und lässt den angestrebten Regierungswechsel in einem unlauteren Licht erscheinen. Vielmehr wäre eine Begrifflichkeit, die den positiven Charakter der Einsetzung einer neuen, von der Mehrheit des Parlaments getragenen Regierung hervorhebt, hierfür geeignet. Denkbar wären etwa „Wechselvotum“ oder „Kanzlerneuwahl“, die dem Regierungswechsel das immer noch anrühige und nach geheimen Kungelrunden klingende Element nehmen würden.

In der frühparlamentarischen Zeit wurde in Ländern, in denen ein Misstrauen des Parlaments als „ehrenrührig“ galt, „schwache Formulierungen“ gewählt, wo das Parlament sein „mangelndes Vertrauen“ ausdrücken konnte, in der Folge allerdings weder Vertrauen noch Misstrauen eindeutig ausgedrückt wurden und der Regierung ein Interpretationsspielraum blieb (von Beyme 1999, 486). Die Verfassungen der deutschen Bundesländer machen hinge-

⁷⁴ Dazu zählen: Art. 54, 1 BWVerf (zzgl. Bestätigung durch den Landtag), Art. 86,1 BrandVerf, Art. 110 BremVerf, Art. 35, 3 HambVerf, Art. 50, 2 MVVerf., Art. 32, 3 NdsVerf., Art. 61, 1 NRWVerf (mit Mehrheit der „abgegebenen Stimmen“), Art. 69, 1 Sächs.Verf, Art. 72, 1 Verf.SA, Art. 35 SchlHVerf, Art. 73 ThürVerf.

⁷⁵ Art. 54, 1 i.V.m. Art. 46, 3 BWVerf; Art. 86, 1 i.V.m. Art. 83, 1 BrandVerf; Art. 50, 2 i.V.m. Art. 42, 1 MVVerf; Art. 32, 3 NdsVerf. i.V.m. Art. 29, 1 NdsVerf.; Art. 69, 1 i.V.m. Art. 60, 1 Sächs.Verf.; Art. 72, 1 i.V.m. Art. 65, 1 Verf.SA; Art. 73 ThürVerf.

gen die „einfache“ Abwahl des Regierungschefs durch ein Misstrauensvotum mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtages möglich und führen automatisch zu vorgezogenen Neuwahlen, wenn nicht binnen vier Wochen (Art. 99, 2 i.V.m. Art. 99,5 RhPfVerf; Art. 88, 1-2 i.V.m. Art. 69 SaarlVerf) bzw. zwölf Tagen (Art. 114, 5 HessVerf) ein Nachfolger gewählt wird. Dem Landtag wird in Hessen durch diese kurze Frist ein „nicht unerheblicher Druck“ auferlegt, da eine „rasche Konsensbereitschaft nach dem Rücktritt“ des Ministerpräsidenten nötig ist (Hinkel 1999, 204). Diese Regelung kommt bei einer erfolglosen Regierungsbildung einem Auflösungsbeschluss gleich und befördert daher die Instabilität.

In einigen Ländern besteht die rechtliche Möglichkeit der formellen Ministeranklage. Allerdings hat sich der „Ministersturz mit politischen Mitteln“ als effektiver erwiesen und daher zumeist die parteipolitische Auseinandersetzung um den Rücktritt eines Ministers Priorität erhalten (von Beyme 1999, 277). In Deutschland können gegen den Bundeskanzler oder einzelne Minister „Missbilligungsbeschlüsse“ des Parlaments abgegeben werden, die zwar rechtlich ohne Belang, dafür aber politisch von erheblicher Bedeutung sein könnten und „als Warnung der Regierung und als Demonstration für die Öffentlichkeit“ gelten können (ebd., 491). Ein solcher „Antrag auf Entlassung eines Bundesministers“ bedarf der formalen Entlassung auf Vorschlag des Bundeskanzlers, so dass die Entscheidung keine direkten Rechtsfolgen entfalten kann (vgl. von Beyme 1999, 278). In den Bundesländern steht es dem Landtag zwar frei, einen Missbilligungsbeschluss über einzelne Minister zu fassen, der jedoch ohne rechtliche Konsequenzen bleibt und lediglich einer Meinungsäußerung des Parlaments gleichkommt. In Baden-Württemberg ist der Ministerpräsident hingegen verpflichtet, die Entlassung eines Ministers auf Beschluss von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages vorzunehmen (Art. 56 Verf. BW). Allerdings ist dieses Quorum so hoch, dass das jeweilige Kabinettsmitglied nicht nur von der geschlossenen Opposition, sondern auch von Teilen der Regierungsfractionen abgelehnt werden müsste und daher kaum zu erreichen ist. In Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland ist sogar die Abwahl einzelner Minister möglich, in den übrigen Bundesländern ist lediglich eine Meinungsäußerung der Landtage ohne rechtliche Folgewirkungen vorgesehen (Flick 2008, 177).

4.4.2. Eine Frage des Vertrauens zur Herstellung belastbarer Gesetzgebung

„Die Vertrauensfrage ist (...) potenziell eine Abstimmung über alle sachbezogenen Abstimmungen in der verbleibenden Legislaturperiode“ (Thomas Saalfeld 2005, 54).

Die Vertrauensfrage stellt das „gouvernementale Gegenstück“ zum konstruktiven Misstrauensvotum dar (Nolte in: Caspar et al. 2006, 340). Sie dient der Stärkung der Koalitionsdisziplin und der Überlebensfähigkeit der Koalition, solange deren Mitglieder das Bündnis befürworten (Heller 2001, 781). Bei einer „vorsichtigen“ Anwendung gilt sie als „machtvolles Disziplinierungsinstrument des Regierungschefs“ (Saalfeld 2005, 54). Der Regierungschef erhält ein politisches Druckmittel, das Vertrauen des Parlaments, „dessen Schwinden seine Politik und auch seine eigene Stellung gefährdet“ formal wiederzuerlangen (Litten in: Litten/Wallerath 2007, 324).

In Deutschland werden Enthaltungen in der Vertrauensfrage zuungunsten der Regierung ausgelegt. Dies kommt im westeuropäischen Vergleich einer Rarität gleich, wo zumeist eine relative Mehrheit der Ja-Stimmen genügt (Döring 2005, 131). In sieben Bundesländern ist die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments nötig, um dem Regierungschef bzw. der Regierung das Vertrauen auszusprechen.⁷⁶ Bei der Wahl stellt sich die Frage, ob eine geheime Wahl gegen den „Grundsatz der Publizität der Demokratie“ verstößt oder „mit Rücksicht auf die Subtilität der Angelegenheit bei der Wahl des Ministerpräsidenten“ eine Ausnahme erfolgen kann (vgl. Tettinger in: Löwer/Tettinger 2002, 811). Auf Bundesebene wird die Vertrauensfrage bzw. das konstruktive Misstrauensvotum in einer geheimen Abstimmung durchgeführt, was gleichermaßen eine Ausnahme in der EU darstellt (Müller 2005, 94). Zwar wird die Überprüfung der „prozeduralen Koalitionstreue“ dadurch unmöglich und bringt somit ein gewisses Risiko mit sich (Müller 2005, 94). Andererseits wird aber die Autonomie der Abgeordneten gestärkt und zugleich verhindert, dass diese übermäßig unter Druck gesetzt werden, wie dies bei öffentlichen Abstimmungen möglich ist. Auf Landesebene findet ebenso überwiegend eine geheime Wahl statt.⁷⁷

⁷⁶ Art. 87 BrandVerf; Art. 36, 1 HambVerf; Art. 51, 1 MVVerf; Art. 88, 2 SaarlVerf; Art. 73, 1 Verf.SA; Art. 36 SchlHVerf; Art. 74 ThürVerf.

⁷⁷ Gemäß der Geschäftsordnung von Mecklenburg-Vorpommern findet auf Antrag einer Fraktion oder mindestens vier Abgeordneter eine geheime Wahl statt (§ 92, 2 GO LT). In Thüringen wird in der Praxis eine geheime

Bei einer Ablehnung der Vertrauensfrage wird dem Kabinett der vom Parlament erteilte Regierungsauftrag in einem „actus contrarius“ wieder entzogen (Sobotta 1991, 24). Dies kann letztlich zu einem Rücktritt führen, der vom Regierungschef durch die Vertrauensfrage eigens „provoziert“ wurde. Allerdings kann das Stellen der Vertrauensfrage wiederum befördert werden, wenn es den üblichen Gepflogenheiten entspricht, nach einer Abstimmungs-niederlage im Parlament zurückzutreten, um den Abgeordneten die Tragweite ihrer Entscheidung zu verdeutlichen (von Beyme 1999, 485 ff.). Wenn die Vertrauensfrage des Regierungschefs abgelehnt wird, sind unterschiedliche Konsequenzen vorgesehen. In einzelnen Ländern kann der Ministerpräsident einen Antrag auf Auflösung des Landtags stellen oder einfach weiteramtieren, so dass die Vertrauensfrage in diesen Fällen einem „stumpfen Schwert“ gleichkommt (Art. 51, 1-2 MVVerf; Art. 73, 1-2 Verf.SA; Art. 36 SchlHVerf). Die Entscheidung, ob der Ministerpräsident in diesem Fall den Landtag auflöst oder als Minderheitsministerpräsident weiterregiert und sich im Verlauf um eine parlamentarische Mehrheit bemüht, liegt in dessen politischem Ermessen. Der Parlamentspräsident hat bei der Neuwahlentscheidung allerdings nicht wie der Bundespräsident nach Art. 68 GG einen Ermessensspielraum, sondern ist lediglich für die einwandfreie Umsetzung zuständig (Nolte in: Caspar et al. 2006, 348).

Eine mit einer Sachfrage verbundene Vertrauensfrage kann rationale Regierungsparteien dazu bringen, den Regierungschef zu unterstützen, auch wenn sie das Gesetz inhaltlich ablehnen (Heller 2001, 781). Diese Verknüpfung kann einen nur schwer zumutbaren psychologischen Druck auf die Abgeordneten ausüben, was nach von Beyme mitunter am Rande der „Nötigung“ war. Dies wird vielfach verstärkt, wenn ein Regierungschef seinen Verbleib im Amt an die Zustimmung koppelt oder übergroße, formal nicht erforderliche Mehrheiten oder eine Zustimmung der zweiten Kammer verlangt (von Beyme 1999, 487 f.). Bei einer Verbindung der Vertrauensfrage mit einer Sachfrage kann es als Resultat sogar möglich sein, dass das mit der Vertrauensfrage verbundene Gesetz die erforderliche Mehrheit („Abstimmungsmehrheit“) erhält, während die Vertrauensfrage an der Erforderlichkeit einer absoluten Mehrheit („Kanzlermehrheit“) scheitert (Litten in: Litten/Wallerath 2007, 325). Der Einsatz dieses Mittels ist zwar in nahezu allen lange etablierten parlamentarischen Demokratien gebräuchlich. Allerdings bildet das deutsche Regierungssystem hierbei eine Ausnahme und wurde erst einmal von Gerhard Schröder zur Durchsetzung des Afghanistan-Einsatzes eingesetzt (Döring 2005, 131). Diese Möglichkeit ist in keiner Landesverfassung aufgeführt, was aber auch ohne eine explizite Regelung möglich ist (Nolte in: Caspar et al. 2006, 345). Der Regierung kann es

Wahl durchgeführt, obwohl dies weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung des Landtages geregelt ist. Eine namentliche Abstimmung wird von den Verfassungen von Hessen (Art. 114, 3 HessVerf) und des Saarlandes (Art. 88, 2 SaarlVerf) vorgeschrieben.

auf diese Weise gelingen, die Mehrheit des Parlaments in besonderer Weise zu disziplinieren und die Chancen für eine ausreichende Mehrheit zu verbessern (Linck in: Linck/Jutzi/Hopfe 1994, 396).

Insgesamt kann eine Regierung durch das Stellen der Vertrauensfrage „jeder Feindschaft der parlamentarischen Mehrheit zuvorzukommen“ und ein Misstrauensvotum obsolet werden lassen. In Italien zeigten zahlreiche Ministerpräsidenten die „Feigheit vor dem parlamentarischen Feind“, indem sie vor einem formal eingebrachten Misstrauensvotum zurücktraten, was als Bruch gegen parlamentarische Spielregeln gilt (von Beyme 1999, 483 f.). Zudem wird dadurch die Statistik verfälscht, da ein solcher Rücktritt der Regierung korrekterweise als Sturz durch das Parlament gewertet werden müsste. Die Ausübung von Druck etwa durch an die Abgeordneten gerichtete Rücktrittsdrohungen kann als weitere Stufe eingesetzt werden, wenn die inhaltliche Überzeugung oder Angebote in Form eines Interessenausgleichs keine Wirkung erzielen (Schuett-Wetschky 2005, 498). Auf informellen Wegen kann bereits die reine Androhung der Vertrauensfrage die gewünschte Wirkung erzielen, ohne dass diese tatsächlich gestellt werden müsste (vgl. Müller 2005, 96). Das „Druckpotential“ einer Minderheitsregierung ist hierbei weitaus geringer als dasselbe einer Mehrheitsregierung und kann von dieser nur eingeschränkt verwendet werden (Schieren 1999, 56; Scharpf 2000, 281 ff.). Von Beyme spricht der Minderheitsregierung gar die Fähigkeit, größere politische Aufgaben zu lösen, ab, „da sie selbst auf die einfachsten Hilfsmittel parlamentarischer Mehrheitsregierungen wie die Vertrauensfrage verzichten muss (von Beyme 1999, 479). Bei Bestehen eines funktionierenden Mehrheitskörpers kann eine Minderheitsregierung das Mittel der Vertrauensfrage allerdings einsetzen, wenn es ihr durch informelle Absprachen gelingt, die Zustimmung einer hinreichend großen Zahl an Parlamentariern für ihre Politik hinter sich zu vereinigen.

4.4.3. Varianten der vorzeitigen Beendigung der Legislaturperiode

„Andererseits mußten wir im Interesse unseres Staates und der Glaubwürdigkeit der Demokratie der Verlockung widerstehen, die Krisensituation durch die sofortige Wiederauflösung des gerade erst konstituierten Landtages zu beheben (...) und versuchen, mit dem vom Wähler gewollten Kräfteverhältnis fertig zu werden.“ (Holger Börner. Plenarprotokoll-HL 18/10, 1043).

Eine Neuwahl kurz nach der vorausgegangenen Parlamentswahl kann zu einer ähnlichen Sitzverteilung wie zuvor führen und eine etwaige „Demokratiemüdigkeit“ verstärken (Schenke 1987; vgl. Groß 1982, 1017). Die Frage, ob eine Auflösung tatsächlich den gewünschten Effekt für die daran beteiligten Parteien mit sich bringt, lässt sich im Vorfeld kaum sicher prognostizieren, da Umfragen lediglich als „Momentaufnahmen“ herangezogen werden können (vgl. von Beyme 1999, 413). Die Wahlbeteiligung kann durch eine bei häufigen Urnengängen zunehmende Wahlmüdigkeit abnehmen, was diese Option wenig erfolgversprechend erscheinen lässt (vgl. Meitmann 1992, 51). Insbesondere bei ins Stocken geratenen Regierungsbildungen bringen vorgezogene Wahlen in Ländern mit häufigen Minderheitsregierungen kaum Veränderungen mit sich, weshalb die „Flucht in die Parlamentsauflösung“ (von Beyme 1999, 410) keine wirkliche Alternative darstellt. Schuett-Wetschky sieht gar das institutionelle Mittel der politischen Form als wirksam an, um auf die Einigungs- und Kompromissbereitschaft der Akteure Druck auszuüben, um „die Flucht aus der Regierungsverantwortung in die Opposition, die Flucht aus der Verantwortung des repräsentativen Mandates in vorzeitige Neuwahlen zu erschweren“ (Schuett-Wetschky 1987, 108). Das Quorum zur Herbeiführung vorgezogener Neuwahlen ist aus der Sicht Roland Kochs im politischen Prozess lediglich von nachrangiger Bedeutung:

„Wenn die Bevölkerung der Meinung ist, es müsste gewählt werden, halten es die großen Parteien nicht durch, nein zu sagen, wenn sie das nicht gemeinsam tun. (...) wenn das Volk zu 70 bis 80 Prozent sagt, es muss Neuwahlen geben, weil wir keine handlungsunfähige Regierung wollen, gibt es ein Wettrennen um den Tag der Auflösung, aber keine Verhinderung. Da ist die Interaktion zwischen der Bevölkerung, ihrer Meinung und dem, was die Politik an Handlungsspielräumen hat, intakt.“ (Interview vom 14. März 2013 mit Roland Koch, Hessischer Ministerpräsident a.D., 10).

Die Möglichkeit zur vorzeitigen Parlamentsauflösung gilt als noch mächtigeres Instrument der Regierung als die Vertrauensabstimmung (Müller 2005, 97). Das Recht zur Selbstauflösung des Parlaments ist in der parlamentarischen Demokratie daher kein unumstrittenes politisches Instrument, da dies einer „erzieherischen Wirkung“ der Volkvertreter widerspricht, ihre Verantwortung für die gesamte Legislaturperiode wahrzunehmen). Allerdings ist die Etablierung eines Gegengewichts zu den Möglichkeiten der Regierungsseite, etwa durch eine Vertrauensfrage vorgezogene Neuwahlen durchzusetzen, durchaus geboten (Müller-Terpitz in: Löwer/Tettinger 2002, 610 f.). Bei der Aufteilung in zwei Gruppen, „Westminster-Länder“ mit häufigen diskretionären Auflösungen und „Kontinentale Systeme mit Konkordanzelementen und Vielparteiensystemen“ fällt auf, dass beim ersten Typ in der Zeit von 1945 bis 1995 lediglich in rund einem Viertel der Fälle vorzeitig das Parlament aufgelöst wurde, während bei der zweiten Gruppe unerwarteter Weise etwa die Hälfte der Parlamente nicht das reguläre Ende ihrer Legislaturperiode erreichten (von Beyme 1999, 409 f.). Allerdings ist eine rein quantitative Gegenüberstellung von Ländern mit einem Verbot der Parlamentsauflösung wie in Norwegen, einer stark erschwerten Auflösung wie in Deutschland und einer Verkürzung des neu gewählten Parlaments bis zum vorherigen regulären Wahltermin (z.B. ehemals in Schweden) für Aussagen zur Stabilität der Legislative nicht aufschlussreich oder gar „sinnlos“ (von Beyme 1999, 409). In der Bundesrepublik kam es zwischen 1946 und 2005 nur in elf Fällen zu Selbstaufösungen in den Ländern (siehe Tabelle 7). Allerdings stieg mit dem Einzug der Grünen in die Parlamente zum Ende der 70er Jahre die Anzahl der Parlamentsauflösungen deutlich an (Reutter 2005, 665). Auch die Drohung mit der Parlamentsauflösung gilt als „essentielles Mittel der Parteidisziplin“ (von Beyme 1999, 408).

Dadurch wird „die Kohäsion der parlamentarischen Akteure“ befördert und ein Beitrag „zur Disziplinierung der Fraktionen“ geleistet (Preker/Haas 2012, 468). Dennoch war die Auflösung selbst häufig von geringerer Bedeutung als deren Androhung (von Beyme 1999, 414).

Tabelle 7: Landesparlamentarische Selbstaufösungen und Landesregierungen in Deutschland seit 1946 (Stand Juni 2005)

	Beginn der ersten WP	Laufende Wahlperiode	Selbstauf- lösungen Anzahl	Regierungschefs ^a Anzahl	Jahre im Amt (Ø)	Kabinette ^b Anzahl	Jahre im Amt (Ø)
BW	(04/1952)	13	–	7	7,6	19	2,8
BAY	(12/1946)	15	–	8	7,3	13	4,5
BER	(01/1951)	15	2	13	4,2	23	2,4
BRB	(10/1990)	4	–	2	7,4	6	2,5
HB	(10/1946)	15	–	5	11,8	15	3,9
HH	(10/1946)	18	4	11	5,3	18	3,3
HES	(12/1946)	16	2	8	7,3	17	3,4
MV	(10/1990)	4	–	3	4,9	4	3,7
NDS	(04/1947)	15	1	10	5,8	23	2,5
NRW	(04/1947)	14	–	8	7,3	17	3,4
RP	(05/1947)	14	–	6	9,7	19	3,1
SLD	(12/1947)	13	1	9	6,4	23	2,5
SN	(10/1990)	4	–	2	7,4	5	3,0
SAT	(10/1990)	4	–	5	3,0	5	3,0
SH	(04/1947)	16	1	12	4,9	20	2,9
TH	(10/1990)	4	–	3	4,9	5	3,0

Quelle: Reutter 2005, 665.

In Patt-Situationen, die eine Regierungsbildung oder die Verabschiedung von Gesetzen verhindern, sowie für den Fall, dass eine Regierung aufgrund einer knappen oder fehlenden Mehrheit keine „kontinuierliche Arbeit“ mehr sichern kann, ist eine vorzeitige Auflösung des Parlaments sinnvoll (Magen in: Pfennig/Neumann 2000, 234). Auf diese Weise kann ein „Parlaments- und Regierungsimmobilismus“ verhindert werden und das Parlament zugleich „zum Souverän in der Frage seiner eigenen Existenz werden“, was seine Stellung als zentrales Verfassungsorgan stärkt (Brandt 1977, 355 ff.).⁷⁸ Bei nicht geglückten Regierungsbildungen werden vorzeitige Neuwahlen als „Geburtshelfer“ für handlungsfähige Mehrheiten gesehen. Da es sich zumeist nicht um Konflikte zwischen Regierung und Parlament handelt, sondern „inner-exekutive Streitigkeiten zwischen Koalitionsparteien“ ausschlaggebend sind, kann eine neue Zusammensetzung des Parlaments – und möglicherweise kaum veränderten Kräftever-

⁷⁸ Dies wäre etwa im Jahre 1972 hilfreich gewesen, da die Regierung Brandt im Bundestag keine Mehrheit mehr hatte und das konstruktive Misstrauensvotum Rainer Barzels ebenso scheiterte.

hältnisse – allerdings „kaum die Kabinettsbildung erleichtern“. Dies gilt insbesondere für Länder mit „extremer Parteizersplitterung“ (von Beyme 1999, 406 f.). Dennoch kommen Neuwahlen bei instabilen Parlamenten häufig als letztes Mittel infrage. Da dies nicht zwangsläufig zu eindeutigeren Mehrheitsverhältnissen und der gewünschten Stabilität führt, sondern mitunter in einer Staatskrise mündet, kann die Alternative einer Minderheitsregierung bei nicht mehrheitsfähigen Parlamenten durchaus von Vorteil sein (Finkelburg 1982, 9 ff.).

Das Recht zur vorzeitigen Auflösung des Parlaments liegt in parlamentarischen Demokratien überwiegend beim Staatsoberhaupt (von Beyme 1999, 386). Allerdings wird dessen Rolle vermehrt auf die Möglichkeit von Beratungen begrenzt, während ihm kaum „harte“ Kompetenzen zuteilwerden. Dies bringt mit sich, dass die Ablehnung eines Auflösungsbegehrens „de facto“ kaum möglich ist und Impulse für die Bildung alternativer Koalitionen wenig erfolgversprechend sind (ebd., 398). Wenn diese Kompetenz einzig beim Regierungschef liegt, werden vorzeitige Parlamentswahlen allerdings zunehmend wahrscheinlicher (Strøm/Swindle 2002). Regierungsparteien sind besonders im letzten Jahr der Legislaturperiode bereit, selbst Neuwahlen herbeizuführen, wenn sie sich dadurch elektorale Vorteile erhoffen: „parties terminate cabinets when they expect electoral gains“ (Grofman/van Roozendaal 1994, 158). Dies ist in Ländern wie Großbritannien regelmäßig der Fall, wo die Auflösung des Parlaments nach „Opportunitätsgründen“ eingesetzt wird und ähnlich wie ein Rücktritt aus taktischen Gründen in das „Regierungskalkül“ einbezogen wird (von Beyme 1999, 387). Das „permanente Recht der Regierung, Neuwahlen auszurufen, (...) [kann] eine wirksame Waffe zur Disziplinierung der Opposition“ sein (Bolleyer 2001, 1533). Dieser wird dadurch erheblicher Einfluss auf den „politischen Konjunkturzyklus“ zuteil. Durch vorgezogene Parlamentswahlen in wirtschaftlich starken Zeiten werden so ihre Wiederwahlchancen erhöht, so dass es zu politisch motivierten Eingriffen in die Wirtschaft und einem damit verbundenen „opportunistischen Wahltiming“ kommt (Jäckle 2010, 302). In solchen Fällen spielen Umfragewerte für die Kompromissbereitschaft einzelner Parteien eine wichtige Rolle, da ein Regierungsscheitern mit etwaigen Neuwahlen zu erheblichen Verlusten führen könnte. Daher muss neben der numerischen Stärke einer Partei im Parlament auch deren Position bei aktuellen Umfragen berücksichtigt werden, um die jeweils aktuellen Kräfteverhältnisse im Parlament aufzeigen und die daraus entstehenden Entscheidungen nachvollziehen zu können.

Für die Selbstauflösung des Parlaments ist ein hohes Quorum sinnvoll, um kurzzeitig positive Umfragewerte einzelner Parteien nicht zum Maßstab von Parlamentsauflösungen werden zu lassen. Ein hohes Quorum kann eine „stimmungsdemokratische“ Rücksichtnahme auf die Wählermeinung (von Beyme 1999, 468) zwar nicht verhindern, aber mehrere Parteien einbin-

den und dadurch die Wahrscheinlichkeit eines opportunistischen Machterhalts begrenzen. Mehrheitsregierung wie Mehrheitsopposition würde es gleichermaßen verwehrt, nach eigenen Vorteilen vorzeitige Neuwahlen herbeizuführen (Russell 2008, 136). Qualifizierte Mehrheiten sind hingegen kaum zu erlangen, da Abgeordnete Neuwahlen aufgrund der Ungewissheit eines erneuten Mandatsgewinns scheuen (von Beyme 1999, 396). Müller-Terpitz hat zwar die Sorge, dass hohe Stimmenquoten die jeweilige Lage in kontraproduktiver Weise „zementieren“ könnten (Müller-Terpitz in: Löwer/Tettinger 2002, 614). Dies sollte in der Abwägung gegen die vorschnelle, von guten Umfragen getriebene Entscheidungen aber hintanstehen.

Eine niedrige Hürde wie eine einfache Mehrheit kann der Regierung die Möglichkeit eröffnen, ihre Vorhaben durch eine Art „Volkskontrolle“ legitimieren zu lassen (Hinkel 1999, 177). Auf der anderen Seite können die Mehrheitsfraktionen den Zeitpunkt einer Neuwahl auf diese Weise selbst bestimmen und dadurch eine günstige Umfragelage nutzen (ebd., 177). Zudem wurde von dem Selbstauflösungsrecht der Länderparlamente bislang kaum Gebrauch gemacht, so dass von einer „Flucht der Volksvertreter vor ihrem parlamentarischen Auftrag oder infolge wahltaktischer Erwägungen der jeweiligen Parlamentsmehrheit“ keine Rede sein kann (Müller-Terpitz in: Löwer/Tettinger 2002, 613).⁷⁹ Zwar kommt eine absolute Mehrheit bei einer Mehrheitsregierung einem Auflösungsrecht der Regierung gleich, auch wenn die Entscheidung formal von den Regierungsfractionen getroffen wird. Allerdings lässt sich in den Ländern mit dem Recht zur Selbstauflösung mit einfacher Mehrheit keine geringere „Stabilität und Effizienz der Arbeit von Parlament und Regierung“ (Zapfe in: Litten/Wallerath 2007, 228) erkennen, bei der die Einigungsbereitschaft in schwierigen Situationen weniger ausgeprägt wäre. Vielmehr wurde das Recht zur Selbstauflösung bislang nur selten genutzt und „hat keineswegs dazu geführt, dass die Länderparlamente einfach auseinander liefen, wenn die Politik in schweres Fahrwasser geriet“ (Patzelt 2006, 114). Daher ist zu erwarten, dass auch bei geringen Quoren die politische Stabilitätskultur vorzeitige Parlamentsauflösungen ohne eine Regierungs- oder Parlamentskrise verbietet. Der Einfluss des Parlaments ist zudem unabhängig von den nötigen Quoren und vorgesehenen Verfahrensregeln in nur wenigen Fällen ursächlich für die Beendigung einer Regierung (vgl. De Winter 1995, 139). Vielmehr einigten sich die Akteure in den bisherigen Fällen vorzeitiger Parlamentsauflösungen meist überparteilich, so dass eine die formale Vorgabe einer einfachen oder Zweidrittelmehrheit keinen Unterschied machte.

⁷⁹ Selbstaufösungen erfolgten bislang erst 1970 in Niedersachsen, 1981 in Westberlin, 1982, 1987 und 1993 in Hamburg, sowie 1983 in Hessen (siehe zu dieser Übersicht: von Müller-Terpitz in: Löwer/Tettinger 2002, 612). Hinzu kamen Auflösungen 2008 in Hessen, 2010 in Hamburg, 2012 in Schleswig-Holstein, 2012 im Saarland, sowie 2012 in Nordrhein-Westfalen, was eine erhebliche in den letzten Jahren Zunahme bedeutet.

In Deutschland gilt die Parlamentsauflösung nach wie vor lediglich als „Reserveinstrument“ zur Vermeidung von Staatskrisen und um die Handlungsfähigkeit des Parlaments wiederherzustellen (Müller-Terpitz in: Löwer/Tettinger 2002, 613). In den Landesverfassungen wird die Bezeichnung einer „Auflösung des Parlaments“ allerdings gemieden, um zu verdeutlichen, dass eine „vorzeitige Beendigung der Wahlperiode“ lediglich die Abhaltung vorgezogener Parlamentswahlen bedeutet, ohne dass das gewählte Parlament nicht mehr existent wäre (Waack in: Caspar et al. 2006, 152).⁸⁰ Auf Landesebene verfügen alle Bundesländer über ein Selbstauflösungsrecht, wobei in fünf Ländern eine absolute Mehrheit, in elf Ländern hingegen eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist (Decker 2004, 5). In Bayern, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist dafür die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl der Abgeordneten hinreichend.⁸¹ Eine Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl ist hingegen in den übrigen Ländern vorgeschrieben.⁸² Zudem sehen Baden-Württemberg (Art. 43, 2 BWVerf), Bayern (Art. 18, 1 BayVerf), Berlin (Art. 62, 3 BerlVerf) und Brandenburg (Art. 77, 3 BrandVerf) in ihren Verfassungen die Möglichkeit von Volksabstimmungen über vorgezogene Neuwahlen vor. In Sachsen-Anhalt darf gemäß Art. 60, 1 Verf.SA frühestens sechs Monate nach Beginn der Wahlperiode über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode entschieden werden, wenngleich vor dem dritten Wahlgang zur Wahl des Ministerpräsidenten der Landtag über seine vorzeitige Auflösung befinden muss.

4.4.3.1. Konsequenzen eines verfassungsrechtlichen Verbots vorgezogener Neuwahlen

Die Parlamentarische Demokratie funktioniert nach Peter H. Russell besser, wenn für das Policy-Making eine zeitlich festgelegte Wahlperiode besteht, „that is not permeated by the partisan hype that goes with the anticipation of an imminent election“ (Russell 2008, 61). Damit kann eine kontinuierliche Arbeit einer Regierung ermöglicht werden, die nicht von einem ständigen „election fever“ angesteckt ist (ebd., 84). Eine reguläre Legislaturperiode hat danach praktische und ethische Vorteile für die Arbeitsfähigkeit parlamentarischer Demokratien. Diese ermöglichen der Regierung die Planung kurz- und langfristiger Projekte und bringen eine größere Fairness in der politischen Auseinandersetzung mit sich, da kein Akteur eigenmächtig über eine vorzeitige Parlamentsauflösung befinden kann (ebd., 141). Zudem können feste Wahltermine oder gar ein Verbot der Parlamentsauflösung den Druck zur Zusam-

⁸⁰ Lediglich in Sachsen ist noch von der Selbstauflösung die Rede (Art. 58 Verf. Sachsen).

⁸¹ Art. 18, 1 BayVerf; Art. 11, 1 HambVerf; Art. 80 HessVerf; Art. 35, 1 NRWVerf; Art. 84, 1 RhPfVerf.

⁸² Art. 43, 1 BWVerf; Art. 54, 2 BerlVerf; Art. 62, 2 BrandVerf; Art. 76, a BremVerf; Art. 27, 1 MVVerf; Art. 69 SaarlVerf; Art. 58 Sächs.Verf; Art. 60, 1 Verf.SA; Art. 13, 2 SchlHVerf; Art. 50, 2 ThürVerf. In Niedersachsen ist gemäß Art. 10, 2 NdsVerf. die Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, mindestens aber Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erforderlich.

menarbeit auf Regierung und Parlament bzw. unter einer Minderheitsregierung zwischen Regierungsfractionen und Opposition verstärken (vgl. Russell 2008, 142). So kann ein solches Verbot zumindest den Versuch, eine Minderheitsregierung zustande zu bringen, befördern, da Neuwahlen als Alternative nicht zur Verfügung stehen (von Beyme 1999, 472). Vorgezogene Neuwahlen sind etwa in Norwegen verfassungsmäßig verboten (Warwick/Easton 1992, 130). In Schweden sind Neuwahlen zum Riksdag zwar erlaubt, wenngleich diese unabhängig von zwischenzeitlichen Parlamentsauflösungen in einem festgefügteten Vierjahresrhythmus stattfinden. Dies senkt den Anreiz für Parteien, „auf eine Absetzung einer Minderheitsregierungen und vorgezogene Neuwahlen hinzuarbeiten“ (Jäckle 2010, 202). Allerdings hat ein Auflösungsverbot etwa in Norwegen keine größere Instabilität als in Dänemark oder Schweden mit sich gebracht (von Beyme 1999, 413).

4.4.3.2. „Fingierte“ Vertrauensfrage als Ersatz des Selbstauflösungsrechts des Parlaments

Auf Bundesebene verfügt der Kanzler bzw. die Bundesregierung nicht über die Möglichkeit, das Parlament vorzeitig aufzulösen, womit Deutschland erneut eine Ausnahme parlamentarischer Demokratien bildet (Döring 2005, 132; Strohmeier 2009, 274). Die Vertrauensfrage nach Art. 68, a GG kann „als Funktionsäquivalent zum fehlenden Selbstauflösungsrecht des Bundestages“ genutzt werden, da das Bundesverfassungsgericht dem Bundeskanzler eine weitgehende Einschätzungsprärogative eingeräumt hat (Reutter 2005, 656). Danach obliegt die Entscheidung, ob eine „vom stetige[n] Vertrauen der Mehrheit getragene Politik“ (BVerfGE 62, 1: 2 und passim zitiert nach: Reutter 2005, 657) dauerhaft möglich ist, einzig dem Bundeskanzler. Selbst wenn erst bei künftigen Abstimmungen Niederlagen zu erwarten sind, kann nach Ansicht der Verfassungsgerichts eine solche persönliche Lagebeurteilung des Bundeskanzlers eine „auflösungsgerichtete Vertrauensfrage“ aufgrund einer „verdeckten“ Minderheitssituation rechtfertigen (Reutter 2005, 657). Eine solche „verdeckte Minderheitssituation“ tritt ein, „wenn eine organisierte parlamentarische Mehrheit - die nominelle Kanzlermehrheit - sich zwar zu dem von ihr gewählten Kanzler erklärt und ihm äußerlich politische Unterstützung leistet, diese Unterstützung seines politischen Kurses aber in Wirklichkeit nicht so wirksam ist, dass der Bundeskanzler die von ihm konzeptionell vertretene Politik durchzusetzen vermag“ (BVerfG 2 BvE 4/05, Abs. 153). Die Einschätzung der Verlässlichkeit der Mehrheitsverhältnisse liegt allerdings beim Regierungschef bzw. den Abgeordneten, so dass den Antragstellern „ein weitgehendes politisches Ermessen eingeräumt“ wird (Litten in: Litten/Wallerath 2007, 325). In der Folge prägt sein Vorschlag zur Auflösung des Bundestages

die Entscheidungen von Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht erheblich mit (Reutter 2005, 657).⁸³ Die Vertrauensfrage wurde bislang erst vier Mal gestellt, zwei Mal lediglich zur Auflösung des Parlaments, was einer „unechten Vertrauensfrage“ gleichkommt (vgl. Pehle 2005; Klecha 2010, 66 f.). Das Ziel der Auflösung des Parlaments ist somit lediglich als „Nebenabsicht“ legitim, wenn die Hauptabsicht in der Festigung schwindenden Vertrauens liegt oder „ein Schwinden des Vertrauens wirklich konkret zu befürchten ist“ (Litten in: Litten/Wallerath 2007, 325).

Allerdings kann sich eine großzügige Auslegung der Vertrauensfrage anstelle eines Verbots der Selbstauflösung zur Erhaltung einer Stabilität als Bumerang erweisen: Für eine negative Beantwortung der Vertrauensfrage genügt es, wenn wenige Abgeordnete der Regierungsfractionen mit Nein stimmen – unter der Voraussetzung einer geschlossenen Ablehnung der Opposition. Dafür ist im äußersten Fall ein geschlossenes Abstimmungsverhalten der Mehrheitskoalition erforderlich. Bei einem Selbstauflösungsrecht etwa mit Zweidrittelmehrheit läge die Hürde höher, so dass ohne die Zustimmung der Opposition keine Auflösung erreicht würde. Zudem könnte auf die weitgehende Auslegung der Vertrauensfrage als „Hilfsinstrument“ zum Ausweg eines politischen Immobilismus verzichtet werden. Ein Ausweg aus diesem verfassungsrechtlich nicht unumstrittenen Verfahren wäre mit der Einführung eines Selbstauflösungsrechts des Bundestages leicht zu beheben. Eine dafür nötige Zweidrittelmehrheit könnte für eine Balance aus Regierungsbeständigkeit und der „Erlösung“ einer handlungsunfähig gewordenen Bundesregierung sorgen und das „Stabilitätstrauma“ nach Weimarer Erfahrungen überwinden. Gerade im Hinblick auf die Regierungszeiten von Adenauer und Kohl kann wohl kaum von kurzlebigen Regierungen die Rede sein kann, da diese ihresgleichen länger dauerten, als die Weimarer Republik selbst bestand (vgl. Jesse 2005, 615).⁸⁴ Das Bundesverfassungsgericht hatte nach Ansicht von Beymes nicht den Mut, eine solch „problematische Prozedur zu untersagen“ (von Beyme 1999, 489), wodurch der Anreiz, das Grundgesetz für ein Selbstauflösungsrecht zu öffnen, weiter zurückgegangen ist.

⁸³ Diese „verdeckte Minderheitssituation“ wurde im Sondervotum von Hans-Joachim Jentsch kritisiert, da diese einem Selbstauflösungsrecht des Bundestages durch den Bundeskanzler gleichkomme und die „unechte“ Vertrauensfrage somit gestärkt werde (zitiert nach: Reutter 2005, 658).

⁸⁴ Die Weimarer Republik scheiterte nicht an ihren zahlreichen Minderheitsregierungen, sondern vielmehr an „der besonderen Stellung des Reichspräsidenten und (...) der Heterogenität der Regierungsbündnisse“, so dass auch Mehrheitsregierungen wie die Große Koalition im Jahre 1930 vorzeitig zerbrachen (Lehmbruch 1999, 422; Klecha 2010, 30).

4.5. Verabschiedung von Gesetzen: Initiativberechtigte, Mehrheitsquoten und Abstimmungsregeln

Die Effizienz der Gesetzgebung einer Minderheitsregierung ist nur schwer einzuschätzen (Strohmeier 2009, 274). Zwar liegt das Gesetzgebungsvolumen in Westeuropa in einem „moderaten Mittelfeld“, deren Inhalte sind meist aber deutlich umfangreicher und „integrieren mehrere Dimensionen in einem gesamten Gesetzeswerk“ (Döring 2005, 130 f.). Der Druck zu einer vermehrten Gesetzgebung wächst durch „steigende Erwartungen der Bürger und wachsende Responsivität der Parlamente“, sowie die Zunahme der „Regelungsfelder“. Hinzu kommen eine „Juridifizierung politischer Materien“, die die Parlamente zu tragfähigen Formulierungen zwingt und eine „Europäisierung und Internationalisierung der Normsetzung“ mit sich bringt (von Beyme 1999, 295). Die Zahl der Gesetze lediglich quantitativ zu erfassen, erscheint daher wenig aufschlussreich.

Das Recht zur Einbringung von Gesetzentwürfen liegt in den Bundesländern zumeist bei der Landesregierung, „der Mitte des Landtages“ oder dem Volk durch Volksbegehren bzw. Volksantrag oder die „Bürger“.⁸⁵ Das Saarland sieht ebenso die Möglichkeit der Einbringung durch das Volk (Art. 99 SaarlVerf), den „Ministerpräsidenten namens der Landesregierung“ oder einem Mitglied des Landtages oder einer Fraktion vor (Art. 98 SaarlVerf), was den Begriff der „Mitte des Landtags“ bereits spezifiziert. Auch die Schleswig-Holsteinische Verfassung gibt gemäß Art. 37, 1 SchlHVerf. der Landesregierung, dem Volk, sowie „einzelnen oder mehreren Abgeordneten“ das Recht zur Einbringung, was „vergleichsweise weit gefasst“ ist (Nolte in: Caspar et al. 2006, 351). Die „Mitte des Parlaments“ legt zwar nahe, dass dafür nicht bereits ein einziger Abgeordneter ausreichend ist. Diese Begrifflichkeit muss nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aber nicht zwangsläufig eine Mehrzahl von Abgeordneten umfassen (BVerfGE 1, 153 zum Artikel 76 GG). Dennoch bedarf es einer „zahlenmäßig bestimmten Gruppierung“, die in den Geschäftsordnungen der Landtage geregelt ist (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 880). So ist etwa in Hamburg von mindestens fünf Mitgliedern der Bürgerschaft die Rede, während in Niedersachsen und Thüringen eine Fraktion oder zehn bzw. acht Abgeordnete nötig sind. In Mecklenburg-Vorpommern ist eine mindestens der Fraktionsstärke entsprechende Zahl an Abgeordneten erforderlich. Sachsen schreibt in seiner

⁸⁵ Art. 59, 1 BWVerf; Art. 71 BayVerf; Art. 75 BrandVerf; Art. 87 BremVerf; Art. 48, 1 HambVerf.; Art. 117 HessVerf; Art. 59, 2 BerlVerf; Art. 55, 1 MVVerf; Art. 65 NRWVerf bzw. Art. 68 NRWVerf. für Volksabstimmungen; Art. 42, 3 NdsVerf; Art. 70, 1 Art. 108 RhPfVerf; Art. 77, 2 Verf.SA; Art. 81, 1 ThürVerf.

Geschäftsordnung mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Landtages vor. Sofern die Zahl in der jeweiligen Geschäftsordnung nicht näher bestimmt ist, würde das Initiativrecht damit auch einem einzelnen Abgeordneten zustehen (Reich 1994, 267). Eine Beschränkung des Initiativrechts ist dabei grundsätzlich gerechtfertigt, um die „Funktionsfähigkeit des Parlaments“ zu sichern (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 881).

Im Bund wird die Mehrzahl der Gesetze von der Regierung eingebracht, da der Bundesrat von seinem Initiativrecht nur wenig Gebrauch macht. Der Anteil des Bundesrates an den Gesetzesinitiativen auf Bundesebene liegt bei lediglich 6,6 Prozent, wovon es etwa die Hälfte ins Gesetzblatt schafft. Bei Schlüsselentscheidungen ist der Anteil mit 2,6 Prozent noch geringer (Jun 2010, 341; Murswieck 1991, 124; von Beyme 1997, 178). Dies liegt in einem Verfahrenstrick begründet, da Gesetzesvorlagen der Regierung dem Bundesrat sechs Wochen zur Prüfung zugeleitet werden müssen, während Vorlagen „aus der Mitte des Bundestages“ keiner solchen zeitlichen Einschränkung unterliegen (Döring 2005, 141; Manow/Burkhart 2008, 54; von Beyme 1999, 291). Daher liegt der Anteil der von Abgeordneten eingebrachten Gesetzen in Deutschland bei 58 Prozent, während dieser etwa in Großbritannien nur zehn Prozent ausmacht und in keinem Land Westeuropas deutsche Ausmaße erreicht (Döring 2005, 141). Aber auch in den Bundesländern dominieren die Regierungsvorlagen, was seine Ursache unter anderem in dem „umfangreichen Personal-, Sach- und Informationsapparat“ hat, der die „schwierigen fachlichen und technischen Vorarbeiten für einen Gesetzentwurf effektiver bewältigen kann als die Parlamentsmitglieder“ (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 882). Somit bleibt die politische Agenda in Deutschland vornehmlich von der Bundesregierung bestimmt, so dass die „Reaktionsmöglichkeiten“ des Bundesrates zwar erheblich, seine „Aktionsmöglichkeiten“ hingegen äußerst gering sind und lediglich die Rolle eines Mitwirkungsorgans erfüllen). Allerdings nutzt die jeweilige Opposition im Bund politisch gleichgerichtete Landesregierungen zur Einbringung alternativer Vorschläge (Jun 2010, 341 ff.). Im Ergebnis werden lediglich 20 Prozent der Gesetze in der Fassung beschlossen, in der sie eingebracht wurden, was aufgrund des darin enthaltenen Anteils zu ratifizierender europäischer Regelungen einen niedrigen Wert darstellt (siehe Lammert 2010, 260).

In den deutschen Bundesländern wurde die Mehrzahl der Gesetze ebenso von den jeweiligen Regierungen ins Landesparlament eingebracht und konnten in der Regel verabschiedet werden. Dabei gilt es zu beachten, dass der größte Teil auf Regelungen des Bundes zurückgeht, die vom Land lediglich auszuführen sind (Reutter 2004, 23). Daher sorgen Politikverflechtung und Exekutivföderalismus für eine Stärkung der Landesregierung – auf Kosten der sie tragenden Parlamente (vgl. Reutter 2004, 19). Dabei neigen die Regierungsparteien dazu,

Oppositionsparteien aus dem Entscheidungsprozess zur Gesetzgebung inhaltlich auszuschließen.⁸⁶ Die Blockbildung macht sich auch durch das Abstimmungsverhalten im Bundestag bemerkbar, wo die Fraktionen nur selten über die Grenzen von Regierungs- und Oppositionsfraktionen hinweg zu überparteilichen Anträgen kommen (vgl. Thomas 2003b, 793).⁸⁷ In der bisherigen politischen Kultur wird die Einbringung eines Gesetzentwurfs durch eine Regierungsfraktion ohne den Koalitionspartner zudem als „deutliches Indiz für einen Koalitionskonflikt und den Profilierungswunsch des Koalitionspartners“ gewertet (Heinrich 2002, 64).

„Mehrheit‘ ist kein Wert. Diese beiden spezifischen Entscheidungsprinzipien können nur *Mittel* zur Umsetzung von *normativen Prinzipien* sein.“ (Steffen Ganghof 2005, 749).

Rousseau wirft die Frage auf, wie die Freiheit eines Menschen mit der Unterwerfung von Gesetzen zu vereinbaren ist, denen ein Oppositioneller nicht zugestimmt hat. Die Antwort sieht er in dessen Rolle als Staatsbürger begründet, der in alle Gesetze einwilligt, da der „stete Wille aller Mitglieder des Staates (...) der allgemeine Wille [ist]; durch ihn sind sie Staatsbürger und frei“. Dies setze voraus, „daß die Stimmenmehrheit alle Kennzeichen des allgemeinen Willens aufweise“, so dass an der Stimmenzahl der Volkswille abgelesen werden kann (Rousseau 1948, 176 f.). Das Postulat, Demokratie nur durch Einstimmigkeit zu erreichen, wäre in der Praxis mit erheblichen Entscheidungsblockaden verbunden, so dass in allen Ländern der Europäischen Union und darüber hinaus der Mehrheitsregel als „einzig praktikabler Form kollektiver Entscheidung“ der Vorzug gegeben wird. Beim Konsensprinzip würde einer kleinen Minderheit unverhältnismäßig große Einflussmöglichkeiten gegeben (Fikentscher 1998a, 181), so dass gelten kann: „Majority rule is one of the most basic characteristics of democratic legislatures (Heller 2001, 780). Die Demokratisierung des hierarchischen Staates vollzieht sich demnach „über das Mehrheitsprinzip, also die Identifikation des souveränen Volkswillens mit der Mehrheitsentscheidung als letztverbindlicher Legitimationsinstanz“ (Lehmbruch 1996, 23). Dabei gilt die Übereinkunft, dass „die Mehrheit entscheidet und die Minderheit (...) [sich] fügt“, was geradezu als „Grundbedingung für die politische Hand-

⁸⁶ „German legislative decision-making is characterized by Party politics with parliamentary groups comprised of rather homogenous bloc-voting party members and with governmental party coalition contracts excluding opposition parties“ (König 2001, 412 zitiert nach: Thomas 2003b, 793).

⁸⁷ Überparteiliche Gruppenanträge, die die Parlamentarier von der Fraktionsdisziplin entbinden und die Abstimmung damit „freigeben“, könnten etwa im Bereich der Frauenquote, Organspende und militärischen Interventionen Blockaden im Parlament überwinden und zugleich die Verantwortung des einzelnen Abgeordneten erhöhen.

lungsfähigkeit eines Volkes als demokratischer Staat“ gilt (Fikentscher 1998a, 180). Allerdings ist Chancengleichheit nur dort gegeben, wo Mehrheit und Minderheit alternieren, also keine dauerhaft verfestigte Konstellation darstellen (Lehmbruch 1999, 404 f.).

„Warum ist es [das Mehrheitsprinzip] zum Beispiel besser als die Einmütigkeitsregel? Die eindeutige Antwort ist, daß das Mehrheitsprinzip Blockierungen vermeidet und trotzdem große Kollektive beteiligt werden können“ (Giovanni Sartori 1992, 146).

In Bezug auf die jeweiligen Abstimmungsverfahren („decision rules“) gelten unterschiedliche Vorgaben, die Einfluss auf das Abstimmungsergebnis haben können (Rasch 1995, 491 f.). Dabei gilt das Verfahren, bei dem sich die Alternative mit den meisten Stimmen bzw. einer relativen Mehrheit („plurality rule“) durchsetzt, als die schwächste Regel, während ein Quorum von mindestens der Hälfte der abgegebenen Stimmen für eine der Alternativen die Hürden für das Zustandekommen eines Gesetzgebungsvorhabens („einfache Mehrheit“) erhöht. Eine noch restriktivere Variante stellt die so genannte Parlamentsmehrheit dar, bei der ein Vorhaben von einer absoluten Mehrheit der Mitglieder des Hauses unterstützt werden muss – unabhängig von der Zahl der abgegebenen Stimmen. Enthaltungen werden als Zustimmung zum Status quo gewertet. In den meisten westeuropäischen Ländern mit Ausnahme Spaniens, Frankreichs, Belgiens und Portugals reicht eine einfache Mehrheit für das Zustandekommen eines Gesetzes aus (ebd., 494). Das „Prinzip der absoluten (und nicht das der qualifizierten) Majorität“ gilt hierbei als „die relativ größte Annäherung an die Idee der Freiheit“ (Kelsen 1929, 9).

Im Bundestag ist lediglich bei der Wahl bzw. Abwahl des Bundeskanzlers, der Vertrauensfrage und der Zurückweisung eines Einspruchs des Bundesrates die absolute Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erforderlich (Kranenpohl/ Gast 2010, 1). Daher ist eine *Kanzlermehrheit* „für das reibungslose Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems äußerst nützlich, aber keineswegs notwendig und für die meisten Entscheidungen des Bundestages auch *de dure* gar nicht erforderlich“ (ebd., 3). In allen Landesverfassungen und dem Grundgesetz ist ansonsten eine einfache Stimmenmehrheit („Abstimmungsmehrheit“) für die Verabschiedung einfacher Gesetze vorgeschrieben. Dafür muss lediglich die Zahl der Ja-

Stimmen diejenige der Nein-Stimmen übersteigen, ohne Enthaltungen zu berücksichtigen.⁸⁸ Die Formulierungen der Landesverfassungen – in Bayern ist hierzu als einzigem Bundesland keine Regelung getroffen worden – reichen von der „Mehrheit der abgegebenen Stimmen“ in den meisten Ländern, über die „Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen“ in Hessen, bis zu dem Erfordernis von „mehr Ja- als Nein-Stimmen“ in Berlin, die allesamt ein identisches Mehrheitserfordernis darstellen. Nach der überwiegenden Meinung zählen Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen nicht bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses mit, da eine Stimmenenthaltung „gerade keine Stimmabgabe sei, sondern deren Gegenteil“ (Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 253 f.). Das Recht des Abgeordneten liege auch darin, keine Entscheidung in einer bestimmten Materie zu treffen (vgl. Nolte in: Caspar et al. 2006, 353).

Allen Ländern ist zudem gemein, dass sich das Quorum nur auf einfache Gesetze beschränkt und nur gilt, „sofern in der Verfassung nichts anderes bestimmt ist“.⁸⁹ Ohne Bedeutung bleibt dabei, wie viele Abgeordnete sich an der Abstimmung beteiligen, solange die Beschlussunfähigkeit nicht ausdrücklich festgestellt wird (Lemmer in: Pfennig/Neumann 2000, 174; Caspar in: Caspar et al. 2006, 176). Spezielle oder qualifizierte Mehrheiten sind zumeist bei Verfassungsänderungen nötig, um diesen einen besonderen Bestandsschutz zu verleihen (vgl. Rasch 1995, 503). In Österreich sind etwa für die Verabschiedung zahlreicher „einfacher“ Gesetze weiterhin Zweidrittelmehrheiten nötig, was die Bildung Großer Koalitionen befördert (vgl. Müller 2005, 92). In Deutschland stellte sich die Frage der Mehrheitsquoten in der Praxis häufig gar nicht erst, da Schlüsselentscheidungen in über 30 Prozent der Gesetze einstimmig verabschiedet wurden (Preker/Haas 2012, 47)⁹⁰. Zudem stimmte die Opposition in den letzten drei Wahlperioden in 34,9 Prozent der wichtigen Gesetze teilweise zu (Preker/Haas 2012, 473),

In der Regel erfolgt die Abstimmung einfacher Gesetze durch Handzeichen bzw. durch Erheben von den Plätzen. Falls sich das aus drei Personen bestehende Sitzungspräsidium nicht einigen kann, ob eine Mehrheit zustande gekommen ist, wird automatisch ein „Hammelsprung“ durchgeführt (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 894). Namentliche Abstimmungen erfolgen in der Regel nur auf Antrag durch eine Fraktion oder eine in den Geschäftsordnun-

⁸⁸ Art. 33, 2 BWVerf; Art. 65 BrandVerf; Art. 90 BremVerf; Art. 19 HambVerf; Art. 88 HessVerf; Art. 43, 2 BerlVerf (für alle Beschlüsse); Art. 60, 1 BerlVerf (für Gesetze); Art. 32, 1 MVVerf; Art. 74, 2 SaarlVerf; Art. 88, 2 RhPfVerf; Art. 16, 1 SchlHVerf; Art. 21, 4 NdsVerf; Art. 48, 3 Sächs.Verf.; Art. 51, 1 Verf.SA; Art. 61, 2 ThürVerf.

⁸⁹ Darunter fallen etwa Verfassungsänderungen und Wahlen.

⁹⁰ Darunter fallen nach von Beyme Gesetze, die auf ein breites Interesse stoßen, sowie hinsichtlich der Tiefe und Dauerhaftigkeit der Regelung und der Konflikthaftigkeit der Entscheidung relevant sind (zitiert nach Preker/Haas 2012, 472).

gen bestimmte Zahl von Abgeordneten (ebd., 894). Diese gelten gemeinhin als „psychologisches Disziplinierungsmittel“ (Döring 2005, 129) der Regierungsfraktion(en), um die Fraktionsdisziplin durchzusetzen, werden aber auch von der Opposition beantragt, um etwaige Unstimmigkeiten der Regierungsfractionen zu offenbaren (Müller 2005, 94 f.).⁹¹

Eine Besonderheit des deutschen Rechts stellt der Gesetzgebungsnotstand dar, den der Bundespräsident gemäß Art. 81 GG auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage erklären kann. Art. 81, 3 GG sieht vor, dass in den darauf folgenden sechs Monaten der Amtszeit des Bundeskanzlers jedes andere vom Bundestag abgelehnte Gesetz im gleichen Verfahren mithilfe von Bundesrat und Bundespräsident verabschiedet werden kann. Allerdings muss das Gesetz zuvor vom Parlament abgelehnt worden sein, für dessen Verabschiedung die Bundesregierung die Dringlichkeit betont hatte. Dieses Verfahren kommt allerdings nur bei einer vorherigen „gescheiterten“ Vertrauensfrage zur Anwendung, in dessen Folge der Bundespräsident den Bundestag etwa aufgrund von Krisen oder Ausnahmezuständen nicht aufgelöst hat. Die von Timo Grunden beschriebene „legislative Machtoption für eine Minderheitsregierung“ ist dafür an äußerst strenge Bedingungen gebunden und nur für Krisensituationen gedacht, so dass es Artikel 81 GG dem Bundeskanzler nicht wie von Timo Grunden beschrieben, erlaubt, ein Gesetz gegen die Mehrheit des Bundestags „mit der Unterstützung von Bundespräsident und Bundesrat“ durchzubringen. Jedenfalls stellt eine Auslassung der oben beschriebenen Umstände eine unzulässige Verkürzung der tatsächlichen Machtoptionen einer Minderheitsregierung dar. Zudem ist nicht zu vergessen, dass auch die parteipolitischen Mehrheiten im Bundesrat meist „gegenläufig“ zur Regierung stehen, wodurch die Regierung ebenso mit Abstimmungsniederlagen zu rechnen hätte.

4.5.1. Gesetzgebungszuständigkeiten in Deutschland – Kompetenzverluste der Länderparlamente

Laut Artikel 70 Abs. 1 GG sind die Bundesländer für die Gesetzgebung zuständig, soweit die Kompetenz nicht ausdrücklich dem Bund verliehen wird. Allerdings hat der Bund insbesondere im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zahlreiche Kompetenzen an sich gezogen und sich auf die Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ oder die „Wahrung der

⁹¹ Ein positiver Nebeneffekt von „recorded votes“ liegt in einer stärkeren parteiischen Kontrolle und damit einer Begrenzung von „private bills“ und Gefälligkeitsgesetzen (von Beyme 1999, 250).

Rechts- oder Wirtschaftseinheit“ gemäß Art. 72 Abs. 2 GG berufen (Mielke 2003, 124 f.).⁹² Dies hat sich in der Praxis vermehrt zu Gunsten des Bundes geändert, der in vielen Gebieten ein Mitentscheidungsrecht besitzt, wenngleich es sich eigentlich um originäre Länderaufgaben handelt (Kinkel 1999, 207).⁹³ Als Ausgleich ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, wenn die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Bundesländer erfolgt, wodurch es zu weiteren gemischten Zuständigkeiten kommt (vgl. Flick 2008, 161 f.). Durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben und sich stetig verflechtenden Finanzstrukturen entwickelte sich ein „Mischfinanzierungs- und Zuweisungssystem mit einem vertikalen Steuerverbund“, so dass ein „im internationalen Vergleich ungewöhnlich hohes Ausmaß an Entscheidungsverflechtung“ besteht (Jun 2010, 336). Dazu kommt die Kombination aus „zentraler Gesetzgebung und (...) dezentraler Gesetzesausführung“, bei der der Bundesrat zum „institutionellen Kristallisationspunkt des kooperativen Föderalismus“ wurde (Patzelt 2006, 126).

Im Ergebnis „bleiben die Legislativkompetenzen der Länderparlamente deutlich hinter denen des Bundestages zurück“, die geradezu eine „Aushöhlung“ ihrer Legislativfunktion erfahren haben (Flick 2008, 161). Laut Klaus von Beyme hat der ausgeprägte Verhandlungszwang „zu einer zunehmenden Exekutivlastigkeit der Landespolitik“ geführt (Grunden 2009, 84). Auch wurde der Landespolitik insgesamt eine „Kompetenzausdünnung“ zuteil. Durch die „Handlungsdominanz der Landesregierungen im bundesdeutschen Exekutivföderalismus“ tritt der Einfluss der Länderparlamente weiter zurück (Patzelt 2006, 112). Deren weitreichende Kompetenzverluste zugunsten der Landesregierungen gelten gar als eine der „prägnantesten Wandlungen im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik“ (Hübner in: Mutius/Wuttke/Hübner 1995, Rn. 7 zitiert nach: Waack in: Caspar et al. 2006, 107). Dies liegt darin begründet, dass „durch die ausgedehnte Gesetzgebungstätigkeit des Bundes im Bereich der ausschließlichen, konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung sowie durch die europäische Integration“ für die Landesebene kaum noch Zuständigkeiten im Bereich der Gesetzgebung verbleiben (Patzelt 2006, 115). Die Bundesländer liegen nicht nur bei der rein quantitativen Gesetzesproduktion hinter der des Bundes zurück, wo zwischen 1949 und 2002 jährlich durchschnittlich 113 Gesetze beschlossen wurden. Nach einer Differenzierung in Ausführungs- bzw. Anpassungsgesetze und „gestaltungsorientierte Neuschöpfungen“ ergibt sich ebenso eine Mehrzahl bloßer Ausführungen ohne Innovationscharakter. Neben Durchschnittswerten müssen laut Werner

⁹² Daher sind auf Landesebene zahlreiche Gesetze bereits „vorgezeichnet“, da sie auf Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen zum Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse verabredet wurden und damit einen Rückgang der landespolitischen Eigenheiten bewirken (Mielke 2003, 124 f.).

⁹³ Dazu zählen Verbesserungen der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91 a GG), die Bereiche Bildung, Wissenschaft und Forschung (Art. 91 b GG), sowie Pflichten der Länder gegenüber Dritten, an denen der Bund finanziell beteiligt ist (Art. 104 a, 4 GG).

Patzelt aber auch „legislative Zyklen“ berücksichtigt werden, da „Normalzeiten“ mit aktiven Gründungsphasen und reformintensiven Zeiträumen alternieren (Patzelt 2006, 115 f.).

Mit der ersten Föderalismusreform kam es allerdings zu einer „bereichsspezifischen Entflechtung und eine[r] Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder“, die sich aus einer „Streichung der Rahmengesetzgebung und ihrer Überführung in die ausschließliche Gesetzgebung entweder von Bund oder Ländern“ bzw. „der Überführung einzelner Materien der konkurrierenden Gesetzgebung in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder“ ergab (Jun 2010, 346). Der wichtigste Schritt lag hierbei in der Streichung des Art. 84 Abs. 1 GG zur Ausführung der Gesetzgebung durch die Länder, der von 1981 bis 2005 mehr als die Hälfte der zustimmungspflichtigen Gesetze ausmachte. Weitere 25 Prozent sind auf Art. 105 Abs. 3 GG zurückzuführen, der sich auf Regelungen zu Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder Gemeinden zugeflossen sind und der Zustimmung des Bundesrates bedurften, bezieht. Die Länder können seither zudem von Bundesregelungen zum Verwaltungsverfahren abweichen, wodurch Gesetze ihre Zustimmungspflichtigkeit verlieren (Jun 2010, 348). Vor der Föderalismusreform bedurften mehr als die Hälfte der Gesetze die Zustimmung des Bundesrates (Bräuninger/Debus 2012, 171). Insgesamt konnte der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze von rund 55 Prozent in den vier Legislaturperioden seit der Wiedervereinigung auf 40,6 Prozent von September 2006 bis Juli 2009 gesenkt werden.⁹⁴ Dabei bleibt unklar, ob die Zustimmungspflicht auch bei wichtigen Gesetzen entfällt oder dies nur eine Vielzahl weniger bedeutender Gesetze betrifft (Zohlhöfer 2009, 10).

Ohnehin entstammen in Deutschland die auf Initiative der Regierung eingebrachten Gesetze in rund 20 Prozent aller Fälle (bzw. in sechs Prozent aller „wichtigen Gesetze“) einem „Anstoß“ der Europäischen Union (von Beyme 1999, 288).⁹⁵ Nach König und Mäder geht sogar rund ein Drittel aller Bundesgesetze auf einen „Impuls“ der Europäischen Union zurück (König/Mäder 2008, 452 zitiert nach: Klecha 2010, 40; Patzelt 2006, 121). Daher ist die Repräsentationsfunktion der Landtage geringer, da überwiegend „Einzelfragen und Detailprobleme“ behandelt werden und politische Auseinandersetzungen mit Ausnahme der Bereiche Bildung, Umwelt und innere Sicherheit ausbleiben (Patzelt 2006, 113). Überdies wurden selbst in den wenigen Domänen der Landesebene wie Bildung, Forschung und Kultur „ohne sonderliche Gegenwehr der Länderparlamente“ Kompetenzen auf EU-Ebene übertragen, so

⁹⁴ Allerdings ist diese Reform kein „Kunststück“ der Großen Koalition, da die Verhandlungen der Föderalismuskommission bereits zum Ende der Regierungszeit Schröders ausgearbeitet waren und unter der Nachfolgerregierung mit einzelnen Veränderungen zum Abschluss gebracht wurden.

⁹⁵ Weitere 13 Prozent wurden dabei vom Bundesverfassungsgericht und acht Prozent von Kommissionen und Beiräten initiiert, was allerdings nichts über die Verbindlichkeit oder Regelungsbreite der Vorschläge aussagt und keine Auskunft über den Anteil übernommener Vorschläge gibt.

dass diese als institutionelle Verlierer „des europäischen Integrationsprozesses und der ihn begleitenden Politikverflechtung“ gelten. Die eigenständige Gesetzgebungsfunktion ist somit gegenüber der Regierungs- und Verwaltungskontrolle klar nachrangig. Als Hauptaufgabe bleiben lediglich Repräsentation und Regierungsbildung als zentrale Kompetenzen bestehen (ebd., 127 f.). Somit ist die Landesebene durch den Einfluss des Bundes und der Europäischen Union in ihrer Gesetzgebungstätigkeit eingeschränkt, während die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag durch die Zustimmungspflicht des Bundesrates häufig konterkariert werden können. Die geringere Gesetzgebungstätigkeit auf Landesebene kann für eine Minderheitsregierung eine Chance bilden, ohne den Gesetzgeber über längere Zeiträume agieren zu können, ohne häufige Abstimmungsniederlagen befürchten zu müssen.

4.5.2. Gefahr der Lähmung der Gesetzgebung durch Feststellung der Beschlussunfähigkeit

Hohe Anforderungen für beschlussfähige Mehrheiten („Quorum requirement“) können zu einem hohen Maß an Legitimität und Akzeptanz einer Abstimmung führen und erwecken den Anschein einer „korrekten Entscheidung“. Allerdings räumt dies kleinen Gruppen von Abgeordneten erhebliche Blockademöglichkeiten ein, da diese einzig durch ihre Abwesenheit für die Beibehaltung des Status quo sorgen können (Rasch 1995, 497). So konnte in der Türkei die Opposition die Wahl des Staatspräsidenten im Jahre 2007 zunächst verhindern, indem sie der Abstimmung fernblieb und damit ein Quorum von Zweidritteln der Abgeordneten nicht mehr erreichbar war (vgl. Hermann 2007). Im Deutschen Bundestag wird eine mögliche Beschlussunfähigkeit zumeist nur bei namentlichen Abstimmungen oder Wahlen mit verdeckten Stimmzetteln festgestellt, da ansonsten die Beschlussfähigkeit vermutet wird (Schuldei 1997, 159). Allerdings kann eine Fraktion oder Gruppe von fünf Prozent der Abgeordneten die Beschlussfähigkeit gemäß § 45, 2 GOLT anzweifeln. Sofern diese vom Sitzungsvorstand nicht einmütig bejaht wird, muss durch einen Hammelsprung oder eine namentliche Abstimmung ausgezählt werden. Auch die Landtage gelten als beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der gesetzlichen bzw. gewählten Zahl seiner Mitglieder anwesend ist. Dies ist in Brandenburg (§ 61 GOLT) und Niedersachsen (§ 79, 1 GO-LT) in den Geschäftsordnungen, in den übrigen Ländern verfassungsmäßig festgehalten.⁹⁶ Die Beschlussfähigkeit wird hier wie auf Bundes-

⁹⁶ Art. 33, 2 BWVerf; Art. 23, 2 BayVerf; Art. 89 BremVerf (bei Dringlichkeit ist auch eine „geringere Zahl“ möglich); Art. 20, 1 HambVerf; Art. 87 HessVerf; Art. 43, 1 BerlVerf; Art. 32, 3 MVVerf; Art. 88, 1 RhPfVerf; Art. 74, 1 SaarlVerf; Art. 48, 2 Sächs.Verf.; Art. 51, 2 Verf.SA; Art. 16, 3 SchlHVerf; Art. 61, 1 ThürVerf.

ebene vermutet, so dass die Feststellung der Beschlussunfähigkeit nur durch Abstimmung vor einer Wahl erfolgen kann. Bei der Anmeldung von Zweifeln wird über die Beschlussfähigkeit befunden und ggf. erst durch eine Stimmenauszählung durch einen Hammelsprung entschieden. Die „Fiktion der Beschlussfähigkeit“ ist in Baden-Württemberg (Art. 33, 2 BWVerf), Sachsen (Art. 48, 2 Sächs.Verf.), Sachsen-Anhalt (Art. 51, 2 Verf.SA) und Thüringen (Art. 61, 1 ThürVerf) sogar in der Verfassung geregelt. Dafür liegt die Antragsbefugnis bei jedem einzelnen Abgeordneten, woraufhin der Landtagspräsident die Beschlussunfähigkeit festzustellen hat. Die anderen Länder halten dies mit unterschiedlichen Ausgestaltungen in ihren Geschäftsordnungen der Landtage fest.⁹⁷ In den Ländern, in denen dazu in der Landesverfassung oder der Geschäftsordnung keine Regelung getroffen wurde, wird davon ausgegangen, dass die Antragsbefugnis bei jedem einzelnen Abgeordneten oder jeder Fraktion liegt (Neumann 1996, 302). Ansonsten gilt das jeweilige Parlament als beschlussfähig, solange diese nicht ausdrücklich festgestellt und die Sitzung in der Konsequenz geschlossen wird (Lemmer in: Pfennig/Neumann 2000, 173). Für die Untersuchung der Beschlussfähigkeit ist lediglich die Anwesenheit der Abgeordneten während der Debatte, nicht aber deren Teilnahme an der Abstimmung erforderlich, die ihnen ebenso wie die Möglichkeit zur Enthaltung freisteht (Schulte/Kloss in: Baumann-Hasske/Kunzmann 2011, 408). Ein Antrag zur Feststellung der Beschlussfähigkeit kann den Ablauf einer Parlamentsdebatte verzögern und führt im Zweifelsfall sogar zur Aufhebung der entsprechenden Sitzung. Insbesondere oppositionellen Abgeordneten gelingt auf diese Weise, die Zeitplanagenda der Regierung erheblich zu stören und zu einer Präsenzplicht der Abgeordneten im Plenum auch zu „Randzeiten“ aufzufordern.

Ob der Landtagspräsident nur berechtigt oder verfassungsrechtlich sogar verpflichtet ist, die Beschlussunfähigkeit bei einer geringen Anwesenheit im Plenum feststellen zu lassen, ist umstritten. Das Prinzip der Repräsentation legt eine „gewisse Mindestzahl abstimmender Abgeordneter“ nahe, deren Grenzziehung aber beim Landtagspräsidenten liegt, der „unter Berücksichtigung der Bedeutung der anstehenden Beschlussfassung“ sein Ermessen ausübt (Linck in: Linck/Jutzi/Hopfe 1994, 433 f.). Eine abweichende Meinung geht davon aus, dass dieser verpflichtet ist, die Beschlussfähigkeit vor jeder Abstimmung zu prüfen und ggf. die Sitzung zu unterbrechen. Eine solche Regelung habe aber „keinesfalls den Sinn, den Landtagspräsidenten von der Verpflichtung zu entbinden, die Beschlussfähigkeit festzustellen, o-

⁹⁷ Bayern (§ 123, 1 GOLT); Brandenburg (§ 62, 2 GOLT); Niedersachsen (§ 79, 1 GOLT); Mecklenburg-Vorpommern (§ 77, 2 GOLT); Rheinland-Pfalz (§ 42, 2 GOLT).

der ihm gar die Feststellung der Beschlussunfähigkeit zu untersagen“ (Catrein/Flasche in: Wendt/Rixecker 2009, 379).

In der politischen Praxis könnte die parlamentarische Minderheit durch ihr Fernbleiben wichtiger Abstimmungen für das Erfordernis einer „Kanzlermehrheit“ sorgen, da für die Beschlussfähigkeit eben die Mehrheit der Abgeordneten erforderlich ist. Wenn die Opposition vor einer Abstimmung eine Feststellung der Beschlussfähigkeit des Parlaments beantragt und dieser geschlossen fernbleibt, ist für die Regierung nicht mehr die Mehrheit der anwesenden Abgeordneten ausschlaggebend, sondern die Anwesenheit der gesetzlichen Mitgliederzahl der Abgeordneten, die zudem geschlossen abstimmen müssen. Auf diese Weise entzieht sich die parlamentarische Minderheit der aktiven Teilhabe am parlamentarischen Prozess, was verfassungsrechtliche Fragen aufwirft. So führte etwa das Fernbleiben vom Hammelsprung des Bundestages durch die Oppositionsfractionen von SPD und Grünen am 15. Juni 2012 zu einer Kritik innerhalb der christlich-liberalen Koalition, da dies zu einer erstmaligen Aufhebung einer Bundestagsdebatte führte. Nach Ansicht des Parlamentarischen Geschäftsführers der Unionsfraktion im Bundestag, Michael Grosse-Brömer, sei für die Feststellung der Beschlussfähigkeit nicht nur die Koalition, sondern auch die Opposition zuständig (Die Welt 2012a). Günter Krings wertete als stellvertretender Unions-Fraktionsvorsitzender das Fernbleiben der Opposition gar als „Parlamentsboykott“, der die Politikverdrossenheit weiter erhöhe (zitiert nach: Die Welt 2012b). Frank-Walter Steinmeier äußerte hingegen die Vermutung, das Fernbleiben zahlreicher Abgeordneter an dem Hammelsprung könnte in der inhaltlichen Ablehnung zum Betreuungsgeld liegen, für das es in einer offenen Abstimmung keine Mehrheit der christlich-liberalen Koalition gegeben hätte (vgl. Die Welt 2012b). Norbert Lammert führte hingegen an: „Was da stattgefunden hat, mag man als trickreich oder unangemessen empfinden, aber es ist zweifellos zulässig“ (zitiert nach: ebd.). Nichts desto trotz wurde von der Opposition die Wirkung erzielt, inhaltliche Differenzen der Koalition zu verdeutlichen, die durch den zeitweiligen Abbruch des parlamentarischen Verfahrens wieder aufbrachen.⁹⁸ Bei der praktischen Umsetzung dieser Strategie gilt es zu berücksichtigen, dass das unentschuldigte Fernbleiben einer Abstimmung dazu führt, dass die jeweiligen Abgeordneten auf ihr Sitzungsgeld verzichten müssen und dieses Mittel möglicherweise nicht als dauerhafte oppositionelle Strategie zum Einsatz kommen dürfte (vgl. Kranenpohl/Gast 2010).

⁹⁸ Diese reichten von der Forderung, die Einführung des Betreuungsgeldes aus „haushalts- und bildungspolitischer Sicht“ generell zu überdenken, bis hin zu dem Vorschlag, den Bundesländern die Einführung des Betreuungsgeldes freizustellen (vgl. Die Welt 2012b).

4.5.3. Einspruchsrecht der Regierung zur Verzögerung des Gesetzgebungsprozesses?

Das Recht der Landesregierung, vom Landtag eine „erneute sachliche Beschlussfassung (...) mit einem bereits verabschiedeten Gesetz zu veranlassen“ ist nur noch in Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen vorgesehen, während entsprechende Vorgaben der übrigen Landesverfassungen in den 90er Jahren aufgehoben wurden (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 908). Der Sinn der Verfassungsgeber lag ursprünglich darin, dass das Parlament in einer „Abkühlungsphase“ den Entwurf überdenken kann (Ipsen 2011, 282). Von der Gegenvorstellungskompetenz, die Gesetze in der Regel nur verzögern, nicht aber verhindern kann („suspensives Veto“) wurde bislang aber kaum Gebrauch gemacht, da die meisten zustande gekommenen Gesetze auf Initiative der Regierung oder der sie tragenden Fraktionen eingebracht wurden, wogegen diese nur im Ausnahmefall – etwa neuen sachlichen Gegebenheiten – vorzugehen vermag (vgl. Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 908). Erst bei unterschiedlichen Mehrheiten zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit kann eine solche Einspruchsmöglichkeit wieder häufiger zur Anwendung kommen. Die Regierung könnte so ihre etwaige Verpflichtung zur Ausfertigung und Verkündung eines Gesetzes „ohne schuldhaftes Verzögerung“ (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 981) umgehen und durch die Erhebung von Bedenken einen Zeitgewinn verzeichnen, der für die Beeinflussung einer neuen politischen Debatte mitunter entscheidend sein kann.

So kann die Landesregierung in Niedersachsen verlangen, dass eine Abstimmung vor dem Beschluss des Landtages bis zu 30 Tage ausgesetzt wird (Art. 42, 2 nds.LV), was einem „suspensiven Veto“ gleichkommt, da dadurch eine „doppelte“ Beschlussfassung notwendig wird. In Nordrhein-Westfalen kann die Landesregierung erst gegen bereits ein vom Landtag beschlossenes Gesetz binnen zwei Wochen Bedenken erheben. Dieser entscheidet in einer erneuten Abstimmung, ob er diesen Rechnung tragen will, was ebenso eine doppelte Beschlussfassung bedeutet (Art. 67 NW Verf.). Die Hessische Landesregierung kann innerhalb einer Frist von fünf Tagen gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz Einspruch einlegen, der zur Zurückweisung einer Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl bedarf (Art. 119 HV). Diese Regelung ist mit dem Einspruchsverfahren des Bundesrates vergleichbar, zu dessen Zurückweisung es ebenso einer „Abgeordnetenmehrheit“ bedarf. Damit wird die Hürde des Stimmenquorums für die Abstimmung erhöht, da Enthaltungen bei der Zurückweisung des Einspruchs nicht wie bei der Abstimmung über das Gesetz als Zustimmung, sondern als Ablehnung zählen. Der Tolerierungspartner einer Minderheitsregierung könnte sich dadurch

nicht mehr der politischen Verantwortung entziehen und das Gesetz durch ihre Enthaltung passieren lassen, sondern würde durch die Zurückweisung des Einspruchs zum Bestandteil der gesetzgebenden Abstimmungsmehrheit. Der Einspruch der Hessischen Landesregierung kann auch „weniger gewichtige, rechtliche oder politische Gründe“ enthalten, so dass das Gesetz wieder zum Entwurf wird und erneut beraten werden muss (Hinkel 1999, 210). Dies scheint weniger der sachlichen Verbesserung als der Verzögerung durch die Regierung zu dienen und das Mehrheitsquorum zu erhöhen.

4.5.4. Entscheidungsfindung im Kabinett: Schlüsselstellung des Regierungschefs

Bei der Balancierung des Spannungsverhältnisses zwischen Richtlinienkompetenz und Ressortprinzip kommt der Person des Regierungschefs auch in Zeiten fehlender parlamentarischer Mehrheiten eine Schlüsselstellung zu. Dieser legt maßgeblich fest, welche Themen überhaupt im Kabinett behandelt werden und inwiefern er von seinem möglichen Einfluss Gebrauch machen möchte (Renzsch 1985, 152). Gemeinhin werden zwar nur solche Themen am Kabinetttisch behandelt, die nicht einvernehmlich zwischen den zuständigen Ministerien entschieden und auch nicht in einer vorherigen Staatssekretärslage – auf Bundesebene unter Vorsitz des Chefs des Bundeskanzleramtes – geklärt werden konnten (Schuett-Wetschky 2005, 492 f.). Dem individuellen Regierungsstil obliegt es aber, ob „quasi alles verhandelt [wird], was über Routine und Verwaltung – worin quantitativ allerdings der Hauptteil einer Landesregierung besteht“ (Renzsch 1985, 152) oder es nur die drängendsten und die öffentliche Debatte maßgeblich bestimmen Themen bis auf die Ebene des Kabinetts schaffen.⁹⁹ Dem Regierungschef kommt somit die Rolle eines „primus inter pares“ zu, die in Deutschland auf Bundes- und Landesebene durch die Zuweisung der Regierungsbildungs- und der Richtlinienkompetenz zu einer „herausgehobenen Stellung“ führt (Ipsen 2011, 266).

Der Regierungschef genießt auf Bundesebene und in den meisten Bundesländern die Richtlinienkompetenz, in der sich seine „Leitungsfunktion“ (Hinkel 1999, 187) widerspiegelt. Diese kommt durch das Vorrecht des Regierungschefs zum Ausdruck, „die grobe Linie der Politik der übrigen Regierungsorgane insgesamt („richtlinienhaft“) zu determinieren“ (Mittag in: Baumann-Hasske/Kunzmann 2011, 479). Allerdings kommt die politische Dimension

⁹⁹ Ersteres wurde etwa dem damaligen Niedersächsischen Ministerpräsidenten Kubel nachgesagt, der möglichst detailliert über alle möglichen Themen informiert werden wollte (vgl. Renzsch 1985, 151 f.).

nicht selten durch „Leitlinien und Zielvorgaben“ zum Ausdruck, die sich aufgrund „ihrer Unbestimmtheit und Allgemeinheit“ nicht per se rechtsverbindlich umsetzen lassen. Die einzelnen Ressortaufgaben werden von den Ministern wiederum in eigener Verantwortung wahrgenommen, bleiben aber dem Regierungschef gegenüber verantwortlich (vgl. Mittag in: Baumann-Hasske/Kunzmann 2011, 480 ff.). Diese klassische Aufteilung zwischen Richtlinienkompetenz und Ressortprinzip findet sich in elf Landesverfassungen.¹⁰⁰ In Brandenburg (Art. 89 . BrandVerf) und Rheinland-Pfalz (Art. 104 RhPfVerf) ist dies ebenso geregelt und zudem von einer Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtag die Rede. In Berlin wurde die Richtlinienkompetenz vor der Verfassungsänderung vom Regierenden Bürgermeister in Einvernehmen mit dem Senat bestimmt, was zusätzlich der Billigung durch das Abgeordnetenhaus bedurfte (Art. 58, 2 BerlVerf). Dadurch wurde dem Parlament eine Mitsprache in Bereichen eingeräumt, die den „innersten Zuständigkeitsbereich der Exekutive“ (Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 240) betreffen. Allerdings konnte der Senat von den gebilligten Richtlinien ohne Zustimmung des Abgeordnetenhauses abweichen, was dessen Einfluss wiederum abschwächte (vgl. Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 240). Zudem handelt es sich dabei eher um eine theoretische Debatte, da diese „auch andernorts mehr in der Theorie als in der Realität [existiert]. Gestandene Minister lassen sich nicht so ohne weiteres bevormunden und haben ihre parteiinterne Hausmacht“ (Kaczmarek 2012, 179). Die Verfassung Bremens sieht sogar vor, dass der Senat „die Verwaltung nach den Gesetzen und den von der Bürgerschaft gegebenen Richtlinien“ führt (Art. 118, 1 BremVerf). Dort bleibt diese Kompetenz allerdings auf den Bereich der Verwaltung beschränkt, so dass „reine Regierungsaufgaben des Senats“ davon nicht erfasst werden und der Umfang „durch den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung des Senats begrenzt“ ist (Neumann 1996, 405).¹⁰¹

Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Ressorts entscheidet zumeist die Landesregierung als Kollegialorgan, was entweder in der jeweiligen Landesverfassung oder der Geschäftsordnung vorgeschrieben wird. Die Richtlinienkompetenz ist daher zwar ein „scharfes politisches“ Instrument, bleibt im Konfliktfall aber nur ein „relativ stumpfes verfassungsrechtliches Schwert“ (Lindner in: Lindner/Möstl/Wolff 2009, 294). Daher konstatieren Laver und Shepsle, dass in Kabinettsregierungen generell nur das Prinzip dezentralisierter Autorität („ministerial government“) möglich ist (Laver/Shepsle 1996, 281). Müller und

¹⁰⁰ Art. 49, 1 BWVerf; Art. 47, 2 i.V.m. Art. 51, 1 BayVerf; Art. 42, 1-2 HambVerf; Art. 102 HessVerf; Art. 46, 1-2 MVVerf; Art. 55, 1 u. 2. NRWVerf; Art. 37, 1 NdsVerf; Art. 91, 1-2 SaarVerf; Art. 63, 1-2 Sächs.Verf; Art. 68, 1-2 Verf.SA; Art. 76, 1 ThürVerf.

¹⁰¹ Dazu zählen die Außen- und Handelspolitik, Maßnahmen der öffentlichen Sicherheit, der Bereich der politischen Gestaltung, das Stimmverhalten im Bundesrat usw. Zudem sei es eine Frage der politischen Ethik, ob die Bürgerschaft von ihrem Recht der Vorgabe von Richtlinien Gebrauch mache (Neumann 1996, 405).

Strøm halten dies in der Realität allenfalls im Hinblick auf Routineentscheidungen oder Einparteienkabinette für realistisch, da etwa Kompetenzüberschneidungen zwischen dem Regierungschef und dem Finanzminister, die Berufung von Staatssekretären in ein Ministerium des Koalitionspartners und die Bindung an Koalitionsvereinbarungen zu gemischten Zuständigkeiten führen (vgl. Müller/Strøm 2000, 160 ff.). In Deutschland ist das jeweils zuständige („federführende“) Ministerium für die Durchführung eines Gesetzes zuständig, wobei ebenso betroffene Ressortkollegen durch eine „Einvernehmensklausel“ zumindest ihr stillschweigendes Einverständnis abgeben müssen (vgl. Müller 2005, 97 f.).

Im Hinblick auf die Abstimmungsmodalitäten gilt für die Bundesregierung nicht das Einstimmigkeits-, sondern das Mehrheitsprinzip, so dass gemeinsame Beschlüsse letztlich nach außen vertreten werden müssen und das Abstimmungsverhalten geheim gehalten wird (vgl. Müller 2005, 98). Dass die Landesregierung mit Mehrheit entscheidet und bei Stimmengleichheit die Stimme des Ministerpräsidenten den Ausschlag gibt, ist in mehreren Ländern sogar in der Verfassung verankert, wodurch die starke Stellung des Regierungschefs betont wird (Litten in: Litten/Wallerath 2007, 315).¹⁰² Andernfalls wäre es im Kabinett für unterlegene Parteien leichter, sich von bestimmten Regierungsentscheidungen zu distanzieren (Strøm/Budge/Laver 1994, 313).¹⁰³

4.5.5. Bedeutungsgehalt einer Nebensächlichkeit: Rechtliche Vorgaben zum Inkrafttreten von Gesetzen

Ausfertigung und Verkündung schließen das jeweilige Gesetzgebungsverfahren ab und sind „integrierende Bestandteile des Rechtssetzungsaktes“ (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 973). Ausfertigung meint „die Aufbereitung bzw. Herstellung der Urschrift des Gesetzes durch Unterzeichnung des zuständigen Staatsorgans“ (Hinkel 1999, 210). Zugleich wird damit das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes vermutet. Die Verkündung gibt den Wortlaut des Gesetzes im jeweils vorgesehenen amtlichen Blatt bekannt (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 974 f.). Der jeweiligen Instanz obliegt die Prüfung, ob das Gesetz „formell und unter Einhaltung des vorgeschriebenen Verfahrens eingebracht und beschlossen“

¹⁰² Art. 54 BayVerf; Art. 90, 1 BrandVerf; Art. 117 BremVerf; Art. 42, 3 HambVerf; Art. 46, 3 MVVerf; Art. 39, 2 NdsVerf; Art. 105, 1 RhPfVerf; Art. 68, 5 Verf.SA. In Thüringen ist dies lediglich in der Geschäftsordnung der Landesregierung geregelt (§ 16 ThürGGO). In Baden-Württemberg wird auf lediglich auf die Abstimmung mit Mehrheit hingewiesen (Art. 49, 3 BWVerf).

¹⁰³ Auch in Schweden führt die kollektive Kabinettsverantwortlichkeit dazu, dass Koalitionspartner und einzelne Minister selbst Entscheidungen vertreten müssen, denen sie nicht zugestimmt haben (Bergman 2003, 211).

wurde und ob es materiell mit dem Grundgesetz bzw. Landesverfassung vereinbar ist (Hinkel 1999, 210). Durch die Unterzeichnung des Gesetzes wird damit die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit beurkundet, da sich aus der Prüfungskompetenz die Möglichkeit ableitet, die Ausfertigung und Verkündung eines Gesetzes bei „nachhaltigen Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit“ verweigern zu können (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 980).

Die Zuständigkeit für dieses Verfahren variiert in den Bundesländern zwischen der Landesregierung, dem Ministerpräsidenten und dem Parlamentspräsidenten. Diese Rolle fällt auf Bundesebene dem Bundespräsidenten zu, der eine Ausfertigung nur verweigern darf, falls die Verfassungswidrigkeit für ihn offensichtlich besteht (Zohlhöfer 2009, 13).¹⁰⁴ Nach Nolte ist zunächst der Gesetzgeber für den Inhalt des Gesetzes verantwortlich, so dass dessen Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes durch seine „legislative Einschätzungsprerogative“ Vorrang hat und dieses von der auszufertigenden Stelle lediglich bei offensichtlicher Verfassungswidrigkeit zurückgehalten werden darf, um dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit nach Art. 20, 3 GG Rechnung zu tragen (Nolte in: Caspar et al. 2006, 360). Dabei ist es der jeweiligen Prüfungsinstanz aber nicht zuzumuten, „sehenden Auges ein verfassungswidriges Gesetz ausfertigen zu lassen“, so dass diese für ein „offensichtlich verfassungswidriges Gesetz verweigert werden darf“ (Sauthoff in: Litten/Wallerath 2007, 369).

Auf Landesebene werden Ausfertigung und Verkündung durch die Landesregierungen (Art. 123 BremVerf; Art. 52 HambVerf.; Art. 58, 1 MVVerf) bzw. den Ministerpräsidenten (Art. 76, 1 BayVerf; Art. 113, 1 RhPfVerf; Art. 102 SaarlVerf) vorgenommen. Während in Brandenburg und Thüringen beides durch den Parlamentspräsidenten erfolgt (Art. 81, 1 BrandVerf; Art. 85, 1 ThürVerf), sind die Zuständigkeiten in Berlin, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt hingegen auf Regierung und Parlamentspräsidenten verteilt, indem die Ausfertigung durch den Parlamentspräsidenten und die Verkündung durch den Ministerpräsidenten erfolgt (Art. 60, 2 BerlVerf; Art. 45 NdsVerf; Art. 76, 1 Sächs.Verf; Art. 82, 1 Verf.SA). In Sachsen und Sachsen-Anhalt hat die Ausfertigung wiederum nach bzw. mit der Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten und der zuständigen Minister zu erfolgen. In Schleswig-Holstein sind gemäß Art. 39, 1 SchlHVerf die Ausfertigung und die Verkündung durch den Ministerpräsidenten vorgesehen, wobei die Ausfertigung unter „Mitzeichnung“ der beteiligten Landesminister erfolgt. Diese Formulierung spricht lediglich für einen „formalen Beurkundungsakt“ der Landesminister, da von einer Formulierung der gemeinsamen Ausfer-

¹⁰⁴ Dies ist zwischen 1949 und 2009 allerdings erst acht Mal geschehen (Zohlhöfer 2009, 13), wenngleich Bundespräsident Horst Köhler während seiner Amtszeit gleich zwei Mal davon Gebrauch machte mit dem Verweis, er sei kein „Unterschriftenautomat“. Damit gelang es ihm, die Machtfülle seines formalen „Vetos“ in der Verfassungspraxis auszutesten und beispielgebend für Auseinandersetzungen mit der Bundesregierung und die gewissenhafte Ausübung seines Amtes als unabdingbare Kontrollinstanz im Gesetzgebungsverfahren zu sein.

tigung oder der „Unterzeichnung“ abgesehen wurde (Nolte in: Caspar et al. 2006, 360 f.). Dass im Regelfall Ausfertigung und Verkündung nicht mehr in die Kompetenz des Parlaments fallen, stellt eine „funktionelle Durchbrechung der Gewaltenteilung“ (ebd., 357 f.) dar, die sich auf die ursprünglich beim Monarchen liegende Gesetzgebungsgewalt zurückführen lässt (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 973 f.).

Die Ausfertigung hat nach den Landesverfassungen in der Regel „unverzüglich“, also ohne „schuldhaftes Zögern“ zu erfolgen (Magen in: Pfennig/Neumann 2000, 288). Manche Länder räumen der zuständigen Stelle allerdings längere Fristen – diese liegt etwa in Hessen bei zwei Wochen – ein. Die jeweilige Prüfungsinstanz ist dazu verpflichtet, die Verfassungsmäßigkeit der vom Landesparlament beschlossenen Gesetze zu überprüfen und diese ggf. abzulehnen. Wenn die dafür maßgebliche Kompetenz bei der Regierung liegt, wird sich diese auf Gesetze, die aus der Mitte des Landtages oder durch Volksbegehren zustande kamen, konzentrieren, da von der Landesregierung eingebrachte Gesetze bereits durch diese selbst auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin geprüft wurden (Sauthoff in: Litten/Wallerath 2007, 369). Auch erschiene es höchst zweifelhaft, dass eine Regierung ihre eigenen Gesetze erst nach deren Zustandekommen einer Prüfung unterzieht und sich damit selbst einer handwerklichen Unfähigkeit bezichtigen würde.

Im Falle einer Minderheitsregierung, die das von einer vereinigten Opposition beschlossene Gesetz auszufertigen hat, dürfte eine solche Prüfung umfassender ausfallen und könnte schnell zum parteipolitischen Spielball zwischen Minderheitsregierung und oppositioneller Parlamentsmehrheit werden. Eine parteipolitisch unabhängige Prüfungsinstanz wie die des Bundespräsidenten auf Bundesebene ist daher für alle Landesparlamente angeraten. So wird etwa in den Landtagen von Brandenburg und Thüringen die Ausfertigung und Verkündung der verfassungsgemäß zustande gekommenen Gesetze vom Landtagspräsidenten vorgenommen. Dies gilt ebenso für die Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt, sowie die Bundesebene, wo allerdings eine Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten und des zuständigen Ministers bzw. im Bundes dieselbe des Bundespräsidenten erforderlich ist. Dies kann den Einfluss der Regierung und etwaige Möglichkeiten zur taktischen Verzögerung wiederum erhöhen.

4.5.6. Konsequenzen von Abstimmungsniederlagen der Regierung als kulturelle Frage

„Es geht nicht darum, ob eine Regierung de facto eine parlamentarische Mehrheit mobilisieren kann, sondern darum, dass die sie stützende(n) Parlamentsfraktion(en) rechnerisch über eine absolute Mehrheit verfügen sollte(n)“ (Sven Thomas 2007, 107).

In modernen parlamentarischen Demokratien hat es sich etabliert, dass eine Regierung nicht nach jeder „feindlichen Abstimmung“ zurücktreten muss, was sich positiv auf die Regierungsstabilität auswirkt (von Beyme 1999, 280). Bei mehr oder minder zu bildenden zufälligen Mehrheiten können Abstimmungsniederlagen zwar zu politischen „Spannungen“, nicht aber notwendigerweise zum Rücktritt der Regierung führen, was eine gewisse Robustheit von Minderheitsregierungen auch bei kurzfristigen Rückschlägen ermöglicht (vgl. Bolleyer 2001, 1530). In den deutschen Verfassungen haben Abstimmungsniederlagen im Parlament keine Amtsenthebung zur Folge. Vielmehr deutet dies auf eine Einigkeit der Opposition hin, die durch inhaltliche Verhandlungen hätte aufgelöst werden können (Fikentscher 1998a, 185). Ein Rücktritt einer Regierung nach einer verlorenen Abstimmung kann – wie in Schweden – lediglich „zum guten Ton“ gehören (Strohmeier 2009, 276). In Dänemark wurde ein Rücktritt der Regierung von den Parteien dagegen hintangestellt, da man keine häufigen Wahlen abhalten wollte, die die Umsetzung wichtiger Gesetzesvorhaben unnötig verzögerten. Dies führt seit den achtziger Jahren vermehrt dazu, dass Abstimmungsniederlagen der Regierung oder alternative Mehrheiten ohne Folgen auf die Regierungszusammensetzung bleiben. In England in der Mitte des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts sahen Regierungen keine Veranlassung, nach Niederlagen im Parlament zurückzutreten, so dass „die angelsächsische Unempfindlichkeit gegen Zufallsniederlagen“ Minderheitsregierungen erst ermöglicht hatte (von Beyme 1999, 472). Auch galt in der Mehrzahl der parlamentarischen Länder ein Rücktritt in einem solchen Fall als überflüssig und wurde sogar als „pathologische Erscheinung“ bewertet (ebd., 489). Von Heide Simonis wird es für den Parlamentsalltag gar als vorteilhaft betrachtet, wenn „nicht jede Abstimmung unter dem „Damoklesschwert“ der möglichen Niederlage gesehen wird.“ (Interview vom 3. April 2013 mit Heide Simonis, Ministerpräsidentin a.D. des Landes Schleswig-Holstein, 9). Angela Merkel hatte als Oppositionsführerin hingegen noch deutlich gemacht, dass die Opposition nicht verpflichtet sei, „ein vollkommen geschlossenes

Abstimmungsverhalten hinzubekommen.“ Der Regierung müsse dies hingegen ausnahmslos gelingen, da andernfalls „deren Handlungsfähigkeit, sondern auch das außenpolitische Ansehen Deutschlands“ (Angela Merkel 2001) leide. Erst als Merkel als Kanzlerin bei einer Abstimmung zur Euro-Rettung die *Kanzlermehrheit* bei der Abstimmung verfehlte, hob sie den Unterschied zu einfachen Gesetzgebungsmehrheit hervor, die ihrer Koalition gelungen sei.

„Eine Regierung kann ziemlich lange regieren, selbst wenn sie ab und an Abstimmungsniederlagen erlebt. Für eine Minderheitsregierung ist es kein Makel, im Landtag keine Mehrheit zu bekommen, während eine Mehrheitsregierung direkt vor dem Vorwurf steht, die Abgeordneten nicht mehr zusammenhalten zu können und eine Regierungskrise ausgerufen wird.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident a.D. des Landes Sachsen-Anhalt, 7).

In der Volksversammlung wird nach Rousseau daher nicht gefragt, ob deren Vertreter einem Vorschlag zustimmen oder nicht, sondern ob sie diesen für den Volkswillen halten. Danach bedeutet eine Abstimmungsniederlage lediglich, dass sich die unterlegenen Abgeordneten geirrt haben „und es nicht der allgemeine Wille war, was (...) [diese] dafür gehalten“ haben (Rousseau 1948 176 f.). Dies lässt sich auf die aktuelle Debatte insoweit übertragen, dass der parlamentarische Mehrheitsstatus einer Regierung kein „statisches Phänomen“ darstellt, da bei Mehrheits- und Minderheitsregierungen gleichermaßen Erfolge und Niederlagen in Abstimmungen vorgekommen sind (Thomas 2003b, 793). Insbesondere für eine Minderheitsregierung ist eine politische Kultur förderlich, die nicht jede Abstimmungsniederlage der Regierung als Stabilitätskrise begreift, sondern der Regierung zugesteht, nicht für jedes Gesetz eine ausreichende Mehrheit zu erreichen (vgl. Russell 2008, 125 f.).

4.6. Führung, Kooperation und rechtliche Vorgaben im Bereich der Gesetzgebung

4.6.1. Entwicklung vom „alten“ zum „neuen“ Dualismus

„Die Frage nach den politischen Leistungen einer Regierung geht über die Frage nach der Handlungsfähigkeit einer Regierung hinaus. Exekutiv handlungsfähig dürften Regierungen nahezu immer sein. (...) Problematischer aus der Sicht einer ‚Minderheitsregierung‘ ist die Frage der legislativen Handlungsfähigkeit, d.h. nach der Fähigkeit einer Regierung, parlamentarische Mehrheiten zu mobilisieren.“ (Sven Thomas 2005, 106).

Die Exekutive ist während der gesamten Legislaturperiode auf eine Parlamentsmehrheit angewiesen (Bolleyer 2001, 1529). Daher bedarf es für eine erfolgreiche Amtsführung einer „kooperierenden Gesetzgebungsmehrheit“, die „politisch geleistet und gewertet werden“ muss und sich nicht einzig auf eine arithmetische Möglichkeiten berufen kann (Steffani 1998, 189; Strohmeier 2009, 263). Dabei werden Gesetzesvorhaben im Regelfall „von der Regierung initiiert und mit Hilfe der Regierungsmehrheit implementiert“ (Strohmeier 2009, 277). Es hat sich somit ein durch Partei- und Fraktionsgrenzen definierter Entscheidungskörper herausgebildet, anstelle der beiden Organe Parlament und Regierung (Schuett-Wetschky 2004, 17, 19).¹⁰⁵ An einem solchen „staatsleitenden Zusammenspiel“ sind Regierung und Parlament gleichermaßen beteiligt, bei dem letzteres ebenso mit regiert und verwaltet (Finkelnburg 1982, 13). Bei dieser „fusion between party and cabinet leadership when a party is in power“ (Ruin 1996, 73) verschmilzt die Regierung mit den sie tragenden Fraktionen vermehrt zu einer „Funktionseinheit“, wodurch die verfassungsnotwendige Gewaltenteilung nicht mehr zwischen der Regierung und dem Parlament als Ganzem („alter Dualismus“), sondern zwischen „Regierung und regierungstragender Mehrheit“, sowie der parlamentarischen Opposition verläuft (Patzelt 1998, 323; Bolleyer 2001, 1529; von Beyme 1999, 386). Beim „elektoralen und parlamentarischen Wettbewerb“ sitzen Regierung und Regierungsfractionen „in einem Boot“,

¹⁰⁵ Somit gelten Regierungsmitglieder auch als Verhandlungsführer der Parlamentsmehrheit, weshalb eine hohe Zustimmungsrates des Parlaments zu Regierungsentwürfen nicht verwunderlich ist (Schuett-Wetschky 2004, 34).

so dass eine „Anreizkompatibilität zwischen Kabinett und Mitgliedern der Regierungsfraktion(en)“ (Saalfeld 2005, 35 ff.) entsteht. Für Oberreuter geht eine Regierung aus dem Parlament hervor, die „von der Regierungsmehrheit permanent gestützt“ wird, so dass die Verflechtung zwischen Regierung und Mehrheitsfraktionen gar „das verfassungspolitische Konstituans des parlamentarischen Regierungssystems schlechthin“ (Oberreuter 1980, 4) darstellt.

„Die parlamentarische Regierung verringert die Abhängigkeit von lokalen und sektoralen Sonderinteressen, weil die kollektive Gesetzgebungsmehrheit und die Regierung bei der Durchsetzung ihres Programms gegen die Opposition eng verkoppelt sind.“ (Klaus von Beyme 1999, 250).

Die „alte“ prägt ebenso wie die „neue“ Gewaltenteilung die Verfassungswirklichkeit in parlamentarischen Systemen (Flick 2008, 176). Dieser „neue Dualismus“ hat zwar keine direkten verfassungsrechtlichen Konsequenzen, macht aber ein neues Verständnis der Gewaltenteilung notwendig (Schmidt-Jortzig 2001, 143). In diesem von der Regierung dominierten „geschlossenen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess innerhalb der Regierungsmehrheit“ fallen Beschlüsse des Parlaments auf die Regierungsmehrheit zurück (Strohmeier 2009, 277). Dies ist aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive nicht unproblematisch, da eine „komplette institutionelle Entkoppelung der Gewalten“ verwischt (Bolleyer 2001, 1536). Allerdings wird die „Verfassungsfiktion der Gegenüberstellung von Exekutive und Legislative“ zunehmend von der „Verfassungsrealität der Polarisierung zwischen Regierung und parlamentarischer Opposition“ verdrängt (Grunden 2011b, 13). Auch das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass politische Auseinandersetzungen nicht mehr zwischen Regierung und Parlament, sondern durch ein „Spannungsverhältnis zwischen den die Regierung tragenden Mehrheitsfraktionen und der in der Minderheit befindlichen Opposition“ geprägt sind (Lemmer in: Pfennig/Neumann 2000, 204; BVerfGE 49, 70, 85). Es herrscht geradezu eine „Einheit von Regierung und Parlamentsmehrheit“, so dass die Mehrheitsbeschaffung ein geringeres Problem als in präsidentiellen Systemen darstellt (von Beyme 1999, 386, Hartmann 2004, 18). Eine „Verschränkung“ beider Seiten, „die zum wesentlichen Kern der parlamentarischen Demokratie geworden ist“ (Klecha 2010, 33) kann dabei helfen, das jeweilige Parlament von einem formalen „Beschlussorgan“ wieder zum wahren „Entscheidungskörper“ werden zu lassen (vgl. Schuett-Wetschky 2004, 36). Seine Funktionen werden dabei insofern aufgewertet, dass die politische Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung wieder auflebt,

die bei einer Mehrheitsregierung „nur Teile einer politischen Maschinerie [sind], die vom selben Motor betrieben werden, nämlich von der Mehrheit“ (Welan 2003, 24). Parteien bilden hierbei die wichtigste Untergliederung eines Parlaments. So lässt sich das „Regierungslager“, das der Politik der Regierung grundsätzlich unterstützend gegenübersteht von der Opposition abgrenzen, die versucht, sich selbst als „bessere Alternative“ darzustellen (Strøm 1995, 78).

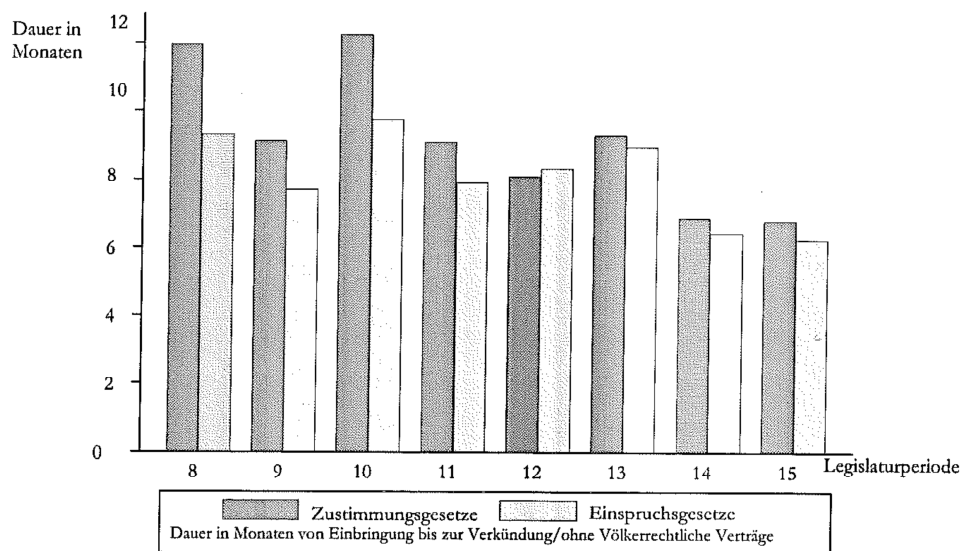
„Eine erfolgreiche Minderheitsregierung erfordert einerseits ein hohes Maß an Verhandlungsgeschick gegenüber den Oppositionsfraktionen, andererseits ein hohes Maß an Führungskraft, um die notwendigen Kompromisse mit jenen den Regierungsfraktionen zu vermitteln.“ (Volker Best 2010).

In diesem Zusammenhang bezieht sich der Begriff „Regierungsmehrheit“ auf die Verschmelzung von Parlamentsmehrheit und Regierung zu einer „Aktionsgemeinschaft“ (Schuett-Wetschky 2004, 19). Daraus ergibt sich die Eigenschaft aus der Regierung und den sie tragenden Fraktionen als „Dominant Player im parlamentarischen Prozess“ (Grunden 2011b, 5). Zwar steht die „Gesetzgebungsmaschinerie“ einem Regierungschef ohne eigene Mehrheit nicht so zuverlässig zur Verfügung wie einer Mehrheitsregierung (vgl. Herzog 2008a, 23). Minderheitsregierungen können im Umkehrschluss aber starke Parlamente hervorbringen, die nicht mit der Regierung zu einer Aktionseinheit verschmolzen sind, was eher bei einem den Abgeordneten einer Mehrheitskoalition „vorgegebenen“ Abstimmungsverhalten der Fall ist (Damgaard 1994a, 102; Schuett-Wetschky 2004, 19; Jun 2010, 340). Die Mehrheitsfindung verlangt in einer Minderheitssituation „zusätzliche Ressourcen hinsichtlich Koordination und Kommunikation“ und vollzieht sich nicht mehr horizontal zwischen den Regierungsparteien, sondern ist „stufenleiterförmig“ angelegt. Diese beginnt mit einer Entscheidung des Kabinetts in Abstimmung mit den Regierungsfraktionen, worauf eine weitere Verhandlungsrunde mit den zustimmungsbereiten Teilen der Opposition erfolgt (Klecha 2011, 34). Eine grundlegende Voraussetzung für die erfolgreiche Mehrheitssuche von Minderheitsregierungen liegt in einem Grundkonsens der Akteure über die jeweiligen Verhaltensmuster. Das „Zusammenspiel von institutionellen Vorgaben und Akteuren“ führt erst zu funktionierenden Abläufen (Bolleyer 2001, 1543). Dadurch steigt das „happening in Parliament“, da auch die Sichtweisen anderer Parteien in die Gesetzgebung einbezogen werden müssen (Russell 2008, 175).

„In einer Minderheitssituation steigt das strategische Verhalten der Akteure, da vielfältigere Koalitionsmöglichkeiten vorhanden sind als bei Mehrheitsregierungen, wo die Rollen von Regierung und Opposition eindeutig festliegen“ (John D. Huber 1992, 679).

Im deutschen Verfassungsgefüge lässt sich die Gesetzgebung in vier Phasen unterteilen: Zunächst befasst sich der Bundesrat mit einem Gesetz, sofern Entwürfe von Bundesregierung oder Bundesrat eingebracht wurden. Die zweite Phase bezieht sich auf die Behandlung eines Gesetzes von der Einbringung bis zur dritten Lesung im Bundestag, bis dieses den Bundesrat und ggf. den Vermittlungsausschuss erreicht. Die letzte Phase betrifft den Zeitraum von der letzten Abstimmung bis zur Verkündung. Die durchschnittliche Dauer der Gesetzgebung lag bisher bei 250 Tagen, hat sich zwischen 1976 und 2005 allerdings verringert (Manow/Burkhart 2008, 60 f.) (siehe Abbildung 1 und Tabelle 8).¹⁰⁶ Bei Einspruchsgesetzen zeigt sich ein signifikanter Verzögerungseffekt durch die Opposition, der gerade am Ende einer Legislaturperiode von Bedeutung sein kann, da Gesetze dem Gebot der Diskontinuität unterliegen (ebd., 62 ff.).

Abbildung 1: Durchschnittliche Dauer der Gesetzgebung über Zeit, EG und ZG



Quelle: Manow/Burkhart 2008, 61

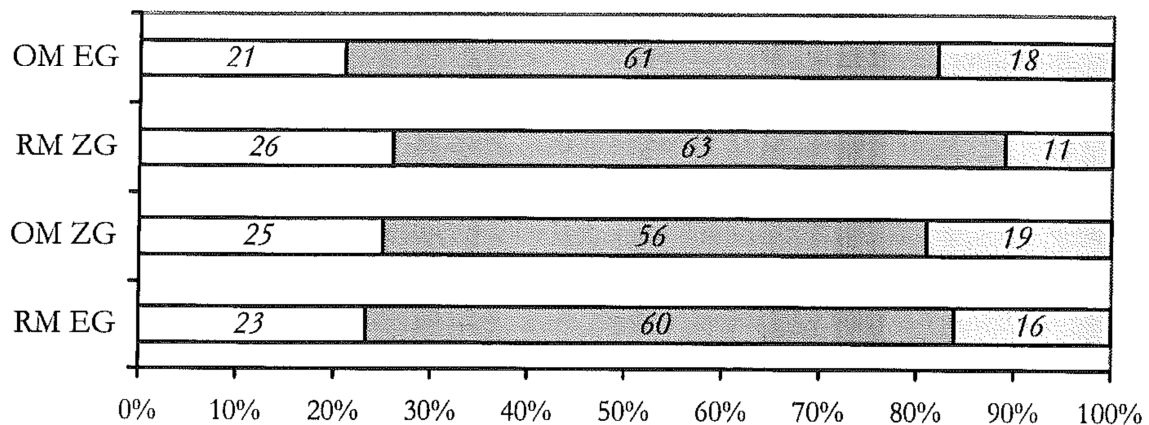
¹⁰⁶ Dabei sind reine „Umsetzungsgesetze“ wie bei völkerrechtlichen Verträgen bereits ausgenommen (Manow/Burkhart 2008, 61).

Tabelle 8: Gesamtdauer der Gesetzgebung nach Phasen

Phase	Dauer
1	53 Tage
2	131 Tage
3	30 Tage
4	30 Tage

Quelle: Manow/Burkhart 2008, 61.

Manow und Burkhart untersuchen deshalb nicht die durchschnittliche Gesetzesdauer, sondern die Dauer einzelner Gesetzesphasen. Zudem wird die reine zeitliche Erfassung, aufgrund von „zeitlichen Obstruktionspotentialen der Opposition“ als Indikator in Zweifel gezogen (Manow/Burkhart 2008, 58 ff.). Nach deren Berechnungen gehen bei Zustimmungsgesetzen längere Beratungen im Vermittlungsausschuss auf Kosten der vorherigen Beratung im Bundestag (ebd., 64) (siehe Abbildung 2). Allerdings wird es in jedem Fall als notwendig erachtet, einen Konsens zwischen Regierung und Opposition herzustellen, so dass sich bei Minderheitsregierungen lediglich die Abfolge der Verfahrensschritte ändern kann (Manow/Burkhart 2008, 65).

Abbildung 2: Zeitanteil der gesetzgeberischen Verfahrensschritte

Quelle: Manow/Burkhart 2008, 64.

Im Gemeinsamen Ausschuss von Bundestag und Bundesrat („Vermittlungsausschuss“) werden die Vermittlungsvorschläge in über 90 Prozent der Fälle von Bundestag und Bundesrat übernommen (Wagschal 2001, 874). Zwar hatte die jeweilige Regierungskoalition im Bund von 1949 bis 1990 in rund zwei Dritteln des Zeitraums eine Mehrheit in diesem Gremium, wobei „unechte“ Ergebnisse eines Lagers im weiteren Gesetzgebungsverfahren wieder kas-

siert werden (ebd., 875). Zudem wehrt das „Alles-oder-Nichts-Prinzip („closed rule“)" in diesem Verhandlungsstatus weitere Kompromisse ab (Döring 2005, 130). Daher ergibt sich die Frage, welche Bedingungen dazu beitragen, dass eine Regierung bereits bei Abstimmungen im Bundestag über eine Zustimmung der Opposition verhandelt und in welchen Fällen sie erst nach der Anrufung des Vermittlungsausschusses den gemeinsamen Schulterschluss sucht (vgl. Burkhart/Manow 2006, 22).¹⁰⁷ In beiden Fällen stehen weniger „Strategien parteipolitischer Konfrontation“ als die Integration der Opposition in den politischen Entscheidungsprozess im Vordergrund (Jun 2010, 344). Die parteipolitischen Entscheidungsprozesse werden dabei in das jeweilige Verhandlungssystem eingebettet (vgl. Lehbruch 1999, 414). In diesem Prozess sollen „medienträchtige Verhandlungen“ zwischen den Verhandlungsführern beider Seiten nicht wegfallen, sondern bereits vor der Einbringung in den Bundestag oder während der Ausschussberatungen stattfinden (vgl. König/Bräuninger 1997, 605). Dabei können abweichende Mehrheitsverhältnisse einzelne Verfahrensschritte verändern, um zu einer Einigung der relevanten Akteure zu gelangen. Bei einer oppositionellen Bundesratsmehrheit kann sich etwa die Abstimmung zwischen Bundestag und Bundesrat verlängern und die parlamentarische Beratung verkürzen, um rasch zum „nachgelagerten Abstimmungsprozess“ (Manow/Burkhart 2008, 56) zu gelangen. Bei einer fehlenden Mehrheit der Regierung im Bundestag könnte sich die im Vermittlungsausschuss stattfindende Konsenssuche hingegen wieder in den Parlamentarischen Raum vorverlagern – ohne erneute Veränderungen im Gesamtzeitraum hervorzurufen.

Befürchtungen einer generellen Dysfunktionalität von Minderheitsregierungen rühren nach Bolleyer in einer zu engen Vorstellung des „normalen Funktionierens“ parlamentarischer Abläufe, wonach etwa Mehrheiten aus unterschiedlichen Sachkoalitionen „dem funktionalen ‚Gewaltenteilungsmonismus‘ zuwiderlaufen“ (vgl. Bolleyer 2001, 1534). So könnte die Bildung von Minderheitsregierungen zu Veränderungen der Verfahrensabläufe im traditionellen Parteienwettbewerb führen (Huber 1999, 276). Für die Regierung ist es wichtig, „nicht erst für Mehrheiten zu werben, wenn schon ein Vorschlag (...) formuliert ist“, sondern früher damit zu beginnen, um etwas gemeinsam zu bewältigen (Spoorendonk 2010). Potentielle Stützfraktionen sollten frühzeitig eingebunden werden, um sich ihrer parlamentarischen Mehrheit zu versichern und noch nicht in Gesetzesform gegossene Vorschläge gegenüber der öffentlichen Meinung offensiv vertreten zu können (vgl. Schwarzmeier 2004, 73). Der im

¹⁰⁷ Auch in diesem Stadium kann es zu einer Verlagerung der Verhandlungen in informelle Gremien kommen, wie dies etwa bei den Verhandlungen über die Neuberechnung der Regelsätze für Bezieher von Arbeitslosengeld II geschah, um die Linke vom Verhandlungstisch ausschließen, die erst nach einer Drohung mit einer Verfassungsklage dazustoßen durfte (vgl. Die Welt 2011).

Gesetzgebungsprozess auf Bundes- und Landesebene bestehende massive Kooperationszwang für Regierung und Opposition würde bei einer Minderheitsregierung lediglich in anders gelagerten Verhandlungsrunden aufgelöst werden müssen, was eine Anpassung der „deutschen Institutionen an Minderheitsregierungssituationen“ erfordert (Preker/Haas 2012, 459 ff.). Informelle Beratungen gehören dabei unabhängig vom Mehrheitsstatus der Regierung zur „unverzichtbaren Voraussetzungen der Vitalität eines funktionstüchtigen parlamentarischen Systems“. Ein abseits der Öffentlichkeit stattfindender Entscheidungsprozess ist nach Lammert „Voraussetzung dafür, dass Kompromisse überhaupt ermöglicht werden“ (Lammert 2010, 261). Auch ein „informales Mitregieren“ von Regierungsfractionen erfolgt meist nicht öffentlich, ist aber notwendig, um die nötigen parlamentarischen Mehrheiten im Voraus stabil herzustellen (Reutter 2004, 20 f.). Auch bei Minderheitsregierungen werden die Entscheidungen durch informelle Strukturen wie bei Mehrheitsregierungen herbeigeführt, so dass die „eigentliche Abstimmung und Debatte im Parlament (...) unvermindert eher deklaratorischen Charakter“ hat (Klecha 2010, 228).

4.6.2. Parteien zwischen Inhalten, Posten und Wählerstimmen – was befördert die Minderheitsregierung?

Aus einer spieltheoretischen Sicht wollen Parteien ihre Stimmen („vote-seeking“), Macht („office-seeking“) politische Zielvorgaben („policy pursuit“) maximieren, was letztlich in einem Nullsummenspiel mündet, da Regierungsämter und andere Güter nur begrenzt vorhanden sind (Elklit 1999, 64 f.; Müller/Strøm 2000, 139; Strøm 1986, 588). Dabei gilt es eine Balance zwischen den Zielen der Regierungsbeteiligung, der Maximierung des eigenen Stimmenanteils und der Wahrung der Parteiprogrammatik herzustellen (Hennecke 2009, 157 f.; Bolleyer 2001, 1531). Die Parteien wägen hierfür zwischen Policy-Präferenzen, die sie zugunsten einer Regierungsbeteiligung aufzugeben bereit sind und solchen, an denen sie selbst um den Preis der Oppositionsbank festhalten, zu unterscheiden (Luebbert 1983, 235 ff.).¹⁰⁸ Der von Warwick eingebrachte „Umrechnungskurs“ zwischen „office-seeking“ und „policy-seeking“ gibt einen Policy-Horizont (*policy horizon*) an, bis zu dem eine Partei bei Koalitionsverhandlungen – nach Politikfeld variierende – Zugeständnisse zu machen bereit ist (Warwick 2000). Bei einer reinen Office-Orientierung der Parteien werden „Minimal Winning Coalitions“ vorgezogen, da keine „Beute“ mit einer für die Mehrheitsbildung unnötigen

¹⁰⁸ Die Funktion des Wertes, den eine Partei aus einer Regierungsbeteiligung zieht, nimmt im Laufe der Legislaturperiode allerdings stetig ab (Lupia/Strøm 1995, 652 ff.).

Partei geteilt werden muss (Pappi/Becker/Herzog 2005, 438). Eine Minderheitsregierung hat für die jeweiligen Koalitionäre den Vorteil, mit keinem weiteren Bündnispartner die zur Verfügung stehenden Ämter teilen zu müssen (Klecha 2011, 33). Policy-orientierte Parteien profitieren hingegen von Minderheitsregierungen und „surplus-majority governments“ (Heller 2001, 781). Da in Deutschland zumeist „office-seeking Motive der parteipolitische Ansporn für eine Regierungsbildung“ (Preker/Haas 2012, 465) waren, müsste dieser zugunsten einer stärkeren inhaltlichen Ausrichtung verändert werden. Bei Warwicks „Umrechnungskurs“ muss allerdings berücksichtigt werden, dass Parteien zum einen „parallel und teilweise gleichzeitig vote- und/oder office-seeking Ziele“ verfolgen, zum anderen deren Messung methodischen Schwierigkeiten unterliegt, da Parteiziele „argumentativ nicht eindeutig feststellbar“ sind und Wahlprogramme häufig keine eindeutige Interpretation zulassen (Preker/Haas 2012, 466).

Dennoch kann es für eine Partei lohnenswert sein, sich nicht an einer Regierung zu beteiligen, da dies häufig höhere elektorale Kosten verursacht, als die damit verbundenen „Vergünstigungen“ und Wähler oppositionelle Parteien, die die Regierungspolitik unterstützen, nicht in derselben Weise „abstrafen“ wie Regierungsparteien (Strøm 1986, 588 f.). Dabei kann eine Partei politische Entscheidungen beeinflussen und wird damit ihrer policy-seeking-Funktion gerecht, ohne die „Kosten“ des Regierens zahlen zu müssen (Strohmeier 2009, 278). Daher gilt: „Was die Regierung tut, wird von der Öffentlichkeit darum auch den sie tragenden Parteien beziehungsweise Fraktionen (...) zugerechnet“ (Patzelt 1998, 325), ohne dass die Opposition in Mitverantwortung gezogen würde. Der Verzicht einer Partei auf eine Regierungsbeteiligung wird damit als rationales Kalkül beschrieben (Kropp 1997, 379). Die Opposition kann wahlweise die Rolle als „Nicht-Regierung und Nicht-Opposition“ spielen und ihre Entscheidungen mit denen der Regierung koordinieren, „ohne dafür direkt in die Verantwortung genommen werden zu können“ (Thomas 2007, 112 f.). Die „Freiheit der Unverantwortlichkeit“ zeigt sich auch in der Flexibilität, einzelne Maßnahmen der Regierung mitzutragen und ggf. ihren Bestand zu sichern, zugleich aber eine intensive parlamentarische Kontrolle ihrer Tätigkeit vorzunehmen und „alternative Mehrheiten“ einzugehen (Bolleyer 2001, 1533 f.). Insofern kann eine formelle Regierungsbeteiligung erhebliche Stimmverluste bedeuten, wengleich eine „Abstrafung“ einer Regierungspartei häufig Zugewinne des Koalitionspartners mit sich bringt und die Regierung insgesamt nicht geschwächt aus darauffolgenden Wahlen hervorgehen muss (Müller/Strøm 2003, 588 ff.). Insgesamt lassen zunehmende Einflussmöglichkeiten der Opposition auf den Policy-Output und erwartete Stimmenverluste bei einer

Regierungsbeteiligung die Häufigkeit von Minderheitsregierungen steigen (Strøm 1990, 68 ff.).

Die Möglichkeiten der Regierung, Ämter in Ministerien mit eigenen Anhängern zu besetzen, begünstigt die Office-Orientierung von Parteien, so dass Minderheitsregierungen bei nur „schwach“ besetzten Ministerien und geringer Personalfuktuation wahrscheinlicher sind (Döring 2005, 138). Etwa in Schweden ist die Verteilung der Kabinettsposten von geringerer Relevanz als in anderen Ländern, weil einzelne Minister ihre jeweilige Behörde nur indirekt kontrollieren, und die von den Ministerien unabhängigen „Agencies“ über eine deutlich höhere Zahl an Mitarbeitern verfügen. Die in der skandinavischen Konsensdemokratie unhierarchische Machtteilung zwischen Regierung und Opposition, wodurch die dortigen Parteien primär an der Durchsetzung ihrer Policy-Präferenzen interessiert sind, gilt für das dortige System als maßgeblichster Indikator für die Bildung von Minderheitsregierungen (Lewin 1998, 203; Strøm 1986, 583).¹⁰⁹

4.6.3. Regieren ohne Mehrheit: Kooperationsbereitschaft der Opposition als Ausgangsbedingung

„Minderheitsregierungen (...) sind im politischen Tagesgeschäft anstrengender und komplizierter. (...) [Es] entsteht eine Verhandlungskaskade, in der auf die erste Verhandlungsrunde zwischen den Regierungspartnern eine zweite mit Teilen der Opposition folgt“ (Stephan Klecha 2012).

Das Muster, nach dem sich die Opposition verhält, ist von den jeweils obwaltenden verfassungsrechtlichen, politischen, sozialen und ökonomischen Bedingungen innerhalb eines Gemeinwesens abhängig (Schneider 1974, 90). Die Motivation für eine kooperative Oppositionsstrategie kann sich entwickeln, wenn ein Gesetzesvorhaben ohnehin kaum kontrovers war oder „Kompensationsgeschäfte“ bzw. inhaltliche Kompromisse zwischen den Fraktionen erfolgen (von Beyme 1997, 264). Eine Minderheitsregierung lebt „von einer politischen Kultur

¹⁰⁹ In solchen „frozen party systems“ wie in Schweden und Polen, wo mehrere Parteien zwei gegensätzliche Blöcke bilden, werden bestimmte Gruppierungen als grundsätzlich nicht koalitionsfähig angesehen („anti-system parties“) (Pehle 2002, 199; Strohmeier 2009, 263 f.). Diese unterstützen dennoch häufig Vorhaben der jeweiligen Regierung, unterwerfen sich aber nicht den Zwängen einer formalen Koalition (vgl. Strøm/Budge/Laver 1994, 317; Jahn 2002, 239 f.; Taylor/Herman 1971, 33).

der Gleichwertigkeit von Parlaments- und Regierungsarbeit (...) auf gleicher Augenhöhe“, wofür es notwendig ist, dass sich die Arbeit der Opposition nicht als Fundamentalopposition versteht (Spoorendonk 2005). Eine „Opposition um der Opposition willen“ ist nach Klaus von Dohnanyi gar eine „Ersünde der parlamentarischen Kampfführung“, die lediglich über „Taktik auf dem Wege zur Macht“ gelangen will (von Dohnanyi 1961, 450). Nach Billing wird sie in diesem Fall der Forderung nach aufbauender und positiver Kritik nicht gerecht (Billing zitiert nach: Schneider 1974, 106), da sie eben „nicht nur der Reduktion, sondern auch der Produktion von Komplexität“ (Luhmann 1969) dient. Eine Oppositionspartei, die konsequent die Kooperation mit einer Minderheitsregierung verweigert, läuft nicht nur Gefahr, sich ihrer Einflusschancen zu berauben, sondern zugleich zu einer verbesserten Verhandlungsposition der anderen Oppositionsparteien im Hinblick auf die Regierungspolitik beitragen (Renzsch/Schieren 1997, 400). Zudem führt dies zu einem „rigiden Dualismus Regierung/ Regierungsfaktionen versus Opposition“, während eine kooperative Opposition durchaus „variable Mehrheiten“ zulässt (Bolleyer 2001, 1537). Eine „konstruktive“ Opposition hat es sich zum Ziel gesetzt, unter dem Gesichtspunkt einer „Solidarität aller Demokraten“ mit der Regierung zusammenzuarbeiten und die eigenen Ziele schon vor einer etwaigen Regierungsübernahme zu verwirklichen (Kralewski zitiert nach: Schneider 1974, 108). Dadurch kann eine „winner-take-all-Situation“ entstehen, indem alle Teile des Parlaments in die Entscheidung eingebunden sind, anstatt „der Mehrheit alles zu geben und der Minderheit nichts“ (Ganghof 2005, 746). Überdies gelangen Oppositionsparteien bei einem hohen Maß an Fragmentierung der Opposition schwieriger zu kooperativen Strategien gleich welchen Gegenstands, was letztlich der jeweiligen Regierung zugute kommt: „the more ‚split‘ the opposition ... the more stable the government“ (Taylor/Herman 1971, 35). Für die Parteien ist somit ein Überdenken bisheriger Lagerbildungen erforderlich, um langfristige Machtoptionen und „politische Kampfrhetorik“ zugunsten kurzfristiger Sachbündnisse hintanzustellen (Grunden 2011b, 9).

Überdies gibt es zahlreiche Gesetze, „denen sich erfahrungsgemäß keine Opposition entziehen kann“, wozu etwa Senkungen der Lohn- und Umsatzsteuern zählen (Herzog 2008a, 24). Zudem kann sich eine „permanente“ Minderheit durch eine enge ideologische Bindung an bestimmte gesellschaftliche Schichten oder Interessenlagen zu einer optimalen Durchsetzung ihrer Anliegen durch taktische Kooperation bzw. Bündnisse verpflichtet sehen und stellt eine Erhöhung ihres Stimmenanteils oder gar eine Regierungsbeteiligung hintan (Schneider 1974, 96). Die von Gerhard Lehbruch vorgenommene Unterscheidung in Sachpolitik und Parteipolitik, wobei eine Zustimmung eines Gesetzes auf sachpolitische Erwägungen zurückzuführen sei, während die Ablehnung durch parteipolitische Gründe zustande komme, er-

scheint aus der Sicht von Sven Thomas kaum nachvollziehbar. Denn genauso besteht die Möglichkeit, dass eine Zustimmung aufgrund einer Überschneidung mit der Programmatik der jeweiligen Partei erfolgt und eine Ablehnung auf sachlichen Erwägungen beruhen kann (Thomas 2005, 36) (siehe zur Gegenüberstellung der Kooperationsbereitschaft der Opposition Abbildung 3).

Abbildung 3: Typologie der Exekutiv-Legislativ-Beziehungen in demokratischen Regimen

Oppositionsmodus	Regierungsmehrheit		Regierungsminderheit	
	kompetitiv	kooperativ	kompetitiv	kooperativ
Parlamentarismus	Wettbewerbsparlamentarismus: Strukturkonforme, funktionale Beziehung	Verhandlungsparlamentarismus: Strukturkonforme, funktionale Beziehung	<i>Kompetitiver Minderheitsparlamentarismus:</i> <i>Durch Akteursdominanz nicht strukturkonforme, dysfunktionale Beziehung</i>	<i>Konsensualer Minderheitsparlamentarismus:</i> <i>Durch Akteursdominanz nicht strukturkonforme, funktionale Beziehung</i>
	Hierarchie mit starker Exekutivdominanz	Hierarchie mit Exekutivdominanz	<i>Hierarchie mit Legislativdominanz</i>	<i>Hierarchie mit Legislativdominanz</i>
	Stabilität durch Interessenkonvergenz	Stabilität durch Interessenkonvergenz	<i>Instabilität durch Interessendivergenz</i>	<i>Stabilität trotz Interessendivergenz</i>
	Konfrontation Regierungsmehrheit-Opposition	Kooperation bzw. Oppositionsintegration in Regierung oder in Gesetzgebungsmehrheiten	<i>Konfrontation Regierungsfraktion-Oppositionsmehrheit</i>	<i>Kooperation Regierungsfraktion – Oppositionsmehrheit bzw. alternative Mehrheiten</i>
	Funktionale Gewaltenteilung	Funktionale Gewaltenteilung	<i>Funktionale Gewaltenteilung</i>	<i>Institutionelle Gewaltenteilung</i>

Quelle: Ausschnitt der Tabelle von Bolleyer 2001, 1538. Nicht strukturkonforme Logiken werden kursiv abgebildet.

„Solange die Blocklogik die Sachlogik überlagert, ist die Minderheitsregierung zum Scheitern verurteilt.“
(Hubert Kleinert zitiert nach: Medick/Wittrock 2010).

Eine Tendenz zur „systematischen Opposition“ wie in Deutschland gilt es bei Minderheitsregierungen während einer Legislaturperiode so zu verändern, dass ein Parteienwettbewerb um die besten Lösungen für einzelne Sachfragen einsetzt, der zu wechselnden Mehrheiten führt (Schneider 1974, 113). Für eine handlungsfähige Minderheitsregierung ist ein „kooperativer Parlamentarismus“ notwendig, bei dem der Parteienparlamentarismus eingeschränkt und eine primär an Sachfragen orientierte parlamentarische Entscheidungsfindung möglich wird (Lehmbruch 1999 zitiert nach: Thomas 2003b, 794). Da die Wählerschaft öffentlich ausgetragenen Auseinandersetzungen eher ablehnend gegenübersteht und allzu schnell mit Führungsschwäche oder Konzeptlosigkeit der Regierung verbindet, müssen auch bei einer solchen Konstellation die Bemühungen um eine parlamentarische Mehrheit möglichst geräuschlos stattfinden (Schmidt-Jortzig 2001, 154). Bei den unter Mehrheitsregierungen üblichen Politikzyklen im Bereich der Gesetzgebungstätigkeit setzt eine Regierung zu Beginn der Legislaturperiode zahlreiche Maßnahmen um, während der „Reformeißer“ zum Ende der Legislaturperiode nachlässt. Dies liegt darin begründet, dass sich die positiven Wirkungen erst zeitver-

zögert einstellen, während das „elektorale Risiko“ unmittelbar vorhanden ist (Grunden 2006, 66). Bei von Regierungs- und Oppositionsparteien gleichermaßen getragenen Gesetzen könnte eine einseitige Abstrafung durch die Wähler ausbleiben, sofern es der Regierung gelingt, den überparteilichen Charakter der Maßnahmen zu kommunizieren.

„Je weniger die Programmatik einer Regierung dazu geeignet ist, allen gesellschaftlichen Interessen gerecht zu werden, umso größer sind die Möglichkeiten der parlamentarischen Minderheit, mit einer supplementären Programmatik diese abgeblockten Inputs aufzufangen“ (Martin Sebaldt 1992, 51).

Der Opposition fällt es häufig leichter, Themen aufzugreifen, die nicht unmittelbar auf der Agenda stehen, da diese nicht mit der täglichen Regierungsarbeit ausgelastet ist. Ihr kommt somit eine sekundäre politische Steuerungsfunktion zu, die die Steuerungsdefizite der Regierung abzufedern hilft und durch ihr Zutun den gouvernementalen Entscheidungsprozess wieder in Gang setzen kann (Sebaldt 1992, 68 ff., 332). Nicht an der Regierung beteiligte Parteien stehen unterschiedliche Methoden zur Verfügung, um parlamentsintern Einfluss auf die Regierungsmehrheit auszuüben. Argumentation und die Betonung gemeinsamer Interessen legen den kontroversen Charakter einer Auseinandersetzung ab und erleichtern es der Regierung, ohne langes Zögern auf einen Vorschlag der Opposition einzugehen. Ein Appell an die allen Parlamentariern gemeine demokratische Grundhaltung kann als Mittel genutzt werden, der eigenen Meinung besondere Geltung zu verschaffen (ebd., 60). Bei erheblich divergierenden Positionen zwischen Regierung und Opposition wird hingegen bewusst auf „Entzweiung“ und ein Drohen mit der Informierung der Öffentlichkeit gesetzt, wodurch sich die Regierung ebenso konfrontativ verhalten und die Offerte zunächst ablehnen wird. Sollte es oppositionellen Parteien allerdings gelingen, die öffentliche Meinung so zu mobilisieren, dass die ablehnende Haltung der Regierung in ein negatives Licht gerückt werden kann, steigen die Chancen einer erfolgreichen Umsetzung wiederum (ebd., 54, 333).¹¹⁰

¹¹⁰ Ob es für die Opposition von Nutzen ist, die Medien über Differenzen in einem Sachbereich zu informieren, hängt auch von dessen „Nachrichtenwert“ und Vermittelbarkeit ab. Die Information darf nach Sebaldt einen bestimmten Komplexitätsgrad nicht überschreiten, muss das Publikum persönlich berühren und für Unruhe und Spannung unter den Empfängern sorgen. Dafür ist die Wahl des richtigen Mediums von großer Bedeutung, um die jeweils gewünschten „Teilöffentlichkeiten“ zu erreichen und die (einfachen) Botschaften durch permanentes Wiederholen öffentlich zu thematisieren (Sebaldt 1992, 56 f., 334; Oberreuter 1977, 154 ff.)

Dabei kann es hilfreich sein, dass sich die Thematisierungsleistung der Opposition auf bestimmte Schwerpunkte konzentriert, indem sie zentrale Punkte herausgreift, diese gleichsam als „reale Utopien“ (Weber 1974, 28) entwickelt, die die Regierung aus partei- oder koalitionsinternen Gründen nicht aufzugreifen in der Lage ist und „in Übereinstimmung mit dem überlieferten Image der Opposition stehen“ (Kaltefleiter 1973, 7). Dies kann der Opposition die Meinungsführerschaft in zentralen Politikfeldern ermöglichen und den Wählern die Notwendigkeit eines Regierungswechsels vermitteln. Von zentraler Bedeutung für die Opposition ist dabei die Wahl des richtigen Podiums, um ihre begrenzten politischen Kräfte und materiellen Ressourcen gezielt einzusetzen. Dazu gehören Gremien, in denen sie über den größten Einfluss verfügt (z.B. durch eine Mehrheit in der Zweiten Kammer oder einen Ausschussvorsitz) oder für die jeweils anstehende Problematik – etwa als „gegenläufige“ Regierung auf Landesebene – die Entscheidungskompetenz besitzt (Sebaldt 1992, 55). Wenn eine Regierung nur eine geringe Übereinstimmung normativer Leitbilder mit Mitgliedern und Interessengruppen des sozialen Systems hat, erhöht sich die Chance der Opposition, diese Funktion aufzunehmen (vgl. Sebaldt 1992, 51). Die Bezeichnung des dänischen Folketings als „regierendes Parlament“ (Damgaard 1994b, 187) ist aufgrund der „Systemwidrigkeit“ zwar mit einem Makel behaftet, meint im Kern aber ebendiese Wiederherstellung der ursprünglichen Parlamentsfunktion, die in einer „aktiven Einflussnahme auf die Gesetzgebung“ liegt (Bolleyer 2001, 1535). Diese Balance ist dort insofern gelungen, dass eine „kooperativ eingestellte Oppositionsmehrheit (...) eine stabile Regierungspraxis“ herausgebildet hat, was der Logik „des Verhandlungspräsidentialismus weitaus näher kommt als der parlamentarischer Mehrheitskonstellationen“ (ebd., 1542).

„Auf Politikfeldern mit geringerer Priorität werden Regierungsparteien populäre Politikangebote der Konkurrenz übernehmen, um dieser Profilierungschancen zu nehmen und die Anzahl der innenpolitischen Fronten zu verringern“ (Timo Grunden 2006, 66).

Der Regierung stehen drei Möglichkeiten zur Verfügung, um auf eine Oppositionsinitiative zu reagieren: (1) Sie kann die Anregung der Minderheit offiziell anerkennen und damit zeigen, dass sie die Thematisierung der Opposition für weiterführend hält. (2) Sie versucht, die Initiative so für sich zu vereinnahmen, dass sie die Urheberschaft für sich selbst reklamiert oder (3)

sie lehnt eine Initiative völlig ab. Bei einer Annahme durch die Regierung hat die Opposition ihr inhaltliches Ziel erreicht und die Regierung zudem „genötigt“, ihren Vorschlag zu berücksichtigen. Bei einer Ablehnung kann sie entweder auf einen Regierungswechsel warten, um das Problem selbst in die Hand zu nehmen oder den Prozess erneut beginnen (Sebaldt 1992, 61 ff.). Anträge der Opposition werden häufig zunächst von der Regierung abgelehnt, um „mit gleicher oder ähnlicher Zielrichtung Jahre später von der Regierungspartei aufgegriffen und im Parlament verabschiedet“ zu werden (Rothemund 1986, 58 zitiert nach: Sebaldt 1992, 23, 210). Dabei wurde ein regierungsinterner Denkprozess in Gang gesetzt, der nach einiger Zeit zur Übernahme der oppositionellen Anregung führen kann (vgl. Sebaldt 1992, 123). Je größer die Bedeutung des behandelten Gegenstandes ist, desto geringer wird die Bereitschaft der Regierung sein, die Mitwirkung oder gar Urheberschaft der Opposition anzuerkennen (vgl. ebd., 30). Ein gutes informelles Einvernehmen zwischen Politikern von Regierung und Opposition kann die Einsicht in die Notwendigkeit des oppositionellen Anliegens weiter befördern (vgl. ebd., 109). Allerdings wird die Regierung bei einem hohen öffentlichen Interesse zu einer Ablehnung der Oppositionsinitiative tendieren, da die Urheberschaft und Thematisierungsleistung der Opposition sonst einem breiten Publikum offenbar würde (Sebaldt 1992, 59). Herbert Morrison verweist in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit, dass eine Regierung jedes Argument unabhängig davon, ob es von der Regierungs- oder der Oppositionsseite vorgetragen wird, ernsthaft prüfen sollte, um allen Vorschlägen eine gleichermaßen sachliche Würdigung zu verleihen (Morrison 1956, 126 zitiert nach: Sebaldt 1992, 24). Gerade in dem von ihm untersuchten Großbritannien nimmt nach Rudolf K. Schnabel niemand Anstoß daran, wenn ein Premierminister seine Meinung revidiert, auch wenn er sich dabei sogar dem Programm der Opposition bedienen sollte. Die Lösung anstehender Sachfragen wird dort zumeist höher gewertet als parteipolitische Machtauseinandersetzungen, was durch geringere weltanschauliche oder programmatische Unterschiede als etwa im deutschen System begünstigt wird (vgl. Schnabel 1972, 13 zitiert nach: Sebaldt 1992, 25).

Der Anteil der von der Opposition eingebrachten Gesetzesinitiativen gilt im Hinblick auf deren eigenständige Aktivität als aufschlussreich, so dass ein geringer Einfluss der Opposition auf die Gesetzgebung im „kontinentalen Parlamentarismus“ einem „Versagen des Parlaments“ (von Beyme 1999, 291) gleichkommt. Die Opposition hat in der Bundesrepublik mit ihrer Thematisierungsarbeit bisher große Erfolge erzielt. Nach einer Untersuchung von Sebaldt gehen etwa zehn Prozent des legislativen Outputs auf ihre Initiative zurück, auch wenn ihr nur vergleichsweise geringe Arbeitsressourcen zur Verfügung stehen. In der Mehrzahl der dort untersuchten Fälle reichte sogar eine einzige Initiative aus, um die Regierung und den

administrativen Apparat zum Handeln zu bewegen (Sebaldt 1992, 209 ff.). Die tatsächlich verabschiedeten Gesetze aufgrund von Initiativen der Opposition ist hingegen eher marginal (ebd., 181).

Für ein von der Parlamentsmehrheit beschlossenes Gesetz ist es allerdings erforderlich, dass im zuständigen Ministerium die Bereitschaft besteht, dieses auch umzusetzen. Anderenfalls können Reformen „durch die mangelhafte oder zögerliche exekutive Umsetzung“ scheitern oder beeinträchtigt werden (Hein 2001, 5). Daher ist die Möglichkeit der Opposition, auf Ressourcen der Ministerialbürokratie zurückgreifen zu können, durchaus vorteilhaft für deren Durchsetzungsfähigkeit (Bolleyer 2001, 1533).¹¹¹ Bei einer solchen Arbeitsteilung gilt es den Prozess der Delegation so zu organisieren, dass mögliche Agenturverluste vermieden werden (Harfst/Schnapp 2003, 6). Dies ist besonders bei Ministern nötig, die als „policy dictators in their jurisdictions“ (Heller 2001, 782) gelten, was mit einem erheblichen Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung und Initiativen von gesetzgeberischen Regelungen einhergeht. Ein überparteilicher Konsens wie in Dänemark darüber, „dass die Regierung und deren Ministerialbürokratie für die Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen zuständig sind“ (Preker/Haas 2012, 467), kann für die Durchsetzung oppositioneller Anliegen hilfreich sein.

Lange Zeiträume von der Aufgreifung einer oppositionellen Initiative bis zur Vorlage eines eigenen Gesetzentwurfes der Regierung erklären sich durch einen „bureaucratic conservatism“, „der die schöpferische und kreative Arbeit des Regierungsapparates ganz wesentlich behindert“ und geradezu innovationsfeindliche Züge trägt (Sebaldt 1992, 27, 34). Dies lässt sich auf die mangelnde strukturelle Anpassungsfähigkeit komplexer Organisationen und sich wandelnde Umweltaforderungen zurückführen und bringt mit sich, dass es für zahlreiche an das institutionelle Gefüge herangetragene Inputs keine zuständigen Ansprechpartner gibt (vgl. Sebaldt 1992, 45 f.).

„Mehrheit und Minderheit sind nur politische Kräfte innerhalb der parlamentarischen Körperschaft. Sie sind in dieser Eigenschaft rechtlich nicht formiert. Bei dem Prozeß der Willensbildung gehen sie ununterscheidbar in den einheitlichen Beschluß des Parlaments als solchen ein“ (BVerfGE 2, 162).

¹¹¹ Sebaldt weist allerdings darauf hin, dass die Opposition ebensolchen hemmenden und blockierenden Mechanismen wie die Regierung unterliegt, da ihr Funktionsapparat einem ähnlich komplexen Parteiapparat unterworfen ist, der die Aufgreifung aller von der Regierung nicht angegangenen Inputs unmöglich macht (Sebaldt 1992, 50).

Von der Öffentlichkeit werden „sowohl Reformversagen als auch Reformertolge (...) den Regierungsparteien zugeschrieben“ (Grunden 2006, 66). Bei Minderheitsregierungen lassen sich Politikerfolge im Gegensatz zu minimal winning coalitions“ nicht immer eindeutig den Regierungs- bzw. Stützfraktionen zuweisen (vgl. Schnapp 2004, 295). Dabei ist es für die Wählerschaft teilweise nicht zu erkennen, inwiefern diese an einer Entscheidung beteiligt war und kann so „nicht voll in Haftung genommen werden“, im Umkehrschluss von etwaigen Erfolgen der Entscheidung aber auch nicht profitieren, da kein klares „Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition“ existiert (vgl. Decker 2004, 7). Gusy sieht überdies durchaus eine Zuschreibung von Mehrheitsentscheidungen zum gesamten Gremium, ohne dass vom Wähler eine Unterscheidung in Zustimmende bzw. Ablehnende einer Abstimmung vorgenommen wird (Gusy 1984, 64). Zudem obliegt der Minderheitsregierung die alleinige Verantwortung für das Ergebnis der Politik, während die jeweilige „Stützfraktion“ der Regierung Misserfolge vorwerfen, Erfolge hingegen für sich verbuchen kann (vgl. Reich 2001, 30).

Wenn davon die Rede ist, dass ein Parlament ein bestimmtes Gesetz beschlossen hat, ist diese Formulierung irreführend, da die Abgeordneten, die Länderregierungen bzw. die vorherige Entscheidung der Parteien bzw. Fraktionen die wahren Entscheidungsträger sind. So entscheiden Parlamentarier „nicht im Rahmen des Organs Parlament über die Gesetzgebung, sondern im Rahmen ihrer jeweiligen Partei“ (Schuett-Wetschky 2005, 490 ff.). Damit kommen Entscheidungen nicht durch ein Gremium, sondern die darin befindlichen Entscheidungsträger zustande. So sind im parlamentarischen Alltag „Entscheidung und Beschlussfassung (...) so gut wie immer voneinander getrennt“, indem das Abstimmungsverhalten bereits vor der eigentlichen Plenardebatte besprochen wurde. Insofern weist Eberhard Schuett-Wetschky darauf hin, dass in Art. 77, 1 GG von Gesetzen die Rede ist, die im Bundestag „beschlossen“, nicht aber „entschieden“ werden (ebd., 492). Dies steht im Gegensatz zum traditionellen Repräsentationskonzept, wonach das Parlament als Ganzes agiert, wo „möglichst alle Abgeordnete als Einzelne (unabhängig von ihrer Partei) ergebnisoffen miteinander beraten und dann entscheiden“ (ebd., 499).

4.6.4. Erweiterung des Themenspektrums und Ideenreichtums durch flexible Mehrheitsfindung

„Ein entschlossenes Handeln, dem das Ringen der Meinungen vorausgegangen ist, wird mit den Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft besser fertig werden als jede Art zubetonierter Rechthaberei. In diesem Geiste und in diesem Wollen werden wir – so hoffe ich – manche Sorgen ausräumen können, die unser Volk belasten. Das beste, das ich uns wünschen kann, ist: Mögen viele Menschen mit ihren Sorgen und mit ihren Hoffnungen sich in dem wiederfinden, was wir hier im Hause beraten und beschließen werden.“ (Willy Brandt als Alterspräsident des Deutschen Bundestages am 29. März 1983 (Deutscher Bundestag 1983, 3)).

Regierungen, die über eine Mehrheit im Parlament verfügen, sind in der Regel „not as friendly to parliamentary government as minority governments“ (Russell 2008, 80). Es lässt sich konstatieren, dass Parlamente bei Mehrheitsregierungen als Stätte der seriösen Debatten ausgedient haben. Die Mehrheit der Abgeordneten sichert dem Premierminister uneingeschränkte Unterstützung zu, während die Opposition lediglich die Defizite der Regierungsseite aufzeigt und sich selbst als bessere Alternative ins Spiel bringt (ebd., 100). Somit greifen starre Regierungsmehrheiten ihnen fremde gesellschaftliche Inputs nicht auf und blocken sie vom gouvernementalen Entscheidungssystem gleichsam ab (Sebaldt 1992, 42 f.). Zwar wird dabei vernachlässigt, dass auch Mehrheitsregierungen zu „Koppelgeschäften oder Paketlösungen“ neigen, um letztlich zu einem Kompromiss und der nötigen Zustimmung zu gelangen (Klecha 2010, 51). Dennoch sind Regierungen ohne Mehrheit eher bereit, sich für eine parlamentarische Debatte zu öffnen und befördern auf diese Weise den Wert der parlamentarischen Demokratie mehr als Mehrheitskoalitionen (Russell 2008, 80 f.).

Parteien, die im Parlament Einfluss auf politische Entscheidungen von Minderheitsregierungen nehmen wollen, wird dies vor allem in „konsensdemokratisch und stark neokorporativ geprägten Systemen“ ermöglicht (Jäckle 2010, 200). Als klassisches Beispiel werden die Skandinavischen Länder herangezogen, wo „parliament plays a much more significant role in policy-making than it does in the classic Westminster model.“ Auch bilden dort Vereinbarun-

gen und Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition ein besonderes Merkmal der politischen Auseinandersetzung (Russell 2008, 93). Minderheitsregierungen werden gegenüber starren parlamentarischen Mehrheiten gar als moralisch überlegen angesehen, da „pivotal parties“ mit einer Scharnierfunktion zwischen links und rechts auch die jeweilige Opposition zur Zustimmung wichtiger Vorhaben bewegen müssen (vgl. Müller/Strøm 2003, 571; Pehle 2002, 204). Daher werden dort breite informale Kooperationen mit nicht an der Regierung beteiligten Parteien formalen Kabinettskoalitionen zumeist vorgezogen (Bergman 2003, 226 f.). In Dänemark wird hierfür das „Forlig“ als informelles Gremium genutzt, wo unter Ausschluss der Öffentlichkeit durch die Beteiligung „mindestens einer Nicht-Regierungspartei über die Annahme von einem oder mehrerer Parlamentsbeschlüsse“ beraten wird, was auf eine hohe Kooperationsbereitschaft zwischen Regierung und Opposition hindeutet (Preker/Haas 2012, 468).¹¹² Die dortige Aufwertung des Minderheitsparlamentarismus trägt dazu bei, dass jede Partei nach Wahlen Einfluss auf die Regierungspolitik nehmen kann, unabhängig ob sie selbst eine Regierungs- oder Oppositionsfraktion bildet. Dadurch wird „Wahlen etwas von der schicksalhaften ‚Richtungsentscheidung‘ genommen, die ihnen anderswo zugeschrieben wird“ (Decker 209, 440).

Ein weiterer Vorteil liegt im Policy-Output, da Minderheitsregierungen mehr erreichen als die Agenda der Regierung. Durch parlamentarische Allianzen und die Einbeziehung der Sichtweisen anderer Parteien wird häufig ein breiterer Konsens erreicht (Russell 2008, 63 f.). Dies bringt eine breitere Grundlage für einen Wertehaushalt mit sich, der sich nicht mehr auf den der politischen Machthaber der Regierungsseite beschränkt und von diesen sogar dominiert wird, sondern auch die gesellschaftlichen Inputs der Parlamentsteile berücksichtigt, die einem konkurrierenden Wertesystem entspringen (Sebaldt 1992, 42). Auch nimmt bei von „Fall zu Fall“-Koalitionen der Einfluss der Fraktionen und Abgeordneten deutlich zu (Decker 2004, 8). Diese Form der Kooperation trägt teilweise Züge von präsidentiellen Systemen, wo „das Parlament durch seine unabhängige Stellung in der Lage ist, der Exekutive im Gesetzgebungsprozess auch faktisch Paroli zu bieten“ (Bolleyer 2001 zitiert nach: Decker 2004, 8). Alle Parteien haben somit stärkeren Einfluss auf eine Minderheits- als auf eine Mehrheitsregierung, was deren Interesse, ein solches Kabinett zu unterstützen, erhöht (Jahn 2003, 99).

¹¹² Rund die Hälfte aller „Forliggesetze“ wird mit blockübergreifenden Mehrheiten beschlossen (Preker/Haas 2012, 471).

„Noch unangenehmer dürfte sich bemerkbar machen, dass sich ein Minderheitskanzler für jedes Gesetz, das er für nötig hält, die erforderliche Mehrheit im Parlament zusammenbetteln muss, weil seine eigene Fraktion ja über keine ausreichende Mehrheit verfügt. Er wird die unsinnigsten Kompromisse eingehen und die sachwidrigsten Kompensationsgeschäfte machen müssen, um halbwegs über die Runden zu kommen.“ (Roman Herzog 2008b).

Eine Mehrheit muss wie es frühparlamentarischen Überlegungen entspringt „dauerhaft und kompakt“ sein, so dass es insbesondere bei instabilen Parteiensystemen nicht ausreicht, wenn „ein Ministerium mit wechselnden Mehrheiten einzelne Gesetze durchbringt“ (von Beyme 1999, 471). Eine ständig zu erneuernde, lediglich vorübergehende informelle Unterstützung lässt daher berechnete Zweifel an stets verlässlichen Mehrheitsverhältnissen aufkommen (Robertson 1985, 687). In der Tat erhöht sich beim Regieren mit wechselnden Mehrheiten der „Koordinationsbedarf im Parlament“. Daher erhält die Opposition für die Regierung einen besonderen Wert, so dass das Parlament „zu einer spannenden Börse des politischen Deals“ werden kann (Blätte 2010, 4 f.). Der „Legitimationsmodus politischer Entscheidungen“ kann zudem „argumentativer“ und „fluider“ sein als vorherige Muster. Dies macht allerdings die Erprobung einer neuen Parlamentspraxis notwendig (ebd., 5). Für eine Minderheitsregierung ergeben sich bei einer ideologisch heterogenen Opposition weitere Möglichkeiten, eine Unterstützung aus unterschiedlichen Lagern zu erlangen (Strøm 1984, 219), so dass eine einheitliche Minderheit einer „uneinheitlichen Mehrheit gegenüber dominiert“ (Fikentscher 1998a, 183).

Eine Kritik an überbordender Kompromisspolitik einer Minderheitsregierung übersieht, dass auch innerparteiliche Kompromisse notwendig sind, um zu Mehrheiten zu gelangen. Bei Mehrparteienregierungen werden diese allerdings zwischen den Parteien öffentlich ausgetragen, während bei Einparteienregierungen die Kompromissbildung innerparteilich – wenn auch nicht immer völlig lautlos – erfolgt (vgl. Schuett-Wetschky 1987, 107). Ein Wahlsystem, das ein Zweiparteiensystem begünstigt, führt nach Ansicht Winfried Hedergotts zu einer „Einparteienherrschaft“, die aufgrund der verschiedenen Flügel und Personen innerhalb der Partei nicht leichter zur Regierungsfähigkeit führen muss. Vielmehr fänden Auseinandersetzungen in diesem Fall hinter „verschlossenen Partei- und Fraktionszimmertüren“ statt, während diese in einer Koalition transparenter und unter öffentlicher Kritik stattfänden (Hedergott

1977, 5087 f.). Auch können bei „Alleinregierungen“ finanzielle Forderungen aus den eigenen Reihen nicht mit dem Verweis auf den Koalitionspartner zurückgewiesen und so einzelne Wahlkampfversprechungen relativiert werden (vgl. Bull 1999, 173). Dennoch ist die Machtstruktur nach Bull bei einer Einparteiregierung transparenter, zumal die Arbeitsprozesse „einfacher [sind] als die von Koalitionsregierungen“ und deren Binnenrelationen „einer Koalition jedenfalls insofern [ähneln], als typische Interessenkonflikte sich in Gruppierungen niederschlagen“ (Bull 1999, 179). Es besteht zwar die Gefahr, dass das Parlament nur noch als „Umsetzungsorgan“ der Regierung fungiert, wenngleich ebenso das Risiko nicht von der Hand zu weisen ist, „dass die Regierung bei einer absoluten Mehrheit zum Umsetzungsorgan der Mehrheitsfraktion wird.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 11).

„Die politische Mitte bestimmt sich nicht durch Einkommens- und Berufsgruppen und auch nicht durch bestimmte politische Einstellungen, denen man sich anzupassen hat. Die politische Mitte Willy Brandts war etwas ganz anderes. Sie war kein fester Ort, sondern sie war die Deutungshoheit in der Gesellschaft.“ (Sigmar Gabriel, in *Das Erste* 2011).

Minderheitsregierungen gelten als Zeichen der Stärke der größten Parlamentsfraktion, die – sofern sie in der Mitte des politischen Spektrums angesiedelt ist („centrally-located“) – über eine gute Verhandlungsposition verfügt. Die Regierungspolitik kommt ihrem Idealpunkt („ideal policy“) sehr nahe, die die anderen Parteien auch ohne Zugeständnisse in Form von „government portfolios“ mitzutragen bereit sind (Crombez 1996, 2 ff.). Dabei wird ein Spieler in einer „winning coalition“ als dominant bezeichnet, wenn innerhalb des parlamentarischen Spektrums keine entscheidende Opposition gegen ihn gebildet werden kann und diese gar von ihm kontrolliert wird (Peleg 1981). Gerade in fragmentierten Parteiensystemen kann eine Minderheitskoalition durch eine zentrale Partei zusammengehalten werden, was bei solchen Bündnissen in Europa mehrheitlich der Fall ist (von Beyme 1999, 477).¹¹³ Bei „mittigen“ Politikpräferenzen kann der Anreiz für die Bildung einer Minderheitsregierung erhöht werden (Döring 2005, 137). Der „median legislator“, eine Partei, der gleich viele Abgeordnete

¹¹³ Nach Jäckles Befund hat eine Regierungsbeteiligung einer „dem ideologischen Zentrum des parlamentarischen Parteiensystems am nächsten“ stehende Partei keine Auswirkungen auf die Beständigkeit der Regierung (Jäckle 2010, 291).

te zur Linken wie zur Rechten zur Verfügung stehen, spielt eine entscheidende Rolle bei der Bildung „lebensfähiger“ Minderheitsregierungen, selbst wenn diese nur einen einzigen Abgeordneten stellt (Laver/Schofield 1990, 111; Lewin 1998, 197; Müller/Strøm 2003, 562). Die Bildung von Minderheitsregierungen wird wahrscheinlicher, „wenn die Regierungspartei beziehungsweise -koalition in Bezug auf die wichtigsten politischen Konflikte eine mittlere (Median-)Position einnimmt“ (Ganghof et al. 2012, 888). So war etwa in Schweden – mit nur wenigen Ausnahmen – die „median legislator“-Partei immer an der Regierung beteiligt, eine Position, die lange Zeit die Sozialdemokratie inne hatte und seit 1998 von den Grünen besetzt wird (Bergman 2003, 194). In einer Studie von Müller und Strøm ist in rund 80 Prozent aller Fälle die „median party“ im Kabinett vertreten – allerdings nur selten in Minderheitsregierungen (Müller/Strøm 2003, 563). Der „effective decision point“ liegt aber nicht zwangsläufig in einer den Mehrheitsstatus innehabenden Regierung begründet (Strøm 1984, 211). Daher kann eine starke Partei – auch wenn sie dem idealen „dimension-by-dimension median“ nicht entspricht – eine durchaus stabile und im Gleichgewicht befindliche Minderheitsregierung bilden (Laver/Shepsle 1993, 445; Warwick 1999, 411).

„Even with single-party governments the authority of the Prime Minister fluctuates enormously with the personality and with circumstances“ (David Butler 1986, 117).

Der Regierungschef einer Minderheitsregierung kann die Gelegenheit nutzen, sich durch einen präsidentiellen Führungsstil parteipolitischen Auseinandersetzungen weitgehend zu entziehen und das Parlament lediglich aufzufordern, als „gute Demokraten“ zu einer Lösung zu kommen. Dabei verliert der politische Prozess den Charakter einer „Top-Down-Struktur“, der maßgeblich von der Regierung vorgegeben wird, zugunsten gleichberechtigter Verhandlungen zwischen Regierung, Regierungs- und Oppositionsfraktionen (Klecha 2012). Die Hervorhebung des eigenen Führungsanspruchs etwa durch Machtworte würde Machtverhältnisse suggerieren, die unter einer Minderheitsregierung womöglich gar nicht vorhanden sind (vgl. Gast 2009, 31). Zudem kann durch hierarchische Drohungen allenfalls ein kurzfristiger Erfolg erzielt werden, der keine langfristige Gefolgschaft ersetzen kann, da sich diese „aus innerer, freiwilliger Zustimmung ergibt“ (Gast 2009, 31). Es gilt daher für den Regierungschef, neue Formen des „kommunikativen Überzeugens“ zu finden, die zur jeweiligen Konstellation und

Situation passen, so dass ein kooperatives Verhältnis auf Augenhöhe der beteiligten Personen und Institutionen entsteht (ebd., 32).

4.6.5. Die Macht über Abstimmungsregeln – Geschäftsordnungsvorgaben mit Verzögerungspotential

Herbert Döring unterscheidet drei Typen der Agenda-Setzung, derer sich eine Regierung bedienen kann. Dazu zählen die Themen-, Abstimmungs- und Zeitplanagenda (Döring 2005, 109 ff.): (1) Die Themenagenda bezieht sich auf die Beeinflussung des öffentlichen Diskurses in den Medien. (2) Über eine Definition der Abstimmungsagenda kann eine Regierung das Politikergebnis in eine bestimmte Richtung steuern. Hierzu gehören im positiven Sinne die Definition über Abstimmungsinhalte („proposal power“), wie die Kopplung einer Sachfrage mit der Vertrauensfrage und das Regierungsprivileg des „letzten Angebots“, bei dem eine Vorlage nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden kann („closed rule“). Im negativen Sinne liegt die Macht darin, einen Gegenstand erst gar nicht zur Entscheidung auf die Tagesordnung zu setzen („gatekeeping power“). (3) Über die Zeitplanagenda kann eine Regierung die Tagesordnung festlegen. Dazu gehören etwa die „parlamentarische Guillotine“ in Großbritannien, wo die Regierung einen Termin beschließen kann, an dem definitiv über ein Gesetz abgestimmt wird. Bei Debatten ist für wichtige Themen eine frühzeitige Behandlung auf der Tagesordnung angeraten, da in diesem Fall das Interesse der Öffentlichkeit und die Berichterstattung am größten ist (vgl. Fischer 1987b, 100). Eine „zeitraubende Obstruktionsmacht“ kann im Interesse der Opposition liegen und Abstimmungen in die Länge ziehen (von Beyme 1999, 249).¹¹⁴

In Deutschland müssen im Gesetzgebungsprozess nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages starre Fristen eingehalten werden. So können die Beratungen der Vorlagen „frühestens am dritten Tage nach Verteilung der Drucksachen“ (§ 78, 5 GOBT) beginnen, die zweite Beratung „am zweiten Tag nach Verteilung der Beschlußempfehlung und des Ausschlußberichts“. Diese kann nur vorgezogen werden, wenn dies zwei Drittel der anwesenden Abgeordneten beschließen (§ 81, 1 GOBT). Die dafür in der Regel erforderliche Zustimmung der Opposition könnte nur im Rahmen des Gesetzgebungsnotstandes gemäß Art. 81 GG um-

¹¹⁴ Einer „parlamentarischen Ausbrems-Taktik“ bediente sich etwa NPD in der konstituierenden Sitzung des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern im Jahre 2006, als sie 17 kurzfristige Änderungsanträge zum Entwurf einer neuen Geschäftsordnung stellte und namentliche Abstimmungen für Anträge oder getrennte Wahlgänge für die Wahl der Vizepräsidenten forderte. Eine Verzögerung um mehrere Stunden konnte die geplanten parlamentarischen Abläufe zwar stören, nicht aber lahmlegen (Wittrock 2006).

gangen werden.¹¹⁵ Innerhalb der EU ergeben sich erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Agenda-Setzer-Macht der Regierung (Döring 2005, 115). Ein hoher Einfluss auf die Agenda-Setzung durch die Regierung ist tendenziell mit einem höheren Anteil „kompakter“ Gesetzesvorlagen verbunden (ebd., 125). Das Privileg des „letzten Änderungsantrages“ der Regierung existiert besonders häufig in Ländern, in denen diese nur geringe Kontrollmöglichkeiten über die Zeitplangenda hat – und umgekehrt. Dabei dient die Abstimmungsmacht der Eindämmung eines regierungsinternen Dissenses, während die Zeitplanmacht „zeitlichen Obstruktionstaktiken der Opposition entgegenwirken“ kann (Manow/Burkhart 2008, 53 f.). Beim französischen Guillotine-Debattenschluss gilt eine Policy als angenommen, wenn innerhalb einer festgesetzten Frist kein Misstrauensantrag gegen die Regierung gestellt wird bzw. dieser keine Mehrheit in der Nationalversammlung findet (von Beyme 1999, 295). Das französische „vote bloqué“ bringt hingegen zwar keine Zeitersparnis mit, erleichtert der Regierung aber die Durchsetzung ihres Entwurfs, da nur noch über den von ihr ausgehenden Antrag und die von ihr angenommenen Änderungsanträge abgestimmt wird. Es gilt daher als das effektivste Instrument einer Regierung zur Durchsetzung ihres Vorhabens (Heller 2001, 784). Dieses Gebot des „letzten Angebots“ kommt besonders häufig in Ländern vor, in denen die Regierung nur eine geringe Kontrolle über den Zeitplan hat. Ein Anreiz für Regierungen liegt darin, bei konflikträchtigen Gesetzen „wegen des medienpräsentablen und wählerwirksamen Effekts (...) verstärkt zur Ausarbeitung umstrittener Gesetze zu neigen“ (Döring 2005, 122). Die Opposition kann hingegen in Finnland erheblichen Einfluss auf die Zeitplanagenda ausüben, da ein Drittel der Abgeordneten Gesetzesbeschlüsse in die nächste Legislaturperiode verschieben kann (Müller 2005, 92). Nach Tsebelis wird die Bildung von Einparteien-Minderheitsregierungen begünstigt, wenn die Regierung „bei mittlerer Lage der Politikpräferenzen der regierungsfähigen Parteien“ über das Privileg des „letzten Angebots“ auf der Abstimmungsagenda verfügt (Döring 2005, 126).

¹¹⁵ Dafür muss der Gesetzentwurf von der Bundesregierung eingebracht und für dringlich erklärt worden sein. In diesem Fall kann die Fristverkürzung auch mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages („Kanzlermehrheit“) beschlossen werden (§ 81 GOBT).

4.6.6. Unabhängigkeit der Abgeordneten und Flexibilität bei Abstimmungen zum Erreichen neuer Mehrheiten

„Nach der ‚populären Abgeordnetentheorie‘ kommen mit einem freien Mandat ausgestattete Volksvertreter im Parlament zusammen, um sich in Rede und Gegenrede eine Meinung zu bilden und anschließend abzustimmen. Folglich sind fallweise wechselnde, auf keinen Fall aber fraktionsarithmetisch klar berechenbare Mehrheiten zu erwarten. Eben sie gibt es aber in der politischen Praxis.“ (Werner J. Patzelt 1998, 346).

Die Fraktionsdisziplin und ein damit verbundener „majoritarian imperative“ ist für eine Regierung notwendig, um zu sicheren Gesetzgebungsmehrheiten zu gelangen (Cheibub 2002, 292). Die nach einer internen Abstimmung getroffene Entscheidung soll im Regelfall die Akzeptanz der Minderheit mit sich bringen und für ein einheitliches Verhalten im Plenum sorgen. Ein Interessenausgleich zwischen den „Lagern“ gelingt dabei nicht in jedem Einzelfall, sondern durch die Einbeziehung mehrerer Entscheidungsvorlagen (Patzelt 1998, 327). Daher sind Bestrebungen nach einer stärkeren Stellung der Abgeordneten gegenüber ihrer Fraktion durchaus nachvollziehbar, im Hinblick auf die Effizienz der Parlamente aber nicht unbedingt wünschenswert (von Beyme 1999, 251). Bei der Untersuchung des Abstimmungsverhaltens einzelner Akteure werden in politischen Systemen mit geringer Parteibindung individuelle Abgeordnete herangezogen, während bei einer hohen Parteibindung die ganze Fraktion als handelnder Akteur betrachtet wird (Bräuninger/Ganghof 2005, 155).¹¹⁶

Um ein möglichst einheitliches Agieren der jeweiligen Fraktion sicherzustellen, gilt es mitunter als notwendig, den eigenen Abgeordneten nach einer vorbereitenden intrafraktionellen Willensbildung zuzumuten, im Plenum gegen ihre eigenen Positionen zu stimmen, was von der jeweiligen Partei- und Fraktionsführung aktiv vorangetrieben werden kann (Schuett-Wetschky 2004, 23; Schuldei 1997, 145; Bräuninger/Ganghof 2005, 160). Dies geht zunächst nicht auf einen Zwang, sondern die „Funktionslogik eines Parlaments“ zurück (Patzelt 1998, 322), was sich daher auch als Fraktionssolidarität, -loyalität oder -disziplin beschreiben lässt und eine Art „Mannschaftsgeist“ in den Fokus rückt (Patzelt 1998, 337 f.). Der Begriff „Frak-

¹¹⁶ So wird etwa beim US-Senat aufgrund einer geringeren Parteibindung jeder einzelne Senator als Akteur angesehen, während der deutsche Bundesrat seine Entscheidungen vorrangig entlang einer Parteilinie trifft und daher „Fraktionen“ die Analyseeinheit bilden (Bräuninger/Ganghof 2005, 155).

tionszwang“ stellt nach Patzelt eine irrtümliche Begriffsbeschreibung dar, so dass Fraktionsdisziplin der „sachlich am besten geeignete“ Begriff ist (ebd., 324, 338). Schuett-Wetschky führt dabei das Prinzip: „Freiheit in der Diskussion, Geschlossenheit in der Aktion“ im Hinblick auf einen geordneten Meinungsbildungsprozess innerhalb einer Fraktion an (Schuett-Wetschky 2004, 25 f.). Zwar ist in keiner Verfassung das einheitliche Abstimmungsverhalten einer Fraktion vorgeschrieben. Da ein uneinheitliches Bild von den Wählern aber häufig als Zerstrittenheit wahrgenommen und vom politischen Gegner genutzt wird, gilt das Erreichen einer gemeinsamen Haltung von vornherein als erstrebenswert, um „die zentralen Werte und Ziele ihrer politischen Gruppierung“ deutlich zu machen (vgl. Patzelt 1998, 325 f.). Insofern wird bereits bei Mehrheitsregierungen als „Seismograph für die Stabilität von Regierungen herangezogen“, wie viele Abgeordnete aus den „eigenen Reihen“ für die Politik der Regierung stimmen, und kann daher als „zentraler Indikator“ der Regierungsfähigkeit festgemacht werden (Klecha 2010, 32 f.). Auch für die Wählerschaft gilt die Geschlossenheit einer Partei als maßgeblicher Indikator für ihre Wahlentscheidung, die die Parteien durch „Konturen und Glaubwürdigkeit (...) durch ein einheitliches Erscheinungsbild vor und nach der Wahl“ vereinfachen können. Dies kann Abgeordnete dazu bringen, „einen Teil ihrer Entscheidungsfreiheit aufzugeben und sich den Imperativen der Fraktion zu unterwerfen“ (Saalfeld 2005, 42 ff.).

Das „open voting“, bei dem Abgeordnete nicht an Weisungen ihrer Fraktion gebunden sind und Mehrheiten zumeist überparteilich zustande kommen, ist im internationalen Vergleich unterschiedlich stark ausgeprägt (von Beyme 1983, 351). Dadurch erfährt der einzelne Abgeordnete eine Aufwertung, der keinen „fraktionsdisziplinierten Majoritätsregimen“ (Walter 2008, 243) unterworfen ist. Ein Parlament ohne Fraktionsdisziplin würde letztlich dazu führen, dass „gegensätzliche Interessen in einer Partei und gleiche Interessen in verschiedenen Parteien“ ausgeglichen würden und es zu nicht absehbaren „Zufallsmehrheiten“ kommen würde (Renzsch/Schieren 1997, 400). Eine Aufhebung der Fraktionsdisziplin bzw. eine häufigere „Freigabe“ der Abstimmungen würde zu fraktionsübergreifenden Abstimmungen führen und etwaige Blockaden durch Koalitionsvereinbarungen überwinden können.¹¹⁷ Das Prinzip demokratischer Führung beruht aber gerade auf der „ständig aktualisierbaren Zustimmung mindestens einer Mehrheit der jeweiligen Basis“ und ist daher von hierarchischer Führung zu unterscheiden (Schuett-Wetschky 2004, 29). Bei einer Minderheitsregierung mit wechselnden Mehrheiten ist letztlich nicht die „militante Fraktionsloyalität“ entscheidend, sondern „die

¹¹⁷ Der „soziale Druck“ der Parteien und Fraktionen auf die Abgeordneten ist aber auch bei einer Freigabe der Abstimmung nicht zu unterschätzen, der laut Gregor Gysi mitunter in „unzulässiger und das Grundgesetz verletzender“ Weise vonstatten geht (von Beyme 1997, 272).

Argumentationskraft des Regierungschefs“, die die Abgeordneten zur Mitarbeit einlädt (Walter 2009, 243).

In Skandinavien ist die Fraktionsdisziplin im Hinblick auf die Einheitlichkeit bei Parlamentsabstimmungen besonders hoch (Strøm 1986, 589). Auch spielt die regionale Dimension in der skandinavischen Politik eine wichtige Rolle, was sich unter anderem daran zeigt, dass die Sitzverteilung der Mitglieder des Reichstages nach Regionen und nicht nach Parteizugehörigkeiten erfolgt (vgl. Jahn 2003, 96; Ruin 1996, 75). Dies kann regionale Belange der Abgeordneten berücksichtigen und eine interfraktionelle Kooperation zwischen Regierung und Opposition erleichtern (vgl. Sebaldt 1992, 124). In Spanien übt die Parteiführung hingegen erheblichen Einfluss auf Parlamentarier aus, der sich durch eine strikte Präsenzpflcht der Abgeordneten und ein nur selten geduldetes abweichendes Stimmverhalten von der Mehrheitsmeinung der Fraktion kennzeichnet und in einer Unfähigkeit des Parlaments mündet, eine effektive Kontrolle der Exekutive darzustellen (Hopkin 2005, 387). In Osteuropa machten die enorme Zersplitterung der Parteiensysteme und die sich erst langsam einstellende Fraktionsdisziplin stabile Regierungen zu Beginn des Systemwechsels nahezu unmöglich, auch weil vor der rationalisierteren Phase die unterschiedlichen Rollen von Regierung und Opposition noch nicht eindeutig zuzuordnen waren (Matthes 1999, 274 ff.). So verlaufen in Polen auch innerhalb von politischen Lagern („bündnisinterne Polarisierung“) zum Teil alte und neue Trennlinien, die ein kohäsives Abstimmungsverhalten deutlich erschweren und durch Fraktionswechsel zahlreicher Abgeordneter politische Verantwortlichkeiten weiter verwischen lassen (vgl. Ziemer 1997, 57, 80). In Tschechien konnte eine Mitte-Rechts-Minderheitskoalition unter dem damaligen Ministerpräsidenten Václav Klaus nur bestehen, weil ihr zwei sozialdemokratische Abgeordnete – entgegen der Vorgaben der Parteiführung – von Zeit zu Zeit zu Mehrheiten im Parlament verhalfen. Als dieselben den Haushalt des Jahres 1997 trotz der Ablehnung ihrer Fraktion mit verabschiedeten, wurden sie aus der sozialdemokratischen Partei ausgeschlossen und agierten fortan als unabhängige Abgeordnete (Reich 2001, 13).

Insbesondere deutschen Abgeordneten kommt in Abgrenzung zu anderen Parteien „ein hohes Maß politischer Grundüberzeugungen mit ihren Parteikollegen“ zu (Saalfeld 2005, 46). Die deutsche Entwicklung vom liberalen Honoratiorenparlament zum arbeitsteilig organisierten „Forum“ parteigebundener Berufspolitiker hat dazu geführt, dass Abgeordnete grundsätzlich zwar immer noch Vertreter des gesamten Volkes, aber häufig bereit sind, ihr freies Mandat der Fraktionsdisziplin zu unterwerfen und damit parteipolitisch nahestehende Wählerschichten zu bedienen (Schneider 1974, 93 f.). Hierbei sind Abgeordnete von bürgerlichen Parteien generell unabhängiger von ihrer jeweiligen Parlamentsfraktion als sozialdemokrati-

sche Abgeordnete (von Beyme 1983, 348). Eine generelle Einsicht in innerfraktionelle Willensbildung und damit verbundene Spielregeln des Mehrheitsentscheids wird dennoch eher politisch rechten Wählern zugerechnet. Auch wenn rund die Hälfte der Abgeordneten des Deutschen Bundestages ein einheitliches Abstimmungsverhalten ihrer Fraktion befürwortet, wäre eine Mehrzahl der Deutschen bereit, unterschiedliche Standpunkte einzelner Abgeordneter zu akzeptieren (Patzelt 1998, 333 ff.). Auf Bundes- und Landesebene wird nach Art. 28 Abs. 1 GG keine Bildung von Fraktionen in den jeweiligen Parlamenten vorgeschrieben (vgl. Kanther 1993, 210). Nach Art. 38 GG sind Abgeordnete „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. Daher gilt es, „auf der grundgesetzlich garantierten Grundlage von Freiwilligkeit konkurrenzfähige Mannschaften zu formen“ (Patzelt 1998, 330).

Den Besonderheiten des deutschen Wahlrechts ist es geschuldet, die Unabhängigkeit der Abgeordneten in Listenkandidaten und direkt gewählte Wahlkreisabgeordnete zu unterscheiden. Letztere fühlen sich stärker ihrem Wahlkreis als der eigenen Partei verpflichtet und wollen dadurch ihre Chancen auf eine Wiederwahl als Direktkandidat sichern (Wittman 1989, 1409). Ein abweichendes Stimmverhalten könnte bei nachfolgenden Wahlen leicht in der „Bestrafung“ mit einem schlechten Listenplatz münden (Manow/Burkhart 2008, 54). Insofern sind direkt gewählte Abgeordnete tendenziell unabhängiger als über Landeslisten Gewählte, da sie sich „eine eigene Unterstützungsbasis in der Wählerschaft aufbauen“ können, für eine erneute Aufstellung aber dennoch von ihrer Partei abhängig bleiben (Müller 2005, 85).¹¹⁸ Im europäischen Vergleich können parteiinterne Vorwahlen („primaries“) die Unabhängigkeit der Abgeordneten von den Parteizentralen und die „Gängelung“ der Abgeordneten verringern (von Beyme 1999, 250).

Nach Laver und Schofield steht die Folgebereitschaft des Parlaments gegenüber der Regierung in einem engen Zusammenhang zu den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen. Dabei wird es für die Regierung umso schwieriger, zu einer verlässlichen Unterstützung ihrer Vorschläge zu gelangen, je mehr Koalitionspartner an einer Regierung beteiligt sind und je weiter sich die Mehrheitsverhältnisse von einer „minimal winning coalition“ entfernen – was sowohl für Minderheitsregierungen als auch in die andere Richtung für Große Koalitionen gilt (Laver/Schofield 1990, 150 ff.). Bei knappen Mehrheitsverhältnissen wächst „kooperierenden Fraktionsminderheiten“ oder Hinterbänklern hingegen erhebliches Drohpotential zu (Patzelt 1998, 329), weshalb das Regieren aus einer parlamentarischen Minderheit heraus sogar leicht-

¹¹⁸ So waren etwa unter den Kritikern der christlich-liberalen Regierungskoalition zur Euro-Rettung lediglich direkt gewählte Abgeordnete wie Wolfgang Bosbach von der Unionsfraktion.

ter sein kann, als bei einer knappen „eigenen“ Mehrheit, wo Hinterbänkler die Vorhaben der Regierung durch abweichendes Stimmverhalten ernsthaft gefährden können (Herzog 2008a, 24). Es ist allgemein unbestritten, dass die Rolle des einzelnen Parlamentariers bei unklaren Mehrheitsverhältnissen deutlich gestärkt wird (Kraft 2010c, 11). Dennoch muss unabhängig von der parlamentarischen Basis der Regierung für jedes Gesetzgebungsvorhaben eine „working majority“ hergestellt werden, die mitunter auch eine übergroße Anzahl von Abgeordneten einbezieht, um durch eine Art Sicherheitspolster Abstimmungsniederlagen vorzubeugen (Müller 2004, 271).¹¹⁹ Sie muss nach Meitmann „groß genug sein, um (...) einen stetigen, planvollen und wirksamen Gebrauch dieser Mehrheit zu ermöglichen“ (Meitmann 1992, 40).

Hierbei führt eine große Mehrheit nicht automatisch zu stabilen Verhältnissen, da sich Kabinette mit breiten Mehrheiten zumeist eher rebellischen Abgeordneten gegenübersehen (Fikentscher 1998a, 183; Crowe 1980 zitiert nach: Lijphart 1999, 136). Bei Großen Koalitionen sinkt etwa der Einfluss einzelner rebellischer Abgeordneter und Gruppen, so dass sich deren „Verhinderungspotential angesichts der breiten Mehrheit vermindert“. Dies führt in Deutschland etwa dazu, dass die Abstimmungskohäsion bei Großen Koalitionen deutlich abnimmt und die Kanzler bei ihrer geheimen Wahl weniger Stimmen erhalten, als es der Zahl der Abgeordneten der Regierungsfaktionen entspricht (Gast/Kranenpohl 2008, 18 f.). Dass sich die Funktionsweise von Großen Koalitionen in Deutschland dennoch nur unerheblich von Minimal Winning Coalitions unterscheidet (ebd., 23), kann dadurch erklärt werden, dass die breite Mehrheit durch eine größere Zahl rebellischer Abgeordneter in der Praxis zusammenschmilzt und letztlich die selben Mechanismen wie Einzelgespräche und Koalitionsausschüsse zur Organisation von Mehrheiten eingesetzt werden müssen (vgl. Schuett-Wetschky 1987, 103).¹²⁰

Eine nur aus einer Partei bestehende Regierungsmehrheit kann ebenso nicht so „festgeschlossen“ sein wie es zunächst den Anschein erweckt, da jede Partei die einzelnen in ihr vorhandenen Interessengruppen durch interne Abstimmungsverfahren integrieren muss (vgl. Sebaldt 1992, 26 f.). So führen Einparteieregierungen zu stärkeren innerparteilichen „Flügelbildungen“, während sich die Fraktionsdisziplin in Koalitionsregierungen tendenziell erhöht (Bull 1999, 176). Dieser Befund wird von Saalfeld bestätigt, so dass innerparteilicher Wettbewerb eher zu einer „Verringerung der Geschlossenheit von Fraktionen“ beiträgt, während derselbe zwischen Parteien für eine höhere Disziplin sorgt (Saalfeld 2005, 47). Ein hohes

¹¹⁹ Abstimmungsniederlagen sind meist auf eine mangelnde Kommunikation zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit zurückzuführen (vgl. Klecha 2010, 33).

¹²⁰ Dennoch war etwa die Große Koalition in der Bundesrepublik von 1966-69 mit der Verkümmern der parlamentarischen Auseinandersetzung verbunden, während der politische Disput „auf die Straße“ verlagert wurde (Schuett-Wetschky 1987, 103).

Maß an Kompromissbereitschaft der Abgeordneten ist allerdings nicht ausschließlich an die Fragmentierung des Parteiensystems gebunden, sondern auch in Parlamenten mit nur wenigen Fraktionen möglich (vgl. Schuett-Wetschky 1987, 103). Gleichwohl sinkt in parlamentarischen Systemen mit einer steigenden Anzahl an Parteien traditionell die Abstimmungsdisziplin (Döring 2005, 130).

Die für Mehrheitsregierungen geltende Grundvoraussetzung, die „Folgebereitschaft der Regierungsfractionen ständig zu sichern, (...) um ihre Politikentwürfe letztlich in Gesetze umsetzen“ (Schwarzmeier 2004, 60) zu können, muss bei Minderheitskabinetten einer differenzierten Betrachtung unterzogen werden. Für eine Minderheitsregierung ist ein „hohes Maß an programmatischer Konvergenz“ des „Regierungslagers“ notwendig, um nach koalitionsinternen Verhandlungen einheitlich in die parlamentarische Auseinandersetzung zu gehen (vgl. Grunden 2011b, 4). Es kann daher unangemessen sein, einer Minderheitsregierung aufgrund einer fehlenden Parlamentsmehrheit per se eine verminderte Handlungsfähigkeit zu unterstellen, weil ein stabiler Entscheidungskörper bei hoher Disziplin aller Beteiligten eine sicherere „Mehrheitskonstellation“ darstellen kann, als eine Mehrheitsregierung mit fehlender Disziplin. Die Verlässlichkeit der Abgeordneten und deren Einbindung in Entscheidungsprozesse ist daher von höherer Bedeutung als die jeweilige Regierungsform.

4.6.7. Abschaffung des Abgeordneten-Pairings zur Gewährung von Zufallsmehrheiten

Um den einzelnen Abgeordneten die über die bloße Teilnahme an Parlamentsabstimmungen hinausgehende Tätigkeit zu erleichtern, wird in zahlreichen Parlamenten das sogenannte „pairing“ bzw. „koordinierte Abwesenheit“ praktiziert, bei dem so viele Abgeordnete der Opposition einer Abstimmung fernbleiben, wie von der Regierung aufgrund anderweitiger Verpflichtungen oder aus gesundheitlichen Gründen nicht anwesend sein können. Dies soll die tatsächlichen Mehrheitsverhältnisse auch im politischen Alltag aufrechterhalten und Zufallsergebnisse verhindern, da häufig nur ein kleiner Teil der Abgeordneten tatsächlich an Plenarsitzungen teilnimmt (Rasch 1995, 492; Schuldei 1997, 52). Es liegt dabei in der Entscheidung der Abgeordneten, auf ihre Teilnahme an Abstimmungen zu verzichten, solange deren Fernbleiben nicht die „Grenze verfassungswidriger Untätigkeit“ überschreitet (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 895). Dadurch kommt auch der Verzicht der Opposition zum Ausdruck, von einer „Zufallsmehrheit“ (Lemmer in: Pfennig/Neumann 2000, 177) Gebrauch zu machen, die etwa der Minderheitsregierung von Hannelore Kraft in Nordrhein-Westfalen zu gesetzgeberischen

Mehrheiten verholphen hatte. Im Landtag von Nordrhein-Westfalen wurde dieses Abkommen allerdings zeitweise aufgekündigt, da es sich die Regierung zum Ziel gesetzt hatte, durch die Abwesenheit von oppositionellen Abgeordneten die fehlende Stimme zur Mehrheit durch zwei Enthaltungen bzw. Abwesende zu erreichen. Laut Auskunft des SPD-Fraktionsvorsitzenden Norbert Römer war dies lediglich das „Produkt eines Missverständnisses und ist einmalig geblieben“ (Interview vom 1. August 2013 mit Norbert Römer, Vorsitzender der SPD-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen, 6). Das Interesse einer Minderheitsregierung kann darin liegen, in parlamentarischen Abstimmungen gerade nicht die durch das Wahlergebnis tatsächlich vorhandenen Mehrheitsverhältnisse herzustellen, sondern aufgrund des Fernbleibens einzelner Parlamentarier zu Abstimmungserfolgen zu gelangen. Eine Verzerrung der Machtarithmetik im Parlament wird dafür geradezu dankend in Kauf genommen.

4.6.8. Rechtsverordnungen als Ausweg fehlender Mehrheiten

„Je weniger dringende Gesetzgebungsverfahren auf den Weg gebracht werden müssen, je stärker man der Regulierungswut von Parlamenten entgegenzuwirken bereit ist, umso größer sind die Chancen einer sachgerechten Regierungsarbeit auch ohne formal abgesicherte Mehrheiten im Parlament.“ (Eberhard Diepgen 2005, 119).

Gesetze gelten als die „abschließende Form politischer Willensbildung“ (Hinkel 1999, 206). Das Parlament besitzt grundsätzlich die alleinige Rechtssetzungsbefugnis, das als einziges unmittelbar vom Volk demokratisch legitimes Organ in der Lage ist, über Fragen der gemeinschaftlichen Ordnung zu befinden (Neumann, in: Pfennig/Neumann 2000, 282; BVerfGE 33, 125). Auf der anderen Seite sind nur wenige Gesetzesvorbehalte wie das Haushaltsrecht, die Aufnahme von Krediten und die Übernahme von Bürgschaften ausdrücklich in den Verfassungen dem Parlament zugewiesen (Waack in: Caspar et al. 2006, 110). So reicht das Spektrum der Arbeitsteilung zwischen Parlament und Exekutive von Gesetzen, die vollständig aus dem parlamentarischen Kontext entspringen bis hin zu Vorlagen, die von der Exekutive erstellt wurden und ohne Änderungen die Zustimmung des Parlaments erhalten. Aber auch eine „gesetzgeberische Arbeitsteilung“, bei der das Parlament Gesetzgebungsbefugnisse an

die Exekutive delegiert, die diese etwa in Form von Verordnungen ausführt, gehören zur gesamten Bandbreite der Gesetzesproduktion (Schnapp 2004, 290 f.). Daneben können auch Verwaltungsvorschriften sachgerechte Regelungen schaffen, solange sich diese in den „Zulässigkeitsschranken“ der jeweiligen Handlungsform befinden (Hermes 2006, 1439).¹²¹

“But for the sake of our children and our future, we must do more to combat climate change. (...) I urge this Congress to get together, pursue a bipartisan, market-based solution to climate change (...). But if Congress won’t act soon to protect future generations, I will. I will direct my Cabinet to come up with executive actions we can take, now and in the future, to reduce pollution, prepare our communities for the consequences of climate change, and speed the transition to more sustainable sources of energy.” (Barack Obama 2013).

Während Gesetze als Instrument der Legislative gelten, werden Verordnungen dem vorrangigen „Tatendrang“ der Regierung zugeschrieben (vgl. Lammert 2010, 259). Der Anteil von Gesetzen an der Gesamtmenge gesetzesartiger Regelungen eines Landes variiert innerhalb der Europäischen Union deutlich. Während dieser in Spanien nur etwa 10 Prozent der Gesamtregelungsmenge ausmacht, ist in Dänemark fast jeder Themenbereich per Gesetz geregelt (Schnapp 2004, 305).¹²² Dabei spielt – wie das obige Zitat von Barack Obama zeigt – die Entscheidung der jeweiligen Regierung eine Rolle, ob sie weiter auf Kompromisse mit dem Parlament setzt oder eigenständig Verordnungen auf den Weg bringen will. Daher lässt sich die „politische Leistung eines Parlaments besonders schlecht an seiner Gesetzgebungsfunktion ablesen“ (Patzelt 2006, 115), da im Zusammenspiel zwischen der Regierung und der Herstellung parlamentarischer Mehrheiten stets der Ausweg über Verordnungen gesucht werden kann. Der geringere Grad „parteipolitischer Durchdringung“ der Landespolitik und Unterschiede beim Aufgabenzuschnitt lassen deutliche Unterschiede zwischen Bundes- und Landesebene erkennen (Decker 2004, 4). In den deutschen Bundesländern stehen Verwaltungsaufgaben im Vordergrund, wo ein parteiübergreifender Konsens eher möglich erscheint als

¹²¹ Der politischen Ausrichtung der Verwaltung, die durch die Regierung maßgeblich mitbestimmt werden kann, erwächst zudem ein „erheblicher Gestaltungsspielraum“ (Klecha 2010, 38).

¹²² In Spanien kann die Regierung durch Gesetz sogar ermächtigt werden, Rechtsakte mit Gesetzeskraft zu erlassen (Härtel 2006, 241).

auf Bundesebene, wo der Gesetzesanteil deutlich höher liegt (siehe Decker 2009, 450). Dies liegt insbesondere in der „Verwaltungslastigkeit“ der Aufgaben begründet, die einen eher konsensualen Politikstil befördern – im Gegensatz zur stärkeren Polarisierung auf Bundesebene (vgl. Decker 2004, 7 f.).

Neben dem Rechtssetzungsmonopol der Landtage gilt der Erlass von Rechtsverordnungen als Rechtssetzung, der eine „gleichrangige Rechtsquelle mit gleicher Legitimation“ darstellt (Sauthoff in: Litten/Wallerath 2007, 365; Waack in: Caspar et al. 2006, 110). Die Möglichkeit zum Erlass von Rechtsverordnungen gilt allerdings nur zur Ausführung von bestehenden Gesetzen und ermächtigt die meisten Landesregierungen nur für Verordnungen über bestimmte Gegenstände als „gesetzesvertretende Normen“ (Hinkel 1999, 209). Da Rechtsverordnungen nicht das „ordentliche parlamentarische Gesetzgebungsverfahren“ durchlaufen, müssen diese immer auf einer gesetzlichen Ermächtigung beruhen (Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 305). Dadurch wird sichergestellt, dass jede Verordnung nicht auf einer „originären Rechtsetzungskompetenz der Exekutive“ beruht, sondern lediglich durch eine Übertragung der parlamentarischen Befugnis auf der Gesetzgebung fußt (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 960). Das Parlament kann sogar eine der Exekutive überlassene Materie wieder an sich ziehen und nachträglich durch Gesetz regeln (Sauthoff in: Litten/Wallerath 2007, 367). Einer Minderheitsregierung kommt hierbei der Vorteil zu, dass sich die in der Minderheit befindliche Opposition gemeinsam auf eine Änderung der für die Rechtsverordnung maßgeblichen Gesetzesgrundlage einigen müsste.

Die Einschränkungen für eine umfassende Verordnungspraxis ergeben sich „als Antwort des Verfassungsgebers auf die ausufernde Praxis exekutiver Rechtsetzung in der Weimarer Republik“. Dennoch wurde die Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen auf die Exekutive für eine Entlastung des Parlaments von „technischen Details und ephemeren Regelungen mit geringem politischen Entscheidungsgehalt“ als notwendig angesehen. Einseitige Verschiebungen zugunsten der Exekutive sollten aber durch „verfassungsrechtliche Sicherungen“ vermieden werden (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 959). Deren Ausfertigung erfolgt im Regelfall durch die erlassende Stelle (Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 305). Allerdings warnt das Bundesverfassungsgericht vor der Gefahr einer zu weitgehenden Vergesetzlichung (BVerfGE 47, 46 ,79), so dass die Entscheidung, welcher Bereich nach der von ihm entwickelten Wesentlichkeitstheorie (BVerfGE 34, 192 f.; BVerfGE 40, 248 ff.) in die Befugnisse des Gesetzgebers fällt, nicht eindeutig beantwortet werden kann (Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 283). Die Kompetenz der Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen soll sich entsprechend des Wesentlichkeitsgedankens daran orientieren, „ob das parlamentari-

sche oder das exekutive Rechtssetzungsverfahren für die jeweilige (Teil-)Regelung angemessener ist (Sauthoff in: Litten/Wallerath 2007, 365). In jedem Streitfall ist daher ein „Delegationsverbot für das Wesentliche“ zu beachten, was einem „Entscheidungsmonopol des Gesetzgebers“ entspricht (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 960). Dieses besagt, dass die Regelung „aller grundsätzlichen Fragen, die den Bürger unmittelbar betreffen, durch Gesetz erfolgen müsse“, wodurch ein Gesetzesvorbehalt begründet wird (Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 306). Dies soll garantieren, dass der Gesetzgeber mittels „vorprägender Regelungsentscheidungen“ alle „wesentlichen Entscheidungen“ selbst treffen kann (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 960).

Auf Landesebene müssen in der Regel Inhalt, Zweck und Ausmaß, sowie die Rechtsgrundlage in der von der Regierung erlassenen Rechtsverordnung angegeben werden.¹²³ Dieser Bezug muss umso größer ausfallen, je (grundrechts-)wesentlicher die Materie ist und soll sicherstellen, dass vom Gesetzgeber keine „pauschalen oder globalen Ermächtigungen“ erteilt werden können (Nolte in: Caspar et al. 2006, 356; BVerfGE 58, 274 (307)). Die Bezeichnung der „delegierten Gesetzgebung“ gilt allerdings als irreführend, da sich die Verantwortung „von parlamentarischen Führern zu Chefs von Exekutivämtern“ (von Beyme 1999, 285) verlagert und somit eine Art Gewaltenverschiebung geschieht. Zudem kann der jeweils eingeräumte Spielraum unterschiedlich weit gefasst sein (Klecha 2010, 38). So werden Verordnungen etwa in Frankreich als „gleichwertige Rechtsquellen“ („lois d’habilitation“) bezeichnet, die dortige „Verordnungspraxis (...) [dennoch] vielfach am Rande des für ein parlamentarisches System erträglichen empfunden“ (ebd., 286). Daher ist in einzelnen Bundesländern zusätzlich geregelt, dass Vorschriften der Staatsgewalt, die allgemein verbindlich sind bzw. Rechte oder Pflichten begründen, ändern oder aufheben, unbedingt der Gesetzesform bedürfen (Art. 58 BWVerf; Art. 70 BayVerf; Art. 59, 1 BerlVerf; Art. 41 NdsVerf). Dadurch sollte der Gesetzesvorbehalt auf Landesebene ausgedehnt werden, was im Widerspruch zur Möglichkeit des Erlasses von Rechtsverordnungen steht (Ipsen 2011, 277). Zudem wird durch diese Bestimmung der Parlamentsvorbehalt durch die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte „Wesentlichkeitstheorie“ nicht gestärkt, sondern verliert sich in einem „schmalen“ Anwendungsbereich, der zudem zu Missverständnissen führt und kaum den Einfluss des Parlaments zu erhöhen vermag (ebd., 278 f.).

¹²³ Art. 61, 1 BWVerf; Art. 64, 1 BerlVerf; Art. 80 BrandVerf; Art. 53,1-2 HambVerf; Art. 57, 1 MVVerf; Art. 41 NdsVerf.; Art. 70 NRWVerf; Art. 110, 1 RhPfVerf; Art. 104, 1 SaarlVerf; Art. 75, 1 Sächs.Verf; Art. 79, 1 Verf.SA; Art. 38, 1 SchlHVerf; Art. 84, 1 Thür.LV.

„Wer das Gesetz erläßt, weiß besser als irgendeiner, wie es vollzogen und ausgelegt werden soll. Demnach wäre die beste Verfassung diejenige, bei der die vollziehende Gewalt mit der gesetzgebenden vereinigt ist. Aber gerade dieser Umstand macht eine Regierung in gewisser Hinsicht unzureichend, weil die Dinge, die auseinander zu halten sind, nicht auseinander gehalten werden (...).“ (J.-J. Rousseau 1948, 124).

Auch wenn in vielen Systemen keine „direkte“ Verantwortlichkeit der Verwaltung angenommen wird, erfolgt diese in jeder parlamentarischen Demokratie zumindest „indirekt“ über den jeweils zuständigen Minister (von Beyme 1999, 272). Dies kann den „mangelnden Zugriff“ einer Minderheitskonstellation auf die Gesetzgebung wieder ausgleichen und häufige „Bittgänge“ zum Parlament vermeiden (Hermes 2006, 1439). Für eine Minderheitsregierung kann es hilfreich sein, den Anteil förmlicher Gesetze so gering wie möglich zu halten und Verhandlungen mit dem Parlament „von Geringfügigkeiten zu entlasten“, so dass eine Regierung durchaus „einige Zeit ganz gut ohne den Gesetzgeber leben kann“ (Herzog 2008a, 23 f.). Dies betrifft in der deutschen Rechtsordnung zum Beispiel Eingriffe in Rechtspositionen der Bürger, deren Verringerung im Gegensatz zu deren Ausweitung nur in Ausnahmefällen neue Gesetze braucht, sondern Verwaltungsvorschriften zumeist ausreichen (ebd., 23). Die „Verwaltungslastigkeit“ (Decker 2004, 3) der Länder müsste sich demnach auch in der Organisation des jeweiligen Regierungssystems wiederfinden.

4.6.9. Exkurs: Die Rolle des Bundesrates im deutschen Gesetzgebungsprozess – Überlagerung des „neuen“ Dualismus durch die Parteipolitik?

Eine Regierung ist auch in Zweikammersystemen in der Regel nur auf die parlamentarische Unterstützung der ersten Kammer angewiesen (Bogdanor 1993, 373 – KS; Lijphart 1999, 205). Allerdings ist die Funktionalität einer Regierung bei einer starken zweiten Kammer eingeschränkt, da deren Steuerungsfähigkeit niedriger ist (Strohmeier 2009, 280). Für Zweikammersysteme ist politischer Wandel gemeinhin schwieriger umsetzbar, dessen Durchsetzbarkeit durch erhöhte Zustimmungserfordernisse verringert wird. Auf der anderen Seite werden Entscheidungen schwieriger umkehrbar und somit verlässlicher, zusätzliches Experten-

wissen eingebracht und die „Unterstützungsbasis erweitert“ (Bräuninger/Ganghof 2005, 154; Brusis 2008, 100). Daher ist die Frage des Mehrheitsstatus' einer Regierung nicht auf das Parlament zu beschränken, sondern insbesondere im Hinblick auf das Zustandekommen gesetzgeberischer Mehrheiten auf die häufig von der Opposition dominierte „zweite Kammer“ ein besonderes Augenmerk zu richten (vgl. Finkelburg 1982, 14 f.). Auch wenn eine Regierung im Parlament keine Mehrheit für Gesetzesvorhaben zustande bringt, ist diese Situation mit unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen zwischen beiden Kammern vergleichbar, da die Opposition ebenso in der Lage ist, Gesetze zu blockieren oder zu verzögern (vgl. Oldiges 2009, 1372).

„Ganz in der Tradition der deutschen reichsfürstlich-ständischen Beteiligung an der ‚gesamtstaatlichen‘ Politik entschied sich der Parlamentarische Rat (...) für das überkommene Bundesratsmodell anstelle eines – klar dem demokratischen Repräsentationsprinzip entsprechenden – Senatsmodells. Das machte die Landesregierungen, in Sonderheit die Ministerpräsidenten, von Anfang an zu zentralen bundespolitischen Akteuren“ (Werner J. Patzelt 2006, 125).

Die Deutschen Landesverfassungen sehen ausnahmslos Einkammerparlamente vor, seitdem in Bayern 1998 durch einen Volksentscheid auf einen Senat als Zweite Kammer verzichtet wurde.¹²⁴ Auf Bundesebene stellt der deutsche Bundesrat formal keine am Gesetzgebungsverfahren gleichberechtigt beteiligte zweite Kammer dar, sondern ein weiteres Verfassungsorgan, das neben dem Bundestag am Gesetzgebungsprozess beteiligt ist und in der Mehrzahl der Gesetze ein Vetorecht besitzt, was zu einem „divided government“ ähnlich wie in den USA führt. Zwar ist der Bundesrat kein Teil des Parlaments. Es handelt sich hierbei allerdings um eine juristische, für die vorgesehene Untersuchung nicht relevante sprachliche Differenzierung (vgl. Wagschal 2001, 870 ff.; Bräuninger/Ganghof 2005, 152; von Beyme 1997, 178). Im Bereich der Gesetzgebung sind die Erfolgsaussichten für „Regierungsmehrheiten“ auch im Bundesrat von entscheidender Bedeutung für das Zustandekommen gesetzgeberischer Mehrheiten (Hennecke 2009, 151). Bei der „Vormachtstellung“ der Bundesregierung muss daher der politisch begrenzte Handlungskorridor beachtet werden, der durch „gegnerische“ Mehr-

¹²⁴ Dessen Einfluss war ohnehin eher von symbolischer Wirkung, da Einwendungen vom Parlament mit einfacher Mehrheit überstimmt werden konnten (Flick 2008, 164 f.; Decker 2004, 4).

heitsverhältnisse im Bundesrat eingeschränkt wird (Burkhart/Manow 2006, 26). Dies bringt „Begrenzungen der Steuerungsleistungen der Bundesregierung und der Bundestagsmehrheit durch Blockademöglichkeiten des Bundesrates“ mit sich. Aufgrund der häufig divergierenden Mehrheitsverhältnisse kann der Befund Uwe Juns kaum überraschen, dass in Deutschland gemeinhin eine mangelnde Effektivität, Effizienz und Transparenz politischer Entscheidungsprozesse konstatiert wird (Jun 2010, 334 f.).

Der Bundesrat soll nach der Intention der Verfassungsgeber „möglichst kein Abbild aktueller parteipolitischer Konfliktlinien sein“, so dass sich formell keine Fraktionen herausbilden. Dadurch sollen eine höhere Objektivität und die Fokussierung auf Sachgesichtspunkte im Vordergrund stehen, so dass die jeweiligen landesspezifischen Interessen für Entscheidungen ausschlaggebend sind (Jun 2010, 341). In der politischen Praxis wird sein Handeln allerdings von parteipolitischen wie bundesstaatlichen Elementen geprägt (ebd., 342)¹²⁵, wobei sich eine „parteienorientierte Logik“ herausgebildet hat, die zu „parteipolitisch motivierten Blockadehaltungen von Bundesratsvertretern“ führen kann (Bräuninger/Ganghof 2005, 156). Im Prozess der Mehrheitsbildung wird daher zwischen einer föderalen und einer parteienorientierten Logik unterschieden (König/Bräuninger 1997, 609). Zwar sind Parteien die zentralen Akteure im Bundesrat (Patzelt 1999, 60). Zudem berücksichtigen Vertreter einer Landesregierung immer die bundespolitischen Positionen ihrer Partei (Bräuninger/Ganghof 2005, 171).¹²⁶ Aber auch „landesspezifisch politische-kulturelle wie sozioökonomische Faktoren [beeinflussen] (...) die ideologisch-programmatische Positionierung der Parteien“ (Bräuninger/Debus 2012, 176) in den Bundesländern, so dass „gleichförmige“ Mehrheiten nicht automatisch die Zustimmung der jeweiligen Länder garantieren. Dies hängt unter anderem mit den ideologischen Unterschieden zwischen Bundes- und Landesebene, sowie zwischen den einzelnen Landesverbänden zusammen (Bräuninger/Debus 2008, 321). Überdies lässt sich eine stärkere politische Autonomie der Landesparteien im Hinblick auf inhaltliche Positionierungen und Koalitionsaussagen konstatieren, wodurch es „schwieriger geworden [ist], die nationalen Wettbewerbsmuster auf Landesebene zu reproduzieren (Detterbeck/Renzsch 2008, 52). Damit wird es auch unter „gleichgerichteten“ Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat schwieriger, eine einheitliche Position einer Partei herzustellen, so dass sich „heterogene Länderinteressen“ nicht immer problemlos in eine „parteipolitische Widerstandsfront“ einfügen (Burk-

¹²⁵ Dazu gehören horizontale Konflikte zwischen Länderregierungen, sowie föderale Konflikte zwischen Bundesstaat und Gliedstaaten (vgl. Bräuninger/Ganghof 2005, 156).

¹²⁶ So wird etwa in der so genannten „Wiedervereinigungsklausel“ von CDU und CSU „(...) die wesentliche Intensivierung der Arbeit der gemeinsamen Fraktion, der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, mit den CDU/CSU-geführten Bundesländern und bei den beiden Schwesterparteien“ festgehalten (zitiert nach Kreibohm 1977, 5075).

hart/Manow 2006, 10): „Die wachsende Bedeutung der Landespolitik und der Trend zu einer stärkeren Differenzierung unter den Ländern [hat sogar in einer Weise] (...) die Parteien erreicht, die ... von einer höheren Responsivität gegenüber spezifischen Landesinteressen gekennzeichnet“ (Detterbeck/Renzsch 2008, 52) sind. Dadurch herrscht eine gewisse Unsicherheit über das Abstimmungsverhalten der gleichgerichteten Landesregierungen (Wagschal 2001, 871; Burkhart/Manow 2006, 12). Es liegt insbesondere im vorrangigen Interesse der Ministerpräsidenten, nicht als „Figuren auf dem Schachbrett der Bundesparteien“ (Abromeit 1992 64 zitiert nach: Stüwe 2008, 28) eingesetzt zu werden, sondern berechtigten Standortinteressen den Vorzug zu geben.

4.6.9.1. Bisherige Mehrheitsverhältnisse und Abstimmungsverhalten

„Man unterschätze in der politischen Diskussion nicht den gesunden Menschenverstand des Wählers – aber man überschätze auch nicht sein Interesse an politischen Details. Was wirkt und hält, ist die politische Haltung.“ (Klaus von Dohnanyi 1961, 454).

Der Bundesrat gilt je nach Mehrheitsverhältnissen als „parteipolitisches Gegengewicht zur bzw. als Unterstützer der Bundesregierung“ (Debus 2008, 58). Im Hinblick auf die Regierungschefs, denen eine zentrale Stellung im Regierungssystem der Bundesländer zukommt waren zwischen 1949 und 2000 unionsgeführte Landesregierungen in 45,6 Prozent aller Monate in der Mehrheit, während SPD-geführte Bundesländer in nur 21,4 Prozent eine Mehrheit hatten und sich in einem Drittel der Fälle ein Patt ergab (Wagschal 2001, 871).¹²⁷ Danach gab es nur in rund einem Drittel des Untersuchungszeitraumes „gleichförmige Mehrheiten“ in beiden Kammern. Nach der Kategorisierung von Lehmbruch waren die R-Länder in 32 Prozent der Zeit in der Mehrheit, während die O-Länder zu 24 Prozent in einer Mehrheitsposition waren und M-Länder zu 44 Prozent eine Mehrheit zu „sichern“ hatten (ebd., 872 f.). Die CDU/CSU hatte hierbei in rund 40 Prozent des Zeitraums eine gleichförmige Mehrheit hinter sich, die SPD lediglich nach der gewonnenen Bundestagswahl 1998 bis zur verlorenen Landtagswahl in Hessen im April 1999, was 2,8 Prozent entspricht (ebd., 873).

Daher sind „gemischte Mehrheiten“ beinahe zum Normalfall geworden (Manow/Burkhart 2008, 54). Seit 1990 ist es einer Bundesregierung nur mit kurzen Ausnahmen gelungen, eine

¹²⁷ Die sozial-liberale Bundesregierung hatte bereits bei ihrem Amtsantritt keine Mehrheit im Bundesrat, wo zunächst die „Mittelkategorie“ vorherrschte und von 1972 mit nur kurzer Unterbrechung eine oppositionelle Mehrheit bestand (Pappi/Becker/Herzog 2005, 448).

parteipolitische Mehrheit im Bundesrat zu erreichen (Zohlnhöfer 2009, 10). Die Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundesregierung und Bundesrat waren zwischen 1949 und 1969 zu meist gleichgerichtet und die Koalitionsvielfalt übersichtlicher, da es neben Alleinregierungen lediglich zu drei Koalitionsmustern (CDU/CSU-FDP, SPD-FDP und CDU/CSU-SPD) kam (Stüwe 2008, 26). Seit der Wiedervereinigung kam es auch zur Bildung von Dreierbündnissen und aufgrund vielfältigerer Koalitionsmuster zu insgesamt sieben praktizierten Varianten (Stüwe 2008, 26).¹²⁸ Die Anzahl unterschiedlicher Regierungsformate hat sich nach Decker von dreien in den siebziger Jahren auf zwölf in der Zeit von 1990-2004 erhöht, was nicht ohne Auswirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat geblieben ist (Decker 2004, 7).¹²⁹ Die „starre Unterscheidung“ in drei Ländertypen wird den größeren strategischen Optionen einer Regierung durch vielfältigere Koalitionsmuster zukünftig nicht mehr gerecht (Burkhart/Manow 2006, 20). So lässt sich etwa der Baden-Württembergische Ministerpräsident der Grünen, Winfried Kretschmann, nicht den A- oder B-Ländern zuordnen, sondern nimmt zur Koordinierung des Abstimmungsverhaltens seiner Partei an der „G-Runde“ teil, die aus deren stellvertretenden Regierungschefs in den Ländern und der Partei- und Fraktions spitze des Bundes besteht (vgl. Doemens 2011; Hartwig 2011). Aber auch weitere Analyseka tegorien wie die Unterscheidung in Ost- und West-, Stadt- oder Flächenländer, sowie arme und reiche bzw. Geber und Nehmer-Länder – letztere sind seit der Wiedervereinigung in der Mehrheit – können herangezogen werden. Diese bereiten immer wieder gemeinsame Anträge vor, um die spezifischen Länderinteressen zu bündeln und über die Parteipolitik zu stellen (vgl. König/Bräuninger 1997, 607 f.).

¹²⁸ Dazu zählen Koalitionen der CDU mit FDP, SPD und Schillpartei, sowie von der SPD mit FDP, Grünen, PDS, eine Ampelkoalition in Brandenburg und zwei Minderheitsregierungen in Sachsen-Anhalt und Berlin (Stüwe 2008, 26).

¹²⁹ Allerdings zählt Decker sowohl die unterschiedliche Anzahl an Parteien in der Regierung (von Alleinregierungen über Minimal Winning Coalitions bis zu Großen Koalitionen), als auch den Status von Minderheitsregierungen, was zu Dopplungen in der Zählweise kommen kann. So kann z.B. eine Alleinregierung auch einen Minderheitsstatus innehaben kann, was hier nicht berücksichtigt wird.

„Aus Sicht des Bundesrates habe ich öffentlich erklärt, die SPD sei im Bundesrat nicht vertreten und habe dort auch keine Blockademehrheit. Die Stimmen des Landes Hamburg seien keine SPD-Stimmen. Das gilt in Wahrheit für alle Parteien. (...) Der Bundesrat ist nicht zur Fortsetzung der Opposition mit anderen Mitteln da.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 17 f.).

In Zeiten divergierender Mehrheitsverhältnisse setzt der Bundesrat seine Blockademöglichkeiten häufiger ein, indem er Gesetzen signifikant häufiger die Zustimmung versagt, Einsprüche tätigt oder den Vermittlungsausschuss anruft (Stüwe 2008, 27).¹³⁰ Das „komplette Scheitern“ einer Regierungsinitiative ist in der Bundesrepublik allerdings äußerst selten und lag selbst bei einer Mehrheit der Oppositionsparteien im Bundesrat bei unter drei Prozent (Burkhart/Manow 2006, 7). Dabei ist allerdings nicht berücksichtigt, dass die Regierung manche Gesetze erst gar nicht einbringt oder in der Weise modifiziert, dass eine Zustimmung der Länderkammer erfolgsversprechender erscheint und somit „Umgehungs- oder Kooperationsstrategien“ einsetzt (Stüwe 2008, 27). Der Haupteffekt von Vetomacht ist ohnehin ein antizipatorischer, da sich diese nicht an der Häufigkeit ihrer Ausübung, sondern in der Glaubhaftigkeit ihrer Androhung messen lässt (Burkhart/Manow 2006, 6). So zeigte sich die Vetomacht des Bundesrates bisher „weniger in der endgültigen Ablehnung von Beschlüssen als durch die Androhung des Vetos von Seiten der Bundestagsopposition und Bundesratsmehrheit (Jun 2010, 343 f.; Manow/Burkhart 2008, 57). Daher kann auch der „Schatten“ von Institutionen deren tatsächlichen Einsatz überflüssig machen (Müller 2005, 78).

Der Einfluss einer Mehrheit der Opposition im Bundesrat lässt sich somit sinnvoller anhand der gesetzgeberischen Selbstbeschränkung („legislativen Autolimitation“) der Regierung messen, anstatt die bloße Ablehnung von Regierungsinitiativen durch eine oppositionelle Bundesratsmehrheit zu zählen (Burkhart/Manow 2006, 6). Eine solche Ablehnung liegt bei gerade einmal 7,5 Prozent „aller verkündeten Zustimmungsgesetze unter Oppositionsmehrheiten“ (Burkhart/Manow 2006, 23; Jun 2010, 343). Eine Mehrheit der oppositionellen Parteien im Bundesrat kann die Durchschlagkraft einer Oppositionsinitiative positiv beeinflussen,

¹³⁰ Letzteres ist bei gleichgerichteten Mehrheiten etwa in zehn Prozent aller Gesetzesbeschlüsse einer Wahlperiode der Fall, während dies bei unterschiedlichen Mehrheiten häufig in mehr als 20 Prozent geschieht (Stüwe 2008, 27).

da in diesem Fall eine Kompromissfindung zwischen Regierung und Opposition für eine gesetzgeberische Mehrheit ohnehin erforderlich ist (Sebaldt 1992, 209 ff.).¹³¹ Im letzteren Fall kann die Geschlossenheit der Regierungsfractionen auf eine „arge Belastungsprobe“ gestellt werden, da mitunter Kompromisse „mit erheblichen sachpolitischen Zugeständnissen und wahlpolitischen Implikationen“ notwendig werden (Saalfeld 2005, 54). Bei der Selbstbeschränkung einer Regierung ist neben den Mehrheitsverhältnissen auch die Bedeutung eines Gesetzes und der Zeitpunkt der Abstimmung ausschlaggebend (Burkhart/Manow 2006, 23). Zudem sind sich die Bundesparteien zunehmend bewusst, in ihre Überlegungen die Landesregierungen frühzeitig durch informelle Verhandlungen einzubinden und so spätere Vermittlungsverfahren zu umgehen (Stüwe 2008, 31).

Im Juni 2005 kontrollierten unionsgeführte Länder bereits 43 von 69 Stimmen und hätten bei einem zusätzlichen Abgeordnetenmandat bei der Landtagswahl in Sachsen sogar über eine Zweidrittelmehrheit verfügt (ebd., 25). Die Konfrontation zwischen Regierung und Opposition hat im Bundestag seit der achten Legislaturperiode stetig zugenommen, was sich an einem vermehrt ablehnenden Abstimmungsverhalten der Opposition zeigt (Burkhart/Manow 2006, 24). Da die unionsgeführten Landesregierungen den Bundesrat etwa in der rot-grünen Regierungszeit in einer parteipolitischen Weise zu nutzen wussten, sah sich Gerhard Schröder zu einer harschen Kritik an der ablehnenden Haltung der Opposition veranlasst:

„Die Situation im Bundesrat ist dabei nicht nur eine Frage der Mehrheit, sondern ist zunächst einmal eine Frage der Haltung, wie die Zahl der Einsprüche nach abgeschlossenen Vermittlungsverfahren exemplarisch zeigt. In der laufenden Wahlperiode hat die Bundesratsmehrheit nach abgeschlossenen Vermittlungsverfahren in 29 Fällen Einspruch gegen das entsprechende Gesetz eingelegt. Das ist fast so häufig wie in den ersten zwölf Wahlperioden der Jahre 1949 bis 1994 zusammen. Ersichtlich geht es der Bundesratsmehrheit in diesen wie in anderen Fällen, etwa in der Steuerpolitik oder beim Subventionsabbau, nicht mehr um

¹³¹ Von den insgesamt behandelten Gesetzen gilt es einige aus der Analyse auszunehmen. Dazu gehören Gesetze, die bereits im Bundestag abgelehnt oder nicht zur Abstimmung vorgelegt wurden. Auch Grundgesetzänderungen, die in der Regel aufgrund eines zuvor erreichten überparteilichen Konsenses erreicht wurden und Abstimmungen, für die der Fraktionszwang aufgehoben wurde, fallen heraus. Dies gilt ebenso für völkerrechtliche Verträge, die zwischen 1976 und 2002 rund 18 Prozent aller Gesetzesinitiativen ausmachten (vgl. Burkhart/Manow 2006, 19).

inhaltliche Kompromisse oder staatspolitische Verantwortung, sondern um machtersessene Parteipolitik, die über die Interessen des Landes gestellt wird.“ (Gerhard Schröder zitiert nach: Deutscher Bundestag 2005, 17467).

Dass sich an der Bundesratsmehrheit nach einer vorgezogenen Bundestagswahl keinerlei Änderungen ergeben und eine ebensolche Blockade der Gesetzgebung hätte fortgeführt werden können, versuchte Gerhard Schröder durch eine neu gewonnene Souveränität zu erklären, die der Regierung eine Deutungshoheit zurückgeben und die Opposition zu vermehrter Kooperation zwingen würde:

„Ich kann es weder der Regierung noch den Regierungsfractionen zumuten, immer wieder Konzessionen zu machen und doch zu wissen, dass die Bundesratsmehrheit ihre destruktive Blockadehaltung nicht aufgeben wird. Nur eine durch die Wählerinnen und Wähler klar und neuerlich legitimierte Regierungspolitik wird bei der Mehrheit des Bundesrates zu einem Überdenken der Haltung und – wenn auch nicht kurzfristig – zu einer Änderung der Mehrheit führen.“ (Gerhard Schröder zitiert nach: Deutscher Bundestag 2005, 17467).

Die Abstimmungsverfahren verlaufen im Bundesrat stets proaktiv, so dass die Zustimmung zu einem Gesetz ebenso wie die Einlegung eines Einspruchs einer Mehrheit der Stimmen bedarf. Dies führt dazu, dass sich Enthaltungen bei Zustimmungsgesetzen negativ auswirken, also dem Gesetz die Zustimmung verweigern, während diese bei Einspruchsgesetzen das Gesetz passieren lassen. Bei der Anrufung des Vermittlungsausschusses gelten sie ebenso als Nein-Stimmen. Im Ergebnis wirken sich Enthaltungen bei Einspruchsgesetzen positiv, bei Zustimmungsgesetzen hingegen negativ auf die Regierungsvorlage aus (König/Bräuninger 1997, 615 ff.). Für den Fall, dass sich die Koalitionspartner einer Landesregierung nicht auf ein einheitliches Abstimmungsverhalten im Bundesrat einigen können, ist in den Koalitionsverträgen meist eine „Enthaltungsklausel“ oder „Bundesratsklausel“ vereinbart, die bei Zustimmungsgesetzen eine ablehnende Wirkung hat (vgl. Detterbeck/Renzsch 2008, 49; Jun 2010, 343; Pappi/Becker/Herzog 2005, 434). Es scheint daher nicht unbegründet, „gemischte“ Landesre-

gierungen dem Oppositionslager zuzuschreiben, auch wenn eine Zustimmung zu Vorhaben der Regierung mitunter leichter zu erreichen ist (Manow/Burkhart 2008, 58). An vorher vereinbarten Enthaltungen kann auch die Praxis der landesautonom bestimmten Stimmführer bei Abstimmungen nichts ändern, da diese nur wirksam ist, wenn es von den übrigen Mitgliedern mitgetragen wird und „in sich zusammenfällt“, sobald ein Mitglied während der Abstimmung widerspricht (vgl. BVerfGE 106, 310). In jedem Fall gelten Landesregierungen als einheitlicher Akteur, da Stimmen bislang nicht nach einem Parteienproporz gesplittet werden können (vgl. Bräuninger/Ganghof 2005, 155).

4.6.9.2. Abstimmungsverhalten bei gleichförmigen und gegenläufigen Mehrheiten

Bei einem „oppositionellen Bundesrat“ verlängert sich weder die Dauer des Gesetzgebungsprozess, noch verzichtet die Regierung auf die Einbringung wichtiger oder kontroverser Gesetze. Auch verringert sich in einer solchen Konstellation nicht die Verabschiedungswahrscheinlichkeit von Gesetzen, auch wenn die Anrufung des Vermittlungsausschusses zunimmt (Burkhart/Manow 2006, 8; König/Bräuninger 2005). Allerdings nimmt die Konfliktintensität bei unsicheren Mehrheitsverhältnissen zu, da die Regierung versucht, ihren Vorschlag ohne oder mit nur wenigen Veränderungen durchzubringen, während sie sich bei einer starken Opposition frühzeitig kompromissbereit zeigt (Burkhart/Manow 2006, 21). Bei knappen Mehrheitsverhältnissen kann es für eine Regierung vorteilhafter sein, eine ihrem Idealpunkt entsprechende oder dort nahe liegende Policy einzubringen und eine Zustimmung des Bundesrates zu erhoffen, wobei ein Überschreiten des „Schwellenwerts“ der Regierungsfeindlichkeit zum Scheitern des Gesetzes führt (ebd., 14). Bei einer klaren Mehrheit der Opposition im Bundesrat werden hingegen nur 12 Prozent der Zustimmungsgesetze im Bundestag gegen ihren Widerstand beschlossen, was „bei unsicheren Mehrheiten mit 20 Prozent und bei Regierungsmehrheiten mit 31 Prozent“ deutlich häufiger vorkommt und eine „inoffizielle Große Koalition“ damit begünstigt (ebd., 23).¹³² So können klare Mehrheitsverhältnisse entweder zu einer Beibehaltung des Regierungsentwurfs führen, wobei ein Scheitern in Kauf genommen wird oder die Regierung eine kompromissbereite Haltung einnimmt, um letztlich eine Mehrheit zu erreichen (ebd., 14 f.) Die Bundesregierung kann versuchen, kostspielige Kompromisse einzugehen, um ein Scheitern ihres Gesetzentwurfes zu verhindern oder einzelne Länder aus der „Widerstandsfront“ „herauszukaufen“ und das strategische Vorgehen der Opposition

¹³² Allerdings gilt es zu bedenken, dass die parlamentarische Opposition zwar am Entscheidungsprozess mitwirkt, „die Regierungspolitik jedoch nicht gestalten kann“ (Jun 2010, 344). Dies wird nach Jun bei der These der „verdeckten Allparteienkoalition“ nicht adäquat gewichtet, da allenfalls die Gewichtung von Beschlüssen der Bundesregierung verändert werden können, ohne politikgestaltend tätig zu werden (Jun 2010, 344).

damit zum Scheitern bringen (Burkhart/Manow 2006, 10; Bräuninger/Ganghof 2005, 160). Dies war etwa bei der rot-grünen Steuerreform im Jahre 2000 der Fall, als Zugeständnisse an alle „gemischten“ Landesregierungen zu deren Zustimmung im Bundesrat führten – einschließlich des von SPD und FDP regierten Rheinland-Pfalz (vgl. Ganghof 2004, 115 ff.).¹³³ In diesem Fall wollte der „Bundesrats-Pivot“ Rheinland-Pfalz „mehr Steuerreform“, was sich auf eine Zustimmung positiv ausgewirkt hatte (vgl. Bräuninger/Ganghof 2005, 174). In einem späteren erfolgreichen Vermittlungsverfahren und einem Konsens zwischen SPD und CDU/CSU wären die gemischten Landesregierungen hingegen leer ausgegangen, was die Attraktivität einer Zustimmung zusätzlich erhöhte (Bräuninger/Ganghof 2005, 175).

4.6.9.3. Lähmung von (Minderheits-)regierungen bei Einspruchszurückweisung mit Zweidrittelmehrheit

Eine Möglichkeit, die Zustimmungspflicht des Bundesrates zu reduzieren, besteht für die Regierung in der Aufteilung von Gesetzen in zustimmungspflichtige und -freie Teile oder den Verzicht auf Regelungen, die eine Zustimmungsbedürftigkeit begründen kann (vgl. Jun 2010, 344).¹³⁴ Nicht zustimmungspflichtige Gesetze können den Gesetzgebungsprozess in der Regel nur verzögern, da ein Einspruch des Bundesrates vom Bundestag „mit der Mehrheit seiner Mitglieder“ zurückgewiesen werden kann (Art. 77 Abs. 4 GG). Im Ergebnis haben bei „gleichgerichteten“ Mehrheitsverhältnissen zwischen Bundestag und Bundesrat Einspruchs- und Zustimmungsgesetze zumeist identische Auswirkungen (König/Bräuninger 1997, 625). Allerdings kann ein Gesetz zuvor lediglich von einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen vom Bundestag verabschiedet worden sein, wo eine Enthaltung von Teilen der Opposition diese möglich gemacht hat. Wenn sich dieselbe Oppositionspartei bei einem Einspruch des Bundesrates ebenso enthält, kann dieser nicht mit der nötigen Mehrheit zurückgewiesen werden, so dass „der Bundesrat bei einer Minderheitsregierung ein noch mächtigerer und bedeutender Vetospieler“ (Strohmeier 2009, 280) werden kann, als er diese Rolle ohnehin bereits bei Zustimmungsgesetzen gegenüber einer Mehrheitsregierung innehat. Einzig ein relatives Mehrheitserfordernis zur Zurückweisung eines Einspruchs des Bundesrates würde daher den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag und den zuvor zum Ausdruck gebrachten Willen gerecht. Bei einem mit Zweidrittelmehrheit des Bundesrates getätigten Einspruchs bedarf es

¹³³ Diese Konstellation stellte wie in Bremen einen Verstoß gegen die „räumliche Koalitionstreue“ dar, da auf Bundesebene SPD und Grüne die Regierung bildeten und diese Konstellation in diesen Ländern möglich gewesen wäre (vgl. Müller 2005, 87 ff.).

¹³⁴ Eine „nicht zwingende Aufspaltung in materielle und verfahrenstechnische Gesetz zur Umgehung der Zustimmungsbedürftigkeit“ (Bürklin 1996, 208) wurde allerdings begrenzt.

einer Zweidrittel im Bundestag, um diesen zurückzuweisen, was die Regierungsgeschäfte faktisch lahmlegen kann (vgl. Jun 2010, 339).¹³⁵

4.6.9.4. Die Bundesratsreform – in der Theorie vorhanden, in der Praxis ignoriert

Bisherige Vorschläge für eine Reform des Bundesrates beziehen sich auf eine Veränderung der Abstimmungsprozeduren, dessen Zusammensetzung oder einer Kombination beider Aspekte. Diese sehen etwa die Aufgabe der einheitlichen Stimmangabe und eine Aufteilung der Stimmen in Anlehnung an die Anteile der einzelnen Regierungsparteien vor, um die Benachteiligung kleiner Koalitionspartner zu verringern (Jun 2010, 351). Eine Direktwahl der Mitglieder der Länderkammer im Rahmen eines Senatsmodells würde den Bundesrat zu einer „echten“ Kammer werden lassen, könnte aber auch zu einer erhöhten Parteipolitisierung bei einer Kopplung an die Bundestagswahl oder wie in den USA üblichen „Zwischenwahlen“ zur Folge haben (vgl. Jun 2010 351 f.). Bei der von Wagschal und Grasl entwickelten „modifizierten Senatslösung“ (Wagschal/Grasl 2004) ist eine einfache Mehrheit ausreichend und verfügt jedes Bundesland nur über eine Stimme, die beim Ministerpräsidenten liegt, was insgesamt weniger „gegenläufige Mehrheiten“ produzieren würde. Die eindeutigen Verlierer wären allerdings die kleinen Parteien, die den für eine Einführung erforderlichen Verfassungsänderungen wohl nicht zustimmen würden (Wagschal/Grasl 2004, 748 zitiert nach: Jun 2010, 352).

„Auch in dieser Beziehung wird sich durch den Umbruch in unserem Parteiensystem (...) einiges ändern, (...) was sich durch eine schlichte Verfassungsänderung lösen lässt: Es sollte bestimmt werden, dass für Beschlüsse des Bundesrates - wie schon bisher für die des Bundestages - ein Überwiegen der Jastimmen über die Neinstimmen ausreicht“ (Roman Herzog 2008b).

Um die vielfältigen Koalitionsmuster auf Landesebene zu berücksichtigen, ist es geboten, den einzelnen Bundesländern ein Stimmensplitting zu erlauben, um den Machtverhältnissen innerhalb der Regierung gerecht zu werden und einer „Enthaltungsdemokratie“, die bei unter-

¹³⁵ Dazu wäre es in der zweiten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder beinahe gekommen und konnte lediglich durch den Verlust der CDU-Mehrheit in Sachsen zugunsten einer Großen Koalition verhindert werden (vgl. Die Welt 2004). Ebenso kam es im Jahre 1982 bei der Wahl in Hamburg beinahe zu einer Zweidrittel-Mehrheit der Unions-Ministerpräsidenten, in deren Folge ohne die CDU/CSU auf Bundesebene keine Gesetzgebungsvorhaben mehr hätten verabschiedet werden können (Die Zeit 1981).

schiedlich zusammengesetzten Koalitionen vermehrt zur Regel wird, vorzubeugen. Dadurch würde auch das abnehmende Gewicht der Volksparteien in einer Landesregierung berücksichtigt und „Koalitionen auf Augenhöhe“ (Schomaker 2011) stattfinden. Überdies wurde vielfach „eine realistischere Anpassung der Stimmenkontingente der einzelnen Länder an ihre tatsächliche Bevölkerungszahl“ gefordert (Alfred Kubel zitiert nach: Renzsch 1985, 165). Dadurch würde einer Annäherung von Bevölkerungszahl und Stimmenstärke der einzelnen Bundesländer im Bundesrat genüge getan.

Eine Vielzahl an Koalitionssituationen in Bund und Ländern erhöht „die Komplexität der Mehrheitsbildung im Bundesrat“ (Jun 2010, 343) und bringt die Parteien in die Schwierigkeit, einen politischen Spagat kommunikativ und programmatisch zu bewältigen, ohne dass deren „Integrationskraft, Glaubwürdigkeit und Konsistenz“ darunter leiden (Hennecke 2009, 149). Bei „bunteren“ Landesregierungen wird es für eine Bundesregierung schwieriger, zu einer Mehrheit im Bundesrat zu gelangen, da Enthaltungen mit Nein-Stimmen gleichzusetzen sind und es für die Verabschiedung einfacher Gesetze einer 35-Stimmen-Mehrheit bedarf (vgl. Detterbeck/Renzsch 2008, 49). Die sogenannten Bundesratsklauseln von Landesregierungen führen zu einem „Enthaltungsautomatismus“ (Decker 2009, 452) der „gemischten“ Landesregierungen, den es ebenso zu überwinden gilt. Dies könnte bereits dadurch gelockert werden, dass Enthaltungen nicht mehr mit Nein-Stimmen gleichgesetzt werden, sondern nur noch die jeweils abgegebenen Stimmen zählen (vgl. Jesse 2005, 615). Damit würde die Zustimmungswahrscheinlichkeit des Bundesrates steigen, da das Erreichen gleicher politischer Mehrheiten erleichtert würde. Durch Minderheitsregierungen auf Landesebene kann die parteipolitische Ausdifferenzierung der Landesregierungen sogar gebremst und eindeutiger Mehrheitsverhältnisse erreicht werden. Wenn es gelingt, ebenso wie im Parlament auch in etwaigen Zweiten Kammern zu einem Überwinden des Lagerdenkens zu gelangen und das Abstimmungsverhalten parteipolitisch zu flexibilisieren, können Minderheitsregierungen durchaus Abstimmungserfolge erreichen. Bei einem zuvor festgelegten Mehrheitskörper würde die Zustimmung der „Zweiten Kammer“ ohnehin nur einem formalen Beurkundungsakt gleichkommen, sofern auf informellem Wege bereits im Vorfeld die notwendigen Parteien zur Zustimmung bewegt werden konnten.

4.7. Spiegelbildlichkeit der Parlamentsausschüsse – zur Relevanz gleichförmiger Mehrheiten

„Jeder Minister ist wohlberaten, sich um die Belange des jeweiligen Ausschusses zu kümmern, weil er die Treppe herunterrutscht, wenn die nicht wollen. (...) Im Parlament redet man anschließend meist nur über die gelungene Fassung einer Initiative.“ (Interview vom 3. April 2013 mit Heide Simonis, Ministerpräsidentin a.D. des Landes Schleswig-Holstein, 7).

Das Ausschusssystem mit seiner gleichzeitigen Ausführung von Kontroll- und legislativen Aufgaben beeinflusst maßgeblich die Fähigkeit des Parlaments zur aktiven Bearbeitung und Änderung von Regierungsvorlagen (Harfst/Schnapp 2003, 9; Schnapp 2004, 297). Dort wird die überwiegende Sacharbeit geleistet, wo die Beschlüsse für das Plenum maßgeblich vorbereitet werden und die dem Parlament zugewiesene Kontrollfunktion gegenüber der Regierung in weiten Teilen zum Tragen kommt (Lemmer in: Pfennig/Neumann 2000, 179 f.). Die Gesetzesvorlagen werden in den Ausschüssen durch inhaltliche Beratungen zu einem „sachlichen Ergebnis“ geführt und Beschlussempfehlungen für das Plenum verabschiedet, die dort zwar nicht verbindlich, aber für die Verabschiedung im Plenum notwendig sind (Zapfe in: Litten/Wallerath 2007, 254; Ipsen 2011, 155). Insgesamt werden etwa zwei Drittel aller Gesetze durch die Ausschüsse vor ihrer Verabschiedung durch das Parlament geändert (Preker/Haas 2012, 470). Die Vorbereitung von Plenarbeschlüssen durch die Ausschüsse ist nicht nur „eine Frage der Effektivität parlamentarischer Arbeit, sondern auch der Rationalität parlamentarischer Willensbildung“ (Ipsen 2011, 154). In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigt, dass eine Vorverlagerung von Entscheidungen „vom Plenum in die Ausschüsse und Fraktionen sowie die ‚einheitliche Willensbildung‘ der Fraktionen mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie in Einklang“ steht (siehe zur Entscheidung BVerfGE 44, 308, 318; Schuett-Wetschky 2005, 502). Trotz des überparteilich anmutenden Charakters bleiben die deutschen Ausschüsse unter der Kontrolle der Regierungsfractionen, „die oft erst zu einem späten Zeitpunkt mit der Ausschussarbeit beginnen, um möglichst lange einzige Akteure im Gesetzgebungsprozess sein zu können“ (Preker/Haas 2012, 470).

In Schweden hilft das „committe system“ oppositionellen Parteien, direkten Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen, was sich etwa in Gestalt der skandinavischen Arbeitsparlamente und einflussreicher Parlamentsausschüsse zeigt (vgl. Bergman 2003, 201 f.;

Jahn 2003, 97 f.; Schmidt 2004, 450; Steffen 2006, 70).¹³⁶ In Deutschland entsprechen die einzelnen Ausschüsse in der Regel dem Zuschnitt der Ministerien, wenngleich für manche Bereiche Abweichungen vorgenommen werden (vgl. Caspar in: Caspar et al. 2006, 181). Dadurch können sich Abgeordnete in einzelnen Feldern spezielle Kenntnisse aneignen (Ipsen 2011, 154). Dies macht „eine möglichst präzise Kontrolle des jeweiligen Geschäftsbereiches der Landesregierung“ möglich (Zapfe in: Litten/Wallerath 2007, 255). Die jeweilige Zusammensetzung erfolgt nach der Stärke bzw. der Mitgliederzahl der Fraktionen, so dass in jedem Ausschuss ein „verkleinertes Abbild des Plenums“ zusammenkommt (Lemmer in: Pfenig/Neumann 2000, 181). Dies dient der Funktionsfähigkeit des Parlaments, um eine weitgehende Übereinstimmung von Ausschussempfehlungen und Parlamentsbeschlüssen sicherzustellen (Ipsen 2011, 156). In mehreren Bundesländern ist dies in der Verfassung geregelt.¹³⁷ In Thüringen wird sogar bestimmt, dass sich dort die Mehrheitsverhältnisse des Landtags widerspiegeln müssen (Art. 62, 1 ThürVerf). In Brandenburg wird zusätzlich der Grundsatz der Verhältniswahl bei der Sitzverteilung verankert (Art. 70, 2 BrandVerf). In den übrigen Ländern wird darauf lediglich in der Geschäftsordnung verwiesen.¹³⁸

Der Grundsatz der „Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen“ wurde vom Bundesverfassungsgericht aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie entwickelt (vgl. Caspar in: Caspar et al. 2006, 182; BVerfGE 80, 188 (222)). Allerdings sind Bundestag und Länderparlamente in dem Berechnungssystem zur Zuteilung der Ausschusssitze grundsätzlich nicht an Einschränkungen gebunden (Zapfe in: Litten/Wallerath 2007, 256). Daher ist es auch zulässig, die Zählverfahren für die Zusammensetzung der Ausschüsse so zu wählen, dass die die Regierung tragenden Mehrheitsfraktionen in jedem Ausschuss eine eigene Mehrheit aufbringen können (BVerfGE 96, 264 (283)). Überdies lässt sich die „spiegelbildliche“ Zusammensetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses aufgrund der geringen Anzahl zu verteilender „Sitze“ nicht immer proportional vornehmen, so dass die Zuteilung mitunter zu Konflikten zwischen Regierung und Opposition führt. Daher gilt die Spiegelbildlichkeit nicht uneingeschränkt und soll „im Konfliktfall mit dem Prinzip stabiler parlamentarischer Mehrheitsbildung in Einklang gebracht werden“ (BVerfG, 2 BvE 3/02, Rn. 46).¹³⁹ Um die

¹³⁶ Die enge Kooperation zwischen dem sozialdemokratischen Kabinett und der oppositionellen Zentrumsparlei mündete seinerzeit sogar in der Zuteilung von Positionen in Ministerien an die Zentrumsparlei (Bergman 2003, 218).

¹³⁷ Art. 44, 2 BerlVerf; Art. 105, 2 BremVerf; Art. 33, 1 MVVerf; Art. 20, 2 NdsVerf.

¹³⁸ Baden-Württemberg (§ 19, 3 GOLT); Bayern (§ 25, 2 GOLT); Hamburg (§ 8, 2 GOLT); Rheinland-Pfalz (§ 72, 1 GOLT → nach Stärke, mind. 1 MdL); Art. 77, 1 SaarlVerf; Sachsen (§ 15, 2 GOLT); Sachsen-Anhalt (§ 12, 2 GOLT).

¹³⁹ Anlass des Urteils war ein Organstreitverfahren zwischen der Unionsfraktion und dem Deutschen Bundestag über die Verteilung der Sitze auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses, wo SPD und Grüne ihre

Funktionsfähigkeit des Parlaments und den demokratischen Grundsatz der Mehrheitsentscheidung nach Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG im Konfliktfall in Einklang zu bringen, „sind beide Grundsätze zu einem schonenden Ausgleich zu bringen“ (ebd., Rn. 64). Damit sich die Fraktionen „in angemessener Weise parlamentarisch betätigen“ (ebd., Rn. 17) können, sei es „angesichts des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit jedenfalls nicht willkürlich, wenn der Deutsche Bundestag dasjenige Zählverfahren wähle, das die demokratische relevante Struktur des Plenums am ehesten wiedergebe“ und eine Widerspiegelung der Mehrheit sogar verfassungsrechtlich geboten (ebd., Rn. 34 f.). Abweichungen sind lediglich in begrenztem Umfang gerechtfertigt, wenn „im verkleinerten Gremium dadurch Sachentscheidungen ermöglicht werden, die eine realistische Aussicht haben, mit dem Willen einer im Plenum bestehenden politischen ‚Regierungsmehrheit‘ übereinzustimmen“ (Caspar in: Caspar et al. 2006, 184). Eine Möglichkeit zu einer Ausschussmehrheit zu gelangen, bildet der Zusammenschluss mehrerer Parteien zu einer Zählgemeinschaft, die insgesamt zu einer größeren Zahl an Sitzen führen kann.

Auch die Bestimmung einer Höchstzahl für einzelne Ausschüsse wurde vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß angesehen (BverfGE 16, 130 (144); 34, 81 (101 f.) zitiert nach: Ipsen 2011, 156). Wenn eine Fraktion bei der Verteilung der Mitglieder in einzelnen Ausschüssen aufgrund einer begrenzten Sitzzahl nicht berücksichtigt werden kann, kann sie trotz eines Minderheiten- oder Oppositionsschutzes heraus keinen Anspruch auf ein Grundmandat in jedem Ausschuss herleiten (Magen in: Pfennig/Neumann 2000, 125; Reich 1994, 189). Die Einräumung eines solchen Grundmandats für mindestens einen Abgeordneten jeder Fraktion würde diese in die parlamentarische Arbeit einbinden und ein „Informationsgefälle“ verhindern (Ipsen 2011, 156). Insbesondere fraktionslose Abgeordnete dürfen nicht „ohne gewichtige, an der Funktionsfähigkeit des Parlaments orientierten Gründen von jeder Mitarbeit in den Ausschüssen ausgeschlossen werden“ (BVerfGE 80, 188, 221 zitiert nach: Zapfe in: Litten/Wallerath 2007, 257) und haben daher einen Anspruch, zumindest in einem Ausschuss rede- und antragsberechtigt teilzunehmen. Ein überproportionales Stimmrecht kann diesen hingegen verwehrt werden, da damit „die Mehrheitsfähigkeit einer Vorlage im Plenum“ nicht mehr sichergestellt werden könnte (Zapfe in: Litten/Wallerath 2007, 257; Ipsen 2011, 156).

knappe Mehrheit in der 15. Legislaturperiode auch in diesem Gremium durch eine mehrheitsorientierte Anwendung der Zählverfahren d’Hondt und St. Laguë/Schepers sicherstellen wollten. Allerdings wurde dem Bundestag die Verpflichtung auferlegt, innerhalb der 15. Wahlperiode „eine proportionalitätsgerechtere Sitzverteilung auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses zu erreichen (BVerfG, 2 BvE 3/02, Rn. 35).

Die einzelnen Sitzungsfrequenzen können Aussagen über die Bedeutung der Ausschussarbeit machen: Während die Ausschüsse in Berlin etwa 15-mal häufiger tagen als das Parlament, ist dies in Rheinland-Pfalz lediglich 7-mal häufiger der Fall (Reutter 2004, 19). Aber auch die Anzahl an Sitzungen während einer Legislaturperiode kann Auswirkungen auf die Beteiligungsmöglichkeiten des Parlaments haben, da daran die den Parlamenten zugemessene Kompetenz und Bedeutung abgelesen werden kann (vgl. Reutter 2004, 19). Während die Sitzungen des saarländischen Landtages zwischen 1965 und 1999 durchschnittlich 15-mal stattfanden, tagte der Bayerische Landtag von 1970 bis 1990 je Legislaturperiode über 30-mal. Der kontinuierliche Anstieg der einzelnen Landtagssitzungen steht der These einer Abdankung der Landesparlamente diametral entgegen (siehe ebd., 19). Daneben zeigt die Frage der Öffentlichkeit der Sitzungen das „Spannungsfeld zwischen größtmöglicher Transparenz des politischen Meinungsbildungsprozesses und der Effizienz der Parlamentsarbeit“ auf, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit in der Regel zunimmt. In nicht öffentlichen Sitzungen lassen sich leichter Positionen während der Beratungen herausbilden, ohne dass die Außenwirkung im Mittelpunkt stünde (Zapfe in: Litten/Wallerath 2007, 261).¹⁴⁰

Alles in allem können starke Parlamentsausschüsse das Auftreten von Minderheitsregierungen begünstigen, da der Opposition Möglichkeiten zur Mitgestaltung gegeben wird und somit der Anreiz zur Tolerierung einer Regierung steigt (Döring 2005, 137). Durch einen kooperativen Geist auf Ausschussebene werden Entscheidungen des Plenums vorgeprägt und zu einer Versachlichung der Debatten im Parlament beigetragen.

¹⁴⁰ Ausschusssitzungen des Bundestages, sowie in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, dem Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen finden grundsätzlich nicht öffentlich statt (siehe zu dieser Übersicht Zapfe in: Litten/Wallerath 2007, 261).

4.8. Direktdemokratische Elemente: Ausweg aus repräsentativen Entscheidungsblockaden?

„Wie soll eine blinde Menge (...) von sich aus ein so großes und schwieriges Unternehmen wie ein System der Gesetzgebung ausführen? Von sich aus will das Volk immer das Gute, aber es erkennt es nicht immer von sich aus. Der allgemeine Wille ist stets richtig, aber das Urteil, das ihn lenkt, ist nicht immer erleuchtet. (...) Die Einzelnen sehen das Gute, das sie verwerfen; der Staat will das Gute, das er nicht sieht. (...) Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit eines Gesetzgebers. (...) Jedes Gesetz, das das Volk nicht selbst bestätigt hat, ist null und nichtig, ist kein Gesetz.“ (J.-J. Rousseau 1948, 89 f., 161).

Durch Volksentscheide wird der Regierung ein weiterer Vetospieler, der Souverän, an die Seite gestellt (Grunden 2006, 56). Zwar bedeutet die Einführung direktdemokratischer Elemente eine „zusätzliche Aushöhlung der Parlamentssouveränität“. Deren Ergebnisse spiegeln aber zumeist die „Polaritäten des Parteiensystems wider“, was in Österreich sogar als „Verlängerung der Parteienpolitik“ bezeichnet wird. Somit können Volksentscheide als „inhaltlich-politisch neutrales Instrument“ eingestuft werden, die weder linke oder rechte Interessenlagen bevorzugen (von Beyme 1999, 296 ff.). Bislang ist die Möglichkeit direktdemokratischer Elemente in Deutschland noch zu keiner „ernsthaften Konkurrenz des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens geworden“ (Patzelt 2006, 115). Gleichwohl können „agenda shocks“ bzw. „decision rule shocks“ wie direktdemokratische Entscheidungen oder Gerichtsbeschlüsse „die politische Agenda verändern und möglicherweise den Status quo zerstören“, was die „Konsensfähigkeit“ der jeweiligen Koalition überfordern und deren Bestand gefährden kann (Müller 2005, 99). Systeme mit eher kurzlebigen Regierungen, die zumeist über komplexe Parteiensysteme und eine damit verbundene komplexe Verhandlungsumwelt verfügen, reagieren besonders anfällig auf zufällige Events (King et al. 1990, 869). Zudem sind die Kosten der Entscheidungsfindung bei föderalen Staaten mit starken direktdemokratischen Elementen höher als bei Zentralstaaten ohne direkte Bürgerbeteiligung (Wittman 1989, 1402 f.).

Die Verfahren zur Einleitung eines Volksentscheides verlaufen auf Bundes- und Landesebene weitestgehend synonym. So müssen in der „Einleitungsphase“ (Magin/Eder/Vatter 2008, 346) zunächst genügend Unterschriften für die Unterstützung eines Volksbegehrens gesammelt werden, wofür unterschiedliche Quoren nötig sind (siehe Tabelle 9). Erst wenn in der darauffolgenden Phase des Volksbegehrens erneut eine bestimmte Zahl an Unterschriften gesammelt wurde, findet ein Volksentscheid über die betreffende Fragestellung statt (Magin/Eder/Vatter 2008, 347 f.).¹⁴¹

Tabelle 9: Quoren für das Zustandekommen eines Volksbegehrens

Bundesland	Erforderliche Zahl der Stimmberechtigten	Artikel
Baden-Württemberg	Ein Sechstel der Wahlberechtigten	Art. 59, 2 BWVerf
Bayern	Ein Zehntel der Wahlberechtigten	Art. 74,1 BayVerf
Berlin	Ein Zehntel der Wahlberechtigten	Art. 62, 4 BerlVerf
Brandenburg	80.000	Art. 77, 3 Brand-Verf
Bremen	Ein Fünftel der Wahlberechtigten	Art. 76 Nr. b BremVerf
Hamburg	Ein Zwanzigstel der Wahlberechtigten	Art. 50, 2 Hamb-Verf
Hessen	Ein Fünftel der Wahlberechtigten	Art. 124, 1 Hess-Verf
Mecklenburg-Vorpommern	15.000 (Volksinitiative)	Art. 59, 2 MVVerf
Niedersachsen	Ein Zehntel der Wahlberechtigten	Art. 48,3 NdsVerf
Nordrhein-Westfalen	Acht vom Hundert der Wahlberechtigten	Art. 68, 1 NRWVerf
Rheinland-Pfalz	300.000	Art. 109, 3 RhPf-Verf
Saarland	5000 (zzgl. ein Fünftel der Stimmberechtigten)	Art. 99, 2 Saarl-Verf
Sachsen	450.000, aber nicht mehr als 15 vom Hundert der Stimmberechtigten	Art. 72, 2 Sächs.Verf
Sachsen-Anhalt	Elf vom Hundert der Wahlberechtigten	Art. 81, 1 Verf.SA
Schleswig-Holstein	20.000	Art. 41, 1 SchlHVerf
Thüringen	5.000	Art. 82, 3 ThürVerf

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Landesverfassungen.

Wenn in der darauf folgenden Debatte im Landtag kein Gesetz in der beantragten Fassung verabschiedet wird, hat das Volk letztlich darüber zu befinden. Für einfache Gesetze gelten niedrigere Quoren als für Verfassungsänderungen (Tabelle 10). Allerdings dürfen einzelne

¹⁴¹ Die Zahl der erforderlichen Unterschriften beim Volksbegehren variiert von drei bis 20 Prozent der Stimmberechtigten (Magin/Eder/Vatter 2008, 349).

Bereiche nicht Gegenstand von Volksentscheiden werden. Dazu gehören je nach Verfassung etwa der Landeshaushalt, Dienst- und Versorgungsbezüge, öffentliche Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen, sowie Personalentscheidungen.

Tabelle 10: Mehrheitsquoten bei Volksentscheiden

Bundesland	Quorum	Zusatz	Artikel
Baden-Württemberg	Mehrheit der Abstimmenden	Zustimmung von mindestens einem Drittel der Wahlberechtigten	Art. 60, 5 BWVerf
Bayern	mehr Ja- als Neinstimmen ¹⁴²		Art. 74 BayVerf
Berlin	Mehrheit der Abstimmenden	Mehrheit der Wähler	Art. 63, 3 BerlVerf
Brandenburg	Mehrheit der Abstimmenden	Zustimmung von mindestens einem Viertel der Wahlberechtigten	Art. 78, 2 BrandVerf
Bremen	Mehrheit der Abstimmenden	Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten	Art. 72 BremVerf
Hamburg	Mehrheit der Abstimmenden	Zustimmung von mindestens einem Fünftel der Wahlberechtigten	Art. 50, 3 HambVerf
Hessen	Mehrheit der Abstimmenden	--	Art. 124, 3 HessVerf
Mecklenburg-Vorpommern	Mehrheit der Abstimmenden	Zustimmung von mindestens einem Drittel der Wahlberechtigten	Art. 60, 3 MVVerf
Niedersachsen	Mehrheit der Abstimmenden	Zustimmung von mindestens einem Viertel der Wahlberechtigten	Art. 49, 2 NdsVerf
Nordrhein-Westfalen	Mehrheit der Abstimmenden	Zustimmung von mindestens 15 Prozent der Stimmberechtigten	Art. 68, 2 NRWVerf
Rheinland-Pfalz	Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen	Zustimmung von mindestens einem Viertel der Wahlberechtigten	Art. 109, 4 RhPfVerf
Saarland	Mehrheit der Abstimmenden	Mehrheit der Stimmberechtigten	Art. 100, 3 SaarlVerf
Sachsen	Mehrheit der Abstimmenden	Mehrheit der gültigen Stimmen	Art. 72, 4 Sächs.Verf
Sachsen-Anhalt	Mehrheit der Abstimmenden	Zustimmung von mindestens einem Viertel der Wahlberechtigten	Art. 81, 3 Verf.SA
Schleswig-Holstein	Mehrheit der Abstimmenden	Zustimmung von mindestens der Hälfte der Stimmberechtigten	Art. 42, 4 SchlHVerf
Thüringen	Mehrheit der Abstimmenden	Zustimmung von mindestens einem Drittel der Wahlberechtigten	Art. 82, 6 ThürVerf

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Landesverfassungen.

In den deutschen Bundesländern hat sich seit den 90er Jahren eine „Trendwende“ im Bereich der direkten Demokratie vollzogen, indem Instrumente der Bürgerbeteiligung ausgeweitet und in der Praxis häufiger angewendet wurden (Magin/Eder/Vatter 2008, 345 f.). Neben dem Ein-

¹⁴² Da keine Beteiligungs- oder Zustimmungquoten angegeben sind, müssen vorliegen (Möstl in: Linder/Möstl/Wolff 2009, 426).

fluss der Institutionen auf die Nutzung direktdemokratischer Verfahren ist „die Integrationskraft des repräsentativen Systems mit der zunehmenden Individualisierung der Lebenssituation“ maßgeblich, weshalb die Bürger sich „alternative Wege der Interessenartikulation suchen“ (ebd., 356). Durch die ohnehin bei Landtagswahlen niedrige Wahlbeteiligung gilt es, die bisher erforderlichen Quoren zu überdenken. Wenn beispielsweise in Baden-Württemberg 60 Prozent der Wahlberechtigten an einem Volksentscheid teilnehmen und zu 60 Prozent mit Ja abstimmen, würde das von der Verfassung geforderte Quorum nicht erreicht. Die Länder mit ähnlichen Quoren sollten sich daher etwa an Ländern wie Bremen orientieren, wo die Zustimmung von mindestens einem Viertel der Wahlberechtigten bereits genügt.

„Das Problem ist oft, dass Politiker eine Idee haben, damit nach draußen gehen und dann feststellen, dass die „Schlagbäume nach unten gehen“. Das kann bei Minderheitsregierungen verstärkt auftreten. Wenn aber, wie in der Schweiz, Politik mit Elementen der persönlichen Befragung und der offenen Abstimmung gemacht wird, ist es nicht mehr so einfach, ja, nicht mehr möglich, ein Thema etwa aufgrund parteipolitischer Rivalitäten nach unten sausen zu lassen.“ (Interview vom 3. April 2013 mit Heide Simonis, Ministerpräsidentin a.D. des Landes Schleswig-Holstein, 10).

Bei der Debatte um die Ermöglichung von Volksentscheiden ist zu berücksichtigen, dass der vermeintlich statische Volkswille raschen Veränderungen unterliegt und durch mediale Debatten und dem Versuch der Einflussnahme durch die Deutungshoheit des Diskurses anstrebbenden Politiker nicht eindeutig vorhersagbar ist. Gerade bei uneinheitlichen Mehrheitsverhältnissen in Zweikammersystemen oder einer in Sachfragen zerstrittenen Regierungskoalition können Volksentscheide einen Ausweg aus einer Lähmung der politischen Entscheidungsprozesse bedeuten. Eine Minderheitsregierung kann ihre mangelnde Mehrheitsfähigkeit in einer bestimmten Sachfrage kaschieren, indem sie sich als neutraler Moderator einer Volksabstimmung öffentlich inszeniert. Dies kann dazu beitragen, die Bürger in die politische Entscheidungsfindung in transparenter Form einzubeziehen und dafür zu sorgen, dass „das politische System um einen innovativen Faktor erweitert“ (Magin/Eder/Vatter 2008, 359) wird.

4.9. Kompetenzen und Abläufe beim Machtspiel der Haushaltsaufstellung

Die Verabschiedung des Haushalts gilt als die „gefährlichste Hürde“ (Der Spiegel 1975, 22) für eine Regierung. In Deutschland sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft gemäß Art. 109, 1 GG selbständig und voneinander unabhängig. Allerdings ist das „Königsrecht“ des Parlaments, die Verabschiedung des Haushalts, auf Landesebene faktisch begrenzt, da mehr als 90 Prozent der Einnahmen und Ausgaben bereits gesetzlich gebunden sind. Der größte Teil wird durch sozialstaatlich garantierte Leistungen und Personalkosten rechtsverbindlich festgeschrieben, so dass der Spielraum der Landespolitik erheblich eingeschränkt wird (Hinkel 1999, 234 f.).¹⁴³ Die meisten ihrer Einnahmen können nur durch Gesetzesänderungen auf Bundesebene bestimmt werden. Dies stellt die Länder vor die Herausforderung, auf der Ausgabe Seite Einsparungen vornehmen zu müssen, um ihrer haushalterischen Verantwortung nachzukommen (Patzelt 2006, 115; Reutter 2004, 22). Somit wird neben der Abwahl einer Regierung eine der „schärfsten Waffen“ des Parlaments zur Kontrolle der Regierung erheblich eingeschränkt (Reutter 2004, 23). Im folgenden werden relevante Kriterien für Minderheitsregierungen nachgezeichnet, wie durch eine flexible Anwendung der haushalterischen Kompetenzen eine Verabschiedung des jeweils anstehenden Haushalts erreicht oder auf Kompetenzen zur vorläufigen Haushaltsführung zurückgegriffen werden kann, ohne eigens eine parlamentarische Mehrheit zu mobilisieren.

4.9.1. Funktionen und Besonderheiten des Haushaltsplans

Der Haushaltsplan stellt ein „umfassendes Staatsprogramm in Gesetzesform“ dar, das die Ausführungen der Exekutive daran bindet und somit die wichtigste Kontrollmöglichkeit für das Parlament darstellt (Hinkel 199, 235). Er entspricht dem politischen Handlungsprogramm der Regierung für das entsprechende Haushaltsjahr (Pfennig in: Pfennig/Neumann 2000, 573). Der Staatshaushalt macht „die Konzeptionen der politischen Mehrheitskräfte im Staat deutlich (...), wobei die Schwerpunkte und Prioritäten von der politischen Mehrheit im Wettbewerb und in der Diskussion und Auseinandersetzung mit der Opposition gefunden und festgelegt werden“ (Hinkel 1999, 233 f.). Der Haushaltsplan hat alle Einnahmen und Ausgaben

¹⁴³ Die Einzelpläne der Landeshaushalte weisen zumeist der Verschuldung, Verkehrs- und Bauprojekten, sowie Bildung und Wissenschaft die größten Posten zu.

für jedes Rechnungsjahr zu veranschlagen und ist vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein förmliches Gesetz, dem Haushaltsgesetz, festzustellen. Diese Prinzipien sind allen Landesverfassungen gemein.¹⁴⁴ Bei der Haushaltsplanung besteht für die Regierung nicht nur ein „Einbringungsmonopol“, sondern eine Initiativpflicht, da diese „als Akt der Staatsleitung notwendigerweise dem Vorbehaltsbereich der Regierung unterfällt“ (Mann in: Löwer/Tettinger 2002, 884; Nolte in: Caspar et al. 2006, 352). Bei einer Ablehnung durch das Parlament besteht diese Verpflichtung weiter fort und kann möglicherweise mehrere Einbringungen notwendig machen (Pfennig in: Pfennig/Neumann 2000, 570 f.).

Die Verabschiedung des Haushaltsplans liegt somit in der ausschließlichen Kompetenz des Parlaments, dem die Budgethoheit zukommt. Dessen Vollzug obliegt wiederum der Exekutive, die zur Erhebung der Einnahmen verpflichtet und zur Leistung der Ausgaben berechtigt wird.¹⁴⁵ Eine Verpflichtung zu bestimmten Ausgaben kann nur durch die Verabschiedung konkreter Leistungsgesetze bestimmt werden (Ipsen 2011, 426; Pfennig in: Pfennig/Neumann 2000, 570 ff.). Die Regierung ist zeitlich und sachlich insoweit gebunden, dass die Ausgabenermächtigung lediglich für das jeweilige Haushaltsjahr gilt und die Beträge nur für die in den Haushaltsansätzen angegebenen Zwecke verwendet werden dürfen (Pfennig in: Pfennig/Neumann 2000, 566). Auch die Verwaltung darf Ausgaben lediglich auf Grundlage der „haushaltsrechtlichen Ermächtigung“ leisten (Mediger in: Litten/Wallerath 2007, 404).

4.9.1.1. Verabschiedungsvarianten zur Vermeidung von Abstimmungsniederlagen

Alle Ausgaben bzw. der Haushaltsplan werden in der Regel für ein Jahr bewilligt. Einzelne Landesverfassungen sehen allerdings die Möglichkeit vor, einen Haushaltsplan neben dem Jährlichkeitsprinzip für zwei Jahre zu veranschlagen, so dass das Instrument des Doppelhaushalts ausdrücklich erlaubt wird. Dieser gibt einer Regierung eine fast zweijährige „Schonfrist“ vor einem erneuten Eingreifen des Parlaments in budgetäre Angelegenheiten. Dies ermöglicht sogar das „Umschalten“ auf einen Sparkurs in konjunkturell angespannten Zeiten, da keine Regierung verpflichtet werden kann, „das im Haushaltsplan vorgesehene Geld auch wirklich auszugeben“ (Herzog 2008a, 23). Auf Länderebene kann der Haushaltsplan in Bremen (Art. 131, 2 BremVerf), dem Saarland (Art. 105, 1 SaarlVerf) und Sachsen-Anhalt (Art. 93, 2

¹⁴⁴ Art. 79, 1-2 BWVerf; Art. 78, 1 u. 3 BayVerf; Art. 85, 1 BerlVerf; Art. 101, 2-3 BrandVerf; Art. 131 BremVerf; Art. 66 HambVerf; Art. 139, 1-2 HessVerf; Art. 61, 1-2 MVVerf; Art. 65, 1 u. 4 NdsVerf.; Art. 81, 2-3 NRWVerf; Art. 116, 1-2 RhPfVerf; Art. 105, 1 SaarlVerf; Art. 93, 1-2 SächsVerf; Art. 93, 1-2 Verf.SA; Art. 50, 1-2 SchlHVerf; Art. 98, 1 u. 99, 1 ThürVerf.

¹⁴⁵ Die Ermächtigung zur Erhebung von Einnahmen ergibt sich aus anderen Rechtsquellen wie Steuergesetzen, Gebührenordnungen und Verträgen, die von der Regierung rechtzeitig und vollständig zu erheben sind (Mediger in: Litten/Wallerath 2007, 391).

Verf.SA) „für ein oder zwei Rechnungsjahre“ veranschlagt werden. In sechs Ländern ist eine Aufstellung sogar für mehrere Haushalts- oder Rechnungsjahre möglich, ohne dass dies genauer eingeschränkt wäre (Art. 79, 2 BWVerf; Art. 101, 3 BrandVerf; Art. 81, 3 NRWVerf; Art. 116, 2 RhPfVerf; Art. 93, 2 Sächs.Verf; Art. 99, 1 ThürVerf).¹⁴⁶ In Bayern, Berlin und Hessen dürfen Haushaltspläne zumindest in besonderen Fällen für eine längere Dauer beschlossen werden (Art. 78, 6 BayVerf; Art. 85, 1 BerlVerf Art. 139, 3 HessVerf). Das Prinzip der jährlichen Bewilligung eines Haushaltsplans ist lediglich in Hamburg (Art. 66, 2 HambVerf) und Schleswig-Holstein (Art. 50, 2 SchlHVerf) ohne die Möglichkeit von Abweichungen vorgesehen. Dies kann für eine Minderheitsregierung zu Schwierigkeiten bei der Suche nach Mehrheiten führen. Die Ablehnung eines Gesetzes – auch des Haushaltsentwurfs – bedeutet allerdings eine politische, nicht aber eine verfassungsrechtliche Niederlage, sofern dieses nicht mit der Vertrauensfrage verknüpft wurde (Neumann, in: Pfennig/Neumann 2000, 261). Das von der dänischen Sozialdemokratie eingeführte „patchwork agreement“, wonach verschiedene Parteien einzelne Elemente des Haushalts mit verabschieden können, stellt einen möglichen Ausweg aus unsicheren Mehrheitsverhältnissen dar (vgl. Green-Pedersen 2001, 17).¹⁴⁷

4.9.1.2. Vetorecht der Regierung zur „Zementierung“ des Deckungsprinzips?

Eine Erhöhung der Ausgaben bzw. zumeist auch Minderung der Einnahmen gegenüber dem Haushaltsplan müssen gemäß aller Landesverfassungen vom Parlament beschlossen werden und die erforderliche Deckung aufweisen. Alternativ ist in den Verfassungen aufgeführt, dass das Parlament nur Änderungen der Ausgaben beschließen darf, die die erforderliche Deckung aufweisen.¹⁴⁸ In dem jeweiligen Beschluss muss konkret festgelegt werden, wie die Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen gedeckt werden sollen, um dem Gebot des Haushaltsausgleichs zu entsprechen. Die jeweilige Schätzung muss „seriös und realistisch“ erfolgen und „nur die in dem betreffenden Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen“ veranschlagen (Mediger in: Litten/Wallerath 2007, 391). Dafür sind Einnahmeveränderungen aus Konjunkturprognosen nicht hinreichend (Berlit/Kühn in: Baumann-Hasske/Kunzmann 2011, 742). Allerdings gilt es zu beachten, „dass die Darlegungslast der Initianten nicht überspannt

¹⁴⁶ Eine Haushaltsplanung gestreckt über sieben Jahre wie auf EU-Ebene wäre für einen nationalstaatlichen Haushalt und die Budgethoheit des Parlaments allerdings bedenklich, wenngleich einer Minderheitsregierung eine erhebliche Last genommen wäre.

¹⁴⁷ Dabei ist es wichtig, der Opposition eine offene Beteiligung einzuräumen, die sich am Haushaltsentwurf beteiligen und zu einzelnen Teilen Vereinbarungen abschließen kann (Spoorendonk 2005).

¹⁴⁸ Art. 90 BerlVerf; Art. 104 BrandVerf; Art. 102 BremVerf; Art. 69 HambVerf; Art. 142 HessVerf; Art. 68 NdsVerf; Art. 84 NRWVerf; Art. 118 RhPfVerf; Art. 107, 2 SaarlVerf; Art. 54 SchlHVerf; Art. 99, 3 ThürVerf.

werden“ darf, um (Oppositions-)Fraktionen und insbesondere Volksbegehren ohne ministeriellen Sachverstand gegenüber Regierungsvorlagen nicht übermäßig zu benachteiligen (vgl. Ipsen 2011, 440 f.). Eine ebensolche Exekutivdominanz konstatiert Wolfgang Zeh für den Deutschen Bundestag, da „die Gesetzgebungsarbeit des Parlaments durch den geballten Sachverstand der Ministerialbürokratie marginalisiert werde“ (Zeh 2005, 474 f. zitiert nach: Flick 2008, 161).

In einzelnen Verfassungen wird die Vorgabe des Deckungsprinzips durch die Möglichkeit der Landesregierung ergänzt, eine Aussetzung der Beratung oder Beschlussfassung bzw. einen erneuten Eintritt in die Beratung verlangen zu können. So wird etwa in Bayern das Deckungsprinzip gemäß Art. 79 BayVerf zusätzlich abgesichert, indem das Parlament für Ausgabenerhöhungen auf Verlangen der Staatsregierung noch einmal beraten muss, was ohne Zustimmung der Staatsregierung nicht vor Ablauf von 14 Tagen stattfinden darf (Art. 78, 5 BayVerf). In Sachsen-Anhalt kann die Beratung für vier Wochen (Art. 96 Verf.SA), in Mecklenburg-Vorpommern für sechs Wochen (Art. 64, 2 MVVerf) ausgesetzt werden. In Baden-Württemberg benötigen Beschlüsse des Landtages, „welche die im Haushaltsplan festgesetzten Ausgaben erhöhen oder neue Aufgaben mit sich bringen“, sowie solche, die zu Einnahmeminderungen führen, sogar die Zustimmung der Landesregierung (Art. 82, 1 BWVerf). In Sachsen steht der Staatsregierung diese Kompetenz laut Art.97, 1 Sächs.Verf ebenso zu, wie die Möglichkeit der Aussetzung der Beschlussfassung, wofür die Staatsregierung dem Landtag binnen sechs Wochen eine Stellungnahme zuleiten muss (Art. 97, 2 Sächs.Verf). Wenn die Regierung wie gemäß Art. 97, 2 Sächs.Verf. die Beschlussfassung aussetzen kann, eröffnet sich ihr die Möglichkeit, unter Einbringung ihres „exekutiven Sachverstandes“ Einfluss auszuüben und ihre Intervention auf diese Weise rechtzeitig anzumelden. Ein Gesetz erst nach der Verabschiedung zu verweigern, widerspräche auch dem Grundsatz der Organtreue, weshalb etwaige Bedenken frühzeitig offenzulegen sind (Berlit/Kühn in: Baumann-Hasske/Kunzmann 2011, 742 f.).

Durch ein Zustimmungserfordernis der Landesregierung wird dieser ein Vetorecht eingeräumt, was eine „nennenswerte Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts“ darstellt, der in der bisherigen Praxis aber nur geringe Bedeutung zukam (Berlit/Kühn in: Baumann-Hasske/Kunzmann 2011, 739). Somit ist die Vorschrift „eng auszulegen“ und die Zustimmung lediglich aus fachlichen Gründen, die sich auf den Haushaltsausgleich oder das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht beziehen, zu versagen (ebd., 741). Allerdings sind alle Beschlüsse durch die Landesregierung zustimmungspflichtig, die „unmittelbar finanzwirksam sind, also Mehrausgaben oder Mindereinnahmen verursachen oder neue Aufgaben mit sich

bringen“ und innerhalb des „laufenden Budgetzeitraums finanzwirksam werden“. Finanzwirksame Beschlüsse, die bereits vor der Feststellung des Haushaltplans zustande kommen, bedürfen keiner Zustimmung durch die Landesregierung, da diese noch beim Haushaltsplan berücksichtigt werden können. Dies gilt ebenso für „langfristig kostenwirksame Beschlüsse“, die im jeweils betreffenden Haushalt eingestellt werden (ebd., 740 f.). Eine Minderheitsregierung, die sich einem von ihr abgelehnten Beschluss des Parlaments gegenüberstellt, kann durch ihr Vetorecht den Mehrheitswillen des Parlaments hingegen unverhältnismäßig konterkarieren, zumindest aber erheblich verzögern.

4.9.1.3. Vorläufiger Haushaltsplan als Notlösung

Die Regierungen sind grundsätzlich verpflichtet, den Haushaltsplan für das kommende Rechnungsjahr rechtzeitig zu verabschieden, so dass eine Verspätung einen Verfassungsverstoß darstellt (Pfennig in: Pfennig/Neumann 2000, 565). Zwar ist in den Verfassungen keine Frist für einen etatlosen Zustand genannt. Dieser darf nach dem Bundesverfassungsgericht aber nur eine „kurzfristige Ausnahmesituation“ darstellen, dessen Zeitspanne „so kurz wie möglich“ zu halten ist (BVerfGE 45, 1, 33 zitiert nach: Pfennig in: Pfennig/Neumann 2000, 593 f.). So wurde in der vorherigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Staatspraxis einer verspäteten Verabschiedung der Haushaltsgesetze ausdrücklich gerügt (vgl. Ipsen 2011, 431). Dies führe „zu einem die verfassungsrechtlichen Gewichte verlagernden Übergewicht der Exekutive (...), wodurch die Kompetenz und Verantwortung des Gesetzgebers verkürzt“ werde (BVerfGE 45, 1 (33) zitiert nach: Ipsen 2011, 431). Dennoch gilt die sich aus der Verfassung ergebende Ermächtigung zur vorläufigen Haushaltsführung ohne feste Fristsetzung, auch wenn sie zuvorderst nur für eine „vorrübergehende Überbrückung“ konzipiert wurde (Mediger in: Litten/Wallerath 2007, 405). Daraus ergibt sich die Verpflichtung aller beteiligten Verfassungsorgane, an der Verabschiedung des Haushaltsplans vor Ablauf des vorherigen Rechnungsjahres mitzuwirken (BVerfGE 45, 1, 33, zitiert nach Pfennig in: Pfennig/Neumann 2000, 565). Bei einer inhaltlichen Auseinandersetzung zwischen Regierung und Parlament kann aber nicht eine Seite zu Zugeständnissen verpflichtet werden, so dass bei einer endgültigen Verweigerung des Parlaments eine politische Entscheidung „unausweichlich“ ist, die im Rücktritt bzw. der Abwahl der Regierung oder einer vorzeitigen Beendigung der Legislaturperiode liegt (Pfennig in: Pfennig/Neumann 2000, 594 f.).¹⁴⁹ Das Recht zur vorläufigen

¹⁴⁹ In den USA wurde seit 1975 in lediglich vier Fällen pünktlich zu Beginn eines Haushaltsjahres ein gesamter Haushalt – also alle zwölf „appropriation bills“ – verabschiedet. Über den Ausweg einer „Continuing Resolution“ können Mittel und Programme in der Höhe des Vorjahres fortgeführt werden. Eine solche Interimsphase dauert dort teilweise länger als die Phase eines regulären Haushalts. Allerdings muss dafür ebenso eine Einigung

Haushaltsführung durch das Parlament kann hingegen nur durch die Bewilligung eines Budgets beendet werden, was den Einigungsdruck auf die Parlamentarier erhöht (Klecha 2010, 36).

Ohne einen rechtzeitig verabschiedeten Haushaltsplan tritt eine etatlose Zeit ein, in der dem Gesetzgeber enge Grenzen für eine vorläufige Haushaltsführung gesetzt sind (Pfennig in: Pfennig/Neuamnn 2000, 592). Die Kompetenzen der Regierung sollen dabei nicht die Budgethoheit des Parlaments ersetzen, sondern Möglichkeiten in kurzfristigen Ausnahmesituationen eröffnen (Ipsen 2011, 431). Die Regierung darf im neuen Haushaltsjahr lediglich die durch das Nothaushaltsrecht gedeckten Ausgaben vornehmen und für begonnene Leistungen verfügbare Haushaltsreste verwenden (Hinkel 1999, 236). In dieser Zeit darf somit nur der Status quo verwaltet werden, wovon keine neuen Planungen und Aufgaben gedeckt sind (Pfennig in: Pfennig/Neuamnn 2000, 593). Auch etwaige Bestimmungen, die sich auf die Leistung „sonstiger Ausgaben“ beziehen, ist restriktiv auszulegen, „um die begrenzte Ermächtigung (...) nicht zu überdehnen“ (Mediger in: Litten/Wallerath 2007, 406). Nach der Ansicht Ipsens sind die Zwecke allerdings nicht genügend spezifiziert und bilden daher „Generalklauseln“, denen eine große Bandbreite an Aufgaben zugeordnet werden kann (vgl. Ipsen 2011, 432). So dürfen etwa besondere Bedarfe wie Investitionsprojekte auch in der Phase der vorläufigen Haushaltsführung begonnen werden, sofern diese „im Haushaltsplanentwurf der Regierung enthalten und dort im Rahmen der Gesamtdeckung finanziert sind“ (Mediger in: Litten/Wallerath 2007, 407 f.). Um dem Land für mehrere Haushaltsjahre die Leistung von Ausgaben zu ermöglichen, können gesonderte Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan ausgewiesen und so zugleich spätere Zustimmungserfordernisse umgangen werden (Ipsen 2011, 425).

Wenn der Haushaltsplan bis zum Schluss eines Rechnungsjahres nicht durch Gesetz festgestellt wurde, räumen alle Landesverfassungen der jeweiligen Landesregierung das Recht zu vorläufigen Regelungen ein, um alle Ausgaben zu leisten, die zum Erhalt gesetzlich bestehender Einrichtungen und zur Durchführung gesetzlich beschlossener Maßnahmen, zur Erfüllung rechtlich begründeter Verpflichtungen des Staates und zur Fortsetzung von Bauvorhaben nötig sind. Dies wird in Berlin um eine ordnungsgemäße Tätigkeit der Verwaltung (Art. 89, 1 BerlVerf) und in Mecklenburg-Vorpommern um Beschaffungen und sonstige Leistungen (Art. 62, 1 MVVerf) ergänzt. In weiteren Ländern wird dies um „Bauten, Beschaffungen und

zwischen Präsident und Kongress erzielt werden, so dass es andernfalls zum öffentlich bekannten „Government Shutdown“ kommt (Kamensky 2013).

sonstige Leistungen“, für die durch den Haushaltsplan des Vorjahres bereits Beiträge bewilligt wurden, ergänzt.¹⁵⁰

Die Verfassungen von Bayern und Rheinland-Pfalz (Art. 78, 4 BayVerf bzw. Art. 116, 4 RhPfVerf) regeln lediglich, dass die Landesregierung den Haushalt zunächst nach dem Haushaltsplan des Vorjahres weiterführt, wenn der Haushaltsplan für das folgende Jahr „nicht rechtzeitig“ bzw. nicht „bis zum Schluss eines Haushaltsjahres“ durch Gesetz festgestellt wurde. In Niedersachsen sind gemäß Art. 66, 1 NdsVerf. nur der Landtagspräsident, die Landesregierung, der Präsident des Staatsgerichtshofs und der Präsident des Landesrechnungshofs ermächtigt, die o.g. Ausgaben zu leisten. Dadurch wird die besondere Ausnahmesituation hervorgehoben und die Kompetenz der Regierung in Notsituationen eingeschränkt. Dies könnte zu einer erhöhten Einigungsbereitschaft der Regierung führen, die sich die Blamage einer Abgabe ihrer Haushaltskompetenz ersparen will, während die Opposition die Regierung auf diese Weise als handlungsunfähig vorführen kann und eher weniger kompromissbereit sein dürfte. Einzig in Hamburg kann gemäß Art. 67, 2 HambVerf nur die Bürgerschaft den Senat zur vorläufigen Haushaltsführung berechtigen, womit dessen Etathoheit betont werden soll. Lediglich durch eine Verbindung mit der Vertrauensfrage kann die Zustimmung der Bürgerschaft „fingiert“ werden, sofern diese dem Bürgermeister zwar das Vertrauen entzieht, aber in der Folge keinen Nachfolger wählt oder keine Selbstauflösung beschließt und der Senat so zur „Nothaushaltsführung“ befugt wird (Hoog 2004, 77 f.).

4.9.2. Flexibilität der Regierung durch Haushaltsüberschreitungen¹⁵¹

In den Bundesländern bedürfen Haushaltsüberschreitungen, sowie über- und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Finanzministers und dürfen nur im Falle eines „unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses“ erteilt werden (Art. 105 BrandVerf; Art. 119 RhPfVerf; Art. 107 SaarlVerf). In mehreren Bundesländern ist zur Bestätigung der oben angeführten Ausgabenerhöhungen die (nachträgliche) Genehmigung des Landtags erforderlich, die

¹⁵⁰ Art. 80, 1 BWVerf; Art. 102 BrandVerf; Art. 132a, 1 BremVerf; Art. 67, 1 HambVerf; Art. 140 HessVerf (sofern durch den Haushaltsplan des Vorjahres noch bewilligte Beiträge verfügbar sind); Art. 82, 1 NRWVerf; Art. 105, 3 SaarlVerf; Art. 98, 1 Sächs.Verf; Art. 94, 1 Verf.SA; Art. 51, 1 SchlHVerf; Art. 100, 1 ThürVerf.

¹⁵¹ Am 1. August 2009 ist das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes in Kraft getreten, das die Einführung der so genannten „Schuldenbremse“ vorsieht. In der Folge kam es auch in den Bundesländern zu Verfassungsänderungen, um die Staatsverschuldung insgesamt zu begrenzen. An dieser Stelle wird vom vorherigen Status quo ausgegangen, um einen systematischen Vergleich zu ermöglichen und entsprechende Verfassungskommentare zu berücksichtigen. Inwieweit die neuen, restriktiven Regeln die Haushaltsautonomie der (Länder-)parlamente weiter einschränken, kann an dieser Stelle nicht umfassend behandelt werden.

teilweise noch im nächsten Rechnungsjahr eingeholt werden kann.¹⁵² Dazu zählen auch Berlin (Art. 88, 1-3 BerlVerf) und Hamburg (Art. 68 HambVerf), wo anstelle der Zustimmung des Finanzsenators, dieselbe des gesamten Senats erforderlich ist. Der Berliner Finanzsenator kann allerdings Einspruch einlegen, worüber das Abgeordnetenhaus zu beschließen hat. In den übrigen Ländern genügt anstelle der Zustimmung des Parlaments eine regelmäßige Berichtspflicht gegenüber dem Parlament.¹⁵³ Lediglich in Bremen beschließt die Bürgerschaft über die Bewilligung über- und außerplanmäßiger Ausgaben, für die keine Mittel im Haushaltsplan vorgesehen sind, ohne weitere Einschränkungen (Art. 101 Nr. 5 BremVerf). In der Niedersächsischen Verfassung ist explizit klargestellt, dass das Recht zu Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben nur besteht, sofern der Landtag nicht mehr rechtzeitig über einen Nachtragshaushalt, der die Ausgabe enthält, beschließen konnte (Art. 67, 1 NdsVerf.).

Alles in allem gilt die Regelung als Notkompetenz, „die dem Regelfall der parlamentarischen Ermächtigung nachgeordnet ist“ (Mediger in: Litten/Wallerath 2007, 409) und dessen Inanspruchnahme nur durch enormen Zeitdruck gerechtfertigt werden kann, wenn eine Ausgabe „sachlich unbedingt notwendig und zugleich zeitlich unaufschiebbar ist“ (Pfennig in: Pfennig/Neuamnn 2000, 588 f.). Dies ist erst gegeben, wenn die Einbringung eines Nachtrags- oder Ergänzungshaushalts oder eine Verschiebung nicht mehr vertretbar wäre und der Finanzminister mit dem Parlament die Möglichkeit einer rechtzeitigen Bewilligung erörtert hat (Pfennig in: Pfennig/Neuamnn 2000, 589). Die Frage der sachlichen Notwendigkeit hängt von der politischen Einschätzung der Regierung ab, während die Aufschiebbarkeit „der vollen richterlichen Überprüfung unterliegt“ (Mediger in: Litten/Wallerath 2007, 410). Es ist dabei nachrangig, ob das Bedürfnis tatsächlich unvorhergesehen war, vielmehr ist maßgeblich, ob dessen „gesteigerte Dringlichkeit“ vom Finanzminister bzw. der Regierung bei der Aufstellung des Haushaltes tatsächlich vorhergesehen wurde (BVerfGE 45, 1 (35) zitiert nach: Ipsen 2011, 436). Es liegt allerdings keine Haushaltsüberschreitung vor, wenn Ausgaben verschiedener Titel „gegenseitig deckungsfähig“ sind, also miteinander verrechnet werden können und die zuvor veranschlagte Höhe nicht überschreiten (Hinkel 1999, 237). Die jeweilige Höhe ist in den Landesverfassungen festgelegt und sieht mögliche kreditfinanzierte Ausgaben bis

¹⁵² Art. 81 BWVerf; Art. 88, 2 BerlVerf; Art. 143, 1-2 HessVerf; Art. 67, 1 NdsVerf.; Art. 85 NRWVerf; Art. 96 Sächs.Verf

¹⁵³ Dies ist in Art. 63, 1 MVVerf; Art. 95, 1 Verf.SA; Art. 52 SchlHVerf; Art. 101, 1 ThürVerf vorgesehen. Falls die Zustimmung des Finanzministers erforderlich ist, ist nicht unstrittig, ob dieser trotz seiner Sonderkompetenz an die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten und das Kabinettsprinzip gebunden ist (Hinkel 1999, 237). Dies wird vom Bundesverfassungsgericht zwar befürwortet, wird der besonderen Verantwortung des Finanzministers durch die Übertragung der Notkompetenz aber nicht gerecht (Mediger in: Litten/Wallerath 2007, 412).

zu einer „Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplanes“ vor, sofern Einnahmen aus Steuern und Abgaben bzw. sonstigen Quellen die o.g. Ausgaben nicht decken.¹⁵⁴

4.9.3. Entlastung der Landesregierung – formelle Leistung mit Verzögerungspotential

Sofern die Entlastung der Regierung in den Landesverfassungen vorgesehen ist, geschieht dies durch einen Beschluss des Landtags, nachdem dieser die jeweilige Haushaltsrechnung geprüft hat. Eine solche Entlastung kann aber nicht aus politischen, sondern lediglich aus Gründen „nicht ordnungsgemäßer Haushaltsführung“ versagt werden, so dass die Regierung sogar einen Anspruch darauf hat. Eine oppositionelle Mehrheit könnte dies dennoch ablehnen und so ein Organstreitverfahren notwendig machen (Ipsen 2011, 446 f.). Zudem würde die formelle Entlastung der Regierung zum parteipolitischen Spielball und könnte die finanziellen Handlungsspielräume der Regierung lähmen oder bis zur gerichtlichen Klärung verzögern.

4.10. Die Opposition zwischen effektiver Kontrolle und Mitgestaltung

Die Kontrollfunktion des Parlaments umfasst in der formalen Dimension parlamentarische Anfragen und die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, während sie auf politischer Ebene durch die Gegenrede in parlamentarischen Debatten und der Einbringung eigener Gesetzesinitiativen Druck auf die Regierung ausüben kann (Klecha 2010, 14). Die Kontrollfunktion gilt „in fast allen parlamentarischen Demokratien (...) als die am wenigsten wahrgenommene Funktion der Parlamente“ (von Beyme 1999, 281). Für Steffani (1991, 23) ist die parlamentarische Opposition „der institutionelle Widerpart zur Regierungsmehrheit“. Diese kann sich dennoch *kooperativen* Verhaltensweisen bedienen, ohne dass die jeweilige „Eigen-

¹⁵⁴ Art. 80, 2 BWVerf; Art. 89, 2 BerlVerf; Art. 140, 2 Art. 102, 2 BrandVerf (für je drei Monate); HessVerf (für je drei Monate); Art. 62, 2 MVVerf; Art. 66, 2 NdsVerf. („die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung erforderlichen Mittel“); Art. 82, 2 NRWVerf (für je drei Monate); Art. 116, 5 RhPfVerf; Art. 105, 4 SaarlVerf („zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsförderung“); Art. 98, 2 Sächs.Verf; Art. 94, 2 Verf.SA; Art. 100, 2 ThürVerf (gemäß Art. 132a, 2 wird keine Begrenzung auf ein Viertel, aber die „zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung erforderliche[n] Mittel“ vorgenommen). Nach Art. 67, 1 Ziffer 3 HambVerf gelten dieselben Regelungen, ohne jedoch eine Begrenzung auf ein Viertel der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplans vorzunehmen. Art. 51, 2 SchlHVerf sieht eine Begrenzung auf ein Drittel der im Haushaltsplan des Vorjahres veranschlagten Einnahmen vor.

ständigkeit der politischen Zielsetzung und Strategiebestimmung“ vernachlässigt wird (Plöhn 1996, 73).

Regelungen über die Parlamentarische Opposition heben „deren zentrale Bedeutung für das Demokratieprinzip hervor“ (Wiegand-Hoffmeister in: Litten/Wallerath 2007, 224). Die ausdrückliche Erwähnung der Opposition in einer Verfassung ist nach Herdegen lediglich eine „verbale Aufwertung“ ohne verfassungsrechtliche Konsequenzen (vgl. Kanther 1993, 215). So sind die rechtlichen Konsequenzen solcher Formulierungen zweifelhaft und für die politische Praxis begrenzt (Magen in: Pfennig/Neumann 2000, 125). Auf Bundesebene wird die Opposition weder im Grundgesetz noch der Geschäftsordnung des Bundestages ausdrücklich erwähnt (Caspar in: Caspar et al. 2006, 142). Vorschriften über die Opposition finden sich in zehn Landesverfassungen.¹⁵⁵ In den meisten Landesverfassungen wird die Opposition als notwendiger, wesentlicher oder grundlegender Bestandteil der parlamentarischen bzw. freiheitlichen Demokratie bezeichnet, die ein Recht auf politische Chancengleichheit hat (Kanther 1993, 215).¹⁵⁶ Die Länderverfassungen gehen insofern von Einparteienregierungen oder Minimal Winning Coalitions aus, da Minderheitsregierungen oder Große Koalitionen damit nicht „eingefangen“ und durch solche Oppositionsklauseln die Bildung von Minderheitsregierungen erschwert werden (Decker 2004, 7). Ausführungen einzelner Verfassungen, die der Opposition als Aufgabe die Entwicklung eigener Programme und Initiativen zuschreiben, stellen die konstruktive Haltung der Opposition in den Vordergrund und wenden sich gegen „ein Selbstverständnis der Opposition als Fundamentalopposition“ (Wiegand-Hoffmeister in: Litten/Wallerath 2007, 225). Die Aufgabe der Kritik und der Kontrolle des Regierungsprogramms, sowie die jeweilige Alternativbildung zur Regierungsmehrheit ist in Hamburg und Schleswig-Holstein aufgeführt (Art. 24, 2 HambVerf; Art. 12, 1 SchlHVerf). Am weitesten geht die Beschreibung oppositioneller Aufgaben in der Verfassung Mecklenburg-Vorpommerns, wo die Entwicklung eigener Programme, Initiativen zur Kontrolle der Regierung und Verwaltung und eine kritische Bewertung der Entscheidungen der Regierung aufgeführt sind (Art. 26 Abs. 2 MVVerf). Bei der Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt wurde die PDS-Opposition von der Landesregierung als „konstruktiver politischer Gegner“ angesehen, der dennoch uneingeschränkt von Mitteln parlamentarischer Kontrolle Gebrauch

¹⁵⁵ Darunter fallen Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

¹⁵⁶ Art. 16a, 1 BayVerf; Art. 38, 3 BerlVerf; Art. 55, 2 BrandVerf; Art. 78, 1-2 BremVerf; Art. 24 HambVerf; Art. 85b, 1 RhPfVerf; Art. 40 Sächs.Verf.; Art. 48, 2 Verf.SA; Art. 12, 1 SchlHVerf; Art. 59 ThürVerf. In Art. 26, 3 MVVerf ist lediglich die politische Chancengleichheit gesichert.

gemacht hat und etwaige Vorgaben dadurch weit ausgelegt werden müssten (vgl. LVG 1/96, 23).

Die Betonung politischer Chancengleichheit soll zudem die „gleichwertigen Funktionen“ beider Parlamentsteile betonen (Ipsen 2011, 151). Dadurch wird der Anspruch der Opposition verdeutlicht, ihre parlamentarische Arbeit „in dem Umfang und mit dem Gewicht vertreten und umsetzen zu können, der ihrem Anteil im Parlament entspricht.“ Allerdings sagt dies noch nichts über Art und Umfang der Gleichbehandlung aus, die von „abgestufter Chancengleichheit“ bis hin zu einer Besserstellung reichen kann (Wiegand-Hoffmeister in: Litten/Wallerath 2007, 225). Magen sieht die Betonung der Opposition als notwendigen Bestandteil der parlamentarischen Demokratie und das Recht auf politische Chancengleichheit in „gefestigten Demokratien“ als selbstverständlich an. Allenfalls in den ostdeutschen Bundesländern seien gewisse „Sicherungsgarantien“ verständlich (Magen in: Pfennig/Neumann 2000, 123). Das Recht auf politische Chancengleichheit lässt sich bereits aus Art. 21 GG ableiten, was von der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt wurde (BVerfGE 1, 208 (241); 73, 40 (65); 82, 322 (335)). Eine solche Bestimmung könnte auch als verfassungsrechtliches Gebot, eine Opposition unbedingt bilden zu müssen, aufgefasst werden, weshalb das aus einer solchen Regelung resultierende Recht der Opposition zwar zu begrüßen ist, etwaige Zweifel an einer Oppositionspflicht aber nicht ganz auszuräumen sind (vgl. Ipsen 2011, 148).¹⁵⁷

Die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen gehört für die Opposition „zu den wichtigsten Instrumenten der parlamentarischen Kontrolle“, um Sachverhalte unabhängig von Regierung und Justiz „mit Hilfe hoheitlicher Befugnisse in einem geordneten Verfahren zu erreichen“ (Lemmer in: Pfennig/Neumann 2000, 203 f.). Dabei wird den Belangen der Minderheit Rechnung getragen, da die Auseinandersetzung zumeist zwischen der Mehrheit der Regierungsfaktionen und der Minderheit der Oppositionsfaktionen erfolgt (Lemmer in: Pfennig/Neumann 2000, 204; BVerfGE 49, 70, 85). Insofern bestimmt die einsetzende Minderheit auch den Gegenstand des Untersuchungsauftrages (Lemmer in: Pfennig/Neumann 2000, 207). Auch die Besetzung der Ausschussvorsitzenden und deren Stellvertreter erfolgt nicht nach dem Willen der Mehrheitsfraktionen, sondern nach dem Vorschlagsrecht der Fraktionen, die nach den allgemeinen Regeln „an der Reihe sind“ (siehe etwa für Berlin: ebd., 208). Untersuchungsausschüsse dienen der Opposition als Mittel der sachlichen Aufklärung, die häufig jedoch nicht „als Instrument der Opposition gestaltet sind“ und daher bei Mehrheitsregierun-

¹⁵⁷ Einzig in der Verfassung Baden-Württembergs ist der Begriff der Opposition nicht vorhanden. In der Geschäftsordnung des Landtags sind lediglich Regelungen zur Worterteilung und der Rededauer von Oppositionsfaktionen geregelt (§ 82, 83a GOLT).

gen durch den „Handlungsverbund Parlamentsmehrheit/ Regierung“ bestimmt werden (von Beyme 1999, 277). Niedrige Quoren für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen wirken „absolutistischen Tendenzen“ der Mehrheitsfraktionen entgegen und stärken die Rechte einzelner Fraktionen bzw. einer kleinen Zahl von Abgeordneten (Hinkel 1999, 182). So ist die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses in acht Ländern bereits mit einem Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl verpflichtend.¹⁵⁸ In den übrigen Ländern bedarf es dafür eines Viertels der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags.¹⁵⁹

Durch das Zitierrecht der Länderparlamente und deren Ausschüsse kommt die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament in besonderer Weise zum Ausdruck (Lemmer in: Pfennig/Neumann 2000, 212). Es wird von Wolfgang Ismayr gar zu den „unzähligen parlamentarischen Kontrollmitteln“ gezählt (Ismayr 2000, 327 zitiert nach: Flick 2008, 181). Das Informationsrecht des Parlaments als eines der „wichtigsten Kontrollmittel“ kann dadurch gestärkt werden, ist in der Parlamentspraxis aber nur noch von geringer Bedeutung, da die Anwesenheit häufig durch informale Absprachen hergestellt wird (Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske/Kunzmann 2011, 411). Zudem können sich die Minister zuvor beim Präsidenten bzw. Vorsitzenden entschuldigen. Die Vertretung durch ein anderes Regierungsmitglied ist zwar zulässig, nicht jedoch die Vertretung durch einen Staatssekretär oder einen Beauftragten (für Berlin: Lemmer in: Pfennig/Neumann 2000, 213).¹⁶⁰

Die abstrakte Normenkontrolle kann von der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Drittel der Mitglieder des Bundestages beantragt werden. Dies kann insbesondere unter Großen Koalitionen zu einem „stumpfen Schwert“ werden, wenn die Opposition ebendieses Quorum nicht erreicht (Zohlhöfer 2009, 12). Allerdings hat die jeweilige Regierungstärke auf die Kontrollstrukturen des Parlaments allenfalls einen geringen Effekt, da es diese selbst zu definieren in der Lage ist und sie sich eher als Folge historisch-institutioneller Prägung herausbilden (Harfst/Schnapp 2003, 39, 42). Da bei einer Minderheitsregierung das Interesse der Mehrheit des Parlaments in der formalen Inter-Organ-Kontrolle liegt, ist diese Regierungsform mit einem höheren Maß an Kontrolle verbunden als dies etwa bei Einparteien-

¹⁵⁸ Art. 25, 1 BayVerf; Art. 72, 1 BrandVerf; Art. 92 HessVerf; Art. 72, 1 NdsVerf.; Art. 91, 1 RhPfVerf; Art. 54, 1 Sächs.Verf.; Art. 18, 1 SchlHVerf; Art. 64, 1 ThürVerf.

¹⁵⁹ Art. 35, 1 BWVerf; Art. 48 BerlVerf; Art. 105, 4 BremVerf; Art. 26, 1 HambVerf.; Art. 34, 1 MVVerf; Art. 79, 1 SaarVerf; Art. 54, 1 Verf.SA

¹⁶⁰ In der Mehrzahl der Länder ist eine einfache Mehrheit erforderlich, falls der Landtag oder seine Ausschüsse die Anwesenheit eines Regierungsmitgliedes verlangen (Art. 34, 1 BWVerf; Art. 24, 1 BayVerf; Art. 49 BerlVerf; Art. 98, 1 BremVerf; Art. 23, 1 HambVerf; Art. 91 HessVerf; Art. 89, 1 RhPfVerf; Art. 76, 1 SaarVerf; Art. 49, 1 Sächs.Verf; Art. 52, 1 Verf.SA; Art. 66, 1 ThürVerf.). In Niedersachsen ist dies lediglich in der Geschäftsordnung aufgeführt (§ 78, 1 Go-LT). In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein können die Regierungsmitglieder sogar durch einen Minderheitsbeschluss von einem Fünftel der anwesenden Mitglieder des Landtags oder einem Drittel der Ausschussmitglieder (Art. 66, 1 BrandVerf) bzw. einem Drittel der Mitglieder des Landtags oder des Ausschusses (Art. 38, 1 MVVerf) herbeizitiert werden.

regierungen der Fall ist, denen das „majoritätsinterne Korrektiv der Koalitionsvereinbarungen und -absprachen fehlt“ (Sebaldt 1992, 338).

4.10.1. Gewährung von Chancengleichheit durch „Oppositionsbonus“

In den Verfassungen von Bremen, Niedersachsen und Thüringen wird der Opposition eine finanzielle Zulage „zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben“ gewährt (Magen in: Pfenig/Neumann 2000, 125). Gleiches ist in Berlin in der Geschäftsordnung, in Sachsen im Fraktionsgesetz (§ 3, 1 Frakt.G) geregelt. In sechs Bundesländern ist der Anspruch auf eine zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben erforderliche Ausstattung in der Verfassung verankert.¹⁶¹ Dabei wird den Fraktionen ein Grundbetrag für die Deckung ihres allgemeinen Bedarfs, sowie eine Zahlung für jedes einzelne Fraktionsmitglied gewährt (siehe etwa für Niedersachsen: Ipsen 2011, 151 f.). So erhalten beispielsweise in Sachsen-Anhalt die Oppositionsfraktionen einen Zuschuss von 25 Prozent auf den Fraktionszuschuss (Kropp 1997, 374). Die Fraktionsgelder sind allerdings an die Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben gebunden, so dass diese nicht an die jeweilige Partei weitergeleitet und etwa für deren Wahlkampfzwecke verbraucht werden dürfen (Ipsen 2011, 151). Laut Schulte und Kloos kann aus der Bestimmung zur politischen Chancengleichheit bereits ein solcher Anspruch hergeleitet werden, um „gleiche oder wenigstens annähernd vergleichbare finanzielle Möglichkeiten für die Darstellung der eigenen politischen Ziele sowie für die Kritik am Gegner“ zu gewähren, die jeweils einfachgesetzlich zu regeln sind. Zumindest wird dadurch sichergestellt, den typischerweise gegebenen Informationsvorsprung der Regierungsfaktionen zumindest teilweise auszugleichen (Schulte/Kloss in: Baumann-Hasske/Kunzmann 2011, 380 f.). Die Länderfälle machen allerdings deutlich, dass sich der Status einer Fraktion, die die Regierung partiell zu unterstützen bereit ist, nicht zweifelsfrei dem Regierungs- oder Oppositionslager zugeordnet werden kann und einer kooperativen Opposition mitunter der ihr zustehende Zuschuss in Abrede gestellt wird.

Ein in manchen Verfassungen vorgesehener Oppositionsführer verkörpert die Abgrenzung zwischen Regierung und Opposition und trägt damit der Polarität zwischen der Regierung zustimmend und ablehnend gegenüberstehenden Fraktionen Rechnung (Schneider 1974,

¹⁶¹ Art. 16a, 2 BayVerf; Art. 78, 2 BremVerf; Art. 19, 2 NdsVerf; Art. 85b, 2 RhPfVerf; Art. 48, 2 Verf.SA; Art. 59, 2 ThürVerf. In Brandenburg ist lediglich angegeben, dass Fraktionen eine angemessene Ausstattung erhalten (Art. 67, 1 BrandVerf).

273 ff.). Die Erwähnung eines solchen Oppositionsführers in der Verfassung bildet zwar eine rhetorische Aufwertung, bringt aber „keine unmittelbaren Rechtswirkungen“ mit sich (Caspar in: Caspar et al. 2006, 143).¹⁶² Die Heraushebung der Position entspringt dem englischen Mehrheitswahlssystem, wo „Her Majesty’s Official Opposition“ als Gegenstück zum Regierungschef eine besondere Position genießt (ebd., 148). Allerdings wird dadurch die Existenz einer „geschlossenen Opposition“ suggeriert, was bei einer großen Zahl an Oppositionsfraktionen mit verschiedenen politischen Ausrichtungen ein missverständliches Bild aussendet (vgl. Caspar in: Caspar et al. 2006, 149). Regelungen zum Oppositionsführer als Vorsitzenden der stärksten „Minderheitsfraktion“ sind nur in wenigen deutschen Landesverfassungen festgeschrieben und finden auch im Grundgesetz keine Erwähnung. Eine staatliche Dotierung dieser Tätigkeit kann negative Auswirkungen auf seine politische Aktivität haben und ihn zu stark der Exekutive annähern. Letztlich bleibt eine diätenrechtliche Hervorhebung aber ohne praktisch-politischen Wert und verfassungs- oder parlamentsrechtliche Konsequenzen (Schneider 1974, 274, 278).

4.10.2. Balanceakt bei der Kontrollfunktion durch Regierungs- und Oppositionsfraktionen

Bei der Kontrollfunktion des Parlaments gilt es zwischen Abgeordneten von Regierungs- und Oppositionsfraktionen zu unterscheiden. Während die Kontrolle der Opposition meist öffentlich stattfindet, aber unwirksam ist, bleibt die Kontrolle der die Regierung tragenden Abgeordneten „meist intern und oft dahingehend wirksam, dass ansonsten kritikanfälliges Handeln von vornherein unterbleibt“ (Patzelt 2006, 117). In der politischen Praxis sucht die Opposition die Kontrolle im Plenum und den Ausschüssen, um die Auseinandersetzung für die Öffentlichkeit zu dokumentieren. Die die Regierung tragenden Fraktionen nehmen die Kontrolle durch ihr Interesse am Bestand der Regierung zumeist nicht mit formalen Kontrollmöglichkeiten der Parlamente wahr, sondern bedienen sich dafür Fraktionssitzungen und informellen Gremien (Waack in: Caspar et al. 2006, 113). Insoweit leisten in der für parlamentarische Regierungssysteme typischen Verzahnung von Regierungs- und Oppositionsfraktionen beide Teile unterschiedliche funktionale Beiträge zu den Gesamtfunktionen des Parlaments. Die Opposition nimmt hier von der Staatsleitung institutionell abgegrenzte Aufgaben wahr (Schneider 1974, 99; Schwarzmeier 2004, 56 f.). Die Regierungsfaktionen wirken zwar kon-

¹⁶² In Schleswig-Holstein ist der „Vorsitzende der stärksten die Regierung nicht tragenden Fraktion“ zugleich Oppositionsführer im Landtag (Art. 12, 2 SchlHVerf.).

trollierend auf die von ihr gestützte Regierung in Gestalt einer Intra-Organ-Kontrolle ein – der Begriff „Organ“ bezieht sich hier auf den Funktionsverbund zwischen Regierung und Regierungsfractionen. Die Opposition nimmt die Inter-Organ-Kontrolle zwischen Regierung und Parlament mittels den offiziell dafür vorgesehenen Instrumenten und Praktiken, als Mechanismus zwischen den einzelnen Organen wahr (vgl. Sebaldt 1992, 337).

Dabei wirken Instrumente wie Große Anfragen unterschiedlich, da die Opposition damit versucht, „das Regierungslager öffentlich zu stellen, während die Regierungsmehrheit sie verwendet, um eigene Leistungen herauszustellen (Patzelt 2006, 117). In beiden Fällen liegt das Interesse weniger in einer Antwort der Regierung, als in der Herbeiführung einer öffentlichen Debatte über das jeweilige Thema (Heinrich 2002, 63 f.). Auch das parlamentarische Fragerecht und die Berichtspflicht der Regierung wurden in manchen Ländern umfunktionierte, indem die Regierung einzelne Abgeordnete um Fragen zu bestimmten Themen bittet, um die Antwort wiederum einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen (siehe von Beyme 1999, 273). Aber auch Fragen oppositioneller Abgeordneter werden häufig nur zur eigenen Profilierung oder als Materialgewinnung für eigene Recherchen genutzt und damit der eigentlichen Kontrolle zweckentfremdet (ebd., 275). Bei Mehrheitsregierungen kontrollieren nur wenige Personen sowohl die Regierung wie die parlamentarische Mehrheit, was zu einer Dominanz der Exekutive führt und der parlamentarischen Demokratie letztlich abträglich ist. Von Jeffery Simpson wird dies treffend als „friendly dictatorship“ klassifiziert (Russell 2008, 101).

„Die *kompetitive Opposition* ist der Schulbuchttyp an Opposition, der in einem polarisierten Parteiensystem als Normalfall erwartet wird.“
(Klaus von Beyme 1997, 267).

Eine Kooperation mit der Regierung muss die Erfüllung „klassischer“ Oppositionsaufgaben wie Kritik, Kontrolle und Alternativbildung gegenüber der Regierung nicht zwangsläufig ausschließen (vgl. Schneider 1974, 99). Die parlamentarische Kontrolle obliegt ohnehin dem Gesamtorgan und schließt auch die jeweiligen Mehrheitsfractionen beim gemeinsamen Funktionsauftrag ein (Schmidt-Jortzig 2001, 144, 156). Verbale Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition führen zu einer stetig herzustellenden Balance „zwischen Konsenszwang und Konfliktrhetorik“ (Döring 2005, 142). Die Opposition befindet sich dabei in der „Zwitterrolle zwischen Opposition und partiellem Mitregieren“, wobei beide Strategien potentiell von der Wählerschaft goutiert oder negativ bewertet werden können (Schlieben 2012). Bei „oversized cabinets“ wird die Entscheidungsfähigkeit der Regierung gestärkt, die

Kontrollmöglichkeiten des Parlaments hingegen eingeschränkt (von Beyme 1999, 271). Bei Minderheitsregierungen steht die grundsätzliche Bereitschaft für eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Opposition nach der überwiegenden Auffassung nicht im Gegensatz zu einem lebhaften Parteienwettbewerb (Bergman 2003, 218 f.). Daher wird eine „globale“ Opposition, die sich als „institutionalisierte Gegenkraft zur Regierung für den Gesamtbereich der Politik“ versteht und das systematische Ziel eines Regierungsturzes verfolgt, nicht in ihrer Kontrollfunktion eingeschränkt, wenn sie in einzelnen Sachgebieten am politischen Entscheidungsprozess als Korrektiv teilnimmt und sich um alternative Gesamtkonzeptionen bemüht (Schneider 1974, 100, 111). Das Dilemma, „dass effektive Kontrolle parlamentarische Mehrheiten erfordert“ kann bei einer Minderheitsregierung aufgehoben werden, da diese von einer Mehrheit kontrolliert und erst durch eine Oppositionsmehrheit die Macht ins Parlament zurückverlagert wird (Reutter 2004, 23; Bolleyer 2001, 1535). So kann die eine Minderheitsregierung tolerierende Fraktion zwar deren Bestehen sichern, ihre Politik aber – auch um ihrer Oppositionsrolle gerecht zu werden – in parlamentarischen Debatten kritisieren (vgl. Reich 2001, 32). Die wesentliche Aufgabe der Opposition, „politische Alternativen zu bilden, belegt (...) keine Rechtspflicht zum Regierungssturz“ (LVG 1/96, 157).

4.11. Am Parlament vorbei – klassische Regierungsdomänen ohne Mehrheitssuche

„Ohne seine parlamentarische Mehrheit ist ein Bundeskanzler nur dann und dort etwas, wo er sie nicht braucht. Wenn es zum Schwur kommt, ist er ohne sie ein verlorener Mann.“ (Eugen Gerstenmaier 1981, 363).

Eine Minderheitsregierung kann das ihr zur Verfügung stehende Repertoire an Möglichkeiten nutzen, auch ohne eine parlamentarische Mehrheit Akzente zu setzen und ihr Amt gestalterisch auszuführen. Dazu zählen die Repräsentation und der Amtsbonus, das Abschließen von Staatsverträgen und der Erlass von Rechtsverordnungen.¹⁶³ Daher obliegt der Opposition in der parlamentarischen Demokratie ein strukturelles Defizit, da der Regierung besondere Dar-

¹⁶³ Als Beispiel gilt Reinhard Höppner, der trotz seines Minderheitsbündnisses mit Tolerierung der PDS ein populärer Ministerpräsident und als „Stimme des Ostens“ wahrgenommen wurde (Grunden 2011b, 12).

stellungschancen zuteilwerden, „von denen auch die sie stützenden Parlamentsfraktionen profitieren.“ (Ipsen 2011, 151).

„Eine parteipolitische Abstinenz der Regierungsglieder (und ein vollständiger Verzicht auf Zuarbeit in diesem Bereich) wäre (...) mit der Notwendigkeit des parteipolitischen Wettbewerbs im parlamentarischen System nicht vereinbar“ (Hans Peter Bull 1999, 171).

In der politischen Praxis genießen die Landesregierungen eine „überragende Bedeutung“ im parlamentarischen Regierungssystem (Sobotta 1991, 70). Die Landtage üben im Gegensatz zum Bundestag „kaum noch eigenständige Staatsleitungsfunktionen“ aus, wodurch „die Regierung entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung des staatlichen Lebens [hat und daher] im besonderen Maße der demokratischen Legitimation“ bedarf (ebd., 68). Der Schwerpunkt der Regierungstätigkeit liegt im Verwaltungsbereich bzw. der Ausführung der Gesetze (Sobotta 1991, 69). Nach Lammert „spricht wenig für die Vermutung eines Bedeutungsverlustes der Parlamente, aber manches für die Annahme eines Bedeutungsverlustes der Politik“. Nach dessen Auffassung ist in Deutschland durch die Föderalismusreform die Rolle des Bundestages und der Landtage sogar eher gestärkt worden (Lammert 2010, 261). Gleichwohl lässt sich der Befund von Lammert empirisch nicht bestätigen, da sich ein genereller Machtzuwachs der Regierung gegenüber ihrer Mehrheit wie der Opposition beobachten lässt. Daher wirkt das parlamentarische System in dieser Schieflage nach Klaus von Beyme geradezu „fehlbenannt“ (von Beyme 1999, 271). Eine solche „Übermacht der Exekutive“ ist vor allem im Bereich der Gesetzgebung und der Haushaltspolitik zu verzeichnen, während das Parlament bei der Regierungsbildung und dem Misstrauensvotum eine „starke Stellung“ genießt (ebd., 278). Durch die besondere Konzentration auf die Ministerpräsidenten in den Bundesländern kann es dazu kommen, „dass nur mit ihm unmittelbar identifizierbare Entscheidungen öffentliche Wahrnehmung und Unterstützung finden“ (Grunden 2009, 101). Die Landesparlamente werden mitunter ohnehin als „zahnlose Tiger“ wahrgenommen, da nur die Regierung überregional in Erscheinung tritt und im Bundesrat bundespolitische Verantwortung wahrnimmt (vgl. Kraft 2010, 11). Eine in vielerlei Hinsicht schwächere Stellung der Landtage – etwa beim Anteil der Gesetze im Vergleich zum Bund – erleichtert der Regierung ihre Tätigkeit, was insbesondere Minderheitsregierungen zugutekommen kann (Klecha 2010, 42).

Die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länderparlamente ist neben der Bundesebene auch auf die Europäische Union verlagert worden, „die den Landesregierungen neue, vom

Landesparlament zum Teil unabhängige politische Gestaltungsmöglichkeiten (...) eröffnet“ hat. Dadurch ergibt sich eine Verlagerung der „Haupttätigkeit“ der Landtage „von der Gesetzgebung zur Kontrolle der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit“ (Waack in: Caspar et al. 2006, 102). Dies steht dem in mehreren Landesverfassungen verankerten Prinzip entgegen, wonach die Länderparlamente „oberstes Organ der politischen Willensbildung“ (vgl. etwa Art. 10, 1 SchlHVerf.) sind, was deren Gleichrangigkeit neben der Landesregierung garantiert (Waack in: Caspar et al. 2006, 105). Die Herausforderung liegt darin, die Landtage auch künftig als „unentbehrliches Bindeglied in der Legitimationskette zwischen dem Volk und den übrigen Staatsorganen“ walten zu lassen (ebd., 104).

„Ein Mittel außerhalb der legislativen, exekutiven und parteipolitischen Gremien, in denen ein Ministerpräsident seinen Einfluß geltend machen kann, ist die Öffentlichkeit. Der Ministerpräsident vertritt das Land und die Landesregierung gegenüber dem interessierten Publikum. In Reden außerhalb des Parlaments kann ein Regierungschef politische Positionen setzen, die für die Landespolitik bindend, zumindest aber signalgebend wirken.“ (Wolfgang Renzsch 1985, 153).

Dem Ministerpräsidenten kommt im politischen Prozess und der Wahrnehmung in der Öffentlichkeit eine „dominierende Rolle“ zu, was auch auf der ihm in den Landesverfassungen zugeschriebenen „Doppelfunktion als Regierungschef und höchster Repräsentant des Landes“ begründet liegt (Mielke 2003, 126). Dadurch wird ihm die Möglichkeit gegeben, sich parteipolitischen Auseinandersetzungen zu entziehen und Polarisierungstendenzen durch „die präsidiale Funktion mit ihren zahlreichen Repräsentationsaufgaben“ entgegenzutreten (ebd., 126). Zudem genießt der jeweilige Regierungschef eines Landes eine herausgehobene Stellung, der „die Regierungspolitik stärker bestimmt als jeder andere Minister“, was auch die Benennung eines Kabinetts nach dem jeweiligen Regierungschef untermauert (Jäckle 2010, 42). Auch in den deutschen Bundesländern genießen die Ministerpräsidenten eine dominante Stellung, da sie „den Typus des Machers als oberster Repräsentant der Regierung mit der Rolle des Landesvaters als Staatsoberhaupt des Bundeslandes kombinieren“ können und häufig über eine „strukturelle Meinungsführerschaft“ verfügen (Klecha 2010, 46). Gerade auf Landesebene enthält das Amt des Ministerpräsidenten neben der Funktion des Regierungschefs klassische Aufgaben eines Staatsoberhauptes wie das Begnadigungsrecht und die Ernennung

von Landesbediensteten, weshalb beide Ämter gewissermaßen in Personalunion ausgeführt werden (vgl. Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 241; Flick 2008, 164). Etwa die Neujahrsansprache ist eine Aufgabe, die einzig dem Regierungschef unabhängig von Koalitionsarithmetik und knappen Wahlergebnissen zukommt. Die Gestaltungsmöglichkeiten einer „führenden“ Koalitionspartei einer Minderheitsregierung sind somit umfangreicher, als die des zweitgrößten Partners einer Großen Koalition. Dies hängt damit zusammen, dass der „Amtsbonus des Regierungschefs einer führenden Regierungspartei meistens nützt“ (Klecha 2011, 36; vgl. Burkhart 2005, 25). Auch bei darauffolgenden Wahlen erhält ein populärer Amtsinhaber ein häufig auf ihn bezogenes, unterstützendes Wählervotum, so dass Minderheitsregierungen aus Sicht der führenden Regierungspartei attraktiv sind (vgl. Klecha 2011, 36 f.; Bräuninger/Debus 2008, 316).

Die Grenze der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit einer Regierung verläuft allerdings entlang der Schwelle zu „verfassungswidrigem parteiübergreifendem Einwirken von Staatsorganen in Wahlkämpfen“ (Tettinger in: Löwer/Tettinger 2002, 836). Nach einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalens aus dem Jahre 1992 ist die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zulässig, um die „Politik der Regierung und ihre Maßnahmen darzulegen“, nicht aber die Entscheidung der Wähler durch Werbung zu beeinflussen, so dass die „Öffentlichkeitsarbeit der Regierung dort ihre Grenze [findet], wo die Wahlwerbung beginnt“ (VerfGH NRW, NWVBl. 1992, 14 zitiert nach: Tettinger in: Löwer/Tettinger 2002, 836). Insbesondere im nahen Vorfeld von Wahlen können selbst vom Grundsatz her nicht zu beanstandende Veröffentlichungen bereits die zulässige Grenze überschreiten, was von den Umständen jedes Einzelfalls abhängt (Tettinger in: Löwer/Tettinger 2002, 836).

Eine Verabschiedung von Gesetzen ohne den Status quo substantiell zu verändern, wird häufig von einer Regierung vorgenommen, die ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen will und sich dieser Form der Symbolpolitik bedient, da sie für weitergehende Maßnahmen aufgrund nicht erreichbarer Zustimmungserfordernisse keine Mehrheit zustande bringen würde (vgl. Bräuninger/Ganghof 2005, 160 f.).¹⁶⁴ Die Beteiligungsmöglichkeiten der Parlamente bei der inhaltlichen Abfassung oder Veränderung von Gesetzen wird maßgeblich von der materiellen Ressourcenausstattung beeinflusst (Schnapp 2004, 309). Die jeweilige Ausstattung mit professionellem Sachverstand lässt sich zum einen an der Anzahl der Abgeordneten, ständiger Komitees und der Frage, inwiefern diese entlang der jeweiligen Fraktionsstärken proportional verteilt sind, festmachen. So kommt es vor allem für Mitglieder der Oppositions-

¹⁶⁴ Als Beispiele gelten die Diskussion über eine Ausbildungsplatzabgabe im Jahre 2003 und die kurze Zeit darauf geführte „Heuschrecken“-Debatte der Regierung Schröder, ohne dass dies mit substantiellen gesetzgeberischen Eingriffen umgesetzt worden wäre (vgl. Bannas 2003; Reich 2005).

fraktionen darauf an, den jeweiligen „Sachverstand“ der Ministerien nutzen zu können, um sich eine eigene Meinung zu bilden und einen etwaigen Informationsvorsprung der Regierungsseite auszugleichen (vgl. Harfst/Schnapp 2003, 22; Schwarzmeier 2004, 75). Der Verwaltungsapparat mit seiner „Ausstattung, Fachwissen (...) und Erfahrungen in der praktischen Umsetzung“ ist den Strukturen der Parlamente in dieser Hinsicht dennoch weit überlegen (Klecha 2010, 40). Dadurch verfügt die Regierung über einen „erheblichen Informationsvorsprung“, mit dem sie durch ihre Entscheidungsbefugnis häufig „vollendete Tatsachen“ schaffen kann (Bull 1999, 177). In Deutschland schneiden die Landesparlamente in dieser Hinsicht im Vergleich zum Bundestag besonders schlecht ab (Klecha 2010, 41).¹⁶⁵

Die Vertretungsbefugnis des Ministerpräsidenten nach außen macht seine Funktion als Staatsoberhaupt des jeweiligen Bundeslandes deutlich (Nolte in: Caspar et al. 2006, 315). Diese wird in der überwiegenden Zahl der Bundesländer dem Regierungschef zugeschrieben.¹⁶⁶ In mehreren Ländern besteht für die Landesregierung die Möglichkeit, diese Kompetenz zu übertragen.¹⁶⁷ Gemäß Art. 103, 1 HessVerf und Art. 30, 1 SchlHVerf ist die Übertragbarkeit auf Minister oder nachgeordnete Stellen spezifiziert. Die Verfassungen Bremens (Art. 118 BremVerf), Hamburgs (Art. 43 HambVerf) und Nordrhein-Westfalens (Art. 57 NRWVerf) schreiben die Vertretungsbefugnis hingegen der Landesregierung als Kollegialorgan zu, indem diese das Land nach außen vertritt (Nolte in: Caspar et al. 2006, 322). Die Vertretungsmacht des Ministerpräsidenten kann durch die Kompetenzen des Landtagspräsidenten eingeschränkt werden oder konkurrieren, der zumeist für Rechtsgeschäfte und Rechtsstreitigkeiten des Landtags zuständig ist (Catrein/Flasche in: Wendt/Rixecker 2009, 374; Hinkel 1999, 195; Nolte in: Caspar et al. 2006, 316).

Zudem kann das jeweilige Bundesland im „Völkerrechtsverkehr“, etwa beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge auftreten, so dass sich dessen staatsrechtliche Vertretung „auf das Verhältnis zu auswärtigen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten“ erstreckt (Ipsen 2011, 245 f.). Dies ist keine Rechtsfrage, sondern lediglich eine Frage des Protokolls, wovon bei kleinen Bundesländern wie dem Saarland schon wegen dessen „Kleinräumigkeit“ abgesehen wurde, um sich nicht der „Lächerlichkeit“ preiszugeben (Stelkens in: Wendt/Rixecker 2009, 407). Die Vertretung erstreckt sich auf „staatsrechtlich resp. völkerrechtlich eigenständige Rechtssubjekte“ (Tettinger in: Löwer/Tettinger 2002, 844) wie gegenüber anderen Bundes-

¹⁶⁵ Während den Bundestagsabgeordneten rund 2.500 Mitarbeiter zur Verfügung stehen, verfügen die Ministerien insgesamt über einen Mitarbeiterstab von über 20.000 Mitarbeitern – ein Verhältnis, das auf Landesebene noch extremer ausfällt (Klecha 2013, 293).

¹⁶⁶ Art. 50 BWVerf; Art. 47, 3 BayVerf; Art. 58, 1 BerlVerf; Art. 91,1 BrandVerf; Art. 35, 1 NdsVerf.; Art. 100 RhPfVerf; Art. 95, 1 SaarlVerf; Art. 65, 1 Sächs.Verf.

¹⁶⁷ Art. 47, 1 MVVerf, Art. 69, 1 Verf.SA und Art. 77, 1 ThürVerf.

ländern, dem Bund, anderen Staaten, sowie der Europäischen Union (Tettinger in: Löwer/Tettinger 2002, 844; Hinkel 1999, 195). Dabei handelt es sich zumeist um die staatsrechtliche Vertretung, wenn die rechtsgeschäftliche oder verwaltungsrechtliche Vertretung nicht aufgeführt ist (Neumann in: Pfennig/Neumann 2000, 269). Darunter fällt der Abschluss von auf die Gesetzgebung bezogenen Verträgen, Regelungen der politischen Beziehungen des Landes und der Abschluss völkerrechtlicher Verträge, sowie die staatsrechtliche und politische Repräsentation (ebd.).

Staatsverträge sind grundsätzlich „Abmachungen öffentlich-rechtlich bedeutsamen Inhalts, die ein Land mit anderen Bundesländern (...), dem Bund oder mit auswärtigen Staaten (Art. 32, 3 GG) schließt“ (Hinkel 1999, 195). Darunter fallen Staatsverträge, völkerrechtliche Verträge und Konkordate, die die Bundesländer untereinander oder mit dem Bund abschließen (Ipsen 2011, 246). Deren Abschluss bedarf auf Bundesebene nach Art. 32, 3 GG allerdings der Zustimmung der Länder und der Zustimmung der Bundesregierung. Der Ministerpräsident ist in der Lage, durch die ihm zugewiesene „Vertragsabschlusskompetenz“ das Land nach allgemeinen Grundsätzen zu binden; zur Erfüllung der jeweiligen Verpflichtungen ist allerdings häufig die Zustimmung des Landesparlaments erforderlich (ebd., 247). Wenn für Staatsverträge die Zustimmung des Landtages erforderlich ist, bezieht sich diese in der Regel auf bereits „abgeschlossene“ Verträge, die im Nachhinein nicht mehr geändert werden können, so dass eine Beteiligung des Parlaments bereits an den Verhandlungen erforderlich erscheint (Hinkel 1999, 195). In jedem Fall muss die Zustimmung des Parlaments von der Landesregierung vor der Ratifikation eingeholt werden, da der Staatsvertrag dann noch nicht bindend abgeschlossen ist und die Regierung vom Parlament zum Abschluss ermächtigt, nicht aber verpflichtet wird (Stelkens in: Wendt/Rixecker 2009, 440). Erst durch die Zustimmung des Landtags wird der jeweilige Vertrag rechtsverbindlich (Ipsen 2011, 247). Eine Ratifikation darf zudem erst nach der Zustimmung durch das Parlament erfolgen (Menzenbach/Lämmerzahl 2007). Nach Rainer Litten ist ein Vertrag aber auch ohne Zustimmung des Landtages wirksam, da die Außenvertretung vom „internen rechtlichen Dürfen“ zu unterscheiden ist (Litten in: Litten/Wallerath 2007, 316). Bei der Ratifizierung kann eine Oppositionspartei im Nachhinein kaum noch ihre Zustimmung verweigern, wenn ein in einem anderen Bundesland an einer Regierung beteiligter Landesverband dem selben Vertrag zustimmt, so dass diese „über ihre regierenden Schwesterlandesverbände in die Pflicht genommen wird“ (Klecha 2010, 44). Auf Landesebene ist in Deutschland die Zustimmung des Landtags für den

Abschluss von Staatsverträgen erforderlich.¹⁶⁸ Einzelne Verfassungen schränken dies allerdings auf Staatsverträge ein, „die sich auf Gesetzgebung beziehen“.¹⁶⁹ In Bayern (Art. 72, 2 BayVerf) ist zudem sogar die vorherige, in Berlin die frühzeitige (Art. 50, 1 BerlVerf) und in Sachsen-Anhalt die rechtzeitige (Art. 69, 2 Verf.SA i.V.m. Art. 62, 1 Verf.SA) Unterrichtung des Parlaments durch die Regierung verpflichtend. Lediglich in Bremen sind zum Bereich der Staatsverträge keine Angaben in der Verfassung oder der Geschäftsordnung gemacht.

Ein Zustimmungserfordernis des Parlaments erstreckt sich auf alle „gesetzgebungsrelevanten Bereiche“ und ergibt sich selbst dann, wenn ein Gegenstand nicht gesetzlich geregelt werden müsste, aber in der Praxis bereits gesetzlich geregelt wurde (Nolte in: Caspar et al. 2006, 319; Litten in: Litten/Wallerath 2007, 317). Eine Zustimmung ist für solche Angelegenheiten nicht erforderlich, die auf einer Grundlage gesetzlicher Regelungen erfolgen oder die einer solchen nicht bedürfen, auch wenn die jeweilige Auslegung ähnlich wie bei Rechtsverordnungen strittig ist (vgl. für Berlin Lemmer in: Pfennig/Neumann 2000, 217). Die Bindung aller Gegenstände der Gesetzgebung an die Zustimmung des Landtages sorgt dafür, dass dieser bei der Ausführung der Gesetze nicht umgangen wird (Litten in: Litten/Wallerath 2007, 317). Falls dies in der Verfassung nicht vorgeschrieben ist, wird als maßgeblich erachtet, ob durch den Vertrag Rechte oder Pflichten der Bürger begründet, geändert oder aufgehoben oder deren Verhältnisse wesentlich verändert werden (ebd., 317 f.). Die Kündigung eines Vertrages bedarf hingegen keiner Zustimmung durch das Parlament, da das darauf beruhende Gesetz mit der Kündigung gegenstandslos wird (Menzenbach/Lämmerzahl 2007). Dies bringt einer Minderheitsregierung den Vorteil, keine parlamentarische Mehrheit für den Ausstieg aus ihrer Sicht unliebsamer Verpflichtungen suchen zu müssen. Beim Abschluss von Staatsverträgen können durch weite Interpretationen der verfassungsrechtlich vorgegebenen Konsultationspflichten der Parlamente vorab Fakten geschaffen und das Parlament zum Handeln „gezwungen“ werden.

Bei Abstimmungen im Bundesrat sind die Landesregierungen nicht an Voten des jeweiligen Landtages gebunden, der allenfalls Absichtserklärungen abgeben kann. Die Teilnahme an Abstimmungen im Bundesrat gilt dabei nicht als Außenvertretung der Bundesländer, sondern als „bundesstaatsrechtlich verbindlich geregelte Beteiligung innerhalb eines Bundesorgans“ (Tettinger in: Löwer/Tettinger 2002, 845). In den Entscheidungen im Bundesrat kommt den Ministerpräsidenten in der „Republik der Landesfürsten“ (Steffani 1983 zitiert nach: Renzsch 1985, 163) entscheidende Bedeutung für die Bundesebene zu, auf der sie als Bundespolitiker,

¹⁶⁸ Art. 50 BWVerf; Art. 101 RhPfVerf; Art. 95, 1 SaarlVerf; Art. 65, 2 Sächs.Verf.

¹⁶⁹ Art. 50, 1 BWVerf; Art. 91, 2 BrandVerf; Art. 43 HambVerf; Art. 103, 2 HessVerf; Art. 47, 2 MVVerf; Art. 35, 2 NdsVerf; Art. 66 NRWVerf; Art. 30, 2 SchlHVerf; Art. 77, 2 ThürVerf.

allerdings „weitgehend hinter verschlossenen Türen und unkontrolliert von der Öffentlichkeit“ agieren (Renzsch 1985, 163). Daher kann der Weg der Minderheitsregierung genutzt werden, eine (parteipolitische) Machtbasis auf Landesebene zu schaffen (Klecha 2012), anstelle eine möglicherweise nur noch geschäftsführende Landesregierung im Amt zu belassen und dieser damit freie Hand im Bundesrat und bei der Außenvertretung des Landes zu lassen.

Auch die Außenpolitik gilt als „Hegemonie“ (Welan 2003, 24) oder „Domäne der Regierung, wo die parlamentarische Einwirkungsmöglichkeit sehr begrenzt ist“ (Interview Nr. 24 eines CSU-Politikers, zit. in Schwarzmeier 2001, 209). Diese ist in Deutschland im Vergleich zur Innenpolitik „weniger stark in checks and balances“ eingebunden und weniger von der „Politikverflechtung im Bundesstaats“ betroffen. Daher können durch internationale Einflüsse und Erfordernisse „große Politikwenden“ durchgesetzt werden, selbst wenn diese innerhalb des Landes auf Ablehnung stoßen (Schmidt 1991, 190). Ausgerechnet hier hegt Roman Herzog seine Zweifel, dass eine Minderheitsregierung in internationalen Organisationen nicht ernst genommen und als „lahme Ente“ gelten würde, „deren Tage gezählt sind und mit der man daher keine längerfristigen politischen Projekte auf Kiel legt“ (Herzog 2008b). Den Bundesländern obliegt nach Art. 32, 3 GG allerdings keine Befugnis zur eigenen Außenpolitik, da sie Verträge mit auswärtigen Staaten nur mit Zustimmung der Bundesregierung abschließen können. Die Wahrnehmung von Staatsbesuchen und öffentlichkeitswirksamen Auftritten auf dem internationalen Parkett sind den Ministerpräsidenten aber nicht verwehrt und können den Amtsbonus eines Regierungschefs unabhängig von der Regierungsform weiter erhöhen.

4.12. Spielregeln der Geschäftsordnung mit „Quasi-Verfassungsrang“

Den Landesverfassungen ist gemein, dass sich der Landtag eine Geschäftsordnung „gibt“. Daraus ergibt sich nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht zur Verabschiedung einer Geschäftsordnung, deren Erlass „zu den bedeutsamsten Organisationsakten des Landtages“ gehört und aufgrund des Diskontinuitätsgrundsatzes regelmäßig in der konstituierenden Sitzung beschlossen wird (Tebben in: Litten/Wallerath 2007, 233 f.). Der Landtag verfügt bei der Regelung der parlamentarischen Verfahren über einen „weiten Gestaltungsspielraum“, auch wenn die Geschäftsordnung der Verfassung und den Gesetzen nachrangig ist und als

Rechtssatz „sui generis“ gilt.¹⁷⁰ Allerdings sind in einigen Verfassungen keine Angaben zum Quorum gemacht, um diese zu verabschieden, woraus sich die Erforderlichkeit einer einfachen Mehrheit der anwesenden Mitglieder ergibt (ebd., 234 f.). Es ist fraglich, ob dies auch gilt, wenn für Änderungen der Geschäftsordnung eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten notwendig ist, so dass deren Einsetzung von einer einfachen Mehrheit beschlossen, aber nicht mehr geändert werden könnte. Bei einem solch hohen Änderungsquorum erhält diese quasi den Charakter des Verfassungsrangs, wie es in Baden-Württemberg (Art. 32, 1 BWVerf) und Sachsen (Art. 46, 4 Sächs.Verf) gegeben ist. Bei der Verabschiedung der Geschäftsordnung mit einfacher Mehrheit fällt es einem „Lager“ leichter, die Verfahrensmodalitäten nach ihren eigenen Vorstellungen zu gestalten und anzupassen, während bei übergroßen Mehrheiten stets ein überparteilicher Konsens notwendig wird. Der schleswig-holsteinische „Fall“ (Kapitel) macht deutlich, dass eine Änderung der Geschäftsführung für die Herstellung arbeitsfähiger Mehrheiten in Parlament und Ausschüssen notwendig sein kann, so dass die Mehrheitsquoten für die Verabschiedung und die Änderung der Geschäftsordnungsbestimmungen nicht überdehnt werden sollten.

4.13. Rede- und Gegenrede im Parlament: Zur Bevorzugung von Regierung und Regierungsfractionen

Eine der wesentlichen Aufgaben des Parlaments liegt darin, den Parteien ein Forum für Rede und Gegenrede zu geben (Vonderbeck 1981, 52). Im Deutschen Bundestag wird die Redezeit nach der Stärke der Fraktionen, dem Prinzip „Rede und Gegenrede“ und der Berücksichtigung abweichender Meinungen vom Präsidenten bestimmt (§ 28, 1 GOBT). Eine Mehrheit der Abgeordneten kann die Debatte beenden, nachdem jede Fraktion einmal das Wort erhalten hat, wodurch etwa „Dauerreden“ (Filibuster) einzelner Abgeordneter oder einem zeitlichen Ausufern der Debatte vorgebeugt werden kann (Döring 2005, 140).

Die „Berliner Stunde“ regelt die Verteilung der Redezeit der einzelnen Fraktionen. Dabei wird die Gesamtdauer der Aussprache im Ältestenrat des Bundestages festgelegt und durch einen interfraktionell vereinbarten „politischen“ Schlüssel nach dem Sitzanteil auf die Fraktionen bzw. Gruppen verteilt“, nachdem dies zuvor auf der Ebene der einzelnen Fraktionen besprochen wurde (Schreiner 2005, 576; Vonderbeck 1981, 54). Somit werden „Koalition und Opposition einschließlich der Redner von Bundesregierung und Bundesrat einer strengen

¹⁷⁰ Eine Ausnahme bildet Bremen, wo dies nicht festgehalten wurde.

Kontingentierung unterzogen“ (Vonderbeck 1981, 47 ff.). Neben dem Stärkeverhältnis wird allerdings auch ein Zuschlag für Koalitionsfraktionen und die Opposition, sowie für kleinere Fraktionen berücksichtigt, damit diese „auch bei kürzeren Aussprachen eine ausreichende Redezeit zur Darstellung ihres Standpunktes haben“ (Schreiner 2005, 576 f.). Zudem werden fraktionslose Abgeordnete oder solche mit einer abweichenden Meinung mit Sonderkontingenten berücksichtigt (ebd., 584). Damit Fraktionen die ihnen zur Verfügung stehende Redezeit nicht in der ersten Runde komplett in Anspruch nehmen, wird dies auf die Hälfte ihrer Gesamtredezeit begrenzt (ebd., 577). Dabei darf jeder Redner grundsätzlich nicht länger als 15 Minuten sprechen, was auf Verlangen einer Fraktion auf bis zu 45 Minuten verlängert werden kann (§ 35, 1 GOBT). Bei überfraktionellen Initiativen, wo das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten freigegeben wurde, wird eine gesonderte Verteilung der Redezeiten vorgenommen, etwa eine Kombination der Berliner Stunde und der „Paritätischen Kurzurunde“¹⁷¹ (ebd., 583). Dies kann etwa bei einem Minderheitsparlamentarismus mit geringer Fraktionsdisziplin zu einer fairen und ausgewogenen Redezeitverteilung führen.

Auch auf Landesebene wird durch das Präsidium, den Vorstand oder den Ältestenrat eine vorläufige Tagesordnung beschlossen, wo aufgrund der jeweils überparteilichen Zusammensetzung meist ein einvernehmlicher Konsens zustande kommt (Flick 2008, 178). Eine Änderung der Tagesordnung durch Mehrheitsbeschluss im Plenum wäre im Bundestag und den Länderparlamenten zwar möglich, widerspräche aber „gutem parlamentarischem Stil“ (ebd., 178). Um einen solchen Alleingang zu erschweren, ist in einzelnen Bundesländern eine qualifizierte Mehrheit nötig, was die Hürden für die Regierung, die Tagesordnung nach eigenen Belieben umzustellen, erhöht. Eine Bevorzugung bei der Redezeit findet in einigen Bundesländern statt (z.B. Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt), indem der Regierung die gleiche Redezeit wie der größten Fraktion zukommt. Entsprechende Regelungen finden sich auf Landesebene lediglich in Berlin, wo der Regierende Bürgermeister oder sein Vertreter vor dem Eintritt in die Tagesordnung das Wort ergreifen kann. Zudem wird der dortigen Opposition das Recht zur ersten Erwiderung zugesprochen und darauf verwiesen, dass die Geschäftsordnung „näheres“ regelt (Art. 49, 3-4 BerlVerf). Überdies gehört es zum parlamentarischen Brauch, die Redezeit der Fraktionen zu verlängern, wenn die Regierung für sich ein größeres Kontingent in Anspruch genommen hat.

¹⁷¹ Diese nur noch selten vorgenommene Verteilung sieht für jede Fraktion bzw. Gruppe, die Bundesregierung und den Bundesrat eine Redezeit von fünf oder zehn Minuten vor (Schreiner 2005, 582). Bei der „Aktuellen Stunde“ werden fünfminütige Redezeiten nach Fraktionsstärke verteilt und der Regierungs- und Bundesratsbank ohne Anrechnung auf die Fraktionen ein Rederecht gewährt (Schreiner 2005, 583).

In der politischen Praxis bestehen Mitglieder der Bundesregierung und des Bundesrates meist nicht auf ihr Recht auf jederzeitiges Gehör, was für eine Einhaltung der besprochenen Zeitpläne auf Bundesebene unverzichtbar ist (Vonderbeck 1981, 53).¹⁷² Zudem würde nach einer Überschreitung der vereinbarten Gesamtredezeit oder der vorgesehenen Redezeit eines Regierungsmitgliedes die Aussprache automatisch wieder eröffnet, was zu einer Disziplinierung der Regierungsbank beitragen kann (ebd., 55). Dem Parlamentspräsidenten obliegt die Eingrenzung der Redezeit von Regierungsmitgliedern oder deren Beauftragten, die von ihrem nach Art. 43 Abs. 1 GG garantierten Recht auf Zutritt und jederzeitiges Gehör im Bundestag Gebrauch machen wollen (ebd., 9). Dies kann mit dem Verweis auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments und dem Gebot der „Rede und Gegenrede“ begründet werden.¹⁷³ Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht eine Anrechnung der Redezeiten von Regierungsmitgliedern auf die sie tragenden Fraktionen nicht als „verfassungsrechtlich geboten angesehen, aber auch nicht als verboten ausgeschlossen“ (Schreiner 2005, 579 f.). Daher müssen Reden von Regierungsmitgliedern nicht zwangsläufig dem Zeitkontingent der „Mehrheitsparteien“ zugerechnet werden, „da die Regierung mehr sei als Exponent der Parlamentsmehrheit“ und daher „nicht nur wie eine hinzukommende, erweiterte Vertretung des Mehrheitsstandpunktes betrachtet werden“ kann (Vonderbeck 1981, 52). Dennoch werden ebensolche Reden oder solche vonseiten der Bundesratsbank grundsätzlich auf die dem Redner jeweils zuzurechnende Fraktion angerechnet.¹⁷⁴

Die Gleichbehandlung der Opposition ist in einigen Landesverfassungen ausdrücklich erwähnt. Dies bezieht sich aber lediglich auf ihre Stellung gegenüber den die Regierung tragenden Fraktionen, nicht aber auf die Rechtsbeziehung zur Regierung selbst. Daraus wird ersichtlich, dass eine Anrechnung der Redezeit der Regierungsmitglieder auf die sie jeweils tragenden Fraktionen nicht zwingend ist (Caspar in: Caspar et al. 2006, 146). Im Hinblick auf einen neuen Dualismus zwischen Regierung und Opposition käme dies einer tatsächlichen Benachteiligung der Oppositionsfraktionen gleich, da diese gegenüber der gesamten Redezeit von Regierung und Regierungsfractionen benachteiligt würde. Dennoch ist eine gewisse Bevorzugung der Regierung bei der Redezeitkontingentierung und der Festlegung der Gesamt-

¹⁷² Wenige in die Öffentlichkeit getretene Ausnahmen bilden etwa die Rede des damaligen Hamburger Innensekretärs Ronald Schill im Jahre 2002, der sich nach einer Überschreitung der ihm eingeräumten Redezeit weigerte, das Rednerpult zu verlassen. Als Begründung führt er aus, dass ihm als Mitglied des Bundesrates das Recht zustehe, im Bundestag jederzeit und unbegrenzt zu sprechen, was laut der amtierenden Bundestagsvizepräsidentin, Anke Fuchs, aber in den Tagesordnungspunkt passen müsse (vgl. Der Spiegel 2002).

¹⁷³ In Großbritannien liegt es im Wesentlichen in der Hand des Speaker, über welche Änderungsanträge abgestimmt und welchem Abgeordneten ein Rederecht eingeräumt wird (Manow/Burkhart 2008, 53).

¹⁷⁴ Bei Mitgliedern von Landesregierungen, deren Partei nicht im Bundestag vertreten ist, wird die Redezeit in der Regel auf die stärkste Fraktion angerechnet (Schreiner 2005, 580 f.).

dauer der Debatte offenbar. Eine Fraktion, die die Regierungsgeschäfte übernimmt, kann durch die von ihr entsandten Minister mehr öffentliche Aufmerksamkeit und im Parlament zusätzliche Redezeit erlangen. Den eine Minderheitsregierung tragenden Fraktionen kommt dadurch im Vergleich zum „Politikwechsel aus der Opposition“ eine erhöhte Redezeit zu.

4.14. Übersicht optimaler Kriterien für die Einsetzung, Mehrheitsbildung und Stabilität von Minderheitsregierungen

Regierungs- und Parteiensystem eines Landes sind eng miteinander verknüpft. Mehrdeutige Wahlergebnisse lassen durch eine Vielzahl an Fraktionen mehrere Optionen bei der Regierungsbildung zu. Die gliedstaatlichen Ebenen gelten häufig als „Laborfunktion“, wo neue Regierungsformen und Koalitionen zunächst auf ihre Tragfähigkeit hin getestet werden. Dabei entsteht häufig ein Druck von der bundesstaatlichen Ebene, möglichst „gleichförmige“ Regierungen zu bilden, sofern die Länderregierungen in der Zweiten Kammer auf Bundesebene an der Gesetzgebung beteiligt sind. Minderheitsregierungen gelten im Bereich der Gesetzgebung als schwach, wenn sie mehr als eine Partei für eine parlamentarische Mehrheit benötigen. Ihnen wird eine größere Handlungsfreiheit zuteil, wenn sie sich auf mindestens 40 Prozent der Parlamentssitze berufen können (Herman/Pope 1973, 199 ff.). Ideologisch nahestehende Parteien begünstigen zudem die Mehrheitsbildung. Eine zu geringe parlamentarische Basis führt hingegen zu kompetitiven Verhaltensmustern der Opposition (Bolleyer 2001, 1544 f.). Daher sollte eine Minderheitsregierung über mehr als eine Möglichkeit zur Mehrheitsbildung verfügen, um die Veto-Position der Opposition aufzuweichen (Green-Pedersen 2001, 19 f.). Eine Minderheitsregierung, die mit ihren Initiativen bereits die Positionen der anderen Parteien aufgreift, erreicht überdies leichter Abstimmungserfolge.

Die im Wahlkampf getätigten Koalitionsaussagen lassen sich empirisch nur schwer rekonstruieren, da „Nichtöffentlichkeit“ quasi als Grundprinzip gilt (Thomas 2005, 44). Auch unterliegt die Koalitionsbildung nur wenigen „objektivierbaren Faktoren“ und hängt vor allem von den Einschätzungen der Akteure ab (Rausch 1976, 98). Die Einhaltung von Koalitionsaussagen, die vor der Wahl getätigt wurden, ist neben einer Konsistenz der Sprachregelungen für die Glaubwürdigkeit und die gesellschaftliche Akzeptanz einer Minderheitsregierung unabdingbar. Zwar kann der Verzicht auf Koalitionsaussagen den Stimmenanteil großer Parteien erhöhen, aber zugleich die Koalitionsbildung erschweren. Ein Bündnis sollte nur in Ausnahmefällen kategorisch ausgeschlossen und im Regelfall eher durch Aussagen wie: „Eine Zu-

sammenarbeit erscheint unvorstellbar“ abgeschwächt negiert werden, da eine Regierungsbildung andernfalls vor schier unlösbare Hürden gestellt werden kann.

Als Wahlgewinner wird häufig die stärkste Partei oder diejenige mit den größten Zugewinnen, den meisten Koalitionsoptionen oder den geringsten Verlusten bezeichnet, so dass am Wahlabend häufig mehrere Parteien den Sieg für sich in Anspruch nehmen. Das Staatsoberhaupt gerät dabei mitten in eine politische Auseinandersetzung über den Führungsanspruch im Land und kann letztlich nur aufgrund der durch Koalitionen vorgezeichneten Signale eine begründete Entscheidung für den Regierungsauftrag treffen. Neben Großen Koalitionen und vorgezogenen Neuwahlen sollten Dreiparteienbündnisse oder Minderheitsregierungen als gleichberechtigte Alternativen in die Entscheidungsfindung um die „beste“ Regierungsform einfließen und keiner Option aus prinzipiellen Erwägungen eine Absage erteilt werden.

Der Abschluss eines Koalitionsvertrages bildet das Arbeitsprogramm der Regierung und gibt den beteiligten Parteien eine inhaltliche Absicherung für die Zusammenarbeit, wenngleich aktuelle Ereignisse in regelmäßig zusammentretenden Konsensbildungsgremien wie Koalitionsausschüssen und Kabinettsitzungen abzustimmen sind. Für Minderheitsregierungen sind weniger umfangreichere Koalitionsabkommen geboten, um sich nicht zu sehr inhaltlich festzulegen und bei der Kompromissfindung im Parlament flexibel zu sein. Darüber hinaus verliert die Regierung nicht ihr Gesicht, wenn sie bereits angekündigte Programme nicht durchsetzen kann oder ausgeschlossene Maßnahmen umsetzen muss. Mittels *Transactional Coalitions* mit einzelnen Oppositionsparteien kann die nötige Flexibilität bei dem Ringen um die besten Lösungen sichergestellt werden.

Bei der Regierungsbildung begünstigt der „negative Parlamentarismus“ die amtierende Regierung, insbesondere wenn diese über keine Mehrheit im neu gewählten Parlament verfügt. Die Legitimation beruht auf der vorangegangenen Legislaturperiode, sowie der Tatsache, dass das Parlament keine andere Regierung wählt. Die Opposition kann hierbei einzig durch ihre Enthaltung die amtierende Regierung stützen, während beim „positiven Parlamentarismus“ ihre Zustimmung erforderlich wäre, sofern die neue(n) Regierungsfraktion(en) über keine relative Mehrheit verfügen. Wenn Verfassungen eine absolute Mehrheit für die Wahl des Regierungschefs verlangen, werden Mehrheitsregierungen begünstigt. Allerdings kann auch eine Oppositionspartei bereit sein, die Regierung lediglich zu stützen, ohne dieser formal beizutreten. In diesem Fall würden die verfassungsrechtlichen Vorgaben obsolet. Die Einsetzung der Regierung in öffentlicher Abstimmung erschwert hingegen die Bildung von Minderheitsregierungen, da sich Duldungspartner öffentlich zur Regierung bekennen müssen und die

Regierung eine womöglich ungeliebte Kooperation gleichermaßen zu offenbaren hätte. Wenn für die Einsetzung der Regierung bzw. die Ernennung und Entlassung der Minister die (öffentliche) Zustimmung des Parlaments erforderlich ist, wird der Regierungschef in seiner originär exekutiven Entscheidungsbefugnis eingeschränkt und ist ebenso zur Offenlegung seiner parteipolitischen Strategie verpflichtet.

Etwaige Regelungen zur geschäftsführenden Regierung, die eine Regierung für eine Übergangsfrist im Amt belassen, sind mit dem „negativen Parlamentarismus“ vergleichbar, da die Regierung ohne Investitur weiteramtieren kann. Diesen Status mit Einschränkungen bei der Kabinettsumbildung zu versehen, ist inkonsequent, da auf der einen Seite die Fortführung der Regierungsgeschäfte gewährleistet werden soll, die Regierung auf der anderen Seite aber an der Ausübung ihre personellen Handlungsmöglichkeiten gehindert ist. Eine durch Parlamentswahlen ihres Mehrheitstatus⁶ beraubte Regierung ist daher auch auf die Ernennung von Ministern angewiesen, was dieser im Hinblick auf die Anpassungsfähigkeit an aktuelle Ereignisse nicht von Verfassung wegen verwehrt werden sollte.

Für die Abwahl der Regierung stellt das destruktive Misstrauensvotum eine geringere Hürde als das konstruktive Misstrauensvotum dar. Hierbei ist die Kooperation mehrerer Oppositionsparteien erforderlich, die durch eine ideologische Konzentration begünstigt wird. Dies kann einer Minderheitsregierung einen besonderen Bestandsschutz verleihen, insbesondere wenn eine relative Mehrheit für die Investitur genügt, für die Abwahl hingegen eine absolute Mehrheit erforderlich ist. Auch wenn das Parlament einzelnen Ministern lediglich das Misstrauen aussprechen, sie aber nicht abwählen kann, verbleibt das Heft des Handelns im Hinblick auf die Amtsdauer der Regierung beim Ministerpräsidenten.

Bei einer von der Regierung gestellten Vertrauensfrage reichen die Konsequenzen von der Rücktrittspflicht der Regierung, über die Pflicht zur Auflösung des Parlaments bis hin zum uneingeschränkten Weiteramtieren. Dies gibt dem Regierungschef die Möglichkeit, alternative Mehrheiten herbeizuführen oder als Minderheitsregierung weiterzuamtieren, solange sich keine Mehrheit für eine neue Regierung bildet. In Europa werden Enthaltungen zumeist zugunsten der Regierung ausgelegt, so dass eine relative Mehrheit der Ja-Stimmen genügt. Eine Minderheitsregierung mit einer relativen Mehrheit ist bei dieser Regelung lediglich darauf angewiesen, dass sich ein Teil der Opposition der Stimme enthält, wodurch die Abgrenzung zwischen Regierungs- und Duldungsfractionen gewahrt bleibt. Wenn wie in Deutschland eine „Kanzlermehrheit“ für eine erfolgreiche Vertrauensfrage erforderlich ist, verwischt diese Unterscheidung, da sich Abgeordnete der Opposition durch ihr Abstimmungsverhalten zur Regierung bekennen müssen. Eine geheime Vertrauensfrage schwächt einen etwaigen Fraktions-

zwang zwar ab, macht dieses Instrument aber auch zu einem unkalkulierbaren Risiko für die Regierung.

Wenn nach einer Wahl keine handlungsfähige Regierungsmehrheit herbeigeführt werden kann oder ebendiese im Verlauf der Legislaturperiode verlorengelht, bleiben häufig vorgezogene Neuwahlen die einzige Alternative. Hohe Quoren wie eine Zweidrittelmehrheit befördern hierfür einen überparteilichen Konsens, während bei einer einfachen Mehrheit eine Minderheitsregierung ständig damit rechnen muss, sich durch einen Beschluss der Mehrheitsopposition Neuwahlen stellen zu müssen. Eine niedrige Hürde zur Selbstauflösung des Parlaments kann daher in einem umfrageabhängigen Opportunismus münden. Ein Auflösungsverbot kann Minderheitsregierungen für eine Übergangszeit befördern, da keine andere Alternative zur Verfügung steht. Wenn das Auflösungsrecht der Regierung nach einer abgelehnten Vertrauensfrage wie in Deutschland zur Verfügung steht, führt dies zu einer Fingierung dieses Instruments und kommt quasi einem Auflösungsrecht der Regierung gleich. Dem Parlament wird die Initiative in diesem Bereich dadurch systemwidrig entzogen.

Im Bereich der Gesetzgebung ist das Initiativrecht für Regierung, Parlament und Volk als sinnvolle Balance gleichermaßen geboten. Für die Definition der „Mitte des Parlaments“ sollte ein Mittelweg zwischen einzelndem Abgeordneten und einer gesamten Fraktion gefunden werden, um die Arbeitsfähigkeit des Parlaments nicht zu überfrachten und zugleich der Interessenvielfalt im Parlament gerecht zu werden. Die Akzeptanz jedweder Mehrheitsentscheidung, gleich in welcher Konstellation sie zustande kam, ist nach Rousseau für ein Funktionieren einer flexiblen Mehrheitsbildung vonnöten, da die Stimmenmehrheit als allgemeiner Volkswille begriffen wird (siehe Rousseau 1948). Das *Einstimmigkeitsprinzip* lässt sich in Zeiten hoher parlamentarischer Fragmentierung kaum sinnvoll anwenden, für einfache Gesetze ist bei einer Minderheitsregierung einzig eine *Abstimmungsmehrheit* praktikabel, da sich die Opposition anderenfalls bei jeder Sachabstimmung zugleich zur Regierung bekennen müsste. Bei einer Mehrheit der Ja- gegenüber den Nein-Stimmen ist hingegen häufig eine Enthaltung von Teilen der Opposition möglich. Niedrige Hürden für Volksbegehren und -abstimmung beziehen den Souverän in die Gesetzgebung mit ein, wodurch diese zum zusätzlichen Ausweg aus parlamentarischen Entscheidungsblockaden werden. Die Konsultation des Volkes soll dabei nicht als „entweder-oder“, sondern als Alternative im Sinne eines „sowohl-als-auch“ begriffen werden.

Die Feststellung der Beschlussunfähigkeit führt zu einem Blockadepotential der Opposition, die einer solchen Prozedur fernbleiben und dadurch eine Aufhebung der Sitzung erreichen kann. Eine Minderheitsregierung, selbst wenn sie über eine relative Mehrheit verfügen sollte,

kann auf diese Weise lahmgelegt werden, so dass den Abgeordneten kein schuldhaftes Fernbleiben gestatten werden sollte. Der Regierung sollte von Verfassung wegen kein Einspruchsrecht bei Gesetzgebungsbeschlüssen des Parlaments zustehen, da diese Vorhaben des Parlaments kaum „unpolitisch“ zu prüfen in der Lage ist oder ihr eine etwaige Parteinahme je nach Entscheidungsfindung vorgehalten werden könnte. Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen sollten zudem durch den Parlaments- oder Staatspräsidenten und nicht durch die Regierung erfolgen, um jeden Verdacht der Parteilichkeit, insbesondere in Zeiten divergierender Mehrheiten zwischen Parlament und Regierung, vorzubeugen. Nur wenn Abstimmungsunterlagen der Regierung – dies gilt gleichermaßen bei Initiativen der Opposition – nicht als Staatskrise begriffen werden, sondern als Normalität beim Streben nach Gesetzen mit wechselnden Mehrheiten, öffnet sich die politische Kultur für ein Ringen um die besten Lösungen im Parlament, wo Kompromisse nicht als Gesichtsverlust, sondern gar als notwendiger Bestandteil aufgefasst werden.

Für das Erreichen parlamentarischer Mehrheiten sind informelle Verhandlungen durch institutionelle Vorgaben („alter Dualismus“) vorgezeichnet. Die Aktionseinheit zwischen Regierung und Regierungsfractionen („neuer Dualismus“) erfordert eine flexible inhaltliche Haltung der Akteure und ein gewisses Verhandlungsgeschick der Regierung. Ein Policy-Seeking der (Oppositions-)Parteien, die sich kooperativ gegenüber der Regierung verhalten, bildet hierbei eine Grundbedingung: Zum einen gibt es Gesetze, denen sich keine Opposition zum Wohle des Landes entziehen kann und diesen zuzustimmen bereit ist. Eine politische Kultur voranzutreiben, die diese Haltung auf alle Gesetze bezieht und Blockaden aus prinzipiellen Erwägungen in Form einer „systematischen Opposition“ (Schneider 1974, 113) elektoral abstrafft, ist für einen erfolgreichen Minderheitsparlamentarismus unabdingbar. Es findet in dieser Abfolge gleichsam ein Sieg der Sachlogik über die Blocklogik statt (vgl. Medick/Wittrock 2010). Der übliche *Politikzyklus* der Regierung wird auf diese Weise überwunden und um die Thematisierungsfunktion der Opposition erweitert, die sich nicht länger auf eine „kosmetische Funktion“ beschränkt, sondern zum echten Angebot im inhaltlichen Tauschhandel im Parlament wird.

Die Bereitschaft der Ministerien, Oppositionsfractionen mit Sachverstand zu unterstützen und beschlossene Gesetze „eins-zu-eins“ umzusetzen, muss hierfür zwingend vorausgesetzt werden. Rechtsverordnungen, die auf Gesetzen basieren und „weit“ ausgelegt werden, bieten der Regierung einen Spielraum, ohne detailgetreue Gesetzgebung ihre Selbständigkeit bei wichtigen Sachentscheidungen zu behalten. Durch eine häufigere „Freigabe“ der Abstimmungen können überdies flexible Mehrheiten erreicht und „winsets“ genutzt werden, die durch

Konfliktlinien zwischen den einzelnen Fraktionen bei der Vorgabe eines einheitlichen Abstimmungsverhalten sonst nicht zustande gekommen wären. Der parlamentarische Mehrheitsstatus der Regierung ist dabei nur von geringer Bedeutung, da Einparteien- oder übergroße Mehrheiten nicht zu verlässlicheren Mehrheiten führen und beides eine geringere Fraktionsdisziplin mit sich bringt. Eine Abschaffung des Abgeordneten-Pairings, wo so viele Abgeordnete der Opposition der Abstimmung fernbleiben, wie von der Regierungsseite verhindert sind, führt zu Zufallsmehrheiten, die einer Minderheitsregierung zu unverhofften Abstimmungserfolgen verhelfen können. Unbestritten eröffnet diese Praxis die demokratietheoretische Debatte, ob Wahlergebnisse und die damit verbundenen Kräfteverhältnisse im Parlamentsalltag in dieser Weise abgeändert werden dürfen. Um im gesamten Gesetzgebungsverfahren gleichförmige Mehrheiten sicherzustellen, versuchen Regierungen eine Spiegelbildlichkeit der Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen herzustellen, was durch die Wahl des Zählverfahrens oder die Einräumung eines Grundmandatsmandats für jede Fraktion gewährleistet werden kann. Bereits in den Ausschüssen kann durch eine sachorientierte Verhandlungshaltung ein etwaiger „Gesichtsverlust“ der Verhandlungspartner vermieden werden.

Im Bereich der Haushaltsaufstellung kann eine Minderheitsregierung die Möglichkeit von Doppelhaushalten oder solchen für die Zeiträume von mehreren Jahren heranziehen, um sich ein solides Arbeitsprogramm für mehrere Jahre zu schaffen, ohne dem ständigen Damoklesschwert des Scheiterns ausgesetzt zu sein. Durch ein umfangreiches Verhandlungsgeschick kann es der Regierung sogar gelingen, mittels „Patchwork agreements“ die partielle Zustimmung zu einzelnen Haushaltsbereichen zu erlangen und auf diese Weise ein Gesamtpaket zu schnüren. Ein Vetorecht der Regierung, wenn das Deckungsprinzip des Parlaments nicht hinreichend dargelegt wurde, kann eine Mehrheitsopposition parlamentarisch lahmlegen, so dass lediglich das Recht der Regierung, eine erneute Beschlussfassung verlangen zu können, als Mittelweg angeraten ist. Auch würde der Regierung durch ein Zustimmungserfordernis bei Ausgabenerhöhungen ein Vetorecht zukommen, das das parlamentarische Budgetrecht unverhältnismäßig einschränkt. Die Möglichkeit der Regierung, über- und außerplanmäßige Ausgaben unter Berücksichtigung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit zu leisten, sollte ihr als Grundbestand an finanzpolitischer Souveränität zugesprochen werden. Sollte die Verabschiedung eines Haushaltes nicht zustande kommen, kann ein vorläufiger Haushaltsplan („etatlose Zeit“) die Handlungsfähigkeit der Regierung sicherstellen. Diese Phase sollte nicht als Krise begriffen werden, da eine Legitimation durch den vorherigen Haushalt besteht, an dem sich auch der vorläufige Plan orientiert. Daher sollte dieser nicht an Einschränkungen gebunden sein, wie lediglich den Erhalt der Einrichtungen und die Durchsetzung beschlossener Maß-

nahmen durchführen zu können. Eine haushalterische Entlastung der Regierung durch das Parlament kann wiederum zu einer parteipolitisch motivierten Entscheidung eines von der Opposition dominierten Parlaments kommen, die Regierung durch einen ablehnenden Beschluss vorzuführen. Daher ist hierfür eine neutrale Instanz wie ein Rechnungshof oder eine anders gelagerte externe Prüfkommision zu bestimmen.

Auf der einen Seite ist eine Minderheitsregierung auf die Kooperation mit der Opposition angewiesen. Dies soll ihrer Kontrollfunktion, wie die Einberufung von Untersuchungsausschüssen und Normenkontrollklagen, das Zitierrecht von Ministern und die Einräumung einer angemessenen Redezeit auf der anderen Seite nicht entgegenstehen. Auch ein finanzieller Oppositionsbonus zur Gewährung von Chancengleichheit und zur Erfüllung der besonderen Ausgaben soll einer kooperativen Opposition nicht in Abrede gestellt werden.

Auf der anderen Seite stehen Regierungsdomänen wie Repräsentation, Öffentlichkeitsarbeit, Abstimmungen in internationalen Organisationen, die Vertretungsbefugnis nach Außen und der Abschluss von Staatsverträgen, die der Regierung nebst Staatsapparat zu Repräsentationszwecken zur Verfügung stehen und ihr einen erheblichen Vorsprung an Fachwissen, Mitarbeitern und sonstigen Ressourcen zur Verfügung stellen. Dies macht das Eingehen von Regierungsverantwortung im Vergleich zu einem Politikwechsel aus der Opposition ungewein attraktiv. Wenigstens im Bereich der Redezeitverteilung sollte die Regierung nicht bevorzugt werden und Minister ihre Reden auf Kosten „ihrer“ Fraktion halten, da die Regierung andernfalls bevorzugt wird und die öffentliche Debatte unverhältnismäßig zu bestimmen vermag. Solche Änderungen vorzunehmen, bedürfte einer Änderung der Geschäftsordnung, wofür eine einfache Mehrheit angemessen erscheint. Bei einem Quorum, das etwa eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder vorsieht, würde diese beinahe einen Verfassungsrang erhalten, wodurch eine Minderheitsregierung unverhältnismäßig hohe Vermittlungsbemühungen für Veränderungen zu unternehmen hätte, die für ihre Arbeitsfähigkeit erforderlich sein können.

Aus den in diesem Kapitel entwickelten Determinanten wurden optimale Bedingungen für die Einsetzung, Mehrheitsbildung und Stabilität von Minderheitsregierungen hergeleitet. Diese werden in Tabelle 11 als Übersicht dargestellt und dienen als Analyseraster, um die jeweilige „Lage“ einzelner Länder überprüfen zu können. Die Kriterien lassen aufgrund ihres überwiegend qualitativen Charakters Interpretations- und Beurteilungsspielräume bei der Bewertung zu. Sie dienen daher als Orientierungsmarken, auf deren Grundlage sich eine Einordnung der zu untersuchenden Fälle vornehmen lässt, die durch Fallstudien spezifiziert werden können. Für die deutschen Bundesländer erfolgt ebendiese Weiterführung im folgenden Kapi-

tel der empirischen Einzelanalysen, so dass tragfähige Ergebnisse im Hinblick auf die Interaktionsmechanismen und strukturelle Veränderungspotentiale für den deutschen Fall zu erwarten sind.

Tabelle 11: Optimale Bedingungen für die Einsetzung, Mehrheitsbildung und Stabilität von Minderheitsregierungen

Kriterium	Optimum für Minderheitsregierung
Parteienfragmentierung	gering
Sperrklausel des Wahlsystems	ja
Politische Parlamentskultur	kooperativ, Überlagerung der Sachlogik gegenüber der Blocklogik
Parteienpolarisierung	gering
Fraktionsdisziplin	Möglichkeit des Stimmensplittings der Fraktionen; häufige „Freigabe“ der Abstimmungen
Parlamentsgröße	Balance zwischen Arbeitseffektivität und Proporzwahrung
Zusammensetzung der Parlamentsausschüsse	Herstellung einer Spiegelbildlichkeit zum Plenum
Arbeit der Parlamentsausschüsse	kooperative Verhandlungshaltung
Mehrheitserfordernis für die Einsetzung der Regierung	negativer Parlamentarismus oder relatives Mehrheitserfordernis
Beschluss zur Einsetzung der Regierung	nein
Zustimmung des Parlaments für Ernennung und Entlassung von Ministern	nein
Einflussnahme des Staatsoberhauptes bei der Regierungsbildung	pragmatische Gleichbehandlung aller Regierungsformen
Geschäftsführender Status der Regierung	keine Einschränkungen bei Personalpolitik, Begrenzung der Dauer auf ein Jahr
Ämterfluktuation nach Wahlen	gering
Anzahl der Regierungsparteien	möglichst gering
Parlamentarische Basis der Regierung	möglichst nahe an absoluter Mehrheit („almost winning“)
Mehrheitsbildung im Parlament	Ausschöpfung des gesamten Handlungsspektrums mit mehr als einem potentiellen Kooperationspartner
Anzahl der für eine Gesetzgebungsmehrheit erforderliche Oppositionsfraktionen	möglichst gering
Ideologische Distanz der Fraktionen	gering
Politikpräferenzen der Regierung	„mittig“
Agenda-Setzer-Macht der Regierung	hoch (einschl. Privileg zum „letzten Angebot“)
Quoren zur Verabschiedung von Gesetzen	Mehrheit der abgegebenen Stimmen
Einspruchsrecht der Regierung gegen beschlossenes Gesetz	nein (allenfalls suspensives Veto)
Zulassen wechselnder Mehrheiten	Akzeptanz jeder Mehrheitsentscheidung
Stellung der Zweiten Kammer	schwach (bei einfacher Einspruchszurückweisung durch das Parlament)

Abgeordneten-Pairing	Zulassung, ohne schuldhaftes Fernbleiben von Abstimmungen
Umgang mit Abstimmungsniederlagen der Regierung	Akzeptanz als normaler Vorgang
Initiativen von Regierung und Opposition	Einbeziehung eines Verhandlungsspielraums zur Zustimmung des möglichen Mehrheitsbeschaffers
Einigungsfähige Opposition	- nein (im Bezug auf die Abwahl der Regierung) - ja (im Bezug auf flexible Mehrheitsbildung)
Gesetzes- vs. Verordnungspraxis	geringer Gesetzesanteil
Sachverstand der Regierung	Weitergabe an Regierungs- und Oppositionsfraktionen
Feststellung der Beschlussunfähigkeit	Orientierung an Bedeutung der Beschlussfassung; kein schuldhaftes Fernbleiben von Abstimmungen
Organ zur Ausfertigung und Verkündung der Gesetze	überparteilich (z.B. Staatsoberhaupt, Parlamentspräsident)
Erleichterung der Haushaltsverabschiedung	Möglichkeit von Patchwork Agreement und Doppelhaushalten
Regelungen für „etatlose“ Phase	Möglichkeit zur Fortschreibung vorheriger Ausgaben
Aufgabenwahrnehmung der Opposition	Inanspruchnahme der Kontrollfunktion bei intensiver Kooperation in Sachfragen
Ressourcenausstattung der Oppositionsfraktionen	hoch
Bestimmung der Tagesordnung des Plenums	Überparteiliches Gremium (Präsidium, Ältestenrat, Vorstand etc.)
Verteilung der Redezeiten	Anrechnung der Regierungsmitglieder auf Regierungsfraktion(en)
Quorum zur Änderung der Geschäftsordnung	einfache Mehrheit
Abberufung der Regierung	konstruktives Misstrauensvotum mit absoluter Mehrheit; hohes Quorum für Verneinung einer Vertrauensfrage
Vorzeitige Parlamentsauflösung	Verbot oder qualifizierte Mehrheit

Quelle: Eigene Darstellung.

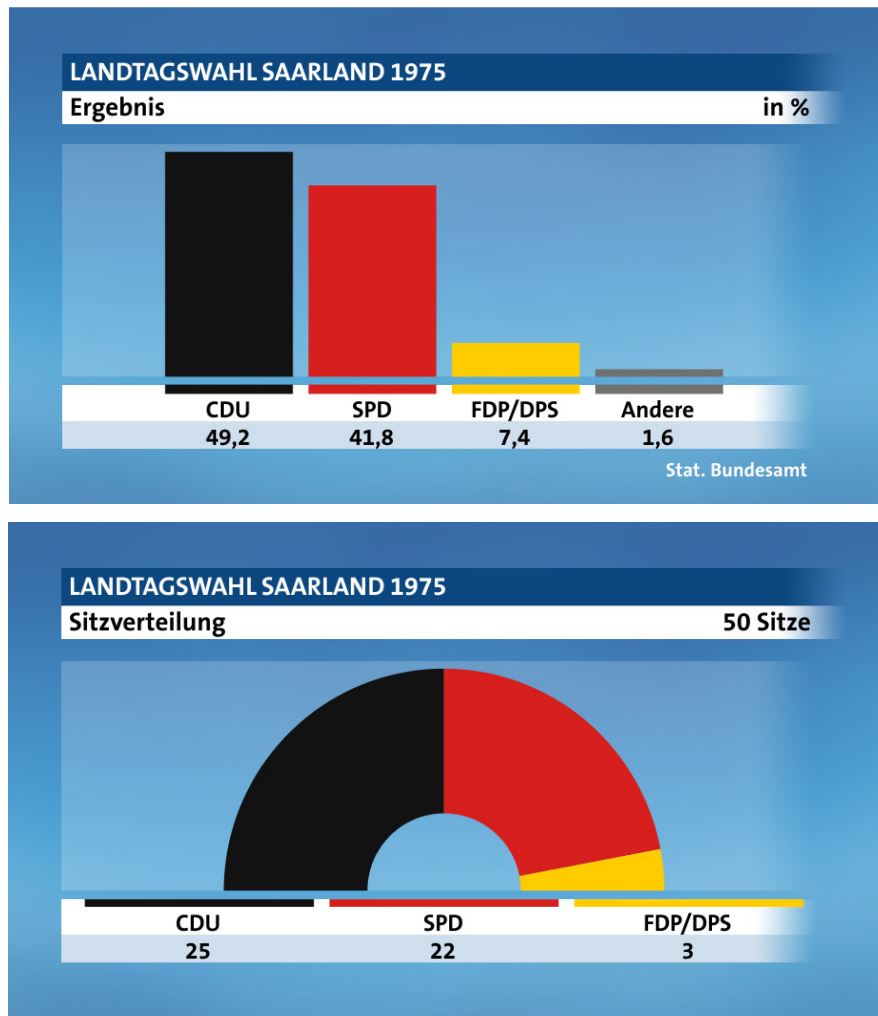
5. Empirische Einzelanalysen: Minderheitsregierungen in den deutschen Bundesländern

Im folgenden Kapitel werden alle bisherigen Minderheitsregierungen in Deutschland in Einzelanalysen dargestellt. Die Ergebnisse werden schließlich zusammengefasst, die jeweils relevanten Aspekte herausgestellt und mögliche Veränderungspotentiale dargelegt.

5.1. Das Patt im Saarland: Weiterregieren statt koalieren – zur Nutzung verfassungsrechtlicher Schlupflöcher der immerwährenden Regierung

Das Wahlergebnis vom 4. Mai 1975 führte zu einer Patt-Situation im Parlament, da die CDU ebenso wie SPD und FDP gemeinsam über je 25 Sitze verfügten. Hinsichtlich der Wählerstimmen konnten SPD und FDP einen marginalen Vorsprung von 412 Stimmen verzeichnen (siehe zum Wahlergebnis und der Sitzverteilung: Abbildung 4).¹⁷⁵ Die FDP hatte sich auf ihrem Landesparteitag vom 12. Januar 1975 bei einer entsprechenden Mehrheit eindeutig für Koalitionsverhandlungen mit der SPD ausgesprochen und sich im Falle eines Scheiterns die Aufgabe einer „kritischen und konstruktiven Oppositionspolitik“ verordnet. Eine knappe Mehrheit konnte zwar den Zusatz, „zunächst“ mit der SPD zu verhandeln in den Text einfügen, was aber nicht als Hinweis für eine mögliche Hinwendung zur CDU interpretiert werden kann (Moser-Praefcke 2005, 46 f.; Kimmel 1975b, 281). Zudem hatte die FDP erklärt, aus „Rücksicht auf die Wähler“ nicht „umfallen“ zu dürfen und widersetzte sich zunächst Gesprächsangeboten der CDU (Saarbrücker Zeitung 1975a zitiert nach: Moser-Praefcke 2005, 56). Allerdings sah der Landesvorsitzende der FDP, Werner Klumpp, durch diesen Passus durchaus eine Koalition mit der CDU „abgedeckt“, was diese zum Anlass nahm, weiter um die FDP zu werben (Kimmel 1975b, 284 f.).

¹⁷⁵ Die SPD schnitt im ländlichen Raum überdurchschnittlich gut ab, während die CDU in den Städten hinzugewinnen konnte (Kimmel 1975a, 502).

Abbildung 4: Ergebnis der Saarländischen Landtagswahl vom 04.05.1975¹⁷⁶

Quelle: Wahlarchiv 2013.

Unmittelbar nach der Wahl wurde von SPD und FDP eine Allparteienregierung „für eine Übergangszeit“ vorgeschlagen, da diese „die politische Landschaft entkrampfen (...) [und] eine optimale Vertretung der Landesinteressen gegenüber dem Bund“ gewährleisten könne (Moser-Praefcke 2005, 60). Dies stieß bei der CDU allerdings auf Ablehnung. Ein solch „verfassungspolitisch bedenkliches Monstrum“ dürfe nur in einer wirklichen Notsituation gebildet werden, „da die parlamentarische Opposition dabei ausgeschaltet werde“ (Kimmel 1975b, 284). Die SPD lehnte hingegen eine von der CDU erwogene Große Koalition ab, da eine einzig aus der FDP bestehende Opposition mit drei Abgeordneten verfassungsrechtliche Bedenken hervorrief und der Versuch, SPD und FDP auseinander zu dividieren, „illusorisch“ sei (Moser-Praefcke 2005, 56). In der Aussprache am 18. Juli 1975 bezeichnete es der SPD-Vorsitzende Friedel Läßle als zutreffend, dass sich alle Parteien in der Wahlnacht als Ge-

¹⁷⁶ Ich danke der Redaktion des Wahlarchivs der Tagesschau, namentlich Sabine Klein, für die Überlassung der Grafiken zu den Wahlergebnissen auf Landesebene in diesem Kapitel.

winner bezeichneten, da allesamt prozentuale Steigerungen zu verzeichnen hatten. Allerdings hätten die Wähler der CDU das Vertrauen für die Regierungsarbeit entzogen und SPD und FDP „einen klaren Auftrag zum Regierungswechsel gegeben“. Die CDU habe nicht begriffen, dass sie abgewählt worden sei und starte den Versuch, „gegen eine Mehrheit der Stimmen der Saarländer zu regieren“ (Läpple 1975, 21). Dass SPD und FDP zwar eine Mehrheit der Wählerstimmen, nicht aber eine parlamentarische Mehrheit erlangt haben, führe dazu, dass die Verantwortung „nicht deckungsgleich ist mit der sich in einer Mehrheit befindenden Opposition“ (ebd., 25). Daher wäre die SPD zu einer Allparteienregierung bereit, um „mit allen Kräften des neuen Landtages diese schwierige Situation gemeinsam überwinden zu helfen (...) [und] die Verfassung so zu ändern, dass in jedem Falle Mehrheitsbildungen im Parlament möglich sind“. Darauf müssten Neuwahlen zeitgleich mit der Bundestagswahl des Jahres 1976 folgen. Falls die CDU dieses Angebot anlehne, habe sie mögliche negative Entwicklungen im Land selbst zu verantworten (ebd., 25 f.). Das Angebot der Regierung, Gesetzesvorlagen gemeinsam mit der Opposition aus SPD und FDP abzustimmen, wurde von der SPD abgelehnt, um der CDU nicht die Möglichkeit zu geben, „inhaltlich dieselbe Politik wie in einer Allparteienregierung zu betreiben“ und alleine die Regierungsrepräsentanten zu stellen (ebd., 28). Dies zeigt, dass die SPD politische Inhalte der Übernahme von Ämtern zu dieser Zeit eindeutig untergeordnet hat.

Eine Allparteienregierung wurde von der CDU abgelehnt, während eine Große Koalition mit der SPD in Erwägung gezogen, aber ebenso auf das unausgewogene Verhältnis zwischen Regierung und Opposition von 47:3 Sitzen hingewiesen wurde (Klumpp 1975, 39 ff.). Der FDP machte der CDU-Fraktionsvorsitzende Ferdi Behles den Vorwurf, „die Regierung ihrer eigentlichen Aufgabe, des Regierens nämlich, zu entkleiden und die Regierungsbefugnisse in das Parlament zu verlagern.“ Der Versuch, eine „allparlamentarische Regierungsform“ einzuführen, sei für ihn daher befremdlich (Behles 1975, 41). Von Werner Scherer wurde für die CDU ergänzt, dass es sich im Landtag um kein „echtes politisches Patt“ handle, da es in der FDP Stimmen gebe, die fordern, einen Abbau „bedingungsloser verfassungswidriger Frontstellung zur Union herbeizuführen“ (Scherer 1975, 46).

Für beide Oppositionsparteien aus SPD und FDP stellte sich der Balanceakt, die CDU durch eine „klare Obstruktionspolitik“ in Bedrängnis zu bringen, dabei aber möglicherweise vor den Wählern als Blockierer dazustehen (vgl. Moser-Praefcke 2005, 52 f.). Die SPD war daher bereit, die Oppositionsrolle zu übernehmen und in den Ausschüssen über Vorlagen zu diskutieren und „mit einer Fülle von Initiativen, Gesetzesvorlagen und Alternativvorschlägen unseren Teil zur positiven Entwicklung unseres Landes“ beizutragen und der CDU damit

nicht den „Gefallen obstruktiven Verhaltens“ zu tun (Läpple 1975, 28). Hans Kasper stelle zudem die Eigenständigkeit der SPD heraus, die die Landespolitik konstruktiv mitgestalten und ihre Kritik dennoch „mit einer deutlichen Sprache“ ansetzen wolle (Kasper 1975, 44). Die FDP sah sich in der Koalitionsfrage nicht an die SPD gebunden, da auf einem Parteitag lediglich beschlossen wurde, „zunächst“ mit der SPD über eine Regierung zu verhandeln. Daher könne die CDU davon ausgehen: „die FDP schließt mit der CDU in keinerlei Form eine Regierungskoalition.“ Sie sei aber dazu bereit, alles Notwendige zu tun, die Regierungsfähigkeit des Landes zu erhalten. Die Regierung müsse aber akzeptieren, dass eine bilaterale Abmachung mit der FDP nicht möglich sei, da dies dem ersten Schritt zu einer „heimlichen Koalition“ gleichkomme und die FDP doch mit der SPD angetreten sei, um „die CDU an der Saar endlich einmal aus dem Sattel heben zu können“ (Klumpp 1975, 29 f.). Es gehe darum, die FDP als selbständig darzustellen, „ohne aber dem Partner des Wahlkampfes untreu zu werden“ (ebd., 33).

„Was macht die FDP? Wird sie umfallen oder wird sie nicht umfallen? Natürlich fällt sie nicht um. (...) Das ist, Herr Ministerpräsident, sehr viel besser, als wenn Sie eine Koalition mit der FDP hätten. Sie hätten nämlich dann einen Koalitionspartner mit gebrochenem Kreuz, der nach außen hin seine Ehre verloren hätte. (...) Sie würden uns aufsaugen und nachher wegwerfen“ (Werner Klumpp 1975, 30).

Dass die FDP „völlig auf persönliche Macht verzichtet“, räume ihr eine Schlüsselstellung im Landtag bei der Bestimmung der Sachpolitik ein, wodurch es zu einer Renaissance des parlamentarischen Lebens“ komme (Klumpp 1975, 30). Daher trat auch die FDP für eine vorgezogene Landtagswahl mit der Bundestagswahl ein und schlug eine zeitweilige Arbeit in den Ausschüssen vor, die „tatsächlich beraten könnte[n], ohne nun auf Parteimaximen, auf Bindungen, die zwischen Koalitionspartnern abgesprochen worden sind (...), fixiert zu sein. (...) Dies wäre eine Rückkehr zu der Urform des eigentlichen Parlaments, wie es gewollt ist“. Dem folgte ein Appell Klumpps an die Abgeordneten der CDU, aus ihrer Rolle als „Befehlsempfänger der Regierung“ herauszutreten und ihre Stellung gegenüber der Regierung zu verstärken (Klumpp 1975, 30 ff.).

In der konstituierenden Sitzung der siebten Legislaturperiode vom 14. Juli 1975 erfolgten eine Erklärung des Ministerpräsidenten sowie die Aussprache des Landtages. Franz-Josef

Röder gab darin an, dass die CDU bereits am Wahlabend ihre Bereitschaft zu Koalitionsverhandlungen mit SPD und FDP ausgedrückt habe. Die von beiden Parteien als Gesprächsbedingung geforderte Allparteienregierung wurde von der CDU aufgrund eines nicht vorhandenen Notstandes im Land abgelehnt. Vielmehr habe die CDU mit der Hälfte aller Mandate den Wählerauftrag erhalten, „die Regierungsarbeit auch weiterhin maßgeblich zu gestalten“ und diese in einer Koalition fortzusetzen, während SPD und FDP der Weg zur gemeinsamen Regierungsübernahme „versperrt“ sei (Röder 1975, 9). Der in der „ersten Runde“ der Aussprache für die CDU ans Pult getretene Ferdi Behles verwies auf vergangene Legislaturperioden, in denen bereits Gesetze mehrerer Fraktionen Mehrheiten erhalten hätten. Zudem sehe er seine Fraktion nicht als „Befehlsempfänger des Ministerpräsidenten“. Diese habe vielmehr „eine Meinung gehabt, die in den allermeisten Fällen identisch und deckungsgleich war mit der des Ministerpräsidenten“ (Behles 1975, 36). Der SPD-Abgeordnete Hans Kasper schilderte hingegen seinen Eindruck, wonach die CDU sehr häufig nur das „Vollzugsorgan“ der Regierung gewesen sei (Kasper 1975, 43).

5.1.1. Debatte zum rechtlichen Status der „immerwährenden“ Regierung

Der damalige Ministerpräsident Röder machte in der konstituierenden Sitzung des Landtags deutlich, so lange im Amt zu bleiben, „bis eine Mehrheit für die Neubildung einer Regierung zustande gekommen sei, wozu sein Kabinett nach der Verfassung nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet sei“ (Moser-Praefcke 2005, 67). Auch zog Röder für seine Argumentation das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juli 1962 (BVerfGE 27/44) heran, wonach kein Verfassungsgrundsatz vorschreibe, das Amt des Regierungschefs mit dem Zusammentritt eines neuen Parlaments enden zu lassen. Daher könne er keine Rücktrittspflicht der Regierung erkennen, die ohnehin „wenig zweckdienlich“ sei, da eine zurückgetretene Regierung einen geschäftsführenden Status erhalte, und somit „unstreitig über die gleichen Befugnisse verfügt wie eine amtierende Regierung“ (Röder 1975, 10). So könne sich die Regierung „ihrer Verantwortung nicht entledigen, sondern sie hat in Abwartung der Entwicklung im Parlament nach wie vor ihre Pflicht zu tun“, ohne sich auf bloßes Verwalten zu beschränken (ebd.). Zum Ende wies er auf die Bemühung der Landesregierung hin, eine „vertrauensvolle Zusammenarbeit mit allen Mitglieder des Parlaments“ herzustellen ohne zwischen einzelnen Fraktionen zu differenzieren. Diese Ankündigungen nahm die SPD zum Anlass, mit einer Klage vor dem Verfassungsgerichtshof zu drohen, falls die Regierung nach dem 14. Juli 1975 weiterhin im

Amt bleiben sollte (Saarbrücker Zeitung 1975b zitiert nach: Moser-Praefcke 2005, 62). Die FDP vertrat die Ansicht, dass dieser Weg zwar „legal, jedoch aufgrund der nicht-vorhandenen Mehrheit illegitim“ (Moser-Praefcke 2005, 68) sei, zumal die CDU zwar einen Mandatsgleichstand erreicht habe, bei den Wählerstimmen aber hinter SPD und FDP lag.

Die Frage, ob die Amtszeit der Landesregierung bereits mit dem Ablauf der vorherigen Legislaturperiode beendet worden sei, ist „verfassungsrechtlich und politisch“ von nur geringem Gewicht (Knies 1975, 422) und hatte laut Kimmel für die damalige Situation keine „politische Bedeutung“, da diese auch als geschäftsführende Regierung „die gleichen Befugnisse wie eine vollgültig amtierende Regierung“ habe (Kimmel 1975a, 504; Knies 1975, 422). In der Saarländischen Verfassung fehlte eine eindeutige Regelung, ob die Amtszeit der Regierung mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags endet (Krause 1975, 401). Allerdings seien Legislaturperiode und Ministerpräsidentschaft grundsätzlich „zeitlich identifiziert“, weshalb eine Verfassung nach Peter Krause nicht durch „beredtes Schweigen“ eine unbegrenzte Amtszeit anordnen könne, sondern dies einer „ausdrücklichen Regelung“ bedürfe. Eine eindeutige Regelung sei nur deshalb unterblieben, „weil sie es als selbstverständlich ansieht, daß der Ministerpräsident (...) vom jeweiligen Landtag neu zu wählen ist“ (Krause 1975, 403). Nach dieser Auslegung muss zusätzlich geklärt werden, ob die Amtszeit der Regierung automatisch mit dem Ablauf der Wahlperiode oder erst durch den obligatorischen Rücktritt endet (vgl. Knies 1975, 423).¹⁷⁷

Die Landesregierung vertrat hingegen die Auffassung, dass sie nicht automatisch ihr Amt verliert, sondern „den Landtag als amtierendes Kabinett“ überdauert, „bis diese Regierung (...) ihren Rücktritt erkläre oder durch ein mehrheitliches Votum des Landtags abgewählt werde“ (Moser-Praefcke 2005, 52). Wolfgang Knies führt dabei an, dass Art. 89 SV lediglich die Wahl des Ministerpräsidenten nebst den erforderlichen Mehrheiten aufführt, aber keine Bestimmungen zum Zeitpunkt macht. Daher sei davon auszugehen, dass „die Amtszeit des Ministerpräsidenten nicht auf die Wahlperiode des Landtags begrenzt“ ist und es sich um eine „Regelungslücke“ handelt. Die Frage der Wahl des Regierungschefs sei lediglich „eine Frage parlamentarischer ‚Gesittung‘“ (Knies 1975, 422 ff.). So änderte auch die SPD ihre ursprüngliche Auffassung, dass Neuwahlen erforderlich würden, falls der Stimmgleichstand nicht überwunden werden könne. Sie schloss sich sogar ohne eine Klärung durch den Verfassungsgerichtshof der Auffassung der Regierung an, dass diese „voll geschäftsfähig im Amt blieb“

¹⁷⁷ In den vorherigen Legislaturperioden war der Ministerpräsident lediglich im Jahre 1961 aus gesundheitlichen Gründen zurückgetreten und in den Jahren 1965 und 1970 vom Parlament wiedergewählt worden, ohne zuvor zurückgetreten zu sein, weshalb beiden Vorgehensweisen keine „gewohnheitsrechtliche Praxis“ entnommen werden kann (Knies 1975, 425).

(Moser-Praefcke 2005, 51 f.). Bei der weitläufigen Auslegung wird allerdings außer Acht gelassen, dass die Verneinung einer zeitlichen Befristung der Amtszeit der Exekutive eine bereits im Amt befindliche Regierung übermäßig bevorteilt. Diese kann im Falle einer Patt-Situation und mangels einer alternativen Mehrheit im Amt bleiben, obwohl sie sich lediglich auf die Legitimation des vorherigen Parlaments berufen kann, während die Bildung einer Regierung aus einer Patt-Situation unmöglich ist.

Die Landesregierung war unabhängig von ihrem Status nach der Landtagswahl in ihren personellen Gestaltungsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt, da sie nach Art. 87 Abs. 1 SV für jede Regierungsumbildung die Zustimmung des Landtages benötigt und damit mindestens einen Abgeordneten von SPD oder FDP hätte gewinnen müssen. Allerdings obliegt geschäftsführenden Regierungen nach der Auslegung vieler Landesverfassungen das Verbot der Kabinettsbildung, so dass sich ein nicht unerheblicher verfassungsrechtlicher Unterschied ergeben würde. Im Hinblick auf ihre Handlungsfähigkeit war die Regierung aufgrund der fehlenden Mehrheit zudem „weitgehend lahmgelegt“ (Knies 1975, 422). Für Läßle sei die Frage, ob die Regierung vollgültig oder geschäftsführend im Amt sei, zudem „nicht eindeutig geklärt“, da für beide Rechtsauffassungen namhafte Vertreter herangezogen werden könnten. Die Frage etwaiger rechtlicher Auffassungsunterschiede sei ohnehin nicht relevant, da die Regierung nach der Wahl und dem zusammengetretenem neuen Parlament „keinerlei demokratische Legitimation“ mehr habe (vgl. Läßle 1975, 26). Von der FDP wurde die Möglichkeit der Verfassung, eine immerwährende Regierung zu ermöglichen, als „Geist des 19. Jahrhunderts“ klassifiziert, die eher monarchische Züge aufweise, als eine moderne Auffassung des Parlamentarismus (vgl. Klumpp 1975, 29). Dennoch wurde in der Debatte von Werner Klumpp dieser immerwährende Status einer geschäftsführenden Regierung vorgezogen, da einer Regierung, der das Misstrauen ausgesprochen wurde, weiterregieren müsse und somit mehr Freiheiten habe, als die auf diesem Wege amtierende. Damit sei der Ministerpräsident Röder zum Weiterregieren „verdammt“ (Röder 1975, 29).

5.1.2. Beginn der Tolerierung durch „Umschwung“ der FDP

Zur Überraschung der Öffentlichkeit kündigte der FDP-Vorsitzende Werner Klumpp am 27. Juni 1975 an, „eine CDU-Regierung zu tolerieren und damit Neuwahlen für die nächste Zeit unwahrscheinlich zu machen“, was auch die Verabschiedung des Haushalts einschließen solle (Kimmel 1975b, 285). Die FDP gab an, der Regierung nicht „die Mittel zu verweigern, die zu einer ordnungsgemäßen Verwaltung des Landes notwendig sind“ (Moser-Praefcke 2005, 62

f.). Nach Ansicht der SPD wurde damit eine Art „stiller Koalition“ gebildet und somit von der Koalitionsaussage der FDP zugunsten einer „konstruktiven Opposition“ abgerückt (Kimmel 1975b, 285 f.). Mit der „stillen Koalition“ (Der Spiegel 1975, 22) begann die Tolerierung der CDU-Regierung durch die FDP, die sich im November 1975 mit der SPD nicht auf einen gemeinsamen Entwurf eines Krankenhausgesetzes einigen konnte. Als die CDU dem Entwurf der FDP-Fraktion schließlich zu einer Mehrheit verhalf, waren die Liberalen in der Folge bereit, dem Haushalt der Landesregierung ihre Zustimmung zu erteilen (vgl. Der Spiegel 1975, 22). Der gemeinsame Deal bzw. das „Geheimabkommen von Saarbrücken“ sollte die amtierende Minderheitsregierung zudem veranlassen, die Unions-Mehrheit im Bundesrat in Fragen der Polen-Verträge und Steuererhöhungen bis zur Bundestagswahl 1976 zu „neutralisieren“ (ebd., 22 f.).

Damit wurde die Konfrontationslinie zwischen CDU auf der einen, sowie SPD und FDP auf der anderen Seite aufgeweicht, ohne dass die FDP bereits die Seiten gewechselt hätte (vgl. Kimmel 1975b, 286). Das Ziel lag zuvor noch in der Konzentration der Opposition auf eine gemeinsame Kritik an der CDU als „gemeinsamen Gegner“ (Kimmel 1975a, 499). Nach der Bereitschaft zur Tolerierung durch die FDP war von einer Oppositionskoalition keine Rede mehr (Moser-Praefcke 2005, 78). Dennoch entschied der Landesparteitag der FDP vom 5. Oktober 1975 mit einer eindeutigen Mehrheit von 292 von 305 Stimmen, „unter den gegenwärtigen politischen Umständen“ ein Koalitionsangebot der CDU abzulehnen, was damit begründet wurde, dass die FDP ihr Wort, das sie den Wählern gegeben habe, einhalten müsse. Inhaltliche Differenzen mit der CDU waren für die Begründung zu dieser Zeit nicht maßgeblich (Moser-Praefcke 2005, 70; Kimmel 1975a, 505). Vielmehr wolle die FDP die Landesregierung unterstützen, „soweit Mehrheitsentscheidungen im Interesse des Landes notwendig [sind] und liberalen Grundsätzen entsprechen“ (Kimmel 1975a, 506). Das Parlament könne so wieder zu einer „Stätte der Beratung und der Debatte um politische Entscheidungen“ werden (Moser-Praefcke 2005, 71). Im ersten Jahr wurden allerdings lediglich 19 Gesetze verabschiedet, die – neben der geringen Zahl – aus Sicht der SPD-Opposition nicht die von einer Landesregierung erwartbaren Impulse enthielten (ebd., 77).

Hinter dem Vorgehen der FDP kann durchaus eine Doppelstrategie vermutet werden, vor der Bundestagswahl vom 3. Oktober 1976 noch keinen Koalitionswechsel zugunsten der CDU zu vollziehen und eine danach „avisierter Annäherung (und Koalitionsbildung) vorläufig zu ‚vernebeln‘“ (Kimmel 1975a, 506). In der Tat sprach der FDP-Landesvorsitzende, Werner Klumpp, nach den Bundestagswahlen von einem „Auflockerungsprozess“ zwischen CDU und FDP während der vorherigen Legislaturperiode, so dass die saarländische FDP „völlig unab-

hängig von der SPD“ arbeite (Saarbrücker Zeitung 1976 zitiert nach: Moser-Praefcke 2005, 95). Die Phase des parlamentarischen Patts, in der die FDP die Regierung bei einzelnen Gesetzen unterstützte, konnte von den Liberalen zur schrittweisen Umorientierung genutzt werden, um erst nach einer Karenzzeit die Seiten von der SPD zur CDU zu wechseln. Der Minderheitsregierung kam dabei eine Integrationsfunktion zu, „um eine zuvor außerhalb des Koalitionsrahmens befindliche Partei in diesen zu integrieren“ (Klecha 2012).

Insoweit war die Annäherung der FDP an die CDU nach der Bundestagswahl 1976 bereits vollzogen, wenngleich die Stimmung an der Basis der Liberalen „eher sozial-liberal“ eingeschätzt wurde (Moser-Praefcke 2005, 101). Auf ihrem Landesparteitag vom 5. Dezember 1976 wurde mit einer Mehrheit von lediglich 58,6 Prozent (243 zu 166 Stimmen bei sechs Enthaltungen) die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen mit der CDU beschlossen (Moser-Praefcke 2005, 101 ff.). Dieser Akt „politischer Zweckmäßigkeit“ (Klinkhammer 1976) wurde von Hans-Dietrich Genscher als „Strategie der zwei Wege“ bezeichnet, deren Erfolg vom Gelingen der sozial-liberalen Koalition auf Bundesebene abhängt (zitiert nach: Moser-Praefcke 2005, 106). Am 1. März 1977 hat der Landtag der Regierung nach dem Beitritt der FDP in die Koalition und der Kabinettsumbildung durch den Eintritt von zwei FDP-Ministern in die Regierung das Vertrauen ausgesprochen.

In der 23. Sitzung vom 28. März 1977 hielt Ministerpräsident Franz-Josef Röder schließlich eine Regierungserklärung, um die Politik der neugebildeten Mehrheitskoalition zu erläutern. Die „Veranlassung für das Erkennen von Gemeinsamkeiten zwischen FDP und CDU, die zu einer Koalition geführt haben“, resultierte danach aus dem „Zwang zur Schaffung einer parlamentarischen Mehrheit“ im Landtag (Röder 1977, 1135). Im Bundesrat solle „eine von partnerschaftlichem Geist getragene Abwägung zwischen Landesinteressen und gesamtstaatlichem Interesse auf der Grundlage bundesfreundlichen Verhaltens“ erfolgen (zitiert nach: Kasper 1977, 1175). Die Kritik der Opposition galt erst an zweiter Stelle inhaltlichen Schwerpunkten und der Durchsetzungsfähigkeit der Regierungsparteien. Für die SPD kritisierte Friedel Läßle die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten, die „zwar zeitlich lang, (...) aber inhaltlich mit spärlichen Aussagen“ behaftet gewesen sei. Es handele sich um ein „Sammelsurium von Allgemeinplätzen“, das die Hilflosigkeit der Regierung deutlich mache und keine Perspektiven für die kommenden Jahre aufzeige (Friedel 1977, 1159). Zudem warf er der CDU Verkrustung und Verfilzung vor und vermisste die „liberale Handschrift“ der FDP etwa beim Versuch, „Verfassungsfeinden“ eine Tätigkeit beim öffentlichen Dienst zu verwehren (Läßle 1977, 1159 ff.). Mit diesem harschen Vorgehen hatte die SPD eindeutig ihre Rolle als fortan einzige Oppositionspartei dokumentiert. Der „politische Hauptgegner“

bleibe die CDU, während die FDP als „gleichwertiger politischer Gegner“ behandelt werde (Läpple 1977, 1162). Beide Parteien wurden von Hans Kasper (SPD) überdies für ein „Theater um Ministerposten“ kritisiert, das „beschämend und der parlamentarischen Demokratie dieses Landes abträglich“ gewesen sei (Kasper 1977, 1174). Für die FDP sprach der Fraktionsvorsitzende Edwin Hügel und hob die staatspolitische Verantwortung hervor, die es verlange, eine Koalition mit stärkeren Partner einzugehen, was sich die FDP nicht leicht gemacht habe (Hügel 1977, 1172).

Die Parlamentsaktivitäten lassen sich aufgrund des Koalitionswechsels der FDP im Laufe der Legislaturperiode nicht der jeweils relevanten Verhandlungsphase zuordnen. Die Gesamtbetrachtung lässt im Vergleich zu den „umliegenden“ Legislaturperioden dennoch einzelne Rückschlüsse auf das Abstimmungsverhalten der Fraktionen zu. So hatten sich die eingebrachten Gesetzentwürfe, sowie die letztlich verabschiedeten Gesetze im Vergleich zur vorangegangenen Legislaturperiode geringfügig verringert. Allerdings ging die Gesetzgebungstätigkeit in der darauffolgenden achten Legislaturperiode weiter zurück, so dass sich kein unmittelbarer Zusammenhang zur Regierungsform herstellen lässt. Die Anfragen nahmen hingegen in der Legislaturperiode um rund 30 Prozent zu, was zuvorderst durch die gestiegenen Initiativen von SPD-Abgeordneten erklärbar ist. Diese Tendenz setzte sich in der achten Wahlperiode auch bei den Großen Anfragen weiter fort. Bei der Dauer der Ausschusssitzungen ist ein Anstieg von rund 13 Prozent zu beobachten, was auf einen größeren Gesprächsbedarf während der Zeit der geschäftsführenden Regierung in der Ausschussarbeit hindeutet (siehe Tabelle 12).

Tabelle 12: Parlamentsaktivitäten im Saarländischen Landtag von der 6.-8. Wahlperiode

Kriterium	6. WP	WP der MR (7.)	8. WP
Eingebrachte Gesetzentwürfe	134	118	71
Davon:			
Regierungsvorlagen:	93	75	51
CDU-Fraktion:	13	2	
SPD-Fraktion:	22	20	6
FDP-Fraktion:	-	2	1
Verabschiedete Gesetze	108	92	60
Davon:			
Regierungsvorlagen:	90	67	47
CDU-Fraktion:	6	1	-
SPD-Fraktion:	-	1	-
FDP-Fraktion:	-	-	1
Abgelehnte Gesetzentwürfe	13	12	5
Davon:			
CDU-Fraktion:	-	-	-
SPD-Fraktion:	12	11	4
FDP-Fraktion:	-	-	-
Abänderungsanträge zu Gesetzentwürfen	165	163	149
Davon:			
CDU-Fraktion:	8	-	-
SPD-Fraktion:	27	-	40
Ausschüsse:	125	121	106
Anfragen	664	844	898
Davon:			
CDU-Fraktion:	128	1	1
SPD-Fraktion:	10	-	-
FDP-Fraktion:	-	-	1
MdL:	-	-	25
Große Anfragen	23	21	28
Davon:			
CDU-Fraktion:	4	8	9
SPD-Fraktion:	18	7	8
FDP-Fraktion:	-	5	11
Plenarsitzungen	k.a.	77	77
Ausschusssitzungen (einschl. interfraktioneller Arbeitsgemeinschaften)	906	1027	935
Zahl der Untersuchungsausschüsse	1	3	2

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Berichte über die Tätigkeit des Saarländischen Landtages der sechsten, siebten und achten Legislaturperiode vom 13. Juli 1975, 20. Mai 1980 und 4. April 1985 (Drucksachen 6/1869, 7/1869 und 8/2325).

5.1.3. Illusion einer Abstimmungsmacht: Stimmführerschaft im Bundesrat zur Sicherung sozial-liberaler Mehrheitsverhältnisse

Die Regierungsbildung im Saarland wurde aufgrund der knappen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auch entscheidend für die Bundespolitik, da die sozial-liberale Bundesregierung im

Falle einer gleichgerichteten Landesregierung im Saarland über eine Stimmenmehrheit verfügt hätte. Kimmel sah im Jahre 1975 noch das Prinzip der Stimmführerschaft einer Landesregierung als ausschlaggebend für die Stimmabgabe im Bundesrat, weshalb er die Möglichkeit einer sozial-liberalen Mehrheit im Bundesrat auch für den Fall einer CDU-geführten Landesregierung als Möglichkeit darstellte, sofern der liberale Koalitionspartner ebendiese Stimmführerschaft erhalten sollte (Kimmel 1975b, 282). Allerdings wurden bei inkongruenten Koalitionen beinahe ausnahmslos Enthaltungsklauseln im Falle einer Uneinigkeit vereinbart, so dass es kaum vorstellbar schien, dass die CDU auf ihr Mitspracherecht bei wichtigen Gesetzen im Bundesrat als führende Regierungspartei verzichten würde. Spätestens im Falle einer uneinheitlichen Stimmabgabe des Saarlandes hätte das Prinzip der Stimmführerschaft vor dem Bundesverfassungsgericht keinen Bestand gehabt, wie aus einer späteren Entscheidung vom 18. Dezember 2002 zur uneinheitlichen Stimmabgabe hervorging (2 BvF 1/02).

Als Vertreter im Vermittlungsausschuss wurde schließlich der Wirtschaftsminister der FDP Werner Klumpp entsandt, was der „Bundesratsklausel“ nach niedersächsischem Modell entsprach. Danach galt es, eine „Konfrontation mit Bundestagsbeschlüssen zu vermeiden und eine sachbezogene und konstruktive Mitwirkung“ des Saarlandes zu erreichen (Moser-Praefcke 2005, 109 ff.). Das Angebot an die FDP, ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat im Gegenzug zu einer Kooperation zu „modifizieren“, zeigte aus Sicht der SPD die Pervertierung der verfassungsgemäßen Funktion des Bundesrates „zur Durchsetzung parteipolitischer Interessen“, sowie den Versuch der Regierung, den Bundesrat „im Wesentlichen zur zweiten Kammer umfunktionieren“ zu wollen (Läpple 1975, 27).¹⁷⁸ Für die CDU sei es zudem unzumutbar, einer schwachen Fraktion wie der FDP die damals noch als maßgeblich erachtete Stimmführerschaft im Bundesrat zu überlassen, sofern die CDU noch „einen Funken von Selbstachtung hat“ (vgl. Klumpp 1975, 31).

5.1.4. Vertrauensfrage statt Wiederwahl: Öffentliche Abstimmung als Sicherheitsgarantie?

Auf harsche Kritik stieß die „Wiederwahl“ Röders im Parlament, der sich nach der Auffassung der Staatskanzlei „nach wie vor im Einklang mit der Verfassung und in voller Hand-

¹⁷⁸ Die Frankfurter Rundschau unterstellte der CDU-Regierung gar, im Bundesrat „keine verfassungskonformen Sachentscheidungen [zu] treffen, sondern systemwidrig die Fortsetzung von Parteipolitik mit anderen Mitteln“ zu betreiben. Dies sei das Eingeständnis, dass CDU-Stimmen im Bundesrat „käuflich“ seien (Frankfurter Rundschau vom 15.07.1975 zitiert nach: Läpple 1975, 27). Ein solcher Vorwurf erscheint aufgrund der systembedingten Vermischung von Parteipolitik und länderspezifischen Sachentscheidungen allerdings unangemessen.

lungsfähigkeit im Amt“ sah (zitiert nach: Moser-Praefcke 2005, 116). Durch das Stellen der Vertrauensfrage gemäß Art. 90 SV nach seiner Regierungserklärung vom 28. März 1977 konnte er durch eine namentliche Abstimmung das Risiko einer geheimen Wahl umgehen, an der die SPD aus Protest nicht teilnahm (Moser-Praefcke 2005, 116). Sie begründete dies mit „tiefer Sorge wegen der Leichtfertigkeit, mit der hier den Prinzipien der Demokratie zuwidergehandelt wird“ (Läpple 1977, 1364). Die Vertrauensfrage sei hingegen sinnvoll, da es sich nicht um den Wechsel einer einzelnen Person, sondern um die Abstimmung über die „Grundlage der Regierungstätigkeit“ durch das Hinzuziehen eines Koalitionspartners handele (Röder, nach Landtagsprotokoll der 23. Sitzung der 7. Wahlperiode vom 28.03.1977, 1147 zitiert nach: Moser-Praefcke 2005, 126). Diese erfolge nicht aufgrund von Zweifeln an der verfassungsrechtlichen Stellung der Regierung, sondern liege vielmehr „in der geänderten politischen Ausgangslage, in der die Regierungsarbeit nunmehr von zwei Parteien in einer Koalition getragen wird,“ begründet. Für Franz-Josef Röder bestand zu dieser Zeit kein Zweifel, dass die Landesregierung über die vorherige Legislaturperiode hinaus „mit allen Rechten und Pflichten im Amt geblieben ist“, weshalb es verfassungsrechtlich nicht geboten oder notwendig sei, durch einen Rücktritt die Neuwahl des Ministerpräsidenten zu ermöglichen (Röder 1977, 1147). Er sehe in der Vertrauensfrage dafür den „gleichen politischen Wert“ wie in einer geheimen Wahl (Hügel 1977, 1172). Zudem ändere die Mehrheit der Regierung nichts daran, die Opposition auch künftig „in ihrer gleichrangigen parlamentarischen Stellung zu einer konstruktiven Arbeit zu befähigen“ (Röder 1977, 1147). Die SPD schloss aus dem Stellen der Vertrauensfrage, dass der Ministerpräsident das Risiko einer geheimen Wahl scheue, da er sich der Zustimmung einer Landtagsmehrheit nicht sicher sei und bei einer geheimen Wahl „keine Mehrheit in diesem Parlament“ habe (Läpple 1977, 1167 f.). Zudem verwies Friedel Läpple auf vorherige Aussagen des Ministerpräsidenten, wonach dieser nicht zögern würde, sich bei einer Mehrheitskoalition zur Wahl zu stellen, sowie des stellvertretenden Ministerpräsidenten Henn der FDP, der die Neuwahl des Regierungschefs bei der Bildung einer Koalition als „politisch notwendig“ erachtet habe (Läpple 1977, 1167). Daher kam es nach Ansicht Hans Kaspers einem „politischen Armutszeugnis“ gleich, sich nicht der Wahl des Landtages zu stellen, aber die Vertrauensfrage aufgrund einer geänderten politischen Ausgangslage als notwendig zu erachten (Kasper 1977, 1178). Eine rechtliche Notwendigkeit, eine Wahl des Ministerpräsidenten durchzuführen bestand freilich nicht.

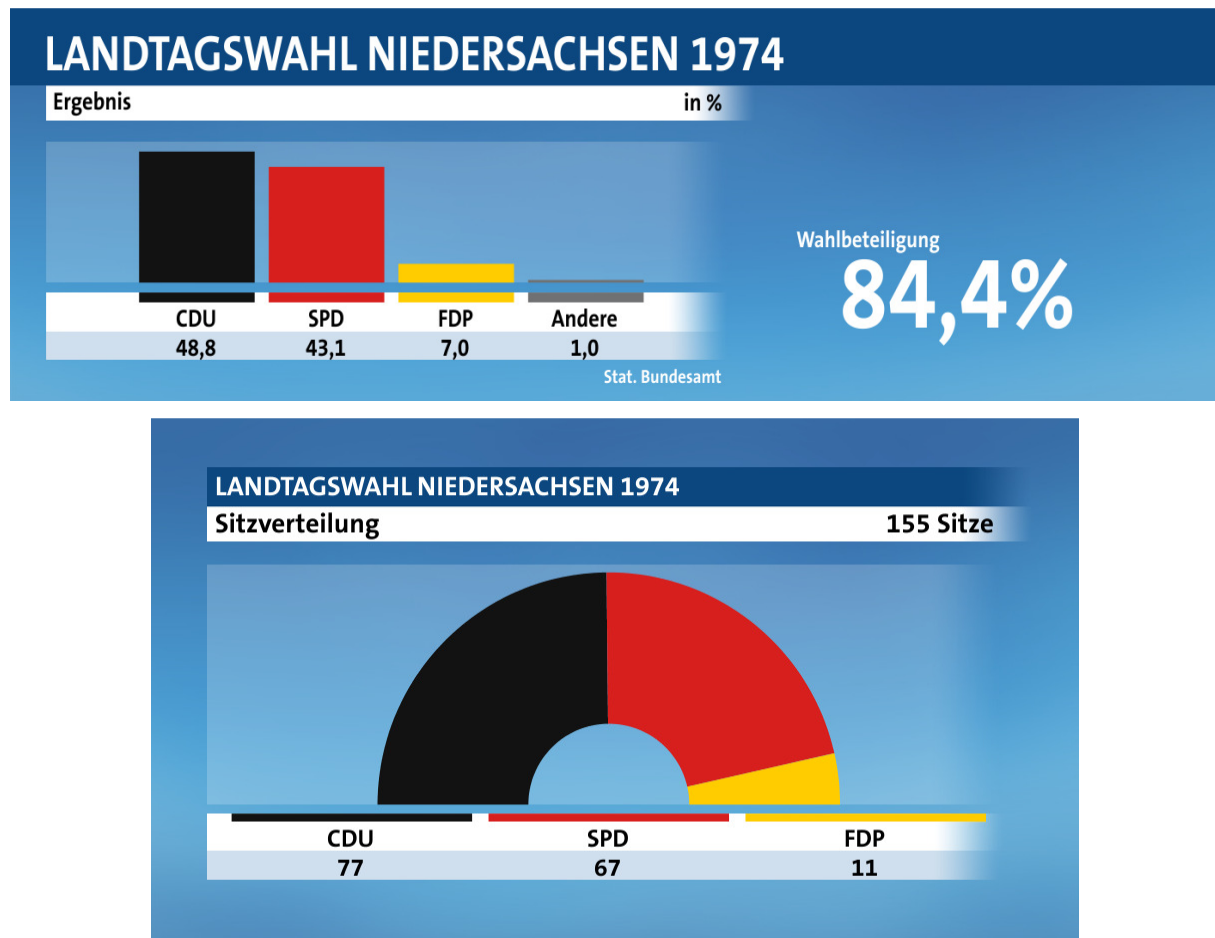
Die Minderheitsregierung amtierte vom Zeitpunkt der Landtagswahl (4. Mai 1975) bis zum Eintritt der FDP in die Regierung zum 1. März 1977. Diese Regierung bestand bis zu deren erneuter Bestätigung am 4. Mai 1980 durch den Landtag. Immerhin wurde Art. 66 Abs.

1 SV zu Beginn der darauffolgenden achten Wahlperiode dahingehend geändert, dass der Landtag auf 51 Abgeordnete vergrößert wurde, um eine erneute Patt-Situation zu vermeiden. Zudem gilt der Landtag nach Art. 87 Abs. 4 SV seither als aufgelöst, falls nicht innerhalb von drei Monaten nach der Wahl ein Ministerpräsident gewählt wird. Auch wurde nach Art. 87 Abs. 3 SV festgelegt, dass das Amt des Ministerpräsidenten (und seiner Regierung) mit dem Zusammentritt des neuen Landtages endet, so dass ein bloßes Weiteramtieren nicht mehr möglich ist und anstatt einer formalen Investitur nicht mehr auf das Instrument der Vertrauensfrage zurückgegriffen werden kann. Diese Veränderungen haben bis heute dazu beigetragen, Auseinandersetzungen über den rechtlichen Status der Regierung und einem Missverhältnis zwischen Stimmen- und Mandatsmehrheit vorzubeugen.

5.2. Der Fall Niedersachsen: Regieren zwischen offener Koalitionsmehrheit, geheimen Abweichlern und dem Lernprozess der Kooperation

Die CDU wurde bei der Landtagswahl vom 9. Juni 1974 stärkste Partei und verfehlte nur knapp die absolute Mehrheit der Mandate. Sie konnte die SPD erstmalig bei der Zahl der erlangten Wahlkreise überrunden und ging mit 54 direkt gewählten Abgeordneten gegenüber der SPD mit 45 Abgeordneten als Sieger hervor (Wettig 1975, 412 f.) (siehe zum Wahlergebnis und der Sitzverteilung: Abbildung 5). Der große Anteil direkt gewählter Abgeordneter deutet auf eine größere Unabhängigkeit der CDU-Fraktion gegenüber der Parteilinie hin. Die ohnehin geringe parlamentarische Mehrheit von SPD und FDP wurde durch eine Korrektur des amtlichen Endergebnisses zugunsten eines weiteren Sitzes für die CDU noch knapper. Diese kam durch eine Nachzählung aller Wahlkreisergebnisse zustande, nachdem es bei einer Nachwahl im Wahlkreis Northeim zu Stimmendifferenzen gekommen war (ebd., 414).

Abbildung 5: Ergebnis der Niedersächsischen Landtagswahl vom 09.06.1974



Quelle: Wahlarchiv 2013.

Die FDP sprach sich im Wahlkampf auf ihrem Landesparteitag vom 4. November 1973 mit einer deutlichen Mehrheit für eine Koalition mit der SPD aus. Zuvor hatte Generalsekretär Karl-Hermann Flach vor einem überhöhten Abgrenzungsprozess gegenüber der SPD gewarnt und sich für ein Bekenntnis zur sozial-liberalen Koalition ausgesprochen, um Reformvorhaben der Bundesregierung nicht zu stören. Dennoch stellten die Liberalen ihr eigenständiges Profil heraus, indem sie sich zwar von der CDU abgrenzten, zugleich aber den eigenen positiven Beitrag einer Regierungsbeteiligung durch den Slogan „Bringt das Roß auf Trab“ hervorhoben (ebd., 405). SPD und CDU hatten im Wahlkampf gleichermaßen auf ihre Spitzenkandidaten, Alfred Kubel und Wilfried Hasselmann gesetzt, um den jeweiligen Führungswillen zu demonstrieren (ebd., 406 ff). Unmittelbar nach der Bekanntgabe des amtlichen Endergebnisses und der erforderlichen Nachwahl im Wahlkreis Northeim nahmen SPD und FDP wie zuvor angekündigt Koalitionsverhandlungen auf, da damit feststand, dass die CDU die absolute Mehrheit verfehlt hatte (ebd., 415). Diese bezeichnete das Bündnis zwischen SPD und FDP als „Koalition der Verlierer“ (Carmanns 2000, 153). Um die Mehrheit der sozial-

liberalen Koalition in den Ausschüssen sicherzustellen, einigten sich alle Fraktionen darauf, das Höchstzahlverfahren gemäß § 4, 1 der alten Geschäftsordnung des Landtags auf das „Hairsche System“ anzuwenden, wodurch kleine Fraktionen generell begünstigt werden (Wettig 1975, 417 f.). Somit verfügte die Koalition aus SPD und FDP nicht nur im Plenum, sondern auch in allen Ausschüssen über eine parlamentarische Mehrheit.

5.2.1. Ein Gewählter und ein geschäftsführender Ministerpräsident: Niedersachsens ungewünschte Doppelspitze

Bei der Wahl des Ministerpräsidenten hatte zu Beginn der Legislaturperiode mindestens ein Abgeordneter nicht für den SPD-Kandidaten Alfred Kubel gestimmt, so dass bereits zu dieser Zeit eine faktische Pattsituation zwischen beiden Lagern bestand (von Boetticher 2010, 743). Die Ministerpräsidentenwahl hatte in einer Zusammensetzung stattgefunden, die dem Wahlergebnis nicht entsprach, so dass die hinreichende Legitimation der Einsetzung der Regierung infrage stand (vgl. Pöls 1977, 11). Die fehlende Stimme der Koalition wurde damit erklärt, ein Abgeordneter habe „versehentlich falsch abgestimmt“, was weithin akzeptiert wurde (Renzsch 1985, 211). Auch die Opposition unternahm keine Versuche, gerichtlich gegen die erfolgte Wahl des Ministerpräsidenten vorzugehen (Wettig 1974, 418).

Am 7. Januar 1976 erklärte Ministerpräsident Alfred Kubel seinen Rücktritt zum 14. Januar 1976, nachdem er bereits zu Beginn der Legislaturperiode seinen Rückzug aus Altersgründen zur Mitte der Legislaturperiode angekündigt hatte.¹⁷⁹ Damit wollte er seinem Nachfolger die Möglichkeit geben, „sich politisch als Ministerpräsident im Lande (...) rechtzeitig zu profilieren“ (Pöls 1977, 3). Als Kubels Nachfolger wurde Finanzminister Helmut Kasimier von der sozial-liberalen Koalition vorgeschlagen (vgl. von Boetticher 2010, 744). Bei der Wahl im Landtag am 14. Januar 1976 wurden im Vorfeld auch Formalien, wie die Reihenfolge der Kandidaten auf den Stimmzetteln diskutiert. Während der CDU-Kandidat Ernst Albrecht sowohl nach der Stärke der Fraktion als auch nach dem Alphabet an erster Stelle stehen würde, hätte auch Helmut Kasimier als Kandidat der sozial-liberalen Zählgemeinschaft zuerst aufgeführt werden können. Dies wurde von der FDP allerdings mit dem Verweis auf ihre Ei-

¹⁷⁹ Vor einem SPD-Landesausschuss führte er an, er sei „aus politischen, physischen und zwingenden persönlichen Gründen nicht in der Lage (...), seinen Rücktritt länger als einige Wochen hinauszuschieben (zitiert nach Renzsch 1985, 212).

genständigkeit zurückgewiesen, was im Nachhinein als erster Trend zur Abwendung der Liberalen von der gemeinsamen Identität gewertet werden kann (vgl. Pöls 1977, 7).¹⁸⁰

„Er [Albrecht] war der gewählte Regierungschef, aber ohne Regierung und Regierungsgewalt. Er durfte die Staatskanzlei nicht betreten. An seiner Stelle residierte Alfred Kubel mit einem geschäftsführenden Kabinett.“ (Werner Pöls 1977, 16).

Bei der geheimen Wahl am 14. Januar 1976 erhielt Kasimier im ersten Wahlgang nur 75 Stimmen, während der von der CDU aufgestellte Gegenkandidat Ernst Albrecht alle 77 „CDU-Stimmen“ erhielt.¹⁸¹ Mit der gescheiterten Wahl eines Nachfolgers blieben der zuvor zurückgetretene Ministerpräsident Kubel und sein Kabinett geschäftsführend im Amt (Pöls 1977, 9). Daraufhin führten die Regierungsfractionen SPD und FDP Probeabstimmungen durch, bei denen alle Abgeordneten geschlossen zum gemeinsamen Kandidaten standen (Franz 2011; Pöls 1977, 12). Zudem fasste die FDP einen einstimmigen Beschluss, die Koalition mit der SPD weiterzuführen und keine Gespräche mit der CDU zu führen (Carmanns 2000, 159). Im zweiten Wahlgang am 15. Januar 1976 konnte der CDU-Kandidat Ernst Albrecht mit 78 zu 74 Stimmen dennoch die absolute Mehrheit auf sich vereinen, was von Abgeordneten der SPD mit „lähmendem Entsetzen“, vonseiten der CDU hingegen mit „tosendem Beifall“ aufgenommen wurde (Pöls 1977, 12). Damit eröffnete sich ihm die Möglichkeit, innerhalb einer Frist von 21 Tagen im Landtag ein Kabinett zur Abstimmung zu stellen. Diese Frist ließ er jedoch verstreichen, um eine Niederlage in einer vorgeschriebenen offenen Abstimmung zu umgehen (Franz 2011). Vor dem Landtag begründete Albrecht sein Vorgehen mit dem für ihn überraschenden Ergebnis, weshalb er sich nicht in der Lage gesehen habe, ein Kabinett vorzuschlagen (Pöls 1977, 14). Die öffentliche Bestätigung hätte ohnehin zu einer Absurdität der vorangegangenen geheimen Wahl geführt, die den Willen der freien Abgeordneten bereits deutlich gemacht hatte. Unmittelbar nach seiner Wahl kündigte Albrecht an, nach Wegen zu suchen, „wie unser Land Niedersachsen eine handlungsfähige Regierung be-

¹⁸⁰ Die Kandidatur Albrechts kam durch den Verzicht des CDU-Spitzenkandidaten Hasselmann zustande. Der Entscheidung wird das Motiv zugeschrieben, die CDU habe sich durch Albrecht eine „größere Anziehung“ auf den Wirtschaftsflügel der FDP erhofft (vgl. Rensch 1985, 212).

¹⁸¹ Dieses unerwartete Ergebnis brachte den zuvor geplanten Ablauf durcheinander. Auch die Kameras waren zu mehreren auf Kasimier gerichtet und mussten sich dem überraschenden relativen Gewinner des Wahlgangs zuwenden (Pöls 1977, 8).

kommen kann, die [...] über eine hinreichend breite, hinreichend solide Mehrheit verfügt, um die schweren Probleme unseres Landes zu lösen.“ (ebd., 15).

Trotz der erfolgten Wahl Ernst Albrechts blieb die Regierung Kubel geschäftsführend im Amt, ohne dass Albrecht als „Ministerpräsident designatus“ hätte regieren können. Dadurch hatte Niedersachsen einen gewählten Ministerpräsidenten Albrecht und einen zurückgetretenen Ministerpräsidenten Kubel, der wie seine Minister geschäftsführend im Amt blieb (von Boetticher 2010, 744). Nach der Frist zur Regierungsbildung von 21 Tagen hatte der Landtag am 6. Februar 1976 gemäß der Verfassung über seine Auflösung zu entscheiden, die einstimmig abgelehnt wurde (ebd., 745). Damit war allerdings auch „Albrechts Mandat zur Regierungsbildung“ erloschen und seine Wahl nach drei Wochen gewissermaßen wieder aufgehoben, weshalb ein weiterer Wahlgang vorgesehen war (Renzsch 1985, 215 f.). In dieser Wahlphase war eine offene Bestätigung durch das Parlament nicht mehr nötig, um auf diese Weise die Bildung einer Minderheitsregierung möglich zu machen (Pöls 1977, 16 f.).¹⁸² Daher fand ein weiterer Wahlgang statt, wofür von der SPD Karl Ravens als „Ersatzkandidat“ vorgeschlagen wurde, da Helmut Kasimier aus gesundheitlichen Gründen nicht erneut anzutreten bereit war (ebd., 22). Dieser erhielt mit 75 Stimmen ebenso keine Mehrheit und Ernst Albrecht mit 79 Stimmen, also mindestens zwei „Abweichlern“ der sozial-liberalen Koalition und einer ungültigen Stimme, nicht nur die dann erforderliche Mehrheit der „meisten Stimmen“, sondern sogar die Mehrheit der Abgeordneten.

Bereits vor der gescheiterten Wahl eines Nachfolgers für Kubel war die Zusammenarbeit der Koalition seit Beginn der Legislaturperiode „von größeren politischen Schwierigkeiten gekennzeichnet“. Die Regierungsarbeit verlief im Vergleich zur vorherigen absoluten Mehrheit der SPD „nicht reibungslos“ (Renzsch 1985, 210). Die Bildung der sozial-liberalen Koalition nach der Wahl war zudem weniger aus Eigeninitiative des konservativen Landesverbands der FDP, als vielmehr „aus koalitionspolitischer Rason und aufgrund des Druckes aus Bonn“ zustande gekommen, so dass Niedersachsen als „Sollbruchstelle“ der sozial-liberalen Koalitionen insgesamt galt. Es verfestigte sich der Eindruck, die Koalition sei „mehr aus bundespolitischer Koalitionsrason als aus landespolitischer Überzeugung geführt“ worden (Renzsch 1985, 211 ff.).

Die Motive der „Abweichler“ wurden im Nachhinein auf die Bezirksreform zurückgeführt, die die FDP nicht mitzutragen bereit war. Hierbei kann die Ankündigung des FDP-Abgeordneten Gustav Ernst angeführt werden, der seine Stimme für eine Neuwahl des Minis-

¹⁸² Die Verfahren wurden in Art. 20 und 21 der vorläufigen Niedersächsischen Verfassung vom 13. April 1951 geregelt, die heute in Art. 29 und 30 NdsVerf synonym aufgeführt sind.

terpräsidenten nur nach einer vom Landtag verabschiedeten Kreisreform abgeben wollte (zitiert nach: von Boetticher 2010, 745 f.). Dieses Thema konnte allerdings wieder „entschärft“ werden, indem die FDP von einer Neuwahl des Ministerpräsidenten nur unter der Bedingung einer Kreisreform absah (Renzsch 1985, 213). Zum anderen konnte die Wahl Albrechts als „Wille zu einer landespolitischen Kursänderung“ im Hinblick auf die Bundestagswahl oder persönliche Motive gegen den Kandidaten Kasimier gewertet werden. Die Abweichler wurden gar als „Meuchelmörder“ oder „Brutus“ gesehen (Pöls 1977, 9 f.). Der SPD-Fraktionsvorsitzende bezeichnete deren Vorgehen als „unverantwortlich und illoyal“ (zitiert nach: Pöls 1977, 15). Die Frage nach den Abweichlern der sozial-liberalen Koalition lässt sich aufgrund der geheimen Wahl und des öffentlich einheitlichen Auftretens nicht beantworten. Es kann nur über eine Umorientierung einzelner FDP-Abgeordneter spekuliert werden, da Kubel wenige Tage vor seinem Rücktritt Hinweise aus der Bundes-FDP erhalten habe, dass ein Nachfolger keine Mehrheit im Landtag finden würde (Renzsch 1985, 216). Das von Gabriela I. Carmanns angeführte Argument, keiner der „Abweichler“ komme aus den Reihen der FDP-Fraktion, da ihnen „der Schock und das Entsetzen anzusehen“ waren, ist hier wenig stichhaltig (Carmanns 2000, 162).

Durch die Abweichler in den eigenen Reihen kehrte innerhalb der sozial-liberalen Koalition ein Klima ein, „wo nun jeder jedem mißtraute, weil niemanden nachzuweisen war, daß er zu den Dunkelmännern gehörte“ (Spoo 1980, 48). Durch die mit den einzelnen Wahlgängen immer größer werdende Niederlage des SPD-Kandidaten kam es bei der SPD zu „tiefen Verletzungen, die auch in den nächsten Jahren nicht heilen wollten“ (von Boetticher 2010, 747). Daher überrascht es kaum, dass sich die CDU in der Zeit zwischen den Wahlgängen zu Kompromissen in der Frage der Bezirksreform bereit zeigte und es einer taktischen Strategie gleichkam, „genau den Wünschen möglicher Koalitionsdissidenten“ zu entsprechen (ebd., 746). In der Koalition mit der CDU konnte die FDP schließlich ihre Vorstellungen durchsetzen und das Gesetz zur Gebiets- und Verwaltungsreform am 28. Juni 1977 verabschiedet werden (ebd., 774).

5.2.2. Haltung der Parteien nach der Wahl Albrechts zur Zusammenarbeit im Parlament

Vom 6. Februar 1976 bis zum Eintritt der FDP in die Regierung am 19. Januar 1977 etablierte Albrecht ein „Rumpfkabinett“ (Grau 2012) mit fünf CDU-Ministern. In der Minderheitsregierung wurde von Beginn an bewusst Platz für eine spätere Regierungsbeteiligung der FDP ge-

lassen, indem Walther Leisler Kiep und Walter Remmers als „Doppelminister“ einen Teil ihrer Zuständigkeiten würden abgeben können (von Boetticher 2010, 752). Allerdings wurden in dieser Zeit erhebliche Bemühungen unternommen, der FDP eine Annäherung an die CDU zu erleichtern, indem etwa deren Staatssekretäre im Amt verblieben (von Boetticher 2010, 748). Ernst Albrecht machte bei seiner ersten Regierungserklärung darauf aufmerksam, dass es sich bei seiner Wahl als ersten christdemokratischen Ministerpräsidenten Niedersachsens nicht um einen Macht-, sondern einen Regierungswechsel handele, da der Staat nicht das „Beutestück dieser oder jener Partei“ sein dürfe (Albrecht 1976, 3355). Deshalb werde die CDU „peinlichst darauf achten, dass die Grenze zwischen Staat und Partei nicht verwischt wird.“ Die Regierung sei sich der Aufgabe bewusst, verlässliche Mehrheiten zustande zu bringen, wofür Koalitionen „keine Angelegenheit der Ideologie und der Gefühle“ seien. Vielmehr gehe es um „Bündnisse auf Zeit zur Regelung ganz bestimmter Sachfragen“ (ebd., 3355 f.), womit er die Bereitschaft zum Regieren mit wechselnden Mehrheiten zum Ausdruck brachte. Die Bürger hätten gar einen Anspruch darauf, „dass die Abgeordneten alles tun (...), um eine Regierung auf sicherer programmatischer und parlamentarischer Grundlage zu ermöglichen“ (Albrecht 1976, 3356). Diesem Appell an alle Mitglieder des Landtags folgte das Bekenntnis von Ernst Albrecht zur Minderheitsregierung als Chance – „vor allem für den Umgang zwischen Parlament und Regierung“. Die CDU habe eine Minderheitsregierung zwar nicht gewollt, aber „keine andere Wahl“ und daher ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit signalisiert. Zudem sei „der gesetzliche Rahmen weit genug, um einer Minderheitsregierung entschlossenes Handeln zu ermöglichen“. Die knappe Mehrheit der Vorgängerregierung habe aber dazu geführt, dass die Vorentscheidungen zwischen Regierung und Regierungsfaktionen gefallen seien und der Verlauf von Regierungsvorlagen im Landtag bereits „vorprogrammiert“ wären (ebd.). Daher wolle seine Landesregierung einen „grundlegend neuen Stil finden“ und den Landtag als „ihren Partner“ schon im frühen Gesetzgebungsstadium einbinden und die politischen Anliegen der Fraktionen berücksichtigen, oder wenigstens doch kennen. Mehrheiten „von Fall zu Fall“ sollten durch „eine offene Diskussion zwischen Regierung und Parlament den Bewegungsspielraum und das Gewicht der einzelnen Abgeordneten vergrößern“ (ebd., 3356 f.). Es sei gar ein neuer Anfang möglich, „der segensreiche Wirkungen für unser Land haben könnte“ (ebd., 3370). Für die CDU machte Bruno Brandes das neue Verhältnis zwischen Landtag und Regierung deutlich, das sich nicht in verfassungsmäßiger Hinsicht, sondern in der Art der Zusammenarbeit der beiden Organe ändern solle. Dabei sei jedes Mitglied einer Fraktion „bei dieser Art von Parlamentarismus willkommen zur Zusam-

menarbeit“, womit Abweichler aus den Reihen der Opposition zur Kooperation mit der Regierung eingeladen wurden (vgl. Brandes 1976, 3410).

Einen wesentlichen inhaltlichen Schwerpunkt bildete das Bekenntnis zur Verabschiedung der Verwaltungs- und Gebietsreform mit breiter Mehrheit im Parlament, was „nach zehnjähriger permanenter Diskussion und fragmentarischer Gesetzgebung an der Zeit“ sei. Im Bundesrat gehe es um die „Wahrnehmung von spezifischen Landesinteressen als wichtigsten Grundsatz“, ohne allerdings den „politischen Standort“ der Regierung außer Acht zu lassen. Für das Verhalten der Regierung im Bundesrat hob Albrecht die Mitverantwortung hervor, „die alle Bundesländer für die Gestaltung des Rechtssystems in der Bundesrepublik insgesamt haben“ (Albrecht 1976, 3368 f.). Das Abstimmungsverhalten Niedersachsens war für die parteipolitischen Mehrheiten im Bundesrat aber nicht ausschlaggebend, da die CDU-regierten Länder bereits über eine absolute Mehrheit von 21 von 41 Stimmen verfügten, die mit der Wahl Albrechts lediglich auf 26 Stimmen vergrößert wurde (Pöls 1977, 18).

Scharfe Kritik übte Hedergott an der Ankündigung Albrechts, der gesetzliche Rahmen sei für das entschlossene Handeln einer Minderheitsregierung „weit genug“. Die FDP werde in jedem Fall widersprechen, falls durch mehr Verordnungen und Erlasse versucht werden sollte, „am Parlament vorbei“ zu regieren (Hedergott 1976, 3391 f.). Dies wurde von Albrecht im weiteren Verlauf relativiert. Einige Gesetze enthielten mehr Ermächtigungen, als die CDU es für richtig gehalten und Zweifel hatte, „ob es richtig wäre, der Landesregierung so viel Spielraum zu geben“ (Albrecht 1976, 3421).

In der Zeit der CDU-Minderheitsregierung beschlossen SPD und FDP in ihrer nicht aufgekündigten Koalition „unmittelbar nach Albrechts Wahl (...) im Landtagsplenum wie eh und je gemeinsame Vorlagen“ (Sturm 2008). Beide Parteien fühlten sich nach außen weiter der gemeinsamen Koalition zugehörig und bestanden darauf, Gespräche vonseiten der CDU-Minderheitsregierung nur gemeinsam anzunehmen und zu verhandeln (Pöls 1977, 17). Die FDP blieb bei der Ablehnung einer Koalition mit der CDU und beschloss durch die knappe Bestätigung ihres Landesvorsitzenden Rötger Gross auf einem Landesparteitag in Braunschweig am 24. April 1976 indirekt die Fortführung der „konstruktiven Opposition“ (Carmanns 2000, 168 f.).¹⁸³ Zuvor waren von der Bundespartei negative Auswirkungen auf die Bundestagswahl bei einer Entscheidung zugunsten der CDU befürchtet worden, weshalb sich

¹⁸³ Die Polarisierung zwischen einer Offenheit „nach beiden Seiten“ und der Ablehnung einer Gleichsetzung von liberal mit „sozial-liberal und damit links-liberal“ war bei der Wahl des Landesvorsitzenden deutlich geworden, wo drei Kandidaten mit unterschiedlichen Ausrichtungen 100, 99 bzw. 98 Stimmen erhielten. Erst in der Stichwahl konnte sich Rötger Gross mit 177 zu 113 Stimmen gegen den verbliebenen Konkurrenten Erich Küpker durchsetzen, womit der Kurs einer konstruktiven Opposition zunächst fortgeführt werden konnte (Carmanns 2000, 167 ff.).

insbesondere der Bundesvorsitzende Hans-Dietrich Genscher zur „Schadensbegrenzung“ für eine klare Position zugunsten der sozial-liberalen Bundesregierung einsetzte (ebd., 164). Daher wurde in einer Presseerklärung vom 10. Februar 1976 mitgeteilt:

„Die F.D.P.-Niedersachsen wird im Interesse des Landes Niedersachsen und ihrer Verantwortung vor den Wählern ihre eigenständige, sachorientierte, liberale Politik auf der Grundlage ihres Programms und ihrer Wahlaussage von 1974 aus der Opposition heraus konsequent und konstruktiv fortsetzen“ (zitiert nach: Gabriela Carmanns 2000, 165).

Dies solle „zum Wohle des Landes Niedersachsen und seiner Bürger“ durch „eigene parlamentarische Initiativen und durch Unterstützung anderer Initiativen“, die mit liberalen Grundsätzen vereinbar sind, geleistet werden. Damit versuchte die FDP ihre Zerrissenheit in eine links- und eine rechts-liberale Partei zu überwinden und anstelle von Koalitionspräferenzen das eigene Profil zu schärfen (vgl. Carmanns 2000, 165 ff.).

Bernhard Kreibohm prognostizierte für die SPD-Fraktion, der Ministerpräsident werde seine Hoffnungen nicht erfüllen können. Sein Wille zum Abbau der Konfrontation habe damit begonnen, der Vorgängerregierung „jedes Wort des Dankes“ zu verweigern und ihr Unfähigkeit und Schulderei vorzuwerfen. Das sei „kein neuer Stil, das ist die alte CDU!“, die für die „wirklich großen Probleme“ keine überzeugenden Lösungen vorweisen könne (Kreibohm 1976, 3371 f.).¹⁸⁴ Zudem zitiere Albrecht im Landtag auf der einen Seite aus dem „politischen Poesiealbum“ zum Abbau von Konfrontationen und „draußen aus der alten, uns wohlbekannten Trickkiste der Verleumdung des politischen Gegners (ebd., 3374). Dem pflichtete im Verlauf der Debatte auch Rötger Groß von der FDP bei, der die Frage unbeantwortet sah, ob der Ministerpräsident nicht eine „Doppelstrategie“ mit zwei Arten der Argumentation verfolge (Groß 1976, 3437). Im Unterschied zum Ministerpräsidenten ging Kreibohm auch auf die Umstände des Regierungswechsels ein, der zum ersten Mal „aus der Anonymität heraus beeinflusst“ wurde und anders erfolgt sei, „als es die offene Mehrheit dieses Parlaments gewollt hat“ (Kreibohm 1976, 3372). Die Regierung müsse sich daher bewusst sein, für die Regierungsbildung „keine Legitimation durch die Wähler zu besitzen“ (ebd., 3373). Diese ent-

¹⁸⁴ Erst zum Ende der Aussprache meldete sich Albrecht nochmals zu Wort, um zu betonen, dass das „schwere Erbe“ der Regierung nur eine „objektive Feststellung“ und deren Ursachen komplex seien (Albrecht 1976, 3443).

stamme nach von Oertzen nicht nur aus dem Akt der Amtseinsetzung, „sondern dem Geist der parlamentarischen Regierungsform entsprechend auch unter der Nötigung, sich dauernd von der Mehrheit des Parlamentes zu legitimieren.“ Dabei sei es problematisch, dass die „öffentliche“ mit der „verdeckten“ Mehrheit nicht übereinstimme und einzelne Kollegen „öffentlich so und geheim anders abstimmen“, was „kein für unsere Demokratie und unser parlamentarisches Verfahren wünschenswerter und fruchtbarer Zustand ist“ (von Oertzen 1976, 3432 ff.). Aus inhaltlicher Sicht freue sich Kreibohm, dass die Landesregierung den Haushaltsentwurf der Vorgängerregierung übernommen habe und damit die solide Planung durch „finanzpolitische Kontinuität der sozial-liberalen Koalition“ bestätigt werde (Kreibohm 1976, 3375). Dabei fällt auf, dass die CDU-Minderheitsregierung die Haushalte der Jahre 1976 und 1977 jeweils zum Vorjahresende pünktlich verabschieden konnte, während die Mehrheitsregierungen in den Jahren 1987 und 1991 dieselben erst im Februar bzw. März des laufenden Haushaltsjahres auf den Weg bringen konnten. Dies war deshalb unproblematisch, weil nach Art. 66 NdsVerf die vorläufige Haushaltsführung bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes gilt. Das Minderheitskabinette Albrecht sah ebenso keine Veranlassung, auf Doppelhaushalte zurückzugreifen (Finanzministerium Niedersachsen 2013).

Im Hinblick auf die auf Bundesebene unterzeichneten deutsch-polnischen Vereinbarungen, die Kredit- und Ausreisevereinbarungen vorsahen, appellierte er an Albrecht, zu berücksichtigen, dass die Mehrheit des Parlaments diese nicht an Niedersachsen scheitern lassen wolle (Kreibohm 1976, 3384). Albrecht übte in der Aussprache hingegen Kritik daran, dass die Bundesregierung die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat bei der Aushandlung der Verträge außer Acht gelassen habe, so dass sie diese „unvollkommene[n] Verträge“ auch allein zu verantworten habe (Albrecht 1976, 3424).

Die SPD war nach der Aussage Peter von Oertzens bereit, die Politik der Regierung zu unterstützen, wenn diese im Interesse des Landes liege und ihr im Umkehrschluss zu widersprechen (von Oertzen 1976, 3437). Auch der FDP war es ein Anliegen, „überflüssige Konfrontationen zu vermeiden“ und dazu einen eigenen Beitrag im Parlament zu leisten. Deshalb war es ihm wichtig, gleich zu Beginn seiner Rede die Bereitschaft zu sachlicher Zusammenarbeit der FDP „sowohl mit der Landesregierung wie mit den beiden anderen Fraktionen“ zu betonen und „von Fall zu Fall auf der Grundlage unserer liberalen Auffassungen (...) diese Dinge gemeinsam zu machen“. Auch ließ Winfried Hedergott seine Überzeugung erkennen, eine „Politik verschlossener Fraktionstüren“ überwinden zu wollen und eine offene Diskussionskultur zu erreichen (Hedergott 1976, 3384 f.). Für die FDP bedeute dies, Koalitionen ebenso wie Koalitionsaussagen künftig als „Bündnisse auf Zeit“ zu betrachten. Das Problem

im Landtag liege darin, dass „niemand weiß, (...) ob Sie die absolute Mehrheit nicht schon längst in der Tasche haben und ob ein Koalitionspartner (...) überhaupt mehrheitsmäßig echt benötigt wird“. Zudem solle die CDU nicht so tun, als sei ein etwaiges „Konfrontationsdenken immer nur von der Regierungsseite ausgegangen“ (Hedergott 1976, 3391 f.).

„Stimmte man gegen die CDU, galt man als ‚Bremsler‘, stimmte man für ihre Gesetzesinitiativen, erhielt man nicht die positive öffentliche Achtung, die dann allein der CDU zufiel“ (Gabriela Carmanns 2000, 166).

Das Dilemma einer Opposition, die Gesetzgebung des Landes auf der einen Seite nicht zu blockieren, auf der anderen Seite der Regierung keine unnötigen Geschenke zu machen, wurde in der verfahrenen Situation deutlich. Der FDP sei es im Parlament um Mehrheiten ihrer eigenen Vorlagen gegangen, denen die CDU gerne ihre Zustimmung geben dürfe. Somit be-rief sich Hedergott auf die Rolle der FDP als Agenda-Setter, der nicht auf Vorlagen der Regierung wartet, sondern selbst initiativ wird (vgl. Hedergott 1976, 3393). Die FDP habe nicht die Absicht, eine CDU-Regierung zu tolerieren, aber „Vorlagen einer CDU-Regierung wie auch Vorlagen einer irgendwie anders zusammengesetzten Regierung dann zu tolerieren, wenn wir inhaltlich (...) übereinstimmen können aus unserer liberalen Sicht.“ Dies beinhaltet den Versuch, Vorlagen mit dem bisherigen Koalitionspartner durchzusetzen und „konservative wie auch sozialdemokratische Initiativen in ausreichendem Umfang durch liberale Vorstellungen anzureichern“ und sich zudem vom „Wohle des Landes leiten zu lassen“ ohne eine Obstruktionspolitik zu betreiben (Hedergott, 1976, 3405).

5.2.3. Beginn der Koalition durch „Umschwung“ der FDP

Dem Eintritt der FDP in eine Koalition mit der CDU gingen erhebliche Werbungsversuche und Überredungskünste der Minderheitsregierung vorweg (vgl. Sturm 2008). So kam es, dass die FDP nach einer „Schamfrist“ (Renzsch 1985, 2116) von einem Jahr und erst nach der Bundestagswahl 1976 auf einem neuerlichen Landesparteitag für Koalitionsverhandlungen mit der CDU stimmte. Vonseiten der Bundes-FDP hatte Hans-Dietrich Genscher zwar betont, dass „vor der Bundestagswahl keinerlei Festlegung in Richtung Union vollzogen werden dürfe“, die FDP danach aber „von dieser Vorgabe (...) nicht tangiert“ sei und „ganz frei verhan-

deln“ könne (zitiert nach: Carmanns 2000, 164). So erreichte die FDP-Führung am 6. Oktober 1976 – damit drei Tage nach der Bundestagswahl – ein Brief des Ministerpräsidenten Albrecht, der auf die gravierenden Probleme des Landes hinwies, die nur mittels „einer breiten und verlässlichen Mehrheit im Landtag“ bewältigt werden könnten. Daher sei die CDU-Fraktion zu Verhandlungen mit der FDP bereit, die letztlich zu einer Beteiligung an der Regierungsverantwortung führen könnten (zitiert nach: Carmanns 2000, 169). Bereits am 30. Oktober 1976 befürworteten auf einem Landesparteitag 70 Delegierte die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen mit der CDU, während 55 dagegen stimmten (ebd., 172).¹⁸⁵ Ein Landeshauptausschuss solle prüfen, „ob die Durchsetzung der politischen Ziele der F.D.P. Niedersachsen durch eine Beteiligung an der Landesregierung besser zu erreichen sei, als in einer Fortsetzung der Politik aus der Opposition“ (Carmanns 2000, 173). Diese Frage wurde auf einem außerordentlichen Landesparteitag vom 11. Dezember 1976 entschieden: eine hauchdünne Mehrheit von 164 Stimmen stimmte für eine Koalition, während 162 Delegierte dagegen stimmten. Damit wurde seit April 1972 die erste Koalition auf Landesebene „gegen das Bonner Muster“ gebildet (Carmanns 2000, 174 ff.).

Die Koalitionsvereinbarung zwischen beiden Parteien vom 5. Dezember 1976 wurde vom FDP-Parteitag mit einer Mehrheit von lediglich einer Stimme angenommen, was die inhaltliche und strategische Zerrissenheit des Landesverbands deutlich macht (vgl. von Boetticher 2010, 751). Zwar hatte sich FDP im vorherigen Wahlkampf gegenüber beiden Volksparteien profilieren und ihrer Eigenständigkeit Ausdruck verleihen wollen, um nicht als „Anhängsel der SPD“ zu gelten (Carmanns 2000, 149).¹⁸⁶ Allerdings widersprach die vollzogene Kehrtwende dem Versprechen gewichtiger Stimmen des Landesverbands vom Wahlkampf 1974, „keinesfalls gemeinsam mit der CDU eine Regierung zu bilden“ (Spoo 1980, 49).

Beim Eintritt der FDP in die Regierung am 19. Januar 1977 verteidigte Albrecht die Eigenständigkeit der Regierungsparteien, die es trotz der Zusammenarbeit in der Koalition zu erhalten gelte. Der Opposition wolle er wie zuvor alle Informationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zukommen lassen (Albrecht 1977, 5047 f.). Für die SPD sprach Bernhard Kreibohm der Regierung erneut die Kompetenz für die Lösung zukünftiger Probleme ab, da die Regierungserklärung nur „ein Sammelsurium von Unverbindlichkeiten und von Programmpunkten“ enthalte, deren Verwirklichung mit der FDP zweifelhaft sei. Außer „Verwaltungsgesetzen und der Anwendung von Verordnungsermächtigungen“ sei nicht mehr allzu viel auf den Weg ge-

¹⁸⁵ Am Tag zuvor hatte der Landesvorstand mit einer knappen Mehrheit von 16 zu 12 die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen mit der CDU empfohlen. In der Fraktion wurde eine noch knappere Mehrheit von sechs zu fünf Stimmen erreicht.

¹⁸⁶ Vonseiten des stellvertretenden CDU-Landesvorsitzenden Seiters wurde die FDP bereits als „Steigbügelhalter der SPD“ (zitiert nach Carmanns 2000, 149) bezeichnet.

bracht worden (Kreibohm 1977, 5070 f.). Die Bürger des Landes seien durch die FDP aufgrund eindeutiger Beschlüsse, nicht mit der CDU koalieren zu wollen, getäuscht worden. Dadurch sei sie eine Bindung eingegangen, „die über 1978 hinaus wirken wird“ und die Fronten klar gemacht habe. Die FDP sei nun „Erfüllungsgehilfe“ der CDU und „in die Falle gegangen, in die Herr Dr. Albrecht und Herr Kiep liberale Köder gelegt haben“ (ebd., 5072). Bei der Kreisreform sei die Flexibilität der FDP gegenüber der CDU zudem größer als in der Vergangenheit: „FDP-Abgeordnete, die bestimmte Forderungen bei uns zu Koalitionsfragen hochstilisierten, haben ihre Vorstellungen offensichtlich schnell verdrängt, als es um die Koalition mit der CDU ging“. Im Parlament wolle die SPD weiterhin Alternativen zur besseren Lösung der politischen Aufgaben vorlegen und sich an Gesprächsangeboten der Regierung beteiligen, sofern diese nicht nur eine „Alibifunktion“ hätten (Kreibohm 1977, 5082 f.).

Bereits nach wenigen Monaten konnte eine Gebietsreform von der neuen Mehrheit aus CDU und FDP verabschiedet werden, was als eine der Bedingungen der FDP galt. Das Abstimmungsverhalten im Bundesrat war im vorangegangenen Landtagswahlkampf eines der zentralen Themen, da eine Regierungsübernahme der CDU und danach in Hessen den Unionsparteien eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat eingebracht hätte. In der Folge hätte die sozial-liberale Bundesregierung einen mit Zweidrittelmehrheit getätigten Einspruch des Bundesrates nur mit einer Zweidrittel-Mehrheit im Bundestag zurückweisen können und wäre quasi handlungsunfähig gewesen (Carmanns 2000, 149). Dadurch bestand die paradoxe Situation, dass die FDP zum einen die sozial-liberale Mehrheit im Niedersächsischen Landtag nutzen wollte, zugleich aber daran interessiert war, den Einfluss der CDU im Bundesrat zu verringern, was nur durch eine Zusammenarbeit auf Landesebene möglich wurde. So stellte die CDU für den Bereich der Bundespolitik den Minister für Bundesangelegenheiten, während die FDP das Mitglied im Vermittlungsausschuss zugesprochen wurde. Albrecht war daran gelegen, die bundesfreundliche Haltung Niedersachsens mit der Vertretung von Landesinteressen zu erklären, wobei die Regierung bemüht sei, „Konfrontationen mit Bundestagsbeschlüssen zu vermeiden“ (Albrecht 1977, 5068). Diese unverbindliche Tendenz wurde erst durch die Aussage Albrechts festgeschrieben, dass die CDU ihren „kleineren Partner“ nicht überstimmen werde (Carmanns 2000, 183). Von der FDP wurde es sogar zu einer Bedingung für eine Koalition gemacht, dass das Land Niedersachsen im Bundesrat die gegebene Mehrheit im Bundestag respektieren müsse (ebd., 173).

Auch bei der Entscheidung des Bundesrates zu den deutsch-polnischen Vereinbarungen vom Oktober 1975 gelang es der Minderheitsregierung, die ablehnende Haltung der CDU/CSU auf Bundesebene und den anderen Bundesländern aufzuweichen. Diese hatten

zunächst die Strategie „Annahme trotz Ablehnung“ verfolgt, um ihrer staatspolitischen Verantwortung nachzukommen. Da die unionsgeführten Länder seit der Wahl Albrechts eine absolute Mehrheit im Bundesrat besaßen, mehrten sich die Stimmen nach einer Ablehnung im Bundesrat. Durch Nachbesserungen des Vertrages, an denen Ernst Albrecht maßgeblich mitwirkte, wurde dieser aber auch für die CDU-Länder akzeptabel, so dass es zu einer Annahme des Vertrages kam und dieser den Bundesrat am 12. März 1976 passierte (von Boetticher 2010, 750).

Auffallend ist, dass die Anzahl der Gesetzentwürfe im Vergleich zur vorangegangenen Legislaturperiode auf beinahe die Hälfte zurückgegangen ist (siehe Tabelle 13). Offenbar konnte die sozial-liberale Vorgängerregierung eine umfangreiche gemeinsame Agenda politisch umsetzen, was während der Regierung Albrecht trotz der selben Mehrheitsverhältnisse nicht mehr im selben Umfang möglich war. In der neunten Wahlperiode – einer Mehrheitsregierung aus CDU und FDP – sank die Gesetzgebungstätigkeit weiter ab, so dass Zweifel am politischen Gestaltungswillen der Regierung aufkommen, wohingegen der Mehrheitsfaktor nicht als ausschlaggebende Hürde erscheint. Bemerkenswerterweise wurden in Zeiten der Mehrheitsregierungen vier bzw. fünf Gesetze vom Parlament abgelehnt, während in der Legislaturperiode nur ein Gesetz nicht beschlossen wurde. Die Anzahl der Anträge sank zwar in der Zwischenzeit leicht ab, die angenommenen Anträge lagen in jeder der drei Legislaturperioden allerdings bei 89 Prozent, so dass keinerlei Einflüsse der Regierungsform auffallen. Dass sich die Zahl der kleinen schriftlichen Anfragen mehr als verdoppelt hatte, ist auf ein erhöhtes Informationsbedürfnis der Abgeordneten zurückzuführen. Da dies nicht nach Fraktionen aufgeschlüsselt wurde, lassen sich zu den individuellen Motiven keine Aussagen treffen.

Tabelle 13: Parlamentsaktivitäten des Niedersächsischen Landtags zwischen der 7.-9- Wahlperiode

Kriterium	7. WP	8. WP (MR)	9. WP
Anzahl der Landtagssitzungen	102	94	86
Anzahl der Ausschusssitzungen	1.234	1.085	1.320
Anzahl der Untersuchungsausschüsse	1 (15 Sitzungen)	0	0
Gesetzentwürfe	213	114	95
<i>Davon:</i>			
<i>Landesregierung:</i>	174	80	63
<i>Fraktionen/ Abgeordnete:</i>	39	34	32
Verabschiedete Gesetze	190	94	78
Abgelehnte Gesetze*	4	1	5
Anzahl der Anträge	1.106	842	961
<i>Davon:</i>			
<i>Landesregierung:</i>	91	53	52
<i>Fraktionen/ Abgeordnete:</i>	158	135	144
<i>Ausschüsse:</i>	854	650	759
<i>Landesrechnungshof:</i>	3	4	6
Angenommene Anträge (in Prozent)	985 (89 %)	750 (89 %)	860 (89 %)
Abgelehnte Anträge*	55	44	71
Kleine schriftliche Anfragen (zurückgezogen/unbeantwortet)	665 (13)	1.446 (81)	1.244 (50)
Mündliche Anfragen zur Fragestunde (zurückgezogen)	706 (15)	535 (14)	390 (9)
Große Anfragen (zurückgezogen)	28 (1)	23 (0)	30 (0)

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Berichte über den Niedersächsischen Landtag der siebten, achten und neunten Wahlperiode vom 20. Juni 1974, 20. Juni 1978 und 20. Juni 1982 (Drucksachen 7/2785, 8/3836 und 9/3531). *Die übrigen Gesetze bzw. Anträge wurden zurückgezogen, für erledigt erklärt, auf andere Weise erledigt oder blieben (durch den Ablauf der Wahlperiode) unerledigt.

Im Verlauf der Amtszeit Ernst Albrechts bildete sich ein durch seine Person dominierter Regierungsstil heraus, der in Wahlkämpfen zu auf ihn zugeschnittenen Kampagnen führte. Der Spiegel urteilte im Landtagswahlkampf 1982 gar, dass es schon lange keine CDU-Landesregierung mehr gebe, sondern nur noch eine „Regierung Albrecht“ (Becker 1982, 36). Zwar hatte die CDU in der Koalitionsvereinbarung mit der FDP „jede Bedingung des kleinen Verhandlungspartners akzeptiert“. Im Laufe der Legislaturperiode wurden allerdings auch von Seiten der FDP kritische Stimmen im Hinblick auf die „Informationspolitik des Koalitionspartners“ laut (Carmanns 2000, 176 f.).¹⁸⁷ Im Wahlkampf 1978 warf der SPD-Spitzenkandidat Karl Ravens der FDP vor, innerhalb der Regierung „allenfalls liberale Spurenelemente“ hinterlassen zu haben (zitiert nach: Carmanns 2000, 177 f.). In der Wahl vom 4.

¹⁸⁷ So lud Albrecht etwa hohe Landesbeamte zu Gesprächen ein, ohne den jeweils zuständigen (FDP-)Minister hinzuzuziehen (Carmanns 2000, 177).

Juni 1978 konnte die CDU schließlich die absolute Mehrheit der Mandate erreichen, die die „eigentliche Albrecht-Ära“ einläutete. Zu dieser Zeit wurden auch fünf neue Abteilungsleiterstellen in den Ministerien geschaffen, „um das parteipolitische Gewicht der CDU auf dieser Ebene zu stärken“ (von Boetticher 2010, 753).¹⁸⁸

Zum Ende der Legislaturperiode sprach sich die FDP mit 199 Ja-Stimmen, bei 54 Nein-Stimmen und zehn Enthaltungen zwar klar für eine Fortsetzung der Koalition mit der CDU aus, sofern „wie bisher wesentliche Ziele liberaler Politik durchgesetzt“ würden und weiterhin partnerschaftlich – auch im Hinblick auf den Bundesrat – zusammengearbeitet werde (Carmanns 2000, 187). Albrecht schien allerdings auf eine neue Eigenständigkeit zu setzen, da er die Ansicht vertrat, „bundespolitisch teilweise neu verhandeln [zu müssen]: keiner dürfe gezwungen werden seine ‚politischen Grundsätze zu verraten‘ (zitiert nach: Carmanns 2000, 187). Mit dieser Strategie konnte die CDU nach der Wahl schließlich die absolute Mehrheit erringen, während die FDP mit 4,2 Prozent an der Fünfprozent-Hürde scheiterte.

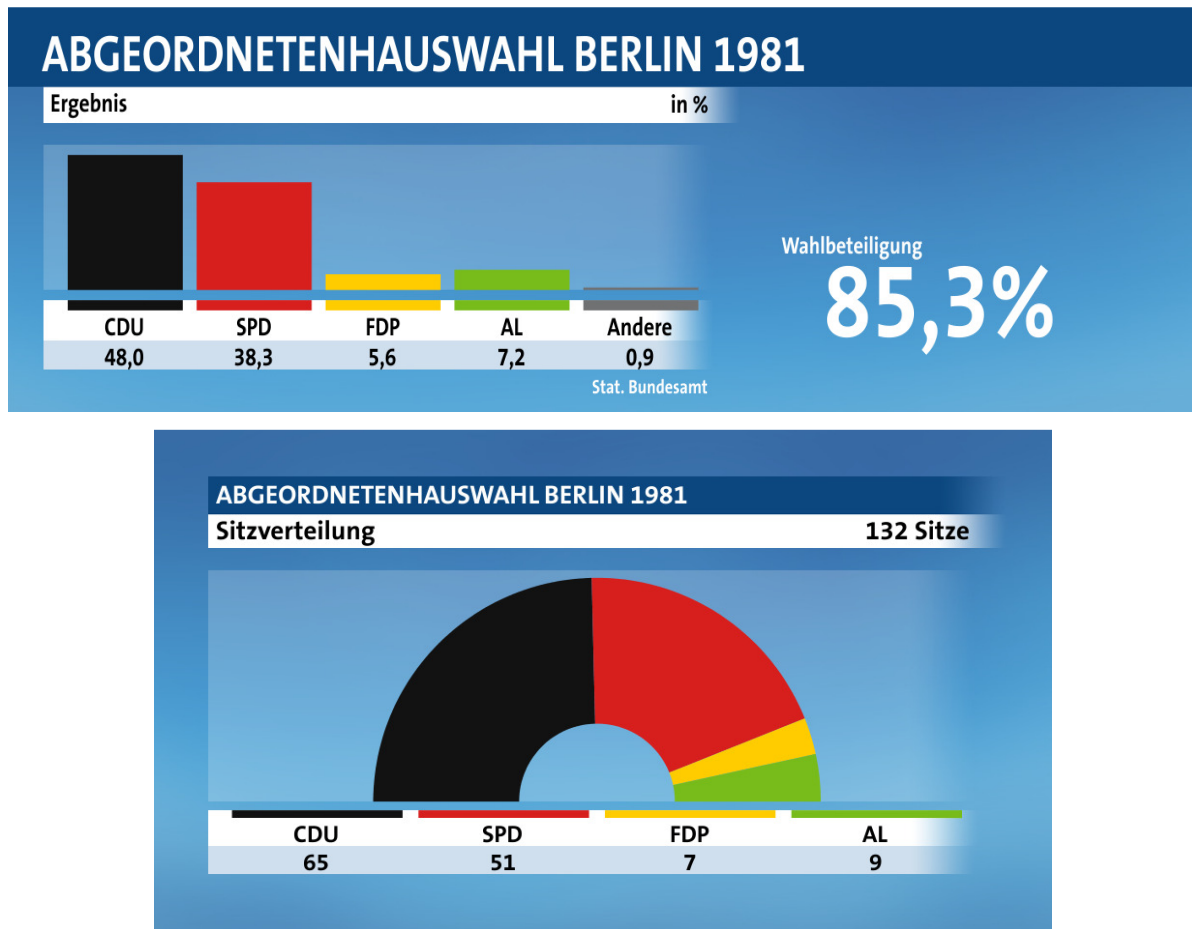
5.3. Berlin: Regieren als Minderheit durch Aushebelung der Fraktionsdisziplin

„In Berlin fand sich 1981 keine parlamentarische Mehrheit für die Bildung einer Regierung, wohl aber eine parlamentarische Mehrheit zum Regieren.“ (Sven Thomas 2005, 87).

Aus der Abgeordnetenhauswahl vom 10. Mai 1981 ging die CDU zwar als stärkste Partei hervor, konnte aber keine Regierung bilden, da sich die FDP weigerte, unmittelbar nach der Abwahl des vorherigen sozial-liberalen Bündnisses unter dem Regierenden Bürgermeister Hans-Jochen Vogel den Koalitionspartner zu wechseln und eine inkongruente Koalition zur sozial-liberalen Bundesregierung einzugehen. Auch die SPD war nach eindeutigen Festlegungen ihres Spitzenkandidaten Hans-Jochen Vogel zu keiner Koalition mit der CDU bereit. Die Grünen (AL) wollten ebenso nicht mit der CDU koalieren. Die CDU fand die AL aus der Sicht des damaligen Büroleiters von Richard von Weizsäcker, Norbert Kaczmarek, ebenso als „absolut nicht koalitionsfähig“ (zitiert nach: Thomas 2005, 45) (siehe zum Wahlergebnis und der Sitzverteilung im Parlament: Abbildung 6).

¹⁸⁸ Nach der zuvor langen Regierungszeit der SPD gehörten 37 Ministerialdirigenten der SPD an, während die CDU lediglich vier und die FDP zwei stellen konnte (von Boetticher 2010, 753).

Abbildung 6: Ergebnis der Berliner Abgeordnetenhauswahl vom 10.05.1981



Quelle: Wahlarchiv 2013.

Richard von Weizsäcker interpretierte das Wahlergebnis als Regierungsauftrag für seine Partei, da eine andere „zur Regierungsbildung nicht in der Lage“ sei (zitiert nach: Kaczmarek 2012, 146). Allerdings wollte sich von Weizsäcker nicht dazu äußern, ob er sich auch ohne eine „eigene“ parlamentarische Mehrheit im Abgeordnetenhaus zur Wahl stellen würde. Lediglich von einer „strategischen Mehrheit“, ohne die keine Mehrheitsbildung möglich sei, war die Rede (ebd., 147). Weizsäcker bezeichnete es aufgrund des Sitzanteils von 48 Prozent im Nachhinein gar als unmöglich, ohne die CDU eine Regierung zu bilden (Richard von Weizsäcker zitiert nach: Thomas 2005, 41). Dies entspricht zwar in der politischen Dimension der tatsächlichen Lage, wenngleich es die Möglichkeit alternativer Mehrheitsbildungen außer Acht lässt. Auch die Bundes-FDP konstatierte für die CDU „einen deutlichen Auftrag“ des Wählers, den Senat zu bilden (Hans-Dietrich Genscher zitiert nach: Kaczmarek 2012, 147). Eberhard Diepgen sah zur Mehrheitsbildung von CDU und FDP „keine Alternative“ (zitiert nach: Thomas 2005, 47). Trotz der Bundesregierung aus SPD und FDP, wo „sozialliberal“ beinahe als „Naturereignis“ verstanden worden sei, erklärte Willy Brandt, die SPD werde es

der FDP nicht übel nehmen, wenn sich diese bei der Wahl zum Regierenden Bürgermeister enthalte und damit die Wahl Richard von Weizsäckers möglich mache (Kaczmarek 2012, 154).

Die FDP befand sich nach der Einschätzung von Beobachtern in dem Dilemma, „entweder sich für eine Regierungsbildung (...) vergewaltigen zu lassen oder das Odium auf sich zu nehmen, eine handlungsfähige Regierung verhindert zu haben“ und bei einer Neuwahl möglicherweise den Wiedereinzug in das Abgeordnetenhaus zu verpassen (Die Zeit 1981). Am 18. Mai 1981 lehnte der Landesvorstand der FDP eine Koalition mit der CDU „unter allen Umständen“ ab (Thomas 2005, 48). Der Fraktionsvorsitzende Horst Vetter zeigte sich hingegen offen für eine Tolerierung und zog auch eine spätere Koalition in Betracht. Auf ihrem Landesparteitag beschloss die FDP schließlich die Strategie der „Opposition ohne wenn und aber“, so dass der Richtungsstreit vorerst entschieden schien (ebd., 48 f.).¹⁸⁹ Allerdings erklärten daraufhin vier der sieben Abgeordneten der FDP-Fraktion ihre Bereitschaft, die Regierungsbildung eines CDU-Senats zu unterstützen, was auch als „politischer Vorläufer“ der 1982 gebildeten Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP gilt (Thomas 2007, 101). Dieses Vorgehen wurde zwar vom Landesvorstand mehrheitlich missbilligt, aber selbst die Aufforderung zum Mandatsverzicht oder eine Debatte über einen möglichen Parteiausschluss konnte diese nicht umstimmen (Thomas 2005, 50 f.).

Der CDU gelang es, die FDP durch das Verfehlen der absoluten Mehrheit dazu zu bewegen, sich in ihre Richtung zu öffnen. Die Wahl galt auch als „Anfang eines Reißverschlusses (...), der die Liberalen endgültig von den Sozialdemokraten trennt (...) [wodurch] das Stadium des akuten Siechtums der Bonner Koalition“ einzusetzen begann (Die Zeit 1981). In seiner kurzen Ansprache in der konstituierenden Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 11. Juni 1981 sprach von Weizsäcker von der Notwendigkeit stabiler Verhältnisse, unter denen kontinuierlich gearbeitet werden solle. Die Mehrheitsverhältnisse seien nicht bequem, weshalb „in einer offenen Form um die Meinungsbildung und Zustimmung“ im Parlament und „darüber hinaus“ gerungen werden müsse (von Weizsäcker 1981, 19). Damit bezog er in sein Werben für einen Gemeinsinn des Landes nicht nur die Abgeordneten, sondern auch die Zivilgesellschaft ein, da sich der Senat im Geiste der „Freiheit und Verantwortung (...) mit allen Bürgern unserer Stadt, unabhängig von ihrem politischen Standort verbunden und ihnen verantwortlich“ (ebd., 19) fühle. Es gelang ihm, damit aus der Rolle des Parteipolitikers herauszu-

¹⁸⁹ Die Strategievorschläge auf dem Landesparteitag reichten von einem Tolerierungskonzept, dem Plädoyer für eine Opposition „ohne wenn und aber“ bis hin zu einer „konstruktiven Opposition“. Letztlich erhielt der Antrag des Landesvorsitzenden Erwin Lossmann zur uneingeschränkten Oppositionsrolle eine Mehrheit von 134 zu 93 Stimmen, wodurch eine Unterstützung des CDU-Minderheitssenats in weite Ferne rückte (Thomas 2007, 109).

treten und die Parteien generell zur Kooperation einzuladen. Im Parlament gehe es darum, neben „Meinungsverschiedenheiten und kritischen Aussprachen“ einen fraktionsübergreifenden „Geist der Zusammenarbeit“ zu betreiben, so dass er auch die Fraktionen, die die Regierung nicht gewählt haben, um die Bereitschaft bat, eine „konstruktiv-kritische Arbeit im Parlament“ zu unterstützen. Verschiedene Meinungen seien ebenso erwünscht wie ein Bemühen um Übereinstimmung untereinander (von Weizsäcker 1981, 19). Hans-Jochen Vogel erklärte für die SPD, keine „Obstruktionspolitik“ betreiben zu wollen, die Sozialdemokraten sich dennoch als „Opposition für vier Jahre“ verstünden (siehe ausführlicher Thomas 2005, 66).

„Erster Prüfstein war die Bildung des Senats. Nun mußte sich bewahrheiten, was ich im Wahlkampf angekündigt hatte: nicht eine Parteienherrschaft durch eine andere abzulösen, im Senat kein Monopol für Parteipolitiker (...) zuzulassen, sondern frische Kräfte für Berlin zu gewinnen und mit ihnen eine gute Mischung zustande zu bringen.“ (Richard von Weizsäcker 1997, 264).

Zu Beginn der Sitzung war Richard von Weizsäcker mit 69 Stimmen zum Regierenden Bürgermeister gewählt worden. Damit erhielt er vier Stimmen mehr als es der Stärke der CDU-Fraktion entsprach. Eine besondere institutionelle Hürde lag in der Bestätigung jedes einzelnen Senators durch geheime Wahl des Abgeordnetenhauses, was die Bildung von Mehrheitsregierungen erschwerte. Es gelang zwar, dass fast jeder einzelne Senator im ersten Wahlgang in geheimer Wahl vom Abgeordnetenhaus bestätigt wurde. Die SPD-Fraktion hatte allerdings durch einen Antrag die Wahl aller Kandidaten in einem Wahlgang verhindert (Kaczmarek 2012, 180). Lediglich Elmar Pieroth erreichte als Senator für Wirtschaft und Verkehr erst im zweiten Wahlgang eine Mehrheit von 67 zu 64 Stimmen, während er im ersten Wahlgang noch mit 63 Ja-Stimmen, bei 65 Nein-Stimmen durchfiel (Plenarprotokoll der Berliner Abgeordnetenhaus 9/1 vom 11. Juni 1981, 17 f.; Kaczmarek 2012, 180). Dass der FDP-Fraktionsvorsitzende gegenüber Richard von Weizsäcker die Wahl Pieroths im zweiten Wahlgang ankündigte, machte bereits die „informelle Koalition“ zwischen beiden Parteien deutlich (Kaczmarek 2012, 181). Auf der Ebene der politischen Beamten beließ der Weizsäcker-Senat zahlreiche Senatsdirektoren, die als politische Beamte von SPD oder FDP benannt worden waren, im Amt, um „auf diese Weise eine ausgestreckte Hand zur laufenden Zusammenarbeit und späteren Koalitionsbildung“ anzubieten (ebd., 185). Bei der Einsetzung

der Regierung bleibt bemerkenswert, dass der Weizsäcker-Senat als Minderheitsregierung ohne größere Schwierigkeiten ins Amt gebracht werden konnte, während der vorherige Mehrheitssenat Dietrich Stobbes am 15. Januar 1981 bei einer Kabinettsumbildung für mehrere Kandidaten die notwendige Mehrheit verfehlte, was noch am selben Tag zum Rücktritt des Regierenden Bürgermeisters führte (Thomas 2005, 21). Es kann Richard von Weizsäcker für die Kooperationsbereitschaft seiner Regierung zugute gekommen sein, vermehrt auf Senatoren außerhalb Berlins zurückgegriffen zu haben. Für die Regierungsbildung bürgte dies das Risiko, den Berliner Landesverband der CDU zu verärgern und die Wahl möglicherweise zum Scheitern zu bringen.

„Ich bin nie in meinem Leben ein ‚Minderheits-Regierender-Bürgermeister‘, sondern immer ein ‚Mehrheits-Regierender-Bürgermeister‘ gewesen. (...) Es war kein Minderheitssenat. Wir wurden gewählt mit Mehrheit, wir hatten unsere Haushaltsentscheidungen mit Mehrheit.“ (Richard von Weizsäcker zitiert nach: Thomas 2005, 3 f.).

Die Erwartungen an das Tolerierungsmodell waren in der Öffentlichkeit überwiegend gedämpft (vgl. Grunenberg 1982, 4). Nach ihrer Wahl unterschied sich die Regierung auf der „legal-institutionellen Ebene“ formal von keiner anderen gewählten Berliner Landesregierung (vgl. Thomas 2007, 107). Die Minderheitsregierung zeichnete sich rasch durch eine stabile parlamentarische Mehrheit aus, die keine einzige Abstimmung im Parlament verlor (Kaczmarek 2012, 252; Thomas 2007, 101).¹⁹⁰ Die Mehrheit der FDP-Abgeordneten stimmte bei allen Vorhaben mit der CDU ab, so dass dem Senat eine stetige Mehrheit „gesichert“ wurde (Thomas 2005, 94). Durch die Kooperationsbereitschaft der FDP sah Klaus Finkelburg die Regierung nicht als Minderheitssenat an, da er durch vier Abgeordnete der FDP-Fraktion einen „stillen Teilhaber an der Regierungsmacht [besaß], der ihm jederzeit zur parlamentarischen Mehrheit verhelfen kann“ (Finkelburg 1982, 15). Die FDP-Abgeordneten, die ihre Bereitschaft zur Duldung des Senats bekundet hatten, waren für die Mehrheitsbildung letztlich ebenso verlässliche Partner wie die Abgeordneten der CDU-Fraktion (vgl. Richard von Weizsäcker zitiert nach: Thomas 2005, 4). Es war somit eine „informelle Koalition“ entstan-

¹⁹⁰ Dies lässt auf eine hohe Vertrauensbasis zwischen dem Senat und der Verwaltung hindeuten, die trotz des Regierungswechsels „unterhalb der Ebene der Senatsdirektoren“ von der SPD dominiert wurde (Grunenberg 1982, 4).

den, die sich durch „ein institutionell nicht hinterlegtes, informelles Verhandlungssystem, in dem die notwendigen politischen Mehrheiten vereinbart bzw. ausgehandelt wurden“, auszeichnete (Thomas 2005, 6). Auch stimmten sich beide Parteien über wichtige Projekte und Fragen der Regierungsarbeit informell ab und nutzten dafür als „organisatorischen und prozeduralen Dreh- und Angelpunkt“ für Finanzfragen den Hauptausschuss und den Ausschuss für Baufragen (ebd., 99). Auch Norbert Kaczmarek sah den Begriff der Minderheitsregierung allenfalls aus dem journalistischen, nicht aber dem juristischen oder politischen Sprachgebrauch als zutreffend an (Kaczmarek 2012, 252). Zudem äußerte Hans-Jochen Vogel aus Sicht der Opposition Zweifel am Minderheitsstatus des Senats:

„Es erscheint ja auch zweifelhaft, ob es sich wirklich um einen Minderheitssenat handelt. Schon wenn zwei Abgeordnete der F.D.P. jeweils mit der Union stimmen, wird die Minderheit zur Mehrheit. Die Erfahrung zeigt, daß sich diese zwei wohl fast in jedem Fall finden.“ (Hans-Jochen Vogel 1982, 394 zitiert nach: Kaczmarek 2012, 252).

Auch der Abgeordnete Peter Finger der AL-Fraktion stellte den Oppositionsstatus der FDP infrage, da diese etwa die Unterstützung für die Haushaltsvorlagen bekanntgegeben habe, ohne diese zu kennen (ebd., 253). Eine entscheidende Frage des Status⁶ der FDP liegt allerdings in deren Selbstzuschreibung begründet:

„Der Bestand und die Funktionsfähigkeit der Berliner Minderheitsregierung sind davon abhängig, inwiefern es der liberalen Oppositionsfraktion gelingt, konstruktiv und jeweils nur an der Sache orientiert die Arbeit der Regierung zu begleiten und konstruktiv zu kontrollieren, und sie sind gleichzeitig abhängig davon, ob sich der Senat stets bewußt bleibt, daß seine konkreten Entscheidungen jeweils im Abgeordnetenhaus mehrheitsfähig sein müssen.“ (Horst Vetter 1982, 391).

Dass sich die FDP selbst als Oppositionsfraktion verstand, die „an der Sache orientiert“ die Arbeit des Senats begleitete, stellt die selbst gewählte und bewusste Unterscheidung der Libe-

ralen im Vergleich zum Beitritt in den Senat heraus, die erst im Verlauf der Legislaturperiode erfolgte. Bis dahin konnte die FDP-Fraktion informell Einfluss auf die Regierungspolitik nehmen, da alle Kabinettsvorlagen des Senats zunächst über den Schreibtisch des Fraktionsvorsitzenden Horst Vetter gingen, wodurch er seinen Einfluss frühzeitig geltend machen konnte (Kaczmarek 2012, 254; Thomas 2005, 101).

„Es gab keine Zusammenarbeit mit der F.D.P., sondern es gab eine Unterhaltung mit Herrn Lüders, ein Gespräch mit Herrn Vetter, eine Unterhaltung mit Herrn Rasch. Es gab im Sinne dessen, was eine Zusammenarbeit von Institutionen angeht, für uns keine F.D.P., es gab nur diese und jene Personen.“ (Richard von Weizsäcker 2003 zitiert nach: Thomas 2005, 102).

Die programmatische Basis des Tolerierungsbündnisses lag in der Verabschiedung der Mittelfristigen Finanzplanung, die die Funktion einer Koalitionsvereinbarung zur Ermöglichung einer langfristigen Zusammenarbeit einnahm. Dies stellte geradezu einen „Trick der Haushaltspolitik“ dar, die Politik von CDU und FDP auf eine schriftliche Grundlage zu stellen (Diepgen 2005, 117 zitiert nach: Thomas 2007, 113). Es wurde ein „parlamentarisches Politikmanagement“ informeller Art zwischen CDU und FDP etabliert, bei dem Vorhaben der Regierung zunächst einzelnen Parlamentariern der FDP zugeleitet wurden, bevor diese formal ins Parlament eingebracht wurden (Thomas 2007, 115). Die Fraktionsvorsitzenden Eberhard Diepgen und Walter Rasch kamen zudem zu „Sofarunden“ zusammen, die die Basis der Tolerierung zusätzlich stabilisieren sollten (Der Tagesspiegel 1999). Für Eberhard Diepgen hat das Tolerierungsmodell des CDU-Senats gezeigt, „dass eine handlungsfähige Regierung und berechenbare parlamentarische Mehrheiten auch ohne offizielle Koalitionsvereinbarungen und Mehrheitsbildungen möglich sind.“ (Diepgen 2005, 117). Überdies war der Berliner Senat von den Führungsqualitäten Richard von Weizsäckers geprägt, der sich in der öffentlichen Meinung „vom Philosophen zum Volkstribun“ (Weizsäcker 1997, 265) gewandelt hatte.

Daher ist für eine effektive Gesetzgebung nicht entscheidend, ob die die Regierung tragenden Fraktionen über eine rechnerische Mehrheit verfügen, sondern ob die Regierung „de facto eine parlamentarische Mehrheit mobilisieren kann“ (Thomas 2007, 107). Diese Sicherung der parlamentarischen Mehrheiten zeichnete sich durch teils informelle „Handlungsbünde zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit“ (Korte 2003 zitiert nach: Thomas 2007

106) aus, weshalb die über zwei Jahre ohne „eigene“ Mehrheit amtierende Regierung als „informelle Koalition“ (Thomas 2007) bezeichnet wird. Für die Akzeptanz der Bevölkerung war es ausgesprochen hilfreich, dass Richard von Weizsäcker „kein typisches CDU-Parteigewächs“ war, weshalb er großes Vertrauen in der Bevölkerung genoss und auf parteipolitische Zuspitzungen zugunsten eines überparteilichen Amtsverständnisses verzichten konnte.¹⁹¹ Die ihm dadurch zuteil werdende Anerkennung, die auch bei Antrittsbesuchen in den USA und Frankreich deutlich wurde, verschaffte ihm rasch ein hohes Maß an Respekt, was die Frage der Organisation von Mehrheiten in den Hintergrund rücken ließ (vgl. Grunenberg 1982, 4). Zu Beginn seiner Amtszeit war noch kritisiert worden, dass Weizsäcker einer „unsoliden CDU-Minderheit und ein paar unberechenbaren Freidemokraten ausgeliefert“ sei, der sich nur mit „Leihstimmen“ über Wasser halte (Der Spiegel 1981 22 f.).

Die Gesetzesinitiativen stiegen in der neunten Wahlperiode drastisch an, was an der erhöhten Tätigkeit der Fraktionen liegt (siehe Tabelle 14). Während etwa die SPD-Fraktion in der eigenen Regierungszeit keine eigenen Initiativen auf den Weg brachte, sondern diese vom Senat kamen, brachte diese während des Weizsäcker-Senats in der neunten Legislaturperiode 21 eigene Gesetze ein. Bei den unterschiedlichen Formen der Parlamentsfragen lassen sich – unter Berücksichtigung der vorherigen halben Legislaturperiode – keine Veränderungen ausmachen. Allerdings stiegen diese Parlamentsaktivitäten in der darauffolgenden Legislaturperiode stärker an. Hans-Jochen Vogel wollte während der Regierungszeit von Weizäckers den Fleiß der SPD-Fraktion herausstellen, indem er auf mehr als 400 Kleine Anfragen, 20 Große Anfragen und mehrere parlamentarische Vorstöße verwies. Dies sagt allerdings nicht zwangsläufig etwas über deren Umfang und Intensität und damit den tatsächlichen Arbeitsaufwand einer Fraktion aus (siehe Kaczmarek 2012, 301).

¹⁹¹ Bereits zu Beginn wurde Weizsäcker prognostiziert, dass er „das Ding nur schaffen [kann], wenn er sich nicht als Regierender Bürgermeister der CDU empfindet“ (Der Spiegel 1981, 23).

Tabelle 14: Parlamentsaktivitäten des Berliner Abgeordnetenhauses zwischen der 8.-10. Wahlperiode

Kriterium	8. WP (halbe LP)	WP der MR (9.)	10. WP
Anzahl der Plenarsitzungen	53	86	92
Dauer der Plenarsitzungen (Durchschnitt)	rund 6 Stunden	rund 8 Stunden	rund 7 Stunden 25 Minuten
Anzahl der „normalen“ Arbeitssitzungen*	40	72	74
Dauer der „normalen“ Arbeitssitzungen*	7 Stunden 24 Minuten	9 Stunden 28 Minuten	9 Stunden 17 Minuten
Anzahl der Ausschusssitzungen (einschl. Unterausschüssen)	764	1562	1416
Dauer der Ausschusssitzungen (Durchschnitt)	k.a.	9 Stunden 28 Minuten	k.a.
Anzahl der Untersuchungsausschüsse	2 (je 13 bzw. 16 Sitzungen)	3 (je 18, 25 bzw. 10 Sitzungen)	4 (je 101, 13, 7 bzw. 15 Sitzungen)
Anzahl der Enquete-Kommissionen	k.a.	4 (je 51, 65, 26 und 22 Sitzungen)	3 (je 35, 75 bzw. 10 Sitzungen)
Gesetzesinitiativen	34	146	161
<i>Davon:</i>			
<i>Senat:</i>	24	57	69
Übernommene Bundesgesetze	118	221	339
Berliner Landesgesetze	26	94	96
Rechtsverordnungen des Senats	194	263	407
Anträge	89	790	923
Große Anfragen	50	119	143
Mündliche Anfragen	334	748	1093
Kleine (schriftliche Anfragen)	2168	4721	5600
Aktuelle Stunden	18		47

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Mitteilungen des Präsidenten über die Arbeit des Berliner Abgeordnetenhauses in der achten, neunten und zehnten Wahlperiode vom 30. Juni 1981, 17. April 1985 und 1. März 1989 (Drucksachen 8/807, 9/2464 und 10/2787). *Dies umfasst die „normalen“ Arbeitssitzungen ohne Sitzungen, in denen lediglich „Wahlen, Abstimmungen oder die Übernahme von Bundesrecht“ stattfanden.

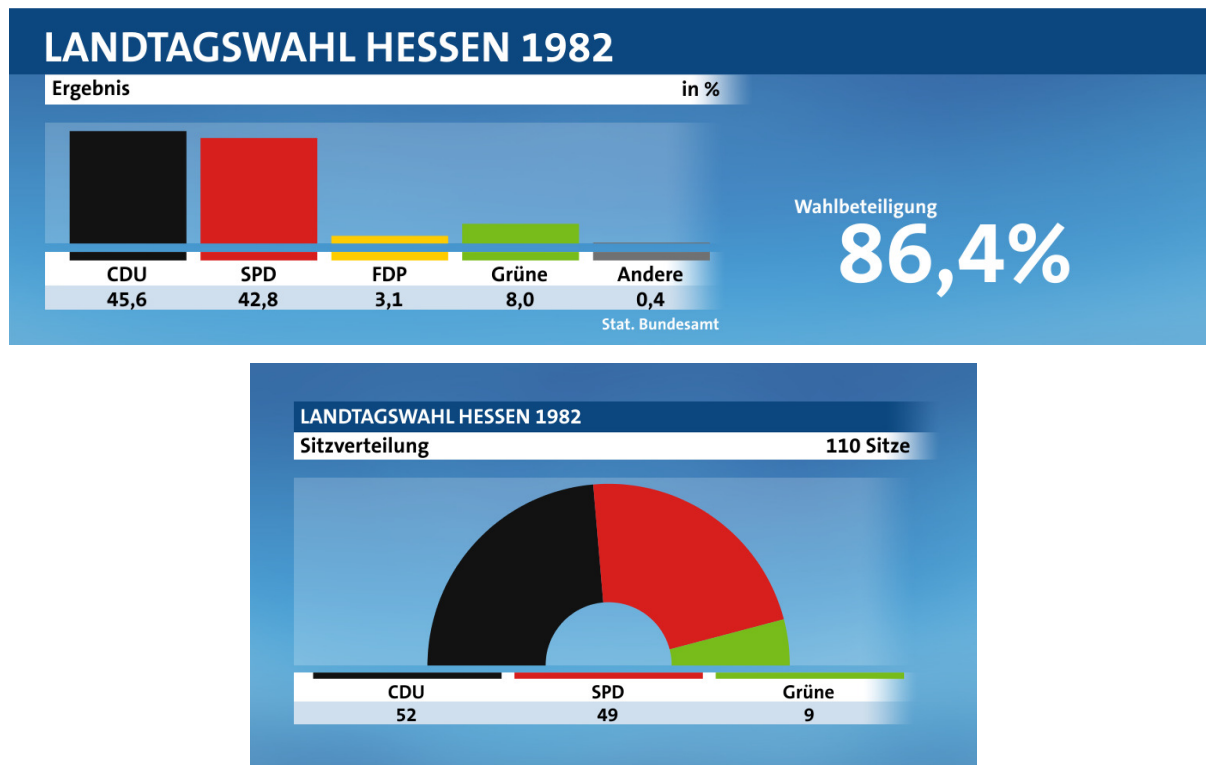
Am 15. Februar 1983 vereinbarten CDU und FDP ein Sachprogramm für eine gemeinsame Finanz- und Innenpolitik, was auch als Test für die Regierungsfähigkeit der FDP bewertet wurde. Nach der Bundestagswahl vom 6. März 1983 wurden schließlich offiziell Koalitionsverhandlungen aufgenommen (Thomas 2005, 113 f.). Damit konnte die Kooperation zwischen CDU und Teilen der FDP-Fraktion von einer informellen in eine formale Koalition umgewandelt werden. Im lediglich elf Seiten starken Koalitionsabkommen wurden Grundzüge der Zusammenarbeit festgehalten und aufgrund des Grundsatzes fairer Partnerschaft vereinbart, im Abgeordnetenhaus und den Ausschüssen nicht gegeneinander zu stimmen (Kaczmarek 2012, 255 f.). Am 17. März 1983 wurde schließlich die Regierung umgebildet, indem die FDP Hermann Oxfort und Horst Vetter als Senatoren für Justiz bzw. Stadtentwicklung und Umweltschutz entsandte.

5.4. Hessische Verhältnisse I: Der lange Weg von der „Ausschließeritis“ über lose und feste Bündnisse zwischen SPD und Grünen

„Keine Koalition mit den Grünen, keine mit der CDU. Das ist die Festlegung, für die ich vor dem Wähler eingetreten bin. Und da sage ich heute nichts anderes als vor einer Woche oder vor einem Monat.“ (Holger Börner zitiert nach: Deutschlandfunk 2010).

In den Umfragen zur Landtagswahl vom 26. September 1982 wurde der CDU ein klarer Sieg, gar eine absolute Parlamentsmehrheit vorausgesagt, während die SPD mit lediglich 32 bis 34 Prozent der Stimmen rechnen konnte. Die Grünen lagen bei acht Prozent, die FDP hätte den Einzug in den Landtag nicht erreicht (Franz/Danziger/Wiegand 1983, 62 ff.; Schacht 2008, 321). Durch den Bruch der sozial-liberalen Koalition auf Bundesebene am 17. September 1982, also wenige Tage vor der Wahl, lassen sich die Zugewinne der SPD und das schlechte Abschneiden der FDP erklären, deren Koalitionswechsel von den Hessischen Wählern offenbar abgelehnt wurde (Franz/Danziger/Wiegand 1983, 65). Der SPD gelang es, den Liberalen „undemokratisches Verhalten“ und die Schuld am Bruch der Koalition im Bund vorzuwerfen, so dass die Landtagswahl „endgültig ihren landespolitischen Bezug“ verlor (ebd., 69 f.) (siehe zum Wahlergebnis und der Sitzverteilung im Parlament: Abbildung 7). Noch am Wahlabend trat der Spitzenkandidat der CDU, Alfred Dregger, von seinem Posten als Landesvorsitzender zurück, infolgedessen Walter Wallmann seine Nachfolge antrat (Schacht 2008, 321).

Abbildung 7: Ergebnis der Hessischen Landtagswahl vom 26.09.1982



Quelle: Wahlarchiv 2013.

Im Wahlkampf galten die Grünen noch als „Bürgerschreck“ und „politikunfähig“ (Pragal 2005), so dass Holger Börner diese laut einem vielbeachteten Zitat mit „Dachlatten“ erledigen wollte (Deutschlandfunk 2010). In einem Nachruf auf Börner stellte Richard Meng allerdings klar, dass Börner den Begriff der Dachlatten nicht auf die Grünen, sondern „gewalttätige Störer“ bezogen hatte, „denen man im Bau ‚eins auf die Fresse‘ gegeben hätte“ (Schacht 2008, 320). Die „demonstrative Ausgrenzung“ der Grünen wurde zwar von der Parteispitze der SPD propagiert, von der linken Seite der SPD allerdings „nicht überzeugend mitgetragen“ und damit infrage gestellt (Franz/Danziger/Wiegand 1983, 69). Die Grünen spielten bei den Protesten und „bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen“ um den Bau der Startbahn West eine entscheidende Rolle und sahen in Holger Börner einen erbitterten Gegner, der im Sprachgebrauch der Demonstranten als „Beton-Monster“ bezeichnet wurde (Schacht 2008, 319). Die FDP machte auf ihrem Parteitag im Juni 1982 eine Koalitionsaussage zugunsten der CDU, nachdem Holger Börner ein Programm zu „aktiver staatlicher Arbeitsmarktpolitik“ präsentiert hatte, was bei den Liberalen auf Widerstand stieß. Dies führte bei der SPD zu einer fehlenden Machtperspektive und bereitete der Partei Schwierigkeiten, die eigene Anhängerschaft zu mobilisieren (ebd., 320).

5.4.1. Rücktritt und Sondierungen nach der Wahl vom September 1982

Nach der Landtagswahl vom 26. September 1982 trat die Landesregierung in der ersten Sitzung des neuen Landtages am 1. Dezember 1982 gemäß Art. 113 Abs. 2 HessVerf zurück, blieb aber nach Art. 113 Abs. 3 HessVerf geschäftsführend im Amt, da keine Mehrheit für die Wahl eines Ministerpräsidenten abzusehen war. Da die von der FDP in der vorherigen Legislaturperiode entsandten Minister zurückgetreten waren, amtierte eine SPD-Alleinregierung, die im Parlament keine Mehrheit hatte (Schacht 2008, 322). In der konstituierenden Sitzung stellte die CDU ihren Kandidaten Wallmann zur Wahl des Ministerpräsidenten auf, der in einer geheimen Wahl lediglich 53 von 110 Stimmen erhielt und damit die in Hessen erforderliche absolute Mehrheit zur Wahl des Ministerpräsidenten verfehlte. In der anschließenden Erklärung des Ministerpräsidenten bezeichnete es Börner als „bedrückende Erfahrung, daß ein neugewählter Landtag nicht der Lage ist, zu Beginn seiner Legislaturperiode auch eine neue Landesregierung zu bestellen.“ Gleichwohl sei die Wahl des CDU-Kandidaten Wallmann aufgrund des Wahlergebnisses und den Erklärungen der Landtagsfraktionen vorauszusehen gewesen. Um die Handlungsfähigkeit der geschäftsführenden Regierung zu symbolisieren, kündigte Börner ein „Sofortprogramm zur Sicherung vorhandener und Schaffung neuer Arbeitsplätze“ in Form eines Teilhaushaltsgesetzes an. Er hoffe auf eine breite Zustimmung, da es in einer solchen „Stunde des Parlaments“ darum gehe, „mögliche Übereinstimmungen in Sachfragen auszuloten“ (Börner. Plenarprotokoll-HL 1/10, 35 f.). Von der CDU-Fraktion wurde ein solches „Vorschaltgesetz“ aus verfassungsrechtlichen Bedenken abgelehnt. Die Ankündigung des Ministerpräsidenten erfolge „vor dem Hintergrund des Budgetnotrechts des Art. 140 der Verfassung (...), jedenfalls ohne Haushaltsplan“. Ein ähnliches Programm des Hamburger Ersten Bürgermeisters Klaus von Dohnanyi, „das vor Verabschiedung eines Haushalts ausgabewirksam werden soll“, sei vom hamburgischen Rechnungshof für rechtswidrig erklärt worden (Kanter. Plenarprotokoll-HL 1/10, 36 ff.).

Die Grünen standen in der Zeit der Sondierungen für einen neuen Stil, der den Fraktionen mehr Zeit zugestehen sollte, die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit auszuloten. Karl Kerschgens betonte die Bereitschaft seiner Fraktion, mit der Landesregierung über eine Tolerierung zu sprechen, was „gleichermaßen auch immer für die CDU [gilt], wenn Sie sich nicht weiter sperren“ (Kerschgens. Plenarprotokoll-HL 1/10, 41 f.). Die SPD kritisierte hingegen die Haltung der CDU, nur bei Neuwahlen über eine Zusammenarbeit zu verhandeln (Günther. Plenarprotokoll-HL 1/10, 44). Diese Blockadehaltung habe die CDU „konsequent durchgehal-

ten“, indem sie etwa den Haushalt ablehnte, „ohne darüber auch nur zu beraten“ (Winterstein. Plenarprotokoll-HL 18/10, 1053). Die Unfähigkeit des Parlaments, eine Regierung zu wählen, lässt sich mit der arithmetischen und politischen Machtkonstellation erklären: die FDP hatte sich auf die CDU zubewegt und galt gewissermaßen als deren „natürlicher Koalitionspartner“, allerdings hatten beide Parteien keine parlamentarische Mehrheit. Der „Block“ aus SPD und Grünen verfügte hingegen über eine rechnerische, nicht aber eine politische Mehrheit, so dass die „Hessischen Verhältnisse“ durch das „Damoklesschwert der Unregierbarkeit“ gekennzeichnet waren (Franz/Danziger/Wiegand 1983, 79 f.).

Kanther kritisierte die Einschätzung des Ministerpräsidenten, eine geschäftsführende Regierung könne „ad calendas graecas“¹⁹² weiteramtieren. Diese sei allenfalls dafür da, „eine kurze Frist schwieriger Koalitionsverhandlungen zu überbrücken (...), aber nicht dazu gedacht, auf Dauer zu bestehen“. Zudem schränke das verfassungsrechtliche Gebot, die Landesregierung führe die „laufenden Geschäfte“ weiter, die Kompetenzen der Regierung im Hinblick auf die inhaltliche Tragweite ihrer Entscheidungsbefugnisse ein (Kanther. Plenarprotokoll-HL 1/10, 38 f.). Nach Ansicht des SPD-Abgeordneten Günther richte sich der Begriff allerdings nicht nach den Projekten der Regierung, sondern „danach, wie das Parlament in den nächsten Wochen und Monaten seine Entscheidungen trifft“ (Günther. Plenarprotokoll-HL 1/10, 44). Gleiches kann für die Dauer der Geschäftsführung gelten: So lange das Parlament keinen Nachfolger zu wählen in der Lage ist, keine Auflösung des Landtags zustande kommt und der Landesregierung keine Möglichkeit obliegt, das Parlament vorzeitig aufzulösen, scheint diese regelrecht zum Regieren verdammt. Holger Börner hob sogar hervor, dass die geschäftsführende Regierung das Land nicht nur „ordnungsgemäß verwaltet, sondern seine weitere Entwicklung nach Kräften gefördert [habe], um seine Bürger vor Schaden zu bewahren“. Allerdings sei eine solche Regierung eben nur eine Ausnahme und nicht als „Dauerzustand“ anzusehen (Börner. Plenarprotokoll-HL 18/10, 1042):

¹⁹² Übersetzt: „bis zu den griechischen Kalendern“, also einem nie eintretenden Zeitpunkt.

„Eine Regierung ohne die ständige Unterstützung einer Mehrheit des Landtages ist für beide Seiten, Landtag und Regierung, unbefriedigend; denn der Landtag kann gegenüber einer solchen Regierung seinen politischen Willen nur ungenügend zur Geltung bringen, und die Regierung kann ihre politischen Ziele und Vorstellungen nur begrenzt verwirklichen“ (Holger Börner. Plenarprotokoll-HL 18/10, 1042 f.).

Im Hinblick auf die Kabinettsumbildung vertrat die CDU die Ansicht, dass die zulässigen Grenzen durch die Neuberufung von Staatssekretären überschritten seien. Zudem sei es erstaunlich, dass nach mehreren Jahren sozialdemokratischer Regierungsverantwortung „die Masse aller Veränderungen (...) grundsätzlich ohne Gesetzgebung erfolgen kann, in der Regel durch Administrationsrecht“ (Kanter. Plenarprotokoll-HL 1/11, 39 f.).

5.4.2. Zusammenarbeit im Parlament während der geschäftsführenden Regierung in der 10. Legislaturperiode

In der zehnten Legislaturperiode gelang es der geschäftsführenden Landesregierung durch die Zustimmung der Grünen ein Sofortprogramm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Höhe von 2,4 Milliarden DM auf den Weg zu bringen. Auch wurde mit Hilfe der Grünen ein Gesetz zur Kreditaufnahme beschlossen. Im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung konnten „beschäftigungswirksame Investitionen“ in Höhe von 6,6 Milliarden DM, sowie Schlüsselzuweisungen für die Kommunen von über zwei Milliarden DM getätigt werden. Insbesondere hob Börner die Tätigkeiten der Landesregierung im Bundesrat hervor, die dort „nicht mehr gehindert durch einen Koalitionspartner“ wichtige Initiativen ergriffen habe. In der Regierungserklärung führte er neben sozialdemokratischen Themen wie einer Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung und Regelungen zum Vorruhestand insbesondere die Bekämpfung des Waldsterbens, die Luftverschmutzung, die steuerliche Begünstigung bleifreien Benzins und eine Reduzierung der Abgasgrenzwerte als Kernthemen an, was als Annäherung an die Grünen, zumindest aber an grüne Themen gelten kann (Börner. Plenarprotokoll-HL 18/10, 1045 f.).

Die Grünen kritisieren eine „großkoalitionäre Verweigerungsfront“ in ökologischen Fragen, da es eine Selbstverständlichkeit sei, „in einem Landtag, in dem sich keine Koalition findet, (...) Ansätze gemeinsamer Politik zu suchen (Schwalba-Hoth. Plenarprotokoll-HL

18/10, 1057 ff.). Erst durch die Anwesenheit der Grünen-Fraktion sei die Politik „nicht Kampf um Posten und Geld, sondern Ringen um eine nicht an Profitgesichtspunkten orientierte Entscheidungsfindung“ geworden (ebd., 1060). Die SPD behauptete hingegen, bei der Suche nach parlamentarischen Mehrheiten habe sich in wichtigen Fragen immer häufiger „eine schwarzgrüne Koalition der Neinsager“ zusammengefunden, was mit der Ablehnung des Landeshaushalts in der zweiten Lesung seinen Höhepunkt gefunden habe (vgl. Börner. Plenarprotokoll-HL 18/10, 1043). Für die CDU monierte Gottfried Milde hingegen eine Phase „der Unklarheit, der Desorientierung (...), der Täuschung und der Entscheidungslosigkeit“, die nun durch Neuwahlen als „sauberste und schnellste Lösung der Regierungskrise“ beendet werden müsse. Die SPD habe „mit wechselnden Mehrheiten ohne politische Konzepte Entscheidungen herbeizuführen“ versucht und habe sich dabei selbst überschätzt (Milde. Plenarprotokoll-HL 18/10, 1047).

Da die Haushaltsvorlage keine Mehrheit im Parlament fand, beschloss der Landtag am 4. August 1983 bei Zustimmung von SPD und CDU gegen die Stimmen der Grünen, die Legislaturperiode vorzeitig zu beenden. Wenige Tage zuvor hatte die CDU noch einen Antrag auf vorgezogene Neuwahlen gestellt, der von SPD und Grünen abgelehnt worden war. Dass die SPD-geführte Regierung kurz darauf einen eigenen Antrag selben Inhalts einbrachte, lässt darauf schließen, dass diese das Heft des Handelns in der Hand behalten und eigenständig Neuwahlen „ausrufen“ wollte, anstatt als Getriebene hinter der Forderung der CDU hinterherzulaufen. Die Grünen lehnten den Antrag vorgezogener Neuwahlen ab. Nicht der Landtag, sondern die Regierung müsse aufgelöst werden, da das Parlament weiterhin handlungsfähig sei (Schwalba-Hoth. Plenarprotokoll-HL 18/10, 1056).

„Wir werden bis zum Wahltag deutlich machen, daß die Grünen keine politische Kraft sind, mit der sich sozialdemokratische Zielvorstellungen verwirklichen lassen. Das ist nicht das Thema. (...) Eine politische Gruppe, die dem Parlamentarismus den Kampf angesagt hat, hat keine Lehren aus der deutschen Geschichte gezogen, sondern bringt sich damit in die Nähe von Faschisten.“ (Holger Börner zitiert nach: Milde. Plenarprotokoll-HL 18/10, 1047).

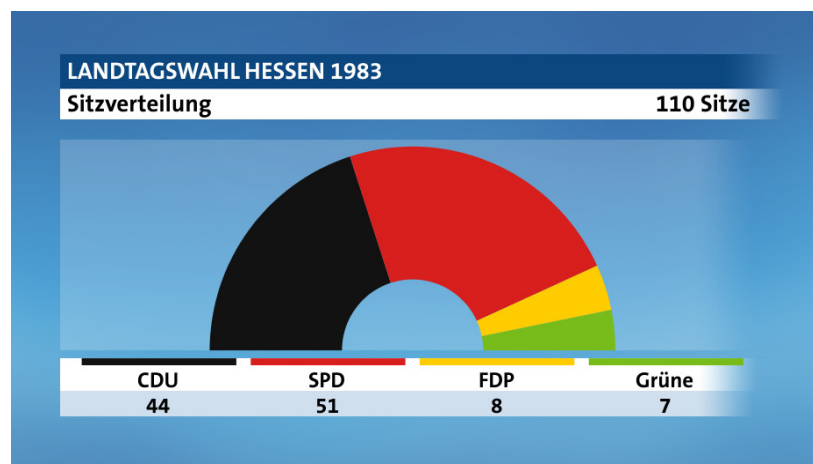
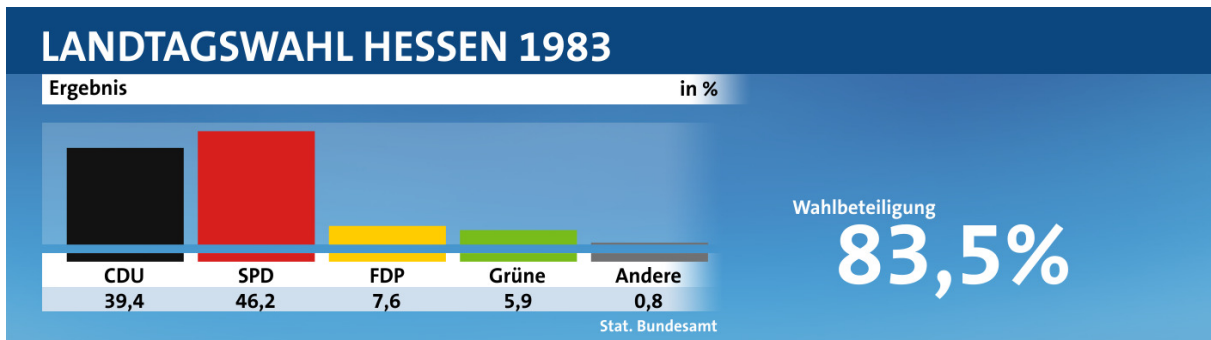
Die SPD legte sich auf keine Koalitionsaussage fest und gab als Ziel eine Alleinregierung aus. Der Wahlslogan „Schafft klare Verhältnisse – Hessen wieder vorn“ brachte ihren Führungs-

anspruch zum Ausdruck (Schacht 2008, 323). Eine etwaige Koalitionsentscheidung solle erst nach der Wahl auf einem Sonderparteitag getroffen werden. Die obigen Äußerungen Holger Börners stellten den Versuch dar, die Politikfähigkeit der Grünen infrage zu stellen und diesen gar extremistische Tendenzen zu unterstellen. Die CDU warb hingegen für eine Koalition mit der FDP und bekundete, jede FDP-Stimme sei zugleich ein Votum für den CDU-Spitzenkandidaten Walter Wallmann (Bürklin/Franz/Schmitt 1984, 238). Die FDP warnte ebenso wie die CDU vor einer Koalition aus SPD und Grünen und stellte Gemeinsamkeiten zwischen den bürgerlichen Parteien in den Vordergrund (ebd., 239). Diese Position wurde von einer Mehrheit der FDP-Anhänger getragen, die sich zu 81 Prozent für ein Bündnis mit der CDU aussprachen, während im Jahr 1987 noch 85 Prozent für eine sozial-liberale Koalition gewesen waren (Schacht 2008, 322). Die Politikfähigkeit der Grünen wurde von allen anderen Parteien in Zweifel gezogen. Im Gegenzug schlossen die Grünen jegliche Koalition nach der Wahl aus, zeigten sich allerdings bereit, einen Ministerpräsidenten Börner zu wählen, sofern dieser „glaubhaft ökologische Politik vertreten könne“ (Bürklin/Franz/Schmitt 1984, 239).

5.4.3. Wahlergebnis und Machtarithmetik nach der vorgezogenen Wahl im September 1983

Die Sozialdemokraten wurden bei der Landtagswahl vom 25. September 1983 zum ersten Mal seit 1970 wieder stärkste Partei in Hessen (ebd., 240). Die SPD interpretierte das Wahlergebnis als „eindeutigen Führungsauftrag“, da sie mit Abstand die stärkste Fraktion im Landtag stellte (Börner. Plenarprotokoll-HL 1/11, 25). Ein etwaiges Kalkül der etablierten Parteien, die Grünen durch eine vorzeitige Neuwahl „loszuwerden“ und damit eine regierungsfähige Mehrheit zustande zu bringen, war allerdings nicht gelungen. Die Partei war vielmehr „in einem so modernen und säkularisierten Land wie Hessen [...] zu einem langfristig existierenden politischen Faktor“ geworden (Schacht 2008, 323) (siehe zum Wahlergebnis und der Sitzverteilung im Parlament: Abbildung 8).

Abbildung 8: Ergebnis der Hessischen Landtagswahl vom 25.09.1983



Aufgrund der fehlenden Klarheit des Ergebnisses sollte die Entscheidung der Wähler aus Sicht der SPD als „Aufforderung an alle“ verstanden werden, zum Wohle des Landes zusammenzuarbeiten. Daher sollte die CDU „trotz der Verbitterung über die deutliche Niederlage ihre Verpflichtung für das Gesamtwohl des Landes nicht aus dem Auge verlieren.“ (Börner. Plenarprotokoll-HL 1/11, 25 f.). Es sei nicht verantwortlich, „ein prinzipielles Nein zu sagen.“ Vielmehr sei ein „Pakt der Vernunft zum Wohle unsere Landes [erforderlich, der aufgrund einer gemeinsamen] Grundlage für sachliche politische Arbeit“ durchaus möglich sei. Holger Börner schlug als Fahrplan für das weitere Vorgehen vor, die Wahl des Ministerpräsidenten erst dann auf die Tagesordnung zu setzen, wenn sich die Parteien über Sachfragen geeinigt hätten (Börner. Plenarprotokoll-HL 1/11, 26 ff.). Die CDU sah dies genau umgekehrt: zunächst sei die SPD verpflichtet, „unverzüglich Vorschläge für die Wahl eines Ministerpräsidenten“ zu unterbreiten. Erst nach der Bildung einer „ordentlichen“ Regierung sei sie bereit, die Haushalte der Jahre 1983 und 1984 zu beraten (Milde. Plenarprotokoll-HL 1/11, 32). Dieses Vorgehen entbehrte allerdings der Logik informeller Handlungsabläufe, da es der SPD an ebenjener Mehrheit fehlte, die die CDU einforderte und erst durch ihre Kooperation hätte zustande kommen können. Von der SPD wurde daher in der konstituierenden Sitzung mehrmals

an die Opposition appelliert, Möglichkeiten zur Regierungsbildung und sachlichen Arbeit „unterhalb der Linie einer Koalition“ auszuloten (Winterstein. Plenarprotokoll-HL 1/11, 35).

Die CDU zeigte sich wenig kompromissbereit und lehnte es ab, dass die Regierung „heute hier und morgen dort irgendwie für eine Sache eine Mehrheit (...) kriegen und vier Jahre geschäftsführend im Amt zu bleiben“ versuche (Milde. Plenarprotokoll-HL 1/11, 30). Falls das Kabinett Börner versuche, sich in der Geschäftsführung „häuslich einzurichten (...) [und] Notklauseln der Verfassung als Kündigungsvorschriften für SPD-Rumpfkabinette zu betrachten“, sei mit deren Ablehnung zu rechnen (Kanter. Plenarprotokoll-HL 1/11, 38). Auch eine Tolerierung einer Minderheitsregierung der SPD, ebenso die Tolerierung einer geschäftsführenden Regierung wurde abgelehnt (Kanter. Plenarprotokoll-HL 1/11, 41). Zu Gesprächen über politische Zielsetzungen war die CDU nach Ansicht der SPD erst bereit, als die Grünen bereits ihre Zustimmung zu einer Tolerierung gegeben hatten (vgl. Zabel. Plenarprotokoll-HL 21/11, 1308). Zwar gebe es keine „Koalition in der Opposition“, gemeinsame Entscheidungen mit der FDP könnten bei sachlichen und personellen Überschneidungen aber möglich sein (Milde. Plenarprotokoll-HL 1/11, 31). Für die FDP lehnte Wolfgang Gerhardt eine Koalition mit der SPD strikt ab. Der Ministerpräsident profitiere hingegen immer noch von den „Leihstimmen“ der FDP der vorvorherigen Legislaturperiode (Gerhardt. Plenarprotokoll-HL 1/11, 33).

Während dieser Zeit konnten die jeweiligen Haushalte von 1983 bis 1985 nur mit einer erheblich Verzögerung verabschiedet werden,¹⁹³ so dass die Verwaltung gemäß § 3 LHO „durch den vom Parlament festgestellten Haushaltsplan zur Leistung von Ausgaben“ ermächtigt wurde (Totz 1985, 706). Das der Landesregierung nach Art. 140 HessVerf eingeräumte Recht, bis zum Inkrafttreten eines Haushaltsplans alle Ausgaben zu tätigen, die nötig sind, „(a) um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen, (b) um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Staates zu erfüllen, (c) um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits bewilligte Beträge noch verfügbar sind“, steht ohne Zweifel auch einer geschäftsführenden Regierung zu (Totz 1985, 707). Eine zeitliche Überdehnung des Nothaushaltsrechts würde aber zweifelsohne dem Budgetrecht des Parlaments zuwiderlaufen (ebd., 707). Allerdings ist die zulässige Grenze nicht eindeutig zeitlich festgelegt, sondern eher daran festzumachen, ob die vorläufige Haushaltsführung in eine endgültige umschlägt, sobald keine Aussicht auf Ver-

¹⁹³ Der Haushalt des Jahres 1983 wurde erst am 31.01.1984, derselbe des Jahres 1984 am 19. Juni 1984 und derjenige für das Jahr 1985 am 10.07.1985 verabschiedet.

abschiedung eines Haushaltsplanes besteht. Der Weg zu einem Haushalt muss nach Theodor Maunz notfalls sogar über die Neuwahl des Parlaments vollzogen werden (Maunz 1982, Rn. 16 zitiert nach: Totz 1985, 707). Allerdings obliegt deren Ausrufung gerade nicht der Landesregierung, ebenso wie ein Rücktritt aufgrund der Verpflichtung zur Weiterführung der Geschäfte ohne Folgen bliebe, so dass eine zeitliche Begrenzung der Inanspruchnahme des Nothaushaltsrecht nach Claus Dieter Totz keine zeitlichen Grenzen gesetzt sind (Totz 1985, 707). Zu Beginn der 11. Wahlperiode waren vom Haushalt des Jahres 1983 bereits etwa 95 Prozent der Mittel ausgegeben, ohne dass dieser neu beschlossen wurde (Winterstein. Plenarprotokoll-HL 1/11, 36).

5.4.4. Tolerierung durch die Grünen ab 06/1984

Der „psychologische Druck zur Bildung irgendeines politisch zwar schwierigen, aber mehrheitsfähigen Bündnisses“ stieg im Laufe der Legislaturperiode auf alle Parteien an (Bürklin/Franz/Schmitt 1984, 240). So beschloss eine Mitgliederversammlung der Grünen am 1. Oktober 1983 die Aufnahme von Verhandlungen für eine „parlamentarische Zusammenarbeit“ mit der SPD (Schacht 2008, 324). Die Sozialdemokraten sprach sich auf ihrem Parteitag vom 5. November 1983 wiederum für Verhandlungen aus, da es für die Demokratie von großer Bedeutung sei, „wenn sich die Grünen von einer Aktionsbewegung zu einer berechenbaren politischen Partei entwickeln“ (ebd., 324). Folglich begannen am 14. November 1983 Verhandlungen zwischen SPD und Grünen über eine Tolerierung, die am 4. Juni 1984 abgeschlossen wurden. Während der Verhandlungen wurde vonseiten der Grünen zwischen einer konsequenten Protesthaltung und den Möglichkeiten einer Regierungsbeteiligung abgewogen (vgl. Deutschlandfunk 2010). Letztlich wurden lediglich die Durchsetzung einzelner Inhalte und die Verabschiedung der Haushalte 1983 und 1984 zur Bedingung für eine Zusammenarbeit (Bürklin/Franz/Schmitt 1984, 250). Das Modell der Tolerierung, also einer Kooperation unterhalb der Schwelle einer formellen Koalition und Regierungsbeteiligung, konnte beiden innerparteilichen Strömungen der Grünen mehr oder minder gerecht werden. So wurde Holger Börner am 7. Juni 1984 mit 57 Stimmen als Ministerpräsident in geheimer Abstimmung wiedergewählt, also einer Stimme weniger als SPD und Grüne Abgeordnete stellten (vgl. zu dieser Entwicklung Totz 1985, 706).¹⁹⁴ Die öffentliche Abstimmung über das Vertrauen der Landesregierung in der nächsten Sitzung erfolgte ebenso mit den Stimmen von SPD und Grü-

¹⁹⁴ Es ist anzunehmen, dass sich CDU und FDP mit 52 Stimmen geschlossen enthielten und ein Abgeordneter des Tolerierungsbündnisses ungültig wählte.

nen. Aus Sicht der Grünen war der Vertrauensbeschluss aber nicht wie in der vorangegangenen Staatspraxis als vollkommene Billigung der Regierungserklärung zu verstehen. Es gehe nicht um einen „Vertrauensbeschluss herkömmlicher Art, sondern (...) ein[en] Vertrauensvorschuß neuer politischer Dimension.“ Die „besondere Qualität dieser politischen Zusammenarbeit“ sei auch dadurch deutlich gemacht worden, dass der Antrag nicht von beiden Fraktionen eingebracht worden sei (Blaul. Plenarprotokoll-HL 21/11, 1303).

Aus der Sicht Joschka Fischers unterschieden sich die „politischen Kulturen, das Staatsverständnis und die Traditionen“ zwischen Holger Börner und der Grünen-Spitze erheblich. Allerdings hätte ein „linker Sozialdemokrat“ eine Koalition innerparteilich nicht durchsetzen können (Fischer 1987a, 49). Börner galt als Vertreter der „klassisch-materiellen Werte der nordhessischen SPD“ und führte während seiner Amtszeit Auseinandersetzungen mit der eher linken südhessischen SPD, die „immer mehr auf Konfrontationskurs zur ‚Atom- und Betonpolitik‘ der Landesregierung“ ging (Schacht 2008, 318). Börner machte nach seiner Vereidigung deutlich, „eine faire Zusammenarbeit mit allen demokratischen Kräften nutzen“ zu wollen (Börner. Plenarprotokoll-HL 20/11, 1200). Der Wählerauftrag sei erneut als „Aufforderung zur Zusammenarbeit“ zu verstehen (Börner. Plenarprotokoll-HL 21/11, 1270):

„Auch die Opposition sollte die Chance eines neuen Anfangs sehen. Alle im Hessischen Landtag vertretenen Parteien sollten in einem fairen Wettstreit der Argumente eintreten – zum Wohle unseres Landes. Wir laden die Opposition ein, zusammen mit uns mitzuarbeiten und mitzuhelfen an der Lösung der vor uns liegenden schweren Aufgaben.“ (Holger Börner. Plenarprotokoll-HL 21/11, 1284).

Die Politik der neuen Landesregierung bildeten die Schwerpunkte „Arbeit, Umwelt und soziale Verantwortung“ (Börner. Plenarprotokoll-HL 21/11, 1270). Vom vorherigen Finanzminister Heribert Reitz wurde gewarnt, „den Landesetat mit grünen Wunschpaketen zu überfrachten“ (zitiert nach Milde. Plenarprotokoll-HL 21/11, 1285).¹⁹⁵ Die Vereinbarung zur Tolerierung der Landesregierung durch die Grünen unterscheidet sich allein in stilistischer Hinsicht von anderen Koalitions- oder gar Duldungsverträgen, da zum einen der Begriff „Vereinbarung“ eine Abschwächung des Vertragscharakters aufzeigt. Zudem ist auf dem Deckblatt le-

¹⁹⁵ Dieser schied aus Protest aus einer Zusammenarbeit mit den Grünen am 3. Juli 1984, also einen Tag vor der Wiederwahl Börners durch die Grünen im Landtag, von seinem Amt aus.

diglich das SPD-Logo abgebildet und die 110-seitige Auflistung der Themenbereiche um zwei Reden des Ministerpräsidenten Holger Börner ergänzt, die die sozialdemokratischen Positionen gesondert darstellen. Den Grünen wurden offenbar Zugeständnisse im Aufbau der Vereinbarung gemacht, die als erstes Thema „Waldsterben und Luftreinhaltung“, unter anderem gefolgt von Natur- und Umweltschutz, Forstwirtschaft, Jagdwesen, sowie Wasserversorgung, Abfallwirtschaft und Energie, enthielt. Die SPD entschuldigte sich im Vorwort der Vereinbarung regelrecht für diese Prioritätensetzung, indem sie klarstellte, dass „der quantitative Anteil einzelner Politikbereiche an der Gesamtvereinbarung sehr unterschiedlich ist“, dies jedoch nichts über deren gesamtpolitische Bedeutung aussage und lediglich die „Vielschichtigkeit und Neuartigkeit solcher Verhandlungen“ ausdrücke (Vereinbarung 1984, 1). Zudem werde „ein neues Kapitel hessischer Geschichte aufgeschlagen“, wiewohl sich beide Parteien mit ihrer Konstellation bewusst waren, „parlamentarisches Neuland“ zu betreten (ebd., 1 f.). Im Hinblick auf Verfahrensfragen sind dort ähnliche Regelungen wie in vorherigen und späteren Koalitionsverträgen getroffen. So verpflichteten sich beide Fraktionen, nicht mit wechselnden Mehrheiten abzustimmen. Allerdings bezog sich dies lediglich auf Fragen, die die vereinbarte Politik betreffen. In nicht vereinbarten Inhalten seien beide Parteien ohnehin „in ihrem parlamentarischen Verhalten grundsätzlich frei“. Darüber hinaus wurde den Grünen das Recht zugesichert, jederzeit von den Mitgliedern der Landesregierung „Auskunft über den Stand der Realisierung der vereinbarten Politik zu erhalten“ (ebd., 2).

Im zentralen Thema der Atompolitik ließ sich bei der hessischen SPD eine Wende beobachten: So sprach sich Börner am 21. Mai 1981 noch für die Genehmigung des Kraftwerks Biblis C aus, um im Juli 1983 von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch zu machen und den FDP-Wirtschaftsminister anzuweisen, den Reaktor nicht zu genehmigen (siehe Milde. Plenarprotokoll-HL 18/10, 1051).¹⁹⁶ Nach dem Beginn der Tolerierung mit den Grünen erklärte Börner vor dem Landtag den Bau neuer Atomkraftwerke in Hessen für „entbehrlich“, die laufenden Genehmigungsverfahren für die Hanauer Nuklearbetriebe und die Blöcke Biblis A und B würden „bestimmungsgemäß nach den Vorschriften des Atomrechts abgewickelt“ (Börner. Plenarprotokoll-HL 21/11, 1277).

Die Oppositionsfraktionen CDU und FDP waren zu einer Kooperation mit der Regierung nicht bereit. Zwar gratulierte Wolfgang Gerhardt im Gegensatz zur CDU in seiner Rede der neuen Regierung im Namen der FDP, äußerte zugleich aber „erhebliche Zweifel, ob die Architektur dieser neuen Politik trägt“. Zudem sei das Bündnis zwischen SPD und Grünen durch

¹⁹⁶ Am 13. September 1979 hatte er im Hessischen Landtag noch von der „Unverzichtbarkeit der Kernenergie“ für Deutschland, Europa und die USA gesprochen (zitiert nach Milde. Plenarprotokoll-HL 21/11, 1288).

„Wählertäuschung und Wortbruch“ zustande gekommen (Gerhardt. Plenarprotokoll-HL 21/11, 1290 f.). Die CDU wäre nur unter der Bedingung einer Großen Koalition zur Mitarbeit bereit gewesen, während die FDP sowohl einer Koalition als auch einer Tolerierung eine Absage erteilte. Erst aus dieser Situation habe sich laut Börner „schrittweise eine Zusammenarbeit zwischen Sozialdemokraten und Grünen entwickelt“ (Börner. Plenarprotokoll-HL 66/11, 3913). Allerdings wurde auch in der SPD eine Koalition mit der CDU kritisch gesehen, da es zwar eine „respektable Mehrheit“ gebe, diese aber die falsche Politik machen würde (Welteke. Plenarprotokoll-HL 66/11, 3920):

„Er [Holger Börner] hat auf die Differenzierung des Parteiensystems nicht mit einer Großen Koalition und mit Ausgrenzung der ihm zunächst feindlich gesonnenen neuen Partei geantwortet, sondern mit einem für die Stabilität der Demokratie wichtigen Kooperationsangebot.“ (Konrad Schacht 2008, 330).

Die Bereitschaft der SPD zu einer formellen Zusammenarbeit bot eine „Perspektive über die laufende Legislaturperiode hinaus“. Die Entscheidung sei das Ergebnis eines schwierigen Lernprozesses gewesen, so dass eine „sozialökologische Koalition (...) von einer taktischen Machtsicherungsfrage zu einer inhaltlichen Überzeugungssache“ wurde (Schacht 2008, 326). Die Grünen hatten im Oktober 1984 beschlossen, die Tolerierung der SPD-Regierung zu beenden, wenn Hanau und Nukem nicht stillgelegt würden und machten davon gar die Verabschiedung des Haushalts 1985 abhängig (ebd., 325). Zu Beginn der Tolerierung kündigte Börner an, private sechsjährige Gymnasien als Schulversuch zu genehmigen, wofür keine Gesetzgebung erforderlich war (Börner. Plenarprotokoll-HL 21/11, 1278). Dies lässt darauf hindeuten, dass die Regierung die Zustimmung des Parlaments weitestgehend umgehen wollte, um Abstimmungsniederlagen aufgrund der unsicheren Mehrheitsverhältnisse zu umgehen.

5.4.5. Beginn der Mehrheitskoalition von SPD und Grünen

Am 16. Oktober 1985 wurde schließlich eine formelle Koalition zwischen beiden Parteien gebildet. Der Eintritt der Grünen in die Landesregierung erfolgte formell am 12. Dezember 1985, als Joschka Fischer als Umweltminister vereidigt wurde. Im Unterschied zum Beginn der Tolerierung der Landesregierung durch die Grünen stellten nun beide Fraktionen gemein-

sam den Antrag zur „Vertrauenserklärung der Landesregierung in veränderter Zusammensetzung“ (Lang. Plenarprotokoll-HL 66/11, 3920). In der selben Sitzung konnte der Haushalt 1986 verabschiedet werden, was bereits den vierten von beiden Parteien beschlossene Haushalt darstellte (Börner. Plenarprotokoll-HL 66/11, 3913).¹⁹⁷

Die CDU warf der SPD „Betrug“ vor und dass sie „die persönliche Moral der Machterhaltung“ opfere (Koch. Plenarprotokoll-HL 66/11, 3916). Die CDU werde als „Urkundspersonen“ die Vereidigung des neuen Umweltministers Joschka Fischer aus Respekt vor der Verfassung und den Institutionen ertragen. Zugleich schäme sie sich für die Regierung, „weil unserem Land, weil der Demokratie in Hessen Schaden zugefügt wird“ (ebd.). Eine in dieser Form gravierende Kritik nahm die FDP nicht vor, stellte aber erneut auf den Wortbruch der SPD ab, eine Zusammenarbeit mit den Grünen abgelehnt zu haben (Gerhardt. Plenarprotokoll-HL 66/11, 3916).

Die zehnte Legislaturperiode ist aufgrund ihrer nur kurzen Dauer kaum zu einem Vergleich geeignet. Die 11. Wahlperiode zeigt hingegen einen deutlichen Rückgang der Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments gegenüber der neunten Wahlperiode (Tabelle 15). Da dieselbe mit der Mehrheitskoalition aus CDU und FDP in der 12. Wahlperiode wieder ein vorheriges „Normalmaß“ erreichte, stellt sich die Frage, ob der Rückgang der Gesetzgebungstätigkeit während der rot-grünen Kooperation bzw. späteren Koalition auf besondere Probleme der Minderheitskonstellation zurückzuführen ist oder dies vielmehr in der politischen Rolle der Grünen zwischen Fundamentalopposition, radikalen Bewegungen und pragmatischer Staatskunst begründet liegen. Da in den anderen Fällen keine ähnlichen Verschiebungen auszumachen sind, deutet dies auf letztes hin, wenngleich sich dies im Nachhinein nicht mehr eindeutig rekonstruieren lässt.

¹⁹⁷ Joschka Fischer machte sich über das „zwerghafte Ausmaß“ der Grünen keine Illusionen und bemängelte etwa die fehlende Ausstattung des neu geschaffenen Umweltministeriums mit Personal, juristischem Sachverstand und einfacher EDV (vgl. Fischer 1987a).

Tabelle 15: Parlamentsaktivitäten des Hessischen Landtags zwischen der 9.-12. Wahlperiode

Kriterium	9. WP (1978-1982)	10. WP (MR 1) (1982-1983)	11. WP (MR 2) (1983-1987)	12. WP (1987-1991)
Anzahl der Plenarsitzungen	78	18	103	124
Anzahl der Ausschusssitzungen	605	108	622	858
Seitenzahlen des Plenarprotokolls	4.869	1.088	5.977	7.430
Beschlossene Gesetze	72	15	52	94
Anzahl der Mündlichen Anfragen	1.259	245	1.135	928
Anzahl der Kleinen Anfragen	2.446	558	2.372	2.360
Anzahl der Großen Anfragen	147	21	126	129

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Übersicht der Landtagsaktivitäten im Vergleich der 5. Bis 18. Wahlperiode, Kanzlei des Hessischen Landtags, III B 1.2.

Bereits während der Koalition hoffte der damalige Umweltminister Fischer, dass Wirtschaftsminister Steger keine Genehmigung für die Hanauer Atomfirma erteilen würde, da die Koalition damit „platzen“ würde (Fischer 1987a, 39). Allerdings kündigte Wirtschaftsminister Steger noch im Januar 1987 an, für Alkem eine „begrenzte Teilgenehmigung“ von 460 Kilogramm Plutonium zu genehmigen, die gewünschte Menge von sechs Tonnen hingegen zu versagen (Schacht 2008, 327). Da Holger Börner am 28. Januar 1987 im Plenum des Hessischen Landtags bei einer Regierungserklärung einen Schwächeanfall erlitt und seither als gesundheitlich angeschlagen galt, konnte er in dem Konflikt nicht vermitteln. Innerhalb der SPD konnte keine einheitliche Position erarbeitet werden, so dass die innerparteiliche Diskussion erst am 2. Februar 1987 mit einer Pressekonferenz des Finanzministers und stellvertretenden Ministerpräsidenten Hans Krollmann entschieden schien, in der er kundgab, dass Alkem in der laufenden Legislaturperiode keine Genehmigung erhalten würde. Bereits einen Tag später bezeichnete Krollmann im Wirtschaftsausschuss des Landtags seine Aussagen als Missverständnis, da die Aussagen Stegers weiterhin gelten und eine Genehmigung erteilt würde (Fischer 1987c, 69; Schacht 2008, 327). Dieser Streit um die Hanauer Plutoniumfabrik Alkem und Nukem führte schließlich zur Entlassung des Umweltministers Joschka Fischer und damit zum Ende der Koalition. Fischer hatte auf einer Landesversammlung der Grünen vom 8. Februar 1987 seinen „letzten Rechenschaftsbericht als Minister“ abgegeben, was von Holger Börner als Rücktrittsangebot interpretiert und von ihm angenommen wurde (Schacht 2008, 328). Dies stellte formell das Ende der ersten rot-grünen Koalition dar. Später bezeichnete es

Fischer als Fehler, nicht die Zuständigkeiten für die Genehmigungsverfahren verhandelt zu haben, da es nicht nur um inhaltliche Formulierungen im Koalitionsvertrag gehe, sondern die Umsetzung im Ministerium ebenso wichtig sei (siehe Fischer 2011). Die Uneinigkeit der SPD und der Schlingerkurs in der Genehmigungsfrage hatte schließlich zum Bruch der Koalition geführt, was Joschka Fischer im Nachhinein aus seiner Sicht zusammenfasste:

„Diese Koalition geht in einer bizarren sozialdemokratischen Springprozeession zugrunde. Wir Grüne erscheinen plötzlich als ein Musterbild an politischer Rationalität und Handlungsfähigkeit. Wer hätte das gedacht.“ (Joschka Fischer 1987c, 72).

Am 17. Februar 1987 stimmte der Landtag mit Zustimmung aller Fraktionen sechs Monate vor dem regulären Ablauf der Legislaturperiode für eine vorgezogene Parlamentswahl. Unmittelbar nach dem Bruch der rot-grünen Koalition teilte Börner seinen Rücktritt als Parteivorsitzender mit und schlug als Spitzenkandidaten seiner Partei Hans Krollmann vor (Schacht 2008, 328). Dies lässt auf eine gewisse Amtsmüdigkeit Börners hindeuten, ohne die ein Kompromiss zwischen SPD und Grünen in der Frage des Genehmigungsverfahrens noch hätte gefunden werden können. Konrad Schacht sieht etwa die „Kommunikations- und Vertrauensbeziehungen innerhalb der Führung der Koalition“ mitverantwortlich für das Scheitern der Regierung. Holger Börner sah sich zudem einer Kampagne der Bundes-SPD ausgesetzt, die „gegen die Regierungsfähigkeit der Grünen polemisierte“ (ebd., 329). Nach der Wahl 1987 konnten CDU und FDP die Regierungsverantwortung übernehmen und die SPD nach 40 Jahren in die Opposition schicken.

5.5. Der Fall Hamburg: Mehrheitskoalition unter anderem Namen – Unterschiede eines Modellversuchs

Nach der Bürgerschaftswahl vom 2. Juni 1991 konnte die SPD die absolute Mehrheit wiedererlangen. Allerdings wurde die Wahl „wegen schwerwiegender Verstöße gegen die Demokratie bei der Kandidatenaufstellung der CDU“ für ungültig erklärt (Feist/Hoffmann 1994, 217). Nach der Wahl vom 19. September 1993 wurde die SPD erneut stärkste Partei (siehe zum Wahlergebnis und der Sitzverteilung im Parlament: Abbildung 9). Während die reguläre Wahl

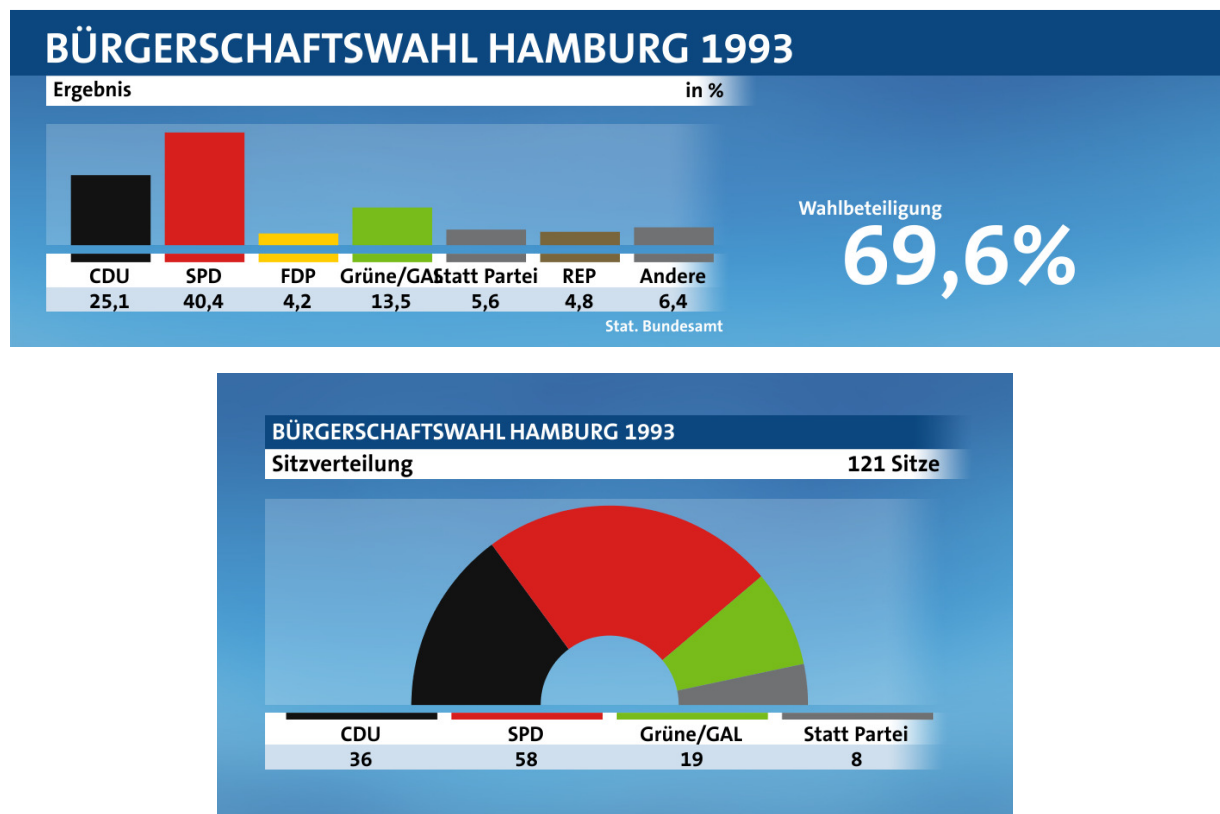
im Jahre 1991 unter einer „besonders SPD-freundlicher Stimmung“ stattfand, machte den regierenden Sozialdemokraten im Wahlkampf 1993 insbesondere die Kriminalität, die öffentliche Sicherheit, sowie die Umweltverschmutzung und Integration von Ausländern zu schaffen (ebd., 219). Das verhältnismäßig schlechte Abschneiden der SPD führte der damalige Erste Bürgermeister Henning Voscherau auf die aus seiner Sicht „grundgesetzwidrigen Entscheidung des Hamburger Verfassungsgerichts“ zurück, das Parlament aufgrund der irregulären Kandidatenaufstellung der Hamburger CDU aufzulösen: „Wir haben verloren, weil jede Regierung, die in der Mitte der Wahlperiode plötzlich wählt, verliert. Man ordnet die Dinge so, dass die unpopulären Entscheidungen nicht gerade vor der Wahl, sondern zuvor getroffen werden.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 1). Im Wahlkampf hatte Voscherau deutlich gemacht, dass er sein Amt als Erster Bürgermeister nur bei einem Ergebnis von „deutlich über 40 Prozent“ weiterzuführen bereit sei (Feist/Hoffmann 1994, 219). Dies zeigt, dass die SPD in diesem Wahlkampf ganz auf die eigene Stärke setzte, um die absolute Mehrheit zu verteidigen und keine (Leih-)Stimmen an potentielle Koalitionspartner zu verlieren. Henning Voscherau erklärte sein Vorgehen wie folgt:

„Da mich die Hamburger offenkundig behalten wollten, habe ich versucht, sie dazu zu bringen, mir gegenüber den eigenen Leuten den Rücken zu stärken. Besonders gut funktioniert hat das nicht. Ich war 1993 während der Koalitionsverhandlungen mit den Grünen drauf und dran hinzuschmeißen.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 2).

Die rechtsextremen Parteien Republikaner und DVU verpassten mit 4,8 bzw. 2,8 Prozent zwar den Einzug in die Bürgerschaft, allerdings machten die Stimmen zusammengenommen ein nicht unerhebliches „rechtes“ Potential deutlich, was sich bei der Bürgerschaftswahl 2001 und dem Erfolg der Partei Rechtsstaatlicher Offensive („Schill-Partei“) noch zeigen sollte. Bei dieser Wahl verteilte sich das Protestpotential noch auf mehrere Parteien, darunter die neugegründete STATT-Partei, die als „Alternative für enttäuschte bürgerliche Wähler“ mit 5,6 Prozent knapp ins Parlament einzog. Die Partei wurde im Wahlkampf vom „Parteirebell“ der GAL, Markus Wegner, als Gruppierung „für mehr Demokratie und Bürgersinn und gegen Politik- und Parteiverdrossenheit“ (Feist/Hoffmann 1994, 217) gegründet. Der STATT-Partei

ging es vor allem um eine stärkere Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung durch direktdemokratische Elemente. Daher fanden sich im Wahlprogramm kaum Aussagen zu Sachthemen, da die besten Lösungen „im öffentlichen Diskurs, nicht in strategischer Absprache“ mit den Bürgern gefunden werden sollten (ebd., 221). Da die FDP neben den rechten Parteien den Einzug in die Bürgerschaft verpasste, blieben insgesamt 15,4 Prozent der Wählerstimmen aufgrund der Sperrklausel bei der Sitzverteilung unberücksichtigt, was für Hamburg einen Rekord darstellte (ebd., 223).

Abbildung 9: Ergebnis der Hamburger Bürgerschaftswahl vom 19.09.1993



Quelle: Wahlarchiv 2013.

Nach der Landtagswahl konnte die SPD zwischen allen im Parlament vertretenen Parteien CDU, Grüne und STATT-Partei als Koalitionspartner wählen, was ihr „den größten Verhandlungsspielraum bei den späteren Koalitionsgesprächen gewährte“ (ebd., 223). Auch eine Tolerierung des gemäß Hamburger Verfassung ohne zeitliche Begrenzung gewählten SPD-Senats schien möglich. Da Henning Voscherau als Erster Bürgermeister „nach allen Seiten“ gesprächsbereit war, bot sich anstelle vorheriger „Hamburger Verhältnisse“ eine „neue Vielfalt“ mit zahlreichen Optionen (ebd., 232). Aus der Sicht Voscheraus lag der Wählerauftrag nach der Bürgerschaftswahl eindeutig bei der SPD, die diese allerdings mit einem Partner weiter-

führen solle (Voscherau 1993, 160). Da beide großen Parteien Einbußen hinnehmen mussten, habe die Wahlentscheidung aus Sicht der SPD eine „Koalition der abgestraften Verlierer“ in keinem Fall signalisiert (Elste 1993, 171). Aus Sicht der Grünen-Fraktionsvorsitzenden Krista Sager sei dem Voscherau-Senat die Mehrheit durch die Wählerinnen und Wähler „entzogen“ worden, was nur als Wunsch der Wählerschaft für eine politische Veränderung verstanden werden könne. Da der Senat das Urteil der Wähler als ungerecht empfinde, könne dies – wie Sager ironisch anfügte – nur daran liegen, dass sich die „Wählerrinnen und Wähler (...) offensichtlich wieder einmal verwählt“ haben (Sager 1993, 174 f.).

Henning Voscherau blickte nach seiner Wahl zunächst auf die vergangenen drei Monate seit der Bürgerschaftswahl zurück, „die im Zeichen des Bemühens standen, für unsere Stadt fruchtbare Schlußfolgerungen aus dem Ergebnis der Wahlen zu ziehen.“ (Voscherau 1993, 160). Auf einem SPD-Landesparteitag waren gegen den Willen Voscheraus mit knapper Mehrheit Koalitionsverhandlungen mit der GAL beschlossen worden (Feist/Hoffmann 1994, 232). Dies wurde vom SPD-Fraktionsvorsitzenden Elste später als „Wagnis“ bezeichnet, dessen Scheitern darauf zurückzuführen sei, dass „die weltanschauliche Betrachtungsweise der Grün-Alternativen-Liste die Hürden so hoch gelegt hatte, daß die SPD den Realitätsbezug zur politischen Veränderungsbereitschaft der Gesellschaft verloren hätte.“ (Elste 1993, 172). Allerdings seien die Verhandlungen zwischen SPD und GAL nicht von den Sozialdemokraten, sondern den Grünen abgebrochen worden, zu denen „keine politisch tragfähige Brücke“ habe gebaut werden können (Voscherau 1993, 160). Insbesondere ging es um vier Eckpunkte, die für die SPD als „unverzichtbar“ galten. Dazu zählten die Hafenerweiterung, die Elbvertiefung, der Bau einer vierten Elbtunnelröhre und die Räumung der Hafenstraße (Feist/Hoffmann 1994, 232). Krista Sager wurde für die Seite der GAL allerdings die Haltung zugeschrieben, „bis zum äußersten Kompromiß (...), den die Partei gerade noch mittragen würde“ bereit gewesen zu sein (ebd., 232). Daher wurde die Regierungsbildung von den Grünen kritisiert, da dies für die SPD der Weg gewesen sei, „eine Wahlniederlage hinzunehmen, die absolute Mehrheit zu verlieren und sich dann noch einmal durchzumogeln“ (Sager 1993, 178).

„Die STATT-Partei hatte kein Langzeitorganisationsinteresse. Die waren nicht darauf programmiert, länger als vier Jahre zu machen. Sie haben es zwar versucht, aber ohne Erfolg. Sie waren ideologiefrei, haben sich angeguckt: wie ist das Problem, was sagt mein gesunder Menschenverstand, was sagen die Behörden, geht es oder nicht? Wenn ja, dann machen wir es doch so.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 4).

In der Kooperation mit der STATT-Partei konnte die SPD schließlich all diese Themen durchsetzen, mit dem Preis einer Verwaltungs- und Verfassungsreform, sowie der Einführung von Direktwahlreisen und Volksbegehren (Feist/Hoffmann 1994, 232). Ole von Beust warf Henning Voscherau daher vor, eine rot-grüne Koalition von vornherein nicht gewollt zu haben und das Scheitern unaufrichtigerweise den Grünen zuzuschreiben (Von Beust 1993, 166). Durch die Kooperation von SPD und STATT-Partei wurde letztere auch als „Steigbügelhalter“ bezeichnet, die vom Senat über den Tisch gezogen wurde, der nun „den bequemsten und willigsten Wunschpartner bekommen habe“ (Feist/Hoffmann 1994, 233). Wegner erklärte für die STATT-Partei hingegen, innerhalb einer Kooperation könne die „wirkungsvollste Kontrolle“ stattfinden, da die SPD auf deren Zustimmung angewiesen sei (ebd., 233).

Zwischen SPD und STATT-Partei wurde keine formelle Koalition gebildet, sondern lediglich eine Kooperationsvereinbarung geschlossen, wonach die STATT-Partei die Politik des Senats in der Bürgerschaft „in Form einer festen Zusammenarbeit“ stützte. Von beiden Parteien wurde der Begriff „Koalition“ konsequent vermieden. Der Erste Bürgermeister sprach ebenso von der „vereinbarten Kooperation“ beider Parteien (Voscherau 1993, 160). Alle Angelegenheiten des Senats „von grundsätzlichen Belangen“ wurden im Vorfeld miteinander besprochen (Klecha 2010, 123 f.). Die STATT-Partei erhielt das Vorschlagsrecht für zwei Senatoren und konnte dafür „kompetente unabhängige Fachleute“ (Wegner 1993, 181) benennen. Damit war sie „faktisch“ einer exekutiven Koalition beigetreten, auch wenn sie zwei unabhängige Experten und keine Parteimitglieder entsandte. Zudem wurde vereinbart, dass die Kooperationspartner nicht mit wechselnden Mehrheiten abstimmen (Elste 1993, 181). Trotz der Bezeichnung einer „Kooperationsvereinbarung“ wurde eine kaum davon unterscheidbare legislative Koalition zwischen beiden Parteien geschlossen, so dass der STATT-

Partei durchaus eine Regierungsbeteiligung zugeschrieben werden kann und die Begriffe „Regierungskooperation“ (Hartwich 1995, 295 zitiert nach: Klecha 2010, 124) bzw. „koalitionsähnliche Regierungskooperation“ (Decker 1996, 236 zitiert nach: Klecha 2010, 124) mindestens zutreffend sind und kaum von einer Minderheitsregierung ausgegangen werden kann (Klecha 2010, 124). Aus methodischen Gründen ist in dieser Arbeit aber nicht der objektive Zustand der Regierung, sondern die (Selbst-)Zuschreibung der Parteien relevant. Erst im Nachhinein wurde der Mehrheitscharakter des Bündnisses von Henning Voscherau klargestellt:

„Es war eine Koalition mit einem kleinen Partner, der sich erst finden musste und mit der Begrifflichkeit etwas mehr Abstand und Unabhängigkeit symbolisieren wollte, ohne dass die Organisation das hinterher eingefordert hatte.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 5).

5.5.1. Debatte zur Einsetzung der Regierung durch Rücktritt

Der Hamburger Senat trat am 14. Dezember 1993 zurück und machte damit die Wahl eines neuen Senats frei. Bis dahin hatte der Senat gemäß Artikel 37, 1 HambVerf. die Geschäfte weiterzuführen. Dieses Verfahren war gemäß der Hamburger Verfassung zwar nicht verpflichtend, wurde aber von der STATT-Partei in die Kooperationsvereinbarung hineinverhandelt, damit eine Regierung komplett neu gewählt werden konnte (Wegner 1993, 182). Henning Voscherau zeigte sich überzeugt, dass die STATT-Partei die Kooperation „ohne diesen symbolischen Schnitt à la Stunde Null“ nicht mitgetragen hätte. Aufgrund der „auskömmlichen Mehrheit“ bestanden aber keinerlei Zweifel an seiner Wiederwahl (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 6). Noch vor der Wahl der Regierung änderten SPD- und STATT-Fraktion zu Beginn der Sitzung das Senatsgesetz in einer offenen Abstimmung, indem sie die Zahl der Senatoren auf zwölf festsetzten (Plenarprotokoll 1993, 157). Die geheime Wahl jedes einzelnen Senators brachte jedem Kandidaten bereits im ersten Wahlgang die erforderliche Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, wenngleich die SPD-Senatoren – mit geringen Abweichungen – in etwa alle Stimmen

der Kooperation erreichten.¹⁹⁸ Die von der STATT-Partei nominierten Kandidaten Klaus Hardraht und Erhard Rittershaus erhielten hingegen 90 bzw. 91 Stimmen, da sie nach öffentlichem Bekunden von der CDU unterstützt wurden (vgl. Feist/Hoffmann 1994, 232). Henning Voscherau wurde mit 65 Ja-Stimmen bei 52 Nein-Stimmen und einer Enthaltung in den Senat gewählt, was in alphabetischer Reihenfolge mit den Wahlergebnissen der übrigen Senatsmitglieder mitgeteilt wurde. Erst nach der Eidesleistung der Senatoren vor der Bürgerschaft wurde Voscherau in der konstituierenden Sitzung des Senats zum Senatspräsidenten und Ersten Bürgermeister, sowie Erhard Ritterhaus zum Zweiten Bürgermeister, gewählt (Plenarprotokoll 1993, 157 ff.). Diese Abfolge lässt auf ein besonderes Binnenverhältnis zwischen Parlament und Regierungschef hindeuten, da der Erste Bürgermeister von der Bürgerschaft lediglich als ein Senator unter vielen gewählt und erst vom Senat in die herausgehobene Stellung als dessen Präsident berufen wird.

5.5.2. Bereitschaft zur überparteilichen Zusammenarbeit im Parlament

„Ich war kein Ministerpräsident eines Flächenlandes, sondern Großstadtbürgermeister mit Bundesratspolitik.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 4).

Von der SPD-Fraktion wurde die Regierungserklärung naturgemäß gelobt. Der Fraktionsvorsitzende Günter Elste erklärte, dass die Fraktion mit dem Bürgermeister in dem Versuch übereinstimme, „mit den bisherigen Ritualen solcher Generaldebatten zumindest in weiten Teilen zu brechen“. Der Politikverdruss richte sich auch dagegen, „in welcher Weise Politik gemacht wird, wie Politikerinnen und Politiker sich darstellen und miteinander umgehen“ (Elste 1993, 169 f.). Zudem bestünde für die Bürgerschaft die Chance, „die inhaltliche politische Arbeit gemeinsam auf eine andere Basis zu stellen und unser Erscheinungsbild durch ein verändertes Verhalten insbesondere mit Blick auf die Politikverdrossenheit zu verbessern.“ Die inhaltliche Arbeit müsse „bei einer konzentrierten Sachauseinandersetzung zu guten Ergebnissen führen“. Von Elste wurde die Bekundung von Beusts, unpopuläres mittragen zu wollen, begrüßt, sofern „diesen Worten dann auch parlamentarische Taten folgen“ sollten (Elste 1993, 174).

¹⁹⁸ Die Ergebnisse lagen jeweils zwischen 64 und 68 Stimmen.

Die SPD reiche „allen in diesem Parlament die Hand für eine konstruktive Zusammenarbeit zur Wahrung von Demokratie, sozialer Gerechtigkeit und sozialem Frieden in unserer Stadt“. Zudem weise die SPD innerhalb des parteipolitischen Spektrums in der Hamburger Bürgerschaft „die größte innere Bandbreite auf“ und komme im Regelfall dennoch auf einen „handlungsorientierten Nenner“, worin der Vorteil einer „wirklichen“ Volkspartei liege (ebd., 171 ff.).

„Treibende und beharrende Elemente fordern eine Regierungsmehrheit heraus, die gekennzeichnet ist durch Integrationskraft und die Kombination langgedienter Professionalität mit unvoreingenommener und engagierter Bürgersicht.“ (Günter Elste 1993, 172).

Die STATT-Partei war angetreten, um die politische Kultur in Hamburg zu erneuern und „neue Ideen zu entwickeln und zu verwirklichen sowie voneinander zu lernen“ (Wegner 1993, 181). Daher sprach sich die Partei gegen einen Fraktionszwang aus, da dies ein „Handeln unter Druck von außen“ bedeute, während Disziplin auf ein „Handeln aus innerer Überzeugung“ zurückzuführen sei. Fraktionsdisziplin sei als „politische Leistung“ durch „gesteigerte Entscheidungsfähigkeit und politische Zuverlässigkeit im Dienste am Gemeinwohl orientierter Bürgerverantwortung“ zu verstehen, während Fraktionszwang einem „Mandatsverrat“ entspreche. Ein Abgeordneter der STATT-Partei könne daher zwar mit Nein stimmen oder sich der Stimme enthalten. Allerdings werde die Partnerschaft mit der SPD nicht gebrochen und zu keinem „Fremdgehen“ mit CDU oder GAL kommen (ebd., 181). Die Ablehnung eines Fraktionszwangs wurde somit nicht im Gegensatz zu einer „partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ gesehen, die die Handlungsfähigkeit eines Senats ermögliche (Feist/Hoffmann 1994, 221). Da im Hamburger Stadtstaat ohnehin zu 90 bis 95 Prozent Kommunalpolitik betrieben wird, lässt sich der Minderheitsstatus des Ersten Bürgermeisters mit einem Oberbürgermeister vergleichen, der sich mit einer anders gelagerten Mehrheit im Stadtrat arrangieren muss (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 8).

Ole von Beust kritisierte die Entscheidung Markus Wegners, die STATT-Partei in eine Kooperation mit der SPD zu führen. Noch vor der Wahl habe dieser den Parteien eine Vertrauenskrise, sowie Machtarroganz vorgeworfen, um deren Machterhalt schließlich zu sichern. Von Beust hatte daher „das Gefühl, aus dem Rebellen von einst ist der typische Parteifunktionär von heute geworden.“ Es sei jener Populismus, der von Wegner kritisiert wurde und von ihm seither ebenso betrieben werde (Von Beust 1993, 165 f.). Die Regierungserklä-

rung Voscheraus bezeichnete er als „Routine fehlerfrei, rhetorisch wunderbar, keine sprachlichen Patzer, ruhig, staatsmännisch, ohne Inhalt.“ Er wolle allerdings in einer Koalitionsvereinbarung „keine schwammigen Formulierungen sehen, sondern einklagbare und überprüfbare Fakten“ (ebd., 166 f.). Es scheint hier, als habe Von Beust bewusst den Begriff der Koalitionsvereinbarung verwendet, um den Charakter einer „Quasi-Koalition“ zwischen SPD und STATT-Partei deutlich zu machen und der Terminologie der selbsternannten „Kooperationspartner“ nicht anheimzufallen.

Die politische Kultur und die Abläufe informeller Verhandlungen haben sich in der Zeit der Regierungskooperation zwischen SPD und STATT-Partei kaum verändert. Dies ist laut Henning Voscherau auf eine „Rollenspielautomatik“ zurückzuführen, die dazu führt, bestimmte Inhalte aus einem anderen „Lager“ abzulehnen, auch wenn diese im Prinzip richtig sind. Daher komme es darauf an, ob der Einfluss und das Machtinteresse, das Organisationsinteresse der beteiligten Parteien, eine vernünftige Einigung zulasse. (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 9 f.). Die informellen Verfahren seien nicht durch Veränderungen der Regierungsform geändert worden, sondern vielmehr durch einen neuen Stil der 68er-Generation, die sich für zahlreiche „informelle Vorabstimmungsgremien“ einsetzten. Dadurch, dass sich die SPD diesem Verfahren stellte, konnte sie den Mehrheitsverlust nach dem Bekunden Voscheraus sehr lange vermeiden (ebd., 11).¹⁹⁹

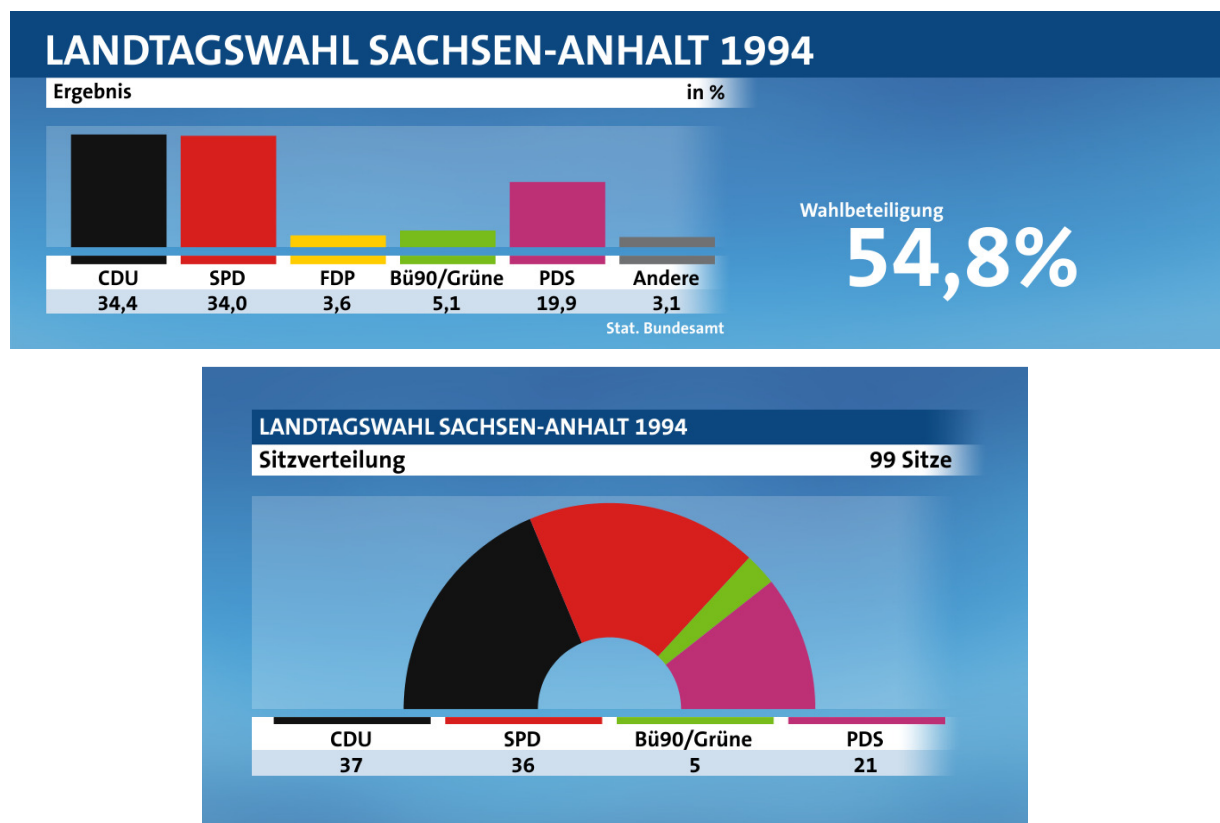
5.6. Sachsen-Anhalts Magdeburger Modell zwischen Konfrontation und heimlicher Kooperation

„Der Führungsanspruch ergibt sich immer für die Partei, die in der Lage ist, eine handlungsfähige Regierung zusammenzustellen.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident a.D. des Landes Sachsen-Anhalt, 1).

¹⁹⁹ In Hamburg bedeutete dies, dass eine Vorbesprechung von Landesvorsitzendem und Fraktionsvorsitzendem mit dem Ersten Bürgermeister zu Runden von mehr als 20 Teilnehmern ausgeweitet wurden, wo neben dem gesamten Senat Staatsräte, Büroleiter und Stellvertreter der Landes- und Fraktionsvorsitzenden von „rechter“ und „linker“ Seite hinzukamen (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 11).

Bei der Wahl blieb die SPD entgegen der Wechselstimmung im Land um 0,4 Prozentpunkte hinter der CDU zurück und musste eine „gefühlte Niederlage“ (Grunden 2009, 121) hinnehmen. Rüdiger Fikentscher leitete den Regierungsauftrag der SPD dennoch durch den Verlust von 25 Mandaten für die vorherigen Regierungsparteien ab, während die SPD neun Mandate hinzugewann (Fikentscher 1994, 57) (siehe zum Wahlergebnis und der Sitzverteilung im Parlament: Abbildung 10). Aus der Sicht der CDU widersprach es hingegen dem Geist der Verfassung, keine Verhandlungen mit der stärksten Fraktion zu führen, da Art. 65, 2 der Landesverfassung nach der Meinung eines Staatsrechtlers „das ernsthafte und aktive Bemühen um eine Mehrheitsregierung voraussetzt“ (Bergner 1994, 47). Die SPD sei zudem nicht nur ohne eigene Mehrheit im Parlament und in der Wählerschaft, sondern auch „ohne ein brauchbares Konzept für die Regierungsarbeit“ (ebd., 48).

Abbildung 10: Ergebnis der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt vom 26.06.1994



Quelle: Wahlarchiv 2013.

Im Wahlkampf hatte der Spitzenkandidat der SPD, Reinhard Höppner, lediglich davon gesprochen, dass eine Koalition mit der PDS „nicht in Betracht“ käme und er sich eine Tolerierung „nicht vorstellen“ könne, wobei er auch nach Bekanntwerden der ersten Hochrechnungen blieb (vgl. Plöhn 1996, 49 f.). Die PDS war nach dem Bekunden der SPD „sowohl koaliti-

tionsunfähig als auch koalitionsunwillig“ (Fikentscher 1999, 236). Auch wurde das „Magdeburger Modell“ – eine Tolerierung einer SPD-geführten Regierung durch die PDS – von einer Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt.²⁰⁰ Allerdings ist die Sprachregelung Höppners im Nachhinein auffallend relativierend, da eine Koalition mit der PDS für ihn zwar nicht in Betracht kam, er sich eine Tolerierung aber lediglich „nicht vorstellen“ konnte (Frankfurter Allgemeine Zeitung 1994b, 5 zitiert nach: Plöhn 1995, 227). In der Bundestagsrunde des ZDF am Wahlabend wurden Spekulationen des damaligen Bundesgeschäftsführers der SPD, Günter Verheugen, noch als Versuch gewertet, der CDU in Koalitionsverhandlungen weitgehende Zugeständnisse aufgrund alternativer Koalitionsmodelle abzufordern (Plöhn 1995, 227). Nach der Wahl preschte der damalige Niedersächsische Ministerpräsident Gerhard Schröder vor, der es als geboten ansah, die PDS regelrecht zur Regierungsverantwortung zu zwingen, damit sie vor den Wählern gestellt werden und die SPD nicht aus der Opposition heraus treiben könne. Dies solle durch die Übergabe eines wichtigen Ministeriums wie dem Sozial- oder Wohnungsressort verstärkt werden (Gerhard Schröder zitiert nach: Der Spiegel 27/1994, 25). Im Gegensatz dazu beschwor für die Bundes-SPD der damalige Kanzlerkandidat Rudolf Scharping, es werde „mit der PDS keine Gespräche, keine Vereinbarungen, keine Verhandlungen, gar nichts geben. Punkt. Schluß.“ (zitiert nach: Der Spiegel 27/1994, 25 f.). Aus der Sicht Reinhard Höppners war ein Neuanfang im Land allerdings nicht anders als mit einer Minderheitsregierung möglich. Eine Koalition mit der PDS sei in der damaligen Situation undenkbar gewesen, so dass nur eine Tolerierung infrage kam, was für viele schon ein Skandal gleichgekommen sei (Interview vom 4. April 2013 mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident a.D. des Landes Sachsen-Anhalt, 1).

Für die PDS war eine Koalition zwischen SPD und PDS aufgrund der „Abgrenzungsbestrebungen der SPD“ und der fehlenden Akzeptanz in der deutschen Öffentlichkeit ebenso undenkbar und in beiden Parteien nicht zu vermitteln (Hein 2001, 1). Die PDS zeigte sich mit ihrem Wahlslogan „Veränderung beginnt mit Opposition“ eher systemkritisch. Dies kann jedoch als Doppelstrategie gewertet werden, die ablehnende Haltung gegenüber der etablierten Politik auszudrücken und sich zugleich die Möglichkeit einer Duldung, ohne in die Regierung einzutreten, offenzuhalten. Im Verlauf der Sondierungen zwischen den Parteien wurde schließlich vermehrt die Möglichkeit einer rot-grünen Minderheitsregierung ins Gespräch gebracht, die aufgrund ihrer relativen Mehrheit lediglich darauf angewiesen wäre, dass PDS und CDU ein Vorhaben der Regierung nicht gemeinsam ablehnen (vgl. Plöhn 1996, 52). Ru-

²⁰⁰ In Westdeutschland waren nach einer Forsa-Umfrage 74 Prozent dagegen, während sich im Osten eine Ablehnung von 54 Prozent ergab (zitiert nach: Plöhn 1996, 63 f.).

dolph Scharping relativierte seine vorherige Ablehnung und stellte die relative Mehrheit von SPD und Grünen öffentlich als absolute Mehrheit dar, die ohne CDU oder PDS zustande kommen könne:

„Unter den Demokraten haben SPD und Grüne eine Mehrheit. Die CDU kann nur eine Mehrheit bekommen, wenn ihr die SPD dabei hilft. Bevor die SPD das tut, soll sie herausfinden, ob sie selbst eine Mehrheit findet“ (Rudolph Scharping, zitiert nach: *Der Spiegel* 27/1994, 27 f.).

Dem Parteivorsitzenden Oskar Lafontaine ging es darum, eine „Mehrheit für das linke Lager“ herbeizuführen und damit eine Alternative zur CDU zu bilden (Lafontaine 1995, 29). Diese Option entsprach auch der Stimmung an der SPD-Basis im Land, so dass der Westen begreifen müsse, dass „die Koalitionsarithmetik der alten Bonner Republik im Osten nicht funktioniert“ (Höppner 1994a, 30). Dieter Roth von der Forschungsgruppe Wahlen bestätigte den Eindruck, dass eine „Duldungs-Koalition“ die westdeutsche Bevölkerung kaum mehr aufregt und die „anderen Regeln“ des Ostens auf Akzeptanz gestoßen seien (zitiert nach: *Der Spiegel* 21/1998, 24). Der SPD schien aus ihrer Sicht eine Abwahl der CDU-geführten Regierung gelungen zu sein und lediglich eine alternative Mehrheit zu fehlen – eine Art Pattsituation, die die Wahl des Ministerpräsidenten der CDU als Wahlverlierer und politischem Hauptgegner keineswegs rechtfertigte (Plöhn 1995, 227 f.). Die rhetorische Abgrenzung zu einer Tolerierung durch die PDS wurde von der SPD weiter aufgeweicht, die nur noch versicherte, sich nicht von der PDS abhängig zu machen. Reinhard Höppner brachte gar eine Tolerierung durch CDU oder PDS ins Spiel, um offenbar die Bevölkerung langsam an den Gedanken einer Minderheitsregierung zu gewöhnen und sich nicht auf einen festen Tolerierungspartner zu beschränken (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 1994a). Während die PDS bereit war, „die Grundlinien der Koalitionspolitik mittragen zu wollen“, bestand für die CDU kein strategischer Anreiz, der Regierung zur Mehrheit zu verhelfen (Grunden 2011b, 14).

Die Bildung einer rot-grünen Minderheitsregierung war in doppelter Hinsicht umstritten, da zum einen die PDS in (passive) Regierungsverantwortung gebracht wurde und zum anderen eine neue Regierungsform ausprobiert wurde, für die es in der Bundesrepublik kaum funktionierende Beispiele gab. Den Koalitionären aus SPD und Grünen wurde zudem von der CDU-Seite vorgeworfen, „aus rücksichtslosem Machtwillen die Rehabilitierung von Kommunisten in Kauf“ zu nehmen (Grunden 2001b, 12). Reinhard Höppner konnte der Ablehnung

der Bundes-SPD, mit der PDS zusammenzuarbeiten, nur dadurch begegnen, dass er zwischen der Partei und einzelnen Abgeordneten unterschied:

„Rudolf Scharping wollte sich als Kanzlerkandidat der SPD von unserem Wahlergebnis in seinen Kreisen nicht stören lassen. Daher hatte er in Dresden den Beschluss herbeigeführt, dass es in den Ostverbänden der SPD keine Zusammenarbeit mit der PDS geben solle, wohlwissend, dass wir damals diese Minderheitsregierung gebildet hatten. Insofern war das für mich eine schwere Hypothek, aus der ich nur mit der Erklärung herausgekommen bin, dass wir nicht mit der Partei zusammenzuarbeiten, sondern nur mit der Fraktion und den Abgeordneten im Landtag.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident a.D. des Landes Sachsen-Anhalt, 4).

Ohnehin war eine Große Koalition aus demokratietheoretischen Gesichtspunkten umstritten. So argumentierten etwa Renzsch und Schieren, dass der PDS nicht die wichtige Rolle der einzigen Oppositionspartei zuteil werden dürfe und daher auf eine Große Koalition verzichtet werden sollte (vgl. Renzsch/Schieren 1997, 392). Es ist allerdings wenig überzeugend, einer Partei die Regierungsverantwortung und erhebliche Entscheidungsspielräume einräumen zu wollen, weil man sie für die Rolle einer starken Opposition für zu systemkritisch hält. Dass das persönliche Verhältnis zwischen Reinhard Höppner und Christoph Bergner als zerrüttet galt, war einer Gründe, woran die Bildung der Großen Koalition scheiterte (Grunden 2009, 125; Grunden 2011b, 16). Auch kam eine „israelische Lösung“, das Amt des Ministerpräsidenten im Laufe der Legislaturperiode zu tauschen, nicht ernsthaft in Betracht. Zumindest war über die Frage, wer in einer Großen Koalition den Ministerpräsidenten stellt, nicht gesprochen worden (Interview vom 4. April 2013 mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident a.D. des Landes Sachsen-Anhalt, 2).

Reinhard Höppner betonte, die Probleme und Sorgen der Menschen müssten die „Grundziele der Politik“ bestimmen. Daher gelte es, deren Probleme zu hören und daraus für die Politik zu lernen. Die Regierung müsse „in diesem Lande Kooperation organisieren“, wofür ein Zukunftsprogramm über Parteigrenzen hinweg notwendig sei und Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Kammern und Verbände einzubeziehen seien (Höppner 1994b, 34 f.). Innerhalb

des Parlaments wurde vom Ministerpräsidenten eine faire und sachliche „Zusammenarbeit mit allen Parlamentariern und allen Fraktionen“ angestrebt, bei dem keiner dem anderen „das ehrliche Bemühen absprechen [sollte], zum Wohle des Landes zu wirken“ (ebd., 46). Damit versuchte er als überparteilicher Schiedsrichter aufzutreten, der „die ausgestreckte Hand“ (ebd., 47) als Symbol der Regierungstätigkeit heranzog. Die SPD unterschied zwischen ihren Aussagen im Wahlkampf, nicht mit der PDS zusammenarbeiten zu wollen auf der einen, sowie Verhandlungen mit der Fraktion im Landtag zu führen auf der anderen Seite, da dies etwas anderes sei und Abgeordnete nur ihrem Gewissen verpflichtet seien (ebd., 30).

Im Hinblick auf die Verweigerungshaltung der CDU kritisierte Rüdiger Fikentscher, dass die Sozialdemokraten in der vorherigen Legislaturperiode ebenso Verantwortung in der Opposition übernommen und „alles uns Mögliche für das Wohl des Landes und seiner Bewohner“ getan hätten, was von der Regierung in den meisten Bereichen aber gar nicht gewünscht war. Der Grundsatz „Kooperation dort, wo es dem Aufbau des Landes dient, Konfrontation dort, wo die Regierung taktiert (...) oder das erkennbar Falsche tut“ werde von der CDU aufgehoben. Es sei aufgrund der parlamentarischen Mehrheit von CDU und PDS aber „nicht nur töricht, sondern auch unwürdig“, sich aus Prinzip einer Zusammenarbeit im Parlament zu verweigern, da dies – im Gegensatz zu einer Opposition einer Mehrheitsregierung – mit Folgen verbunden sei (Fikentscher 1994, 57 f.). Diesem Appell zur parlamentarischen Mitarbeit fügte er die Bereitschaft der Koalition hinzu, „sachdienliche Argumente und Vorschläge auch aus den Reihen der Opposition aufzunehmen, sie also in einem höheren Maße mitwirken zu lassen, als das bisher in diesem Landtag üblich war“ (ebd., 59).

Von der PDS-Fraktionsvorsitzenden Petra Sitte wurde die „aggressive Intoleranz gegenüber einem Regierungsprojekt“ moniert, dass die „Bonner Routine-Demokraten (...) immer nur als eine theoretische Möglichkeit eventuell wahrgenommen haben“ (Sitte 1994, 64). Das Besondere sei, „dass die Entscheidungen über Inhalte immer zugleich eine politische Dimension hinsichtlich der Stabilität und Regierbarkeit dieses Landes bekommen können (...).“ Die PDS sehe ihre Aufgabe darin, „Druck auf die Regierung auszuüben, um sie zu Änderungen zu zwingen (...), [sowie] dort, wo es notwendig scheint, unsere weitergehenden Vorstellungen [zu] artikulieren, um den Kompromiss in diesem Sinne herbeizuführen“ (ebd., 65). Die Kooperationsbereitschaft der PDS wurde auch von den Grünen gelobt, während Hans-Jochen Tschiche insbesondere in der Wirtschaftspolitik um die Zustimmung der CDU warb, da die PDS-Politiker in diesem Bereich „immer noch zu viel von Regulierungen und vom Staat erwarten“ und wechselnde Mehrheiten möglich seien (Tschiche 1994, 73).

Der CDU-Oppositionsführer Christoph Bergner ging mit seinem Nachfolger im Amt des Ministerpräsidenten hart ins Gericht. Dieser verbreite die Unwahrheit, wenn er von einem Wählerauftrag für sein „politisches Abenteuer“ ausgehe. Noch im Wahlkampf sei eine Tolerierung durch die PDS durch die Landes- und Bundes-SPD wiederholt ausgeschlossen worden, was erst in der Wahlnacht durch einen „unbegründeten Siegesrausch“ relativiert worden sei. Die SPD erhoffe sich von einem „erschwindelten Machtwechsel“ bessere Chancen für den bevorstehenden Bundestagswahlkampf (Bergner 1994, 47). Daher zeigte er wenig Verständnis dafür, dass die SPD die „Haltlosigkeit“ ihrer Lage erkenne und „in ihrer Not“ die CDU-Fraktion auffordere, bei der Mehrheitsbildung von Fall zu Fall behilflich zu sein. Die CDU sei nicht bereit, „in die politische Mithaftung für Ihr Minderheitsbündnis“ genommen zu werden, damit die Regierung „ungestörter mit der PDS kooperieren“ könne, „wo immer es Ihnen in den Kram passt“ (ebd., 49). Der neue Stil der Minderheitsregierung, „sachorientiert und ohne Fraktionszwang“ um die Zustimmung jedes einzelnen Abgeordneten zu werben, verschleierte die Kooperation mit der PDS, mit der man ebenso nicht als Partei, sondern mit deren Abgeordneten verhandle. Dies stehe zudem der rot-grünen Koalitionsvereinbarung entgegen, die eine Abstimmung beider Regierungsfractionen mit wechselnden Mehrheiten untersage. Die PDS dürfe nicht als Partei wie jede andere im Landtag gesehen werden, da sie in ihren Reihen „Mitglieder mit radikaler und extremistischer Gesinnung“ habe und „totalitäres Gedankengut“ im Programm pflege. Dass ihr die SPD „die unehrlichste Form der Regierungsbeteiligung: Macht ohne Verantwortung“ zugestehe, gefährde zudem den Wirtschaftsstandort Sachsen-Anhalt (ebd., 49 f.). Bei der strikten Ablehnung und harschen Kritik von Christoph Bergner muss berücksichtigt werden, dass es sich beim Magdeburger Modell um ein Versuchsprojekt im doppelten Sinne handelte: Nicht nur die Einbindung der PDS in die Regierungsverantwortung war aufgrund der nur wenige Jahre zurückliegenden Wiedervereinigung kaum in der Öffentlichkeit diskutiert worden. Auch eine Regierungsbeteiligung der Grünen wurde zuvor nur in wenigen Bundesländern erprobt und stand auf Bundesebene noch nicht auf der Tagesordnung. Dies macht verständlich, wieso die CDU als „starke und konstruktive Opposition (...) und unablässig und schonungslos die Gefahren offenlegen [wollte], die von dieser unnatürlichen Minderheitsregierung und ihrer PDS-Kooperation ausgehen.“ Eine Zusammenarbeit zwischen CDU und SPD bliebe zwar offen, aber nur wenn sich die SPD zu einer Großen Koalition in einer „Verantwortungsgemeinschaft für das Land“ bereit erkläre (ebd., 56).

5.6.1. Bildung der Minderheitsregierung – Einsetzung durch Enthaltung

Die Wahl des Ministerpräsidenten kam aufgrund der fehlenden Mehrheit der rot-grünen Koalition in den ersten beiden Wahlgängen nicht zustande.²⁰¹ Im dritten Wahlgang erhielt der SPD-Kandidat Reinhard Höppner 48 Stimmen, bei 37 Stimmen für den amtierenden Ministerpräsidenten der CDU, Christoph Bergner und 10 Enthaltungen. Die gesetzliche Mitgliederzahl des Landtages lag bei 99 Stimmen, so dass eine absolute Mehrheit in dieser Hinsicht verfehlt wurde. Allerdings wurde nicht nur die nach Art. 65 Abs. 2 SAV im dritten Wahlgang erforderliche „Mehrheit der abgegebenen Stimmen“ („relative Mehrheit“) erreicht, sondern auch eine absolute Mehrheit gegenüber den Nein-Stimmen und den Enthaltungen. Diese zählen nach „herrschender Meinung“ nicht als abgegebene Stimmen (vgl. Plöhn 1996, 58). Insofern hätte es zur Wahl des Regierungschefs auch ausgereicht, dass die Zahl der Ja-Stimmen diejenige der Nein-Stimmen übersteigt, da Abgeordnete, die sich enthalten wollen, nicht „gezwungen sein [dürfen], auf ihr Stimmrecht zu verzichten“, was ihrem verfassungsrechtlichen Status zuwider laufen würde (Scholz/Schneider 1994).²⁰² Helmut Rittstieg hatte hingegen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 4. Juli 1994 argumentiert, dass Enthaltungen als abgegebene Stimmen zu werten seien, da Abgeordnete der Abstimmung alternativ hätte fernbleiben können (zitiert nach Plöhn 1995, 229). Die genaue „Punktlandung“ des Ergebnisses, sei nach Plöhn dem „diszipliniert-differenzierte(n) Verhalten der PDS-Abgeordneten“ zuzuschreiben (ebd., 229 f.), was auch vom damaligen Ministerpräsidenten Reinhard Höppner bestätigt wurde:

„Das war überhaupt kein Zufall. Die PDS hatte sich das ganz genau überlegt. (...) Die hatten genau ausgezählt und verabredet, wer wie abstimmt, damit genau diese Zahl erreicht wird. Das war geradezu der Beweis dafür, dass auch die PDS diese Regierung wollte und zu einer Tolerierung bereit war. (...) Aber die Androhung der CDU, Verfassungsklage einzureichen, hätte

²⁰¹ Im ersten Wahlgang erhielt Höppner 40 Stimmen, Bergner 38 Stimmen bei 17 Enthaltungen. Im zweiten Wahlgang entfielen auf Höppner 45 Stimmen, auf Bergner 37 Stimmen bei 13 Enthaltungen (Plöhn 1995, 229).

²⁰² Im Gegensatz zu Art. 63 Abs. 4 Satz 1 GG, wo derjenige gewählt ist, „der die meisten Stimmen erhält“, schreibt Art. 65 Abs. 2 LV-SA im dritten Wahlgang eine „Mehrheit der abgegebenen Stimmen“ für die Wahl des Ministerpräsidenten vor. Daher geht etwa Andreas Reich davon aus, dass Stimmenthaltungen wie Neinstimmen zu werten sind, was allerdings nicht der herrschenden Meinung entspricht (Reich 1994, 241 zitiert nach: Plöhn 1996, 57).

wahrscheinlich dazu geführt, dass es zunächst keinen Regierungswechsel gegeben hätte. (...) Wir wollten da keine Verzögerung mehr. Das hat die PDS deutlich gesehen und dafür gesorgt, dass alle Klarheit auch schon bei diesem Ergebnis da war. (Interview vom 4. April 2013 mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident a.D. des Landes Sachsen-Anhalt, 5).

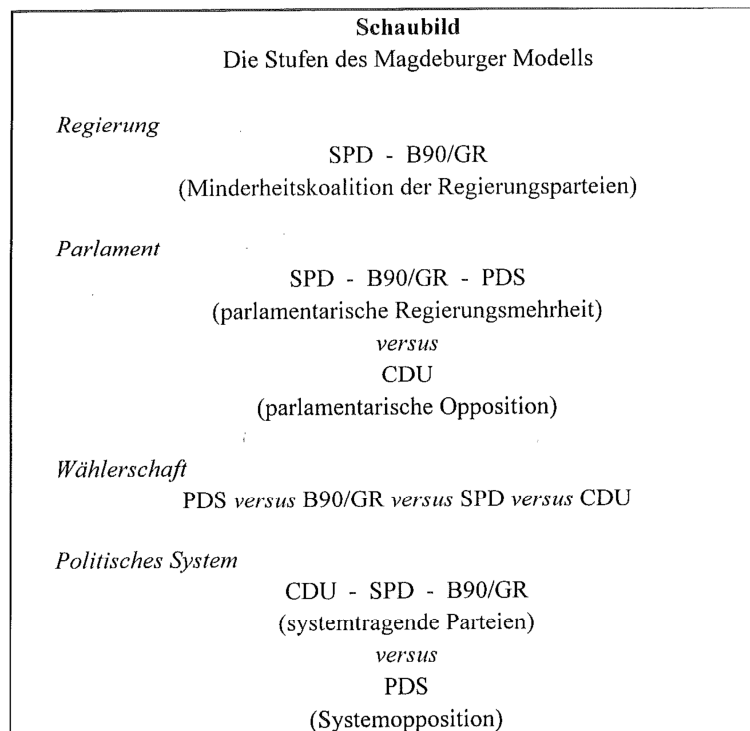
Aufgrund der geheimen Wahl lässt sich das Verhalten der einzelnen Abgeordneten nachträglich allerdings nicht nachweisen, weshalb Rückschlüsse nach einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichts nur „als Indizien bis hin zu einem ‚Beweis des ersten Anscheins‘“ möglich sind, „wenn und soweit dem Abgeordneten bestimmte Äußerungen oder Erklärungen zugerechnet werden können oder weil sich der Abgeordnete wegen seiner ‚Einbindung in seine Fraktion‘ deren Willensbildung zurechnen lassen muß.“ (LVG 1/96, 137). Die PDS-Fraktion hatte ihren Mitgliedern bei der Wahl eine Entscheidungsfreiheit eingeräumt (LVG 1/96, 28). Da die Abgeordneten nur ihrem Gewissen unterworfen sind, kann selbst die Zustimmung mehrerer Abgeordneter zu einer Regierung nicht als Fraktionsverhalten gewertet werden (LVG 1/96, 138). Ohnehin bedarf es nach dem Wortlaut der Landesverfassung lediglich des Vertrauens der Abgeordneten als Einzelperson und nicht einer Fraktion (LVG 1/96, 110). Die PDS hatte ihr Stimmenverhalten im Verlauf der Legislaturperiode äußerst uneinheitlich gehalten – offenbar um einer konstruktiven Rolle ebenso wie der „zum Teil auf generelle Systemopposition ausgerichteten Basis und Wählerschaft“ gerecht zu werden (Kropp 1997, 385). Daher ging die Strategie der SPD, „eine für die Landespolitik entscheidende Trennlinie zwischen der PDS als Partei und den demokratisch legitimierten PDS-Abgeordneten auszumachen“ (Plöhn 1996, 66) letztlich auf.

5.6.2. Prozedurale Vereinbarungen und Abfolge der Entscheidungsprozesse

Die Koalitionsverhandlungen von SPD und Grünen wurden zunächst abgeschlossen und erst im Anschluss der PDS „zur Kenntnis gebracht“ (Grunden 2009, 123). Diese war dem Koalitionsvertrag durch „einseitige Erklärung“ beigetreten (Interview vom 4. April 2013 mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident a.D. des Landes Sachsen-Anhalt, 3). Im Koalitionsvertrag wurde der Wille der Wähler für einen politischen Wechsel betont, weshalb sich beide Parteien

verpflichtet fühlen, „diesen Auftrag [...] in praktische Politik umzusetzen“ (Vertrag 1994, 7). Die Koalitionspartner verpflichteten sich, „die Vereinbarung in Regierungshandeln umzusetzen und für parlamentarische Mehrheiten zur Durchsetzung zu werben.“ (ebd., 88). Danach galt es, zunächst innerhalb der Koalition eine gemeinsame Haltung zu entwickeln und erst im Anschluss die Zustimmungsbereitschaft der PDS zu erfragen und ggf. „Kompromisse einzel-fallbezogen und sachorientiert“ auszuhandeln (Thomas 2003b, 798). Die Abgeordneten sollten hierfür „frühzeitig und umfassend“ in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden, um „für die Demokratie insgesamt schädliche politische Polarisierungen“ zu vermeiden (Vertrag 1994, 8). Zudem vereinbarten SPD und PDS, im Plenum und den Ausschüssen nicht unterschiedlich abzustimmen, ohne dass die freie Gewissensentscheidung der Abgeordneten davon berührt werde (ebd., 88). Eine solche Regelung entspricht ebenso wie die Etablierung der späteren „Fünf-plus-Fünf-Gespräche“, die Koalitionsausschüssen gleichen, gängigen Koalitionsvereinbarungen. Einer der wesentlichen Unterschiede zu einer formalen Koalition blieb dennoch, dass die PDS keine Minister ins Kabinett entsandte (Grunden 2011b, 17).

Auf der inhaltlichen Ebene wurden im Koalitionsvertrag nur wenige konkrete Maßnahmen festgehalten, was dadurch zu erklären ist, dass zu weitgehende Vorfestlegungen den Verhandlungsspielraum der Regierung eingeschränkt und etwaige Abstimmungsniederlagen sichtbar gemacht hätte. Daher galt deren Unverbindlichkeit auch als „Instrument der Erwartungssteuerung“ (Grunden 2009, 130). Es galt für jeden Entscheidungsprozess eine Zustimmung der Arbeitskreise der Fraktionen, der betreffenden Ministerien, des Koalitionspartners und einer Mehrheit des Landtags zu erreichen, was „eine gewisse Spannung und Unsicherheit“ mit sich brachte und Beschlüsse der Regierung zunächst nur den Charakter von „Diskussionsvorschlägen“ hatten (Fikentscher 1999, 239 f.). Dafür entstand ein „kompliziertes Netz von Kontakten, Gesprächen, Entscheidungsvorbereitungen und Abstimmungen“, bei dem die Parlamentarischen Geschäftsführer von SPD und PDS zahlreiche Details miteinander abstimmten und die „Scharnierfunktion“ der Grünen eine immer geringere Rolle spielte (ebd., 240). Es hatte sich entgegen des Koalitionsvertrages eine „Verhandlungsroutine“ ergeben, wonach zunächst Gespräche zwischen SPD- und PDS-Fraktion stattfanden und der Fraktionsvorsitzende der Grünen-Fraktion, Hans-Jochen Tschiche letztlich durch eine „Pendeldiplomatie“ vermittelte (Thomas 2003b, 800) (siehe Abbildung 11).

Abbildung 11: Die Stufen des Magdeburger Modells

Quelle: Plöhn 1997.

Die Tolerierungsverhandlungen der Parlamentarischen Geschäftsführer brachten zahlreiche inhaltliche Entscheidungen hervor bzw. prägten dieselben der Fraktionen erheblich mit, auch wenn deren eigentliche Aufgabe in der Organisation der Entscheidungsprozesse der Fraktionen und des Parlaments liegen sollte (Thomas 2003b, 802). SPD und PDS fiel dabei die „entscheidende haushaltspolitische Gestaltungsmacht“ zu, die sich im Bereich der sozialen Gerechtigkeit gleichermaßen profilieren wollten. Dadurch wurden die durch die Ausweitung von sozialpolitischen Maßnahmen entstandenen Defizite schlicht durch eine Erhöhung der Neuverschuldung ausgeglichen, die im Vergleich der ostdeutschen Bundesländer überproportional stieg (Grunden 2009, 132). Die PDS verweigerte jegliche Konsolidierungsbemühungen der Regierung, die mangels Alternativen auf deren Forderungen einging (vgl. Grunden 2011b, 18). Nicht zuletzt deshalb hatte die Koalition Schwierigkeiten, einen geeigneten Wirtschaftsminister zu finden. Bereits nach 100 Tagen im Amt trat Jürgen Gramke aus Protest zurück, um gegen ein Zusammenwirken mit der PDS zu protestieren. Reinhard Höppner gibt hingegen an, der Minister sei lediglich seiner Entlassung zuvor gekommen (Der Spiegel 48/1994). Im Hinblick auf das Regierungshandwerk war das „Kooperationsmuster zwischen Sozialdemokraten und Sozialisten (...) einer herkömmlichen Koalition zum Verwechseln ähnlich“ (Grunden 2009, 132). Von der PDS wurde allerdings kritisiert, dass viele Gesetze von der Regierung nur mangelhaft oder zögerlich umgesetzt wurden (Thomas 2003b, 801).

In den Ausschüssen verfügten SPD und Grüne über keine relative Mehrheit, die durch ein anderes Zählverfahren oder eine Vergrößerung der Ausschüsse hätte erreicht werden können. Indem die PDS eine solche Veränderung ablehnte, sicherte sie sich ihren Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess als „Aktivpart in der Konstellation“ (Hein 2001, 2) und konnte sich zumindest in den Ausschüssen nicht enthalten, um der Regierung zur Mehrheit zu verhelfen. Die vorteilhafte Lage der PDS als einziger „Mehrheitsbeschaffer“ brachte ihr erhebliche Möglichkeiten der Aushandlung von Zugeständnissen ein (Busch 1997, 1350). Die CDU verfolgte hingegen eine „strikt kompetitiv akzentuierte Oppositionsstrategie“ (Plöhn 1997, 558). Allerdings wurde ihre Verweigerungshaltung zunehmend als Blockade ausgelegt und führte zu einer flexibleren Oppositionsstrategie (Schieren 1999, 57 f.):

„Als die CDU merkte, dass die Regierung hält, bestand die Taktik darin, die SPD zu spalten, um die Regierung gewissermaßen zu stürzen. All deren Angebote betrafen Streitthemen, die die SPD in ihren eigenen Reihen hatte und waren daher nicht wirklich loyal gemeint (Interview vom 4. April 2013 mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident a.D. des Landes Sachsen-Anhalt, 7).

Die CDU gab nach 20 Monaten ihre „Fundamentalopposition“ auf und stimmte einzelnen Vorhaben der rot-grünen Regierung zu (Grunden 2009, 124). Somit änderte sie ihre zunächst konsequent kompetitive Haltung als „Fundamentalopposition“ oder „offensive Opposition“ zum Ende des Jahres 1995 in eine grundsätzliche Bereitschaft zur Kooperation, da sie offenbar „eine Ausgrenzung aus der politischen Mitverantwortung sowie eine Isolierung und Perpetuierung in der Oppositionsrolle befürchtete“. Als wichtigste Beispiele für diese Haltungsänderung gilt das mit den Stimmen der CDU beschlossene Kommunalabgabengesetz, das gegen die PDS zustande kam, sowie Gesetze im Bereich der inneren Sicherheit (Busch 1997, 1350; Grunden 2011b, 14). Auch war es der Opposition kaum möglich, das im Koalitionsvertrag vorgesehene Eigenkapitalförderungsprogramm für klein- und mittelständische Unternehmen in Höhe von 200 Mio. DM abzulehnen (Vertrag 1994, 19). Von Seiten des Ministerpräsidenten Höppner wurde gelobt, dass im Landtag sehr viel offener diskutiert würde, „als dies in anderen Ländern üblich sei. Dies täte der Demokratie überall gut“ (Berliner Zeitung 1997 zitiert nach: Thomas 2003b, 798). Sven Thomas führt für die ersten sieben Parlaments-sitzungen 1994 auf, dass sich die Erwartung der Regierung nach wechselnden Mehrheiten

erfüllt habe, da von zwölf Anträgen der PDS neun angenommen und drei abgelehnt wurden, während zehn Anträge der CDU angenommen und acht abgelehnt wurden (Thomas 2003b, 799). Die Anträge von SPD und Grünen fanden in zehn Fällen eine Mehrheit, drei wurden hingegen abgelehnt. Die PDS-Fraktion hatte häufig – insgesamt oder in Teilen – zusammen mit der CDU-Fraktion – gegen die Koalition gestimmt (LVG 1/96, 299). Eine zweifelsfreie Zuordnung ist aufgrund des teilweise uneinheitlichen Stimmverhaltens der PDS-Fraktion nicht möglich, da keine namentlichen Abstimmungen durchgeführt oder die Abstimmungsergebnisse nicht einzelnen Namen zugeordnet wurden (Thomas 2003b, 799 f.).

5.6.3. Die Rolle der PDS zwischen heimlicher Regierungspartei und kooperativer Opposition

„Die Abgeordneten der PDS waren zu konstruktiver Kritik an den Vorlagen der Regierung genötigt. Normalerweise zerreißt eine Opposition die Vorschläge der Regierung, die diese wiederum verteidigt. Die Reden kann man schon vorher schreiben. Das war bei uns nicht der Fall, so dass Politik damit auch transparenter wurde. Es wurden Argumente ausgetauscht, die man noch mal zu einem Kompromiss führen musste. Das war ein Element, das Politik gut getan hat.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident a.D. des Landes Sachsen-Anhalt, 8).

Da in Art. 48 SAV „Regierungs-“ und „Oppositionsfraktionen“ blockartig gegenübergestellt werden, stellt sich die Frage, inwieweit eine Oppositionspartei ihrer Rolle gerecht werden und eine Minderheitsregierung gleichzeitig dulden kann. Jürgen Plöhn unterstellte den beteiligten Parteien eine „Parlamentskoalition“ der rot-grünen Regierung mit der PDS, „die mehr als anderthalb Jahre lang (...) als geschlossene Gesetzgebungsmehrheit aufgetreten ist“ (Plöhn 1996, 82). Allerdings machten die Koalitionäre deutlich, dass es zu keinerlei generellen Absprachen und Vereinbarungen mit der PDS gekommen sei, sondern lediglich zu Beratungen für „einzelne Gegenstände“ (Semkat 1997). Dies wurde von der CDU-Opposition, aber auch den Me-

dien und einzelnen Wissenschaftlern durchaus kritisch begleitet.²⁰³ Die CDU sah es als erwiesen an, dass die PDS „als verlässlicher Partner an die Seite von SPD und Bündnisgrünen getreten sei“ und damit ihren Oppositionsstatus verwirkt habe, da nach Art. 48 Abs. 1 der Landesverfassung „Fraktionen und die Mitglieder des Landtages, die die Landesregierung nicht stützen“ die parlamentarische Opposition bilden. Damit müsse auch die der PDS nach Art. 48 Abs. 2 gewährte Ausstattung „zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben“ entfallen, die gemäß § 3 Abs. 1 des Fraktionsgesetzes jeder Fraktion zusteht, „die nicht die Regierung trägt (Oppositionszuschlag).“ Die Vorhaltung bezog sich insbesondere darauf, dass die PDS-Fraktion in Entscheidungsprozesse einbezogen sei, bevor diese im Kabinett oder im Koalitionsausschuss entschieden würden. Zudem sorgten die „Quasi-Koalitionsgespräche“ („5+5-Gespräche“) dafür, die Handlungsfähigkeit der Minderheitsregierung dauerhaft zu sichern (LVG 1/96, 19). Dies wurde von Sven Thomas nicht mehr als lockere Zusammenkunft über „zentrale politische Projekte“ gesehen, sondern kam danach einer „Vernetzung legislativer, exekutiver und parteipolitischer Entscheidungsprozesse“ gleich, so dass ein „gouvernementales Verhandlungssystem“ entstand (Thomas 2003b, 806).

Die Landesregierung argumentierte hingegen, dass „sich Oppositionsparteien im Parlament gerade auch den Eintritt in eine spätere Koalition offenhalten“ und deshalb nicht der „Sturz der Regierung um jeden Preis, sondern (...) die ganze Bandbreite oppositioneller Machtstrategien, die sich unter dem Sammelbegriffen „Kontrolle“, „Kritik“ und „Alternativbildung“ zusammenfassen ließe“, tolerabel sei. Zudem habe die PDS-Fraktion keinen Zugang zur Ministerialbürokratie und sei „nicht in die interne Zusammenarbeit zwischen Regierungsfaktionen und Regierung“ einbezogen (LVG 1/96, 23). Überdies kann eine sachliche Ausrichtung der Opposition bei einer gründlichen Abwägung im Ergebnis zu einer Zustimmung zu Initiativen der Regierung führen – insbesondere wenn die betreffenden Parteien ideologisch beieinander liegen (vgl. Caspar in: Caspar et al. 2006, 143).

Eine entsprechende Klage der CDU-Fraktion gegen die Entscheidung des CDU-Landtagspräsidenten wurde vom Landesverfassungsgericht letztlich abgelehnt (Busch 1997, 1350). Das Landesverfassungsgericht hatte die Klage der CDU, die den Oppositionsstatus der PDS aufheben lassen wollte, als unbegründet zurückgewiesen. Beim politischen Begriff des „Stützens“ liege zwar eine Gleichsetzung mit „halten“ oder „unterstützen“ nahe (LVG 1/96, 69). Allerdings verwende die Landesverfassung eindeutig den „eine dienende, helfende Hal-

²⁰³ In der „Welt“ erschien etwa ein Artikel von Ute Semakt (1997) mit dem Titel „Höppners Stütze entlarven“, wo die Kooperation zwischen den Parlamentsfraktionen beinahe als Verbrechen dargestellt wurde. Winfrid Stefani (1998, 190) sah die CDU-Fraktion bei der Regierungsbildung ausgegrenzt, wodurch die PDS bei der Ablehnung einer Gesetzentwürfs der Regierung in eine „bedeutsame Position“ gelangte.

tung kennzeichnenden Hilfsbegriff („stützen“), anstatt „eines auf eine Teilhabe (an politischer Macht) deutenden („beteiligt““ (LVG 1/96, 125). Der Begriff des „Tolerierens“ im Fraktionsgesetz gehe zwar darüber hinaus (LVG 1/96, 71). Der Gesetzgeber hatte diesen nach Ansicht des Landesverfassungsgerichts danach fälschlicherweise für synonym gehalten (vgl. LVG 1/96, 63). Eine Stützung nach Art. 48 Abs. 1 Verf.SA liege erst vor, wenn eine Fraktion den Beitritt zu einer bestehenden Koalition erkläre oder „die Zusammensetzung der Regierung und deren Politik ‚mittragen‘“ wolle (LVG 196, 146). Ein grundsätzlich abgestimmtes Politikprogramm liege im Falle der Minderheitsregierung aber ebenso wenig vor wie eine „von vornherein getätigte Zusage der PDS bei der Unterstützung von Gesetzentwürfen“ (Busch 1997, 1350). Darüber hinaus stelle die Kategorie des aus dem Stützen hervorgehende „Vertrauen geben“ eine „wechselseitige Relation“ dar, so dass eine „Unterstützung“ durch eine Oppositionsfraktion im Umkehrschluss auch eine bekennende „Abstützung“ durch eine Regierung erfordere, die „den Vertrauensbeweis entgegennimmt, um davon künftig Gebrauch zu machen“ (Plöhn 1997, 564; Kropp 1997, 386).

„Soweit der verfassungsrechtliche Status einer Gesamtfraktion in Frage steht, kommt es vielmehr entscheidend auf das Verhalten der Gesamtheit an, in Zweifelsfällen konkret auf dasjenige der Mehrheit und der von dieser bestimmten Führung der betreffenden Gruppierung. Dabei ist der gesamte Bereich ihrer politischen Betätigung – also innerhalb wie außerhalb des Parlaments – heranzuziehen.“ (Jürgen Plöhn 1995, 95).

Der wichtigste Punkt bezieht sich allerdings auf die Freiheit der Abgeordneten, Gesetzentwürfen der (Regierungs)-Fraktionen zuzustimmen, da „die Entscheidung über die Sachfrage, nicht über die Regierung“ getroffen wird (LVG 1/96, 182). Für die Zugehörigkeit zum Regierungslager sei wenigstens eine „koalitionsähnliche Absprache“ erforderlich, die eine „Vertrauensgewährung für personellen Bestand und Sachprogramm der Regierung“ voraussetzt, was beides hätte eindeutig belegt werden müssen (Busch 1997, 1350; LVG 1/96, 224). Dass sich eine Regierung durch eine häufig zustimmende Opposition als „verursachtes Ergebnis“ im Amt hält, reichte nach Auffassung des Gerichtes nicht aus (LVG 1/96, 169). Dabei ist die Abstimmung über einen Gesetzesvorschlag „kein jeweils neuer ‚Vertrauensbeweis‘“ für die Regierung, sondern die konkrete Regelung eines Politikgegenstandes (LVG 1/96, 182; Kropp

1997, 386). Eine von Schuett-Wetschky (1987) beschriebene „lockere Parlamentskoalition“ in Ergänzung zur Koalition der Regierungsparteien, könne im konkreten Fall nicht nachgewiesen werden. Zwar verfolgten PDS und CDU unterschiedliche Kooperationsstrategien („kooperativ“ vs. „konfrontativ“) (vgl. LVG 1/96, 273). Es ließ sich aber keine Feststellung treffen, „dass das Verhalten der PDS-Fraktion im Landtag auf einer „koalitionsähnlichen Abrede“ beruhte, die die Grenze vom „Tolerieren“ zum „Stützen“ überschritten hat.“ (LVG 1/96, 317). Es habe sich vielmehr um eine „sachpolitisch und keine koalitionspolitisch motivierte Zusammenarbeit zwischen den Regierungsfractionen und der PDS – als Opposition und Tolerierungspartner“ gehandelt (Thomas 2003b, 799).²⁰⁴ Zudem brachte die PDS-Fraktion zahlreiche eigene Gesetzesanträge ein, nahm ihre Kontrollrechte gegenüber der Regierung wahr und konnte im Gesetzgebungsverfahren und bei der Verabschiedung einzelner Landeshaushalte teils erhebliche Veränderungen erreichen (vgl. Spiegel 1999). Daher bestand in Sachsen-Anhalt ein Verhandlungssystem zwischen rot-grüner Minderheitsregierung und PDS-Opposition, die sich durch ihr kooperatives Verhalten in Sachfragen und einer konsequenten Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollrechte der gesamten Bandbreite oppositioneller Strategien bediente.

5.7. Runde zwei in Sachsen-Anhalt: Formalisierung des Duldungsmodells und der Abbau konfrontativer Hürden

Zum Ende der zweiten Legislaturperiode schloss Reinhard Höppner eine Koalition mit der CDU ebenso aus wie eine gemeinsame Regierung mit der PDS (vgl. Schieren 1999, 60). Die Vorsitzende der PDS-Fraktion, Petra Sitte, machte lediglich klar, der Regierung „kein Dauer-Abo“ für eine Tolerierung einzuräumen, ohne jedoch eine Weiterführung an konkrete Bedingungen zu knüpfen (Fehrle 1998). Die PDS war in dem Dilemma, die Regierung nicht übermäßig kritisieren zu können, da sie eine Vielzahl ihrer Gesetze mitgetragen hatte. Eine Betonung der eigenen Erfolge hätte hingegen die gewünschte „Distanz zur Regierung und zum politischen System“ gefährdet. Daher setzte sie auf eine selbstbewusste Kampagne, eine Regierung künftig nur noch mit einem Tolerierungsvertrag unterstützen zu wollen (vgl. Schieren

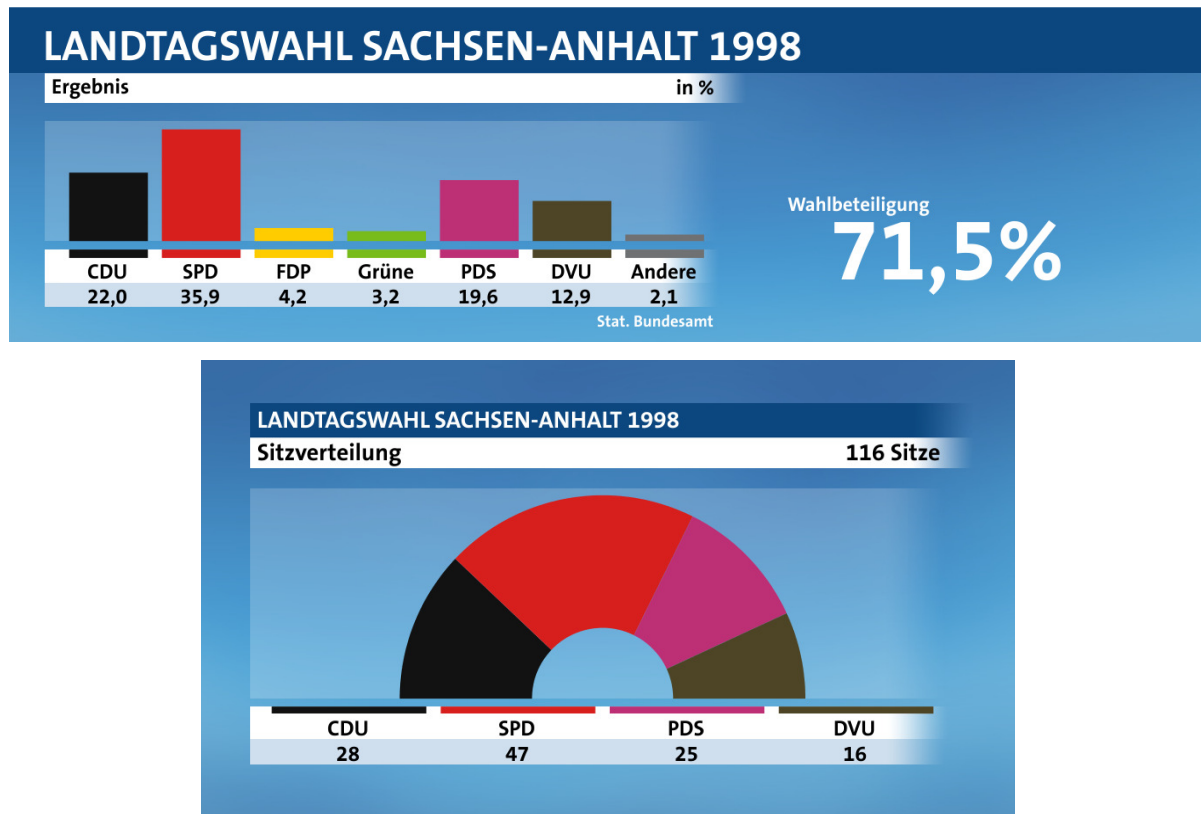
²⁰⁴ Von Jürgen Plöhn wird die Urteilsbegründung kritisiert, unter anderem weil die Richter den verantwortungsethischen Grundsatz Webers, für die absehbaren Folgen seines Handelns aufzukommen, ignorierten. Auch werde der Vorschlag Steffanis, eine Fraktion gleichzeitig zur Regierungsmehrheit wie zur Opposition zählen zu können, ignoriert (1997, 570).

1999, 61).²⁰⁵ Dieser Forderung versuchte sie auch Nachdruck zu verleihen, indem sie die Regierung mit einer „Verweigerungshaltung“ bei einzelnen Gesetzen und der Verabschiedung des Haushalts unter Druck setzte (Grunden 1999, 133). Die Regierung konnte allerdings alle Haushalte ohne Verzögerung verabschieden und stellte ausschließlich Einzelhaushalte auf. Erst die Mehrheitsregierung im Jahre 2005 griff erstmalig in der Landesgeschichte auf das Instrument eines Doppelhaushalts zurück (Finanzministerium Sachsen-Anhalt 2013).

Die Erwartung einer formellen Regierungsbeteiligung wurde durch ein gemeinsames Arbeitspapier von SPD- und PDS-Fraktion zurückgewiesen, in dem gemeinsame Grundlinien für eine künftige Regierungspolitik festgehalten wurden (Grunden 1999, 133). Durch die Fortsetzung der Tolerierungsbereitschaft vollzog sich innerhalb der PDS ein Wandel von der Protestpartei in die Mitte der Gesellschaft und nahm einen „zögernden und langsamen Abschied von der Opposition“ vor, der kaum mehr umzukehren war (Fehrle 1998). Die damalige Landesvorsitzende der PDS, Rosemarie Hein, äußerte sich sogar zufrieden, für eine Regierungsbeteiligung noch Zeit zu haben, was die Ambivalenz der Partei „zwischen notwendiger Kompromissfähigkeit in der tagesaktuellen Politik und der emotionalen Verwurzeltheit in (...) den Idealen und Ideologien des Sozialismus“ aufzeigte (Fehrle 1998). Dazu gehörte auch die Bekundung Heins, über eine Regierungsbeteiligung nachzudenken, „wenn wir schon die Dresche kriegen“ (zitiert nach Fehrle 1998). Die Alternative einer Großen Koalition wurde von allen Seiten in Zweifel gezogen, da die Funktionen der Regierungskontrolle und -alternative einzig in der Hand von PDS und DVU gewesen wäre, an deren „Verfassungsloyalität mehr oder minder große Zweifel bestehen“ (Schieren 1999, 71) (siehe zum Wahlergebnis und der Sitzverteilung im Parlament: Abbildung 12).

²⁰⁵ Von dieser Forderung sah sie erst wieder ab, nachdem die Regierung die Ausstattung der Kommunen verbesserte und ihr damit inhaltlich entgegen kam (vgl. Berliner Zeitung 1998 zitiert nach: Thomas 2003b, 803).

Abbildung 12: Ergebnis der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt vom 26.04.1998



Quelle: Wahlarchiv 2013.

Nach der formellen Wiederwahl Reinhard Höppners im Parlament befasste sich die Regierungserklärung zu Beginn der dritten Legislaturperiode vorrangig mit inhaltlichen Schwerpunkten, ohne auf den Charakter der Minderheitsregierung und die Mehrheitsbildung im Parlament einzugehen. Lediglich am Ende seiner Rede appellierte Reinhard Höppner an all diejenigen zusammenzuarbeiten, „die unser Land auf demokratische Weise mitgestalten wollen.“ Es seien alle herausgefordert, „unsere freiheitliche Demokratie zu gestalten und ihre Chance zu nutzen (...), [um] gemeinsam Perspektiven für unser Land zu entdecken und (...) zu verwirklichen“ (Höppner 1998, 26 f.). Im Verlauf der Aussprache erhob der SPD-Fraktionsvorsitzende Rüdiger Fikentscher das Wort, der den einfachen Grundsatz, „in diesem Land so viel wie möglich sozialdemokratische Politik durchzusetzen“ kundtat. Eine Große Koalition sei in den Sondierungsgesprächen zwischen beiden Parteien sowohl von Strömungen innerhalb der Landes-SPD, wie der Bundes-CDU gescheitert, da von dieser eine Große Koalition im Bundestagswahlkampf als „störend“ empfunden worden sei (Fikentscher 1998, 45 f.).

Die Vorsitzende der PDS-Fraktion, Petra Sitte, führte den von ihr angestrebten Zweiklang aus, „ein konstruktives Verhältnis und Zusammenarbeit bei gleichzeitiger Betonung und Realisierung der eigenen Position“ im Sinne von „Dialog und Auseinandersetzung“ herzustellen.

Dies sei „langfristig wichtiger als kurzfristige taktische Vorteile, die bei einer reinen Ablehnung oder bei Entlarvungskampagnen liegen könnten“ (Sitte 1998, 36), was auch als Seitenhieb auf die ablehnende Haltung der CDU verstanden werden kann. Die SPD zeigte sich erfreut, „dass unter den hier herrschenden Bedingungen eine stabile, ordentlich arbeitende Regierung auch in einer ungewöhnlichen Konstellation möglich ist und keine Besonderheit mehr darstellt“. Die Stabilisierung der PDS könne sogar als Wählerwille interpretiert werden, die vorherige Konstellation fortzusetzen, da die von der SPD propagierten „klaren Verhältnisse“ noch nicht erreicht seien und somit „der Landtag ein Spiegelbild der tatsächlichen gesellschaftlichen Verhältnisse“ sei (Fikentscher 1998, 46). Der Appell zur Zusammenarbeit kam diesmal vonseiten der SPD-Fraktion und nicht wie zuvor vom Ministerpräsidenten, dem somit eine Abstinenz aus der parteipolitischen Auseinandersetzung und dem öffentlichen Ringen um Mehrheiten erspart werden konnte. Dafür forderte Rüdiger Fikentscher „die anderen Fraktionen auf, ihre Vorbehalte gegenüber der Landesregierung von Fall zu Fall zurückzustellen und mitzuwirken, sobald dadurch gute Ergebnisse für das Land erreicht werden können“. Dabei würde „Pragmatismus und Kompromissbereitschaft als Grundlage demokratischer Meinungs- und Entscheidungsfindung“ gelten, da alle gemeinsam an den Ergebnissen der Landtagsarbeit gemessen würden. Die Regierung sei zudem „jederzeit und vorbehaltlos bereit, sinnvollen und ausführbaren parlamentarischen Aktivitäten aus den Reihen der CDU und der PDS zuzustimmen.“ Gemeinsame „Fundamentalthaltungen“ würden sich hingegen nicht auszahlen (ebd., 53).

Die CDU führte ihre Kritik am „Magdeburger Modell“ als „Provinzposse“ fort. Sie beklagte, mit ihrem Bemühen für eine Große Koalition erneut kein Gehör bei den Sozialdemokraten gefunden zu haben, um „eine offenkundig erfolglose und verhängnisvolle Linksbündnispolitik zu beenden.“ Die SPD regiere lieber mit der SED-Nachfolgepartei als mit der Partei der Deutschen Einheit. Daher lege die CDU großen Wert darauf, die PDS genauso wie die SPD als Regierungspartei einzuordnen (Bergner 1998, 28 f.). Im Unterschied zur vorherigen Legislaturperiode sicherte Christoph Bergner der Regierung aber eine konstruktive Oppositionsrolle zu, bei der die CDU allem Richtigen zustimmen und alles Falsche ablehnen werde.²⁰⁶ Die Regierungserklärung bleibe dennoch ein „ungedeckter Scheck“, mit dem sich die Regierung an die PDS richten müsse, um zu fragen, wie viel davon eine Mehrheit finden könne. Ironisch zeigte er aufgrund der Situation Verständnis für die zurückhaltenden „wolkigen Betrachtungen“ der Regierungserklärung (ebd., 29 f.). Die Aufgabe der regierungstragenden

²⁰⁶ Die CDU war etwa im März 2000 bereit, dem Sicherheits- und Ordnungsgesetz (SOG) zuzustimmen, das von der PDS-Fraktion abgelehnt wurde (Thomas 2003, 804).

Parteien sei es dennoch, gemeinsam „über die Mehrheitsfähigkeit der politischen Aussagen zu verhandeln (...) und dann wiederzukommen und eine wirkliche Regierungserklärung abzugeben (ebd., 35).

„Eine Minderheitsregierung muss ein paar andere Haushaltsentwürfe vorlegen. Man muss wissen, dass man der Opposition ein bisschen was lassen muss und einen Posten einplanen, der die Wünsche der Tolerierungspartner befriedigt. (...) Man muss sich dann eine ordentliche Verhandlungsposition ausdenken. Das passiert normalerweise im Kabinett und nun passierte dieser Teil im Parlament.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident a.D. des Landes Sachsen-Anhalt, 9).

Aus der Sicht der PDS konnten bei der Tolerierung in der zweiten Legislatur „verlässlichere Arbeitsbeziehungen“ hergestellt werden (Hein 2001, 3). Es wurde von der SPD ein „Koalitionsvertrag mit leitender Projektierung“ erstellt, der um regelmäßige Gespräche zwischen SPD und PDS „über die relevanten Vorhaben, die die Regierung in Gang setzen wollte“ ergänzt wurde (Interview vom 4. April 2013 mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident a.D. des Landes Sachsen-Anhalt, 6). Zudem soll es zu direkten Absprachen zwischen der Regierung und der PDS-Fraktion in der Staatskanzlei gekommen und der PDS eine Teilhabe am Gesetzesinitiativrecht der Regierung durch Einsichtnahme der Regierungsvorhaben eingeräumt worden sein (Busch 1997, 1350). Insbesondere durch die „Fünf-plus-Fünf-Gespräche“ kam es als „Spielart eines Koalitionsausschusses“ zu einer weiteren Formalisierung der Zusammenarbeit in der zweiten Amtszeit Reinhard Höppners (Grunden 2009, 133). Es hatte sich ein „parlamentarisches Tolerierungsmanagement“ etabliert, wodurch „dauerhaft parteipolitische geordnete Mehrheiten“ mobilisiert werden konnten (Thomas 2005, 36). Die Fraktionsvorsitzenden wurden dabei als „beratende Mitglieder“ in die Kabinettsitzungen eingeladen, wodurch im Parlament eine Transparenz über die Entscheidungsprozesse der Regierung hergestellt werden sollte (Interview vom 4. April 2013 mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident a.D. des Landes Sachsen-Anhalt, 9).

Durch die informelle Einbindung der PDS in die Regierungsarbeit wurde der SPD von Helmut Kohl ein „Verrat an der eigenen Geschichte“ vorgeworfen (zitiert nach Grunden 2009, 123). Allerdings bleibt festzuhalten, dass die Regierung bei keinem zentralen Projekt

eine parlamentarische Niederlage hinnehmen musste und auch Misstrauensanträge der Opposition abweisen konnte (Grunden 2011b, 12). In der ersten Legislaturperiode waren die Grünen noch in der nachteiligen Situation, dass SPD und PDS auch ohne deren Zustimmung über eine parlamentarische Mehrheit verfügten. Die PDS konnte bereits ausgehandelte Vorlagen der Regierungsfractionen hingegen häufig nur noch „im Design“ ändern und war deshalb ebenso benachteiligt (vgl. Thomas 2003b, 801). Nach der Wahl 1998 bot sich für die SPD in dreierlei Hinsicht eine günstigere Ausgangslage: (1) Durch das Scheitern der Grünen an der Fünf-Prozent-Hürde musste sie keine Rücksicht mehr auf einen Koalitionspartner nehmen. (2) Die CDU zeigte aufgrund der schlechten Erfahrungen, als Verweigerer dazustehen, eine größere Kompromissbereitschaft, auch um nicht gemeinsam mit der DVU gegen die Regierung zu stimmen. (3) Die SPD war alleine stärker als CDU und DVU zusammen, so dass die Enthaltung der PDS für eine Gesetzmehrheit im Gegensatz zur vorherigen Legislaturperiode bereits ausreichte (Schieren 1999, 70). Insoweit haben die Abstimmungen im Landtag tatsächlich eine Mischung vielfältiger Kombinationen gezeigt (ebd., 7) (siehe Tabelle 16). Dennoch bezeichnete Reinhard Höppner das Regieren mit wechselnden Mehrheiten im Prinzip als gescheitert, wenngleich die PDS ein Tolerierungspartner war, „der in das Schema, das normalerweise in Parlamenten existiert, nicht hineinpasst.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident a.D. des Landes Sachsen-Anhalt, 10). Die hohe Gesetzgebungstätigkeit in der ersten Legislaturperiode ist mit der Wiedervereinigung und der Gründung des Landes zu erklären, was zahlreiche Gesetze notwendig machte.²⁰⁷ Das Verhältnis der verabschiedeten Gesetze im Vergleich zu den Gesetzentwürfen blieb im Vergleich zur ersten Legislaturperiode in etwa gleich stark, in der vierten Legislaturperiode stieg dies weiter an, wobei keine Zuordnung zu Vorlagen der Regierung oder einzelnen Fraktionen vorgenommen wurde. Auffallend ist die hohe Zahl an Änderungsanträgen während der zweiten Wahlperiode, die ab der dritten Wahlperiode wieder zurückging. Auch die Anzahl der Plenarsitzungen und der kleinen Anfragen stieg seit der zweiten Legislaturperiode an, letztere ging erst wieder mit der Mehrheitsregierung von CDU und FDP in der vierten Wahlperiode zurück. Insbesondere die Kleinen Anfragen von CDU und PDS stiegen deutlich von 121 auf 1.141 bzw. 259 auf 796 an. Dadurch gelang es beiden Fraktionen, ihre Rolle als Opposition auch in Zeiten der Minderheitsregierung deutlich zu machen.

²⁰⁷ Neben der Ausgestaltung der Verfassung wurden „grundlegende Gesetze für die Ausgestaltung der Länder und für die Regelung ihrer exklusiven Zuständigkeiten“ beschlossen (Patzelt 2006, 115). Dazu gehört die Etablierung eines funktionierenden Staats- und Verwaltungsapparates wie zahlreiche Gesetze zur Konstituierung der Staatsordnung, zum Beispiel über das Landesverfassungsgericht, das Abgeordnetengesetz, zu „Wappen, Flaggen und Siegel“, sowie zum Behördenaufbau, dem Beamtentum, zum Hochschulzugang und zur Bereinigung von DDR-Unrecht (vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt 1994, 17 ff.).

Tabelle 16: Parlamentsaktivitäten des Landtags von Sachsen-Anhalt zwischen der 1.-4. Wahlperiode

Kriterium	1. WP	2. WP (MR 1)	3. WP (MR 2)	4. WP
Gesetzentwürfe	279	161	124	155
<i>Davon:</i>				
<i>Regierung:</i>	164	92	73	117
Verabschiedete Ge- setzentwürfe	200 (72 %)	115 (71 %)	87 (70 %)	135 (87 %)
<i>Davon:</i>				
<i>Regierung:</i>		85	71	
Abgelehnte Gesetze*	57	9	20	7
Änderungsanträge*	600	522	307	303
<i>Davon:</i>				
<i>angenommen:</i>	272	268	101	111
<i>abgelehnt:</i>	298	183	120	155
Beschlussempfehlun- gen*	485	333	246	234
<i>Davon:</i>				
<i>angenommen:</i>	462	328	246	232
<i>abgelehnt:</i>	3	5	2	0
Anzahl der Plenarsit- zungen	62	79	73	74
Sitzungsdauer		602 Stunden	rd. 530 Stunden	522 Stunden
Anzahl der Ausschuss- sitzungen**	1.160	1.004	823	835
Anträge*	731	747	587	391
<i>Davon:</i>				
<i>angenommen:</i>	423	493	182	188
<i>abgelehnt:</i>	203	148	177	147
Kleine Anfragen zur schriftl. Beantw.	1.118	2.322	3.273	1.192
<i>Davon:</i>				
<i>SPD:</i>	473	193	57	
<i>CDU:</i>	121	1.141	873	
<i>Grüne:</i>	178	189	-	
<i>PDS:</i>	259	796	1.222	
<i>FDP:</i>	57	-	-	
<i>DVU:</i>	-	-	1.104	
Große Anfragen	50	39	46	23
<i>Davon:</i>				
<i>SPD:</i>	20	3	1	10
<i>CDU:</i>	9 (alle mit FDP)	24	20	-
<i>PDS:</i>	11	11	10	13
<i>Grüne:</i>	10	1	-	-
<i>DVU:</i>	-	-	16	-
Zahl der Untersu- chungsausschüsse	3	3	1	2

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Berichte über den Landtag von Sachsen-Anhalt von der ersten bis vierten Legislaturperiode vom 20. Juli 1994, 21. Mai 1998, 15. Mai 2002 und 21. April 2006 (Drucksachen: 1/3786, 2/4789, 3/5437 und 4/2723), sowie der Statistik der Gesetzgebung zur zweiten und dritten Wahlperiode (Aktenzeichen: 14-5111-01). *Die übrigen Gesetzentwürfe bzw. Anträge wurden zurückgezogen, durch Beschlussempfehlung für erledigt erklärt oder blieben durch den Ablauf der Wahlperiode unerledigt. **Darin sind bereits Unterausschüsse, Untersuchungsausschüsse und Enquete-Kommissionen, sowie das Parlamentarische Kontrollgremium enthalten.

Zum Ende der zweiten Legislaturperiode konnte sich die SPD zu keiner Fortführung des „Magdeburger Modells“ im Wahlkampf bekennen und wollte weder eine Minderheitsregierung fortführen noch eine Koalitionsaussage zugunsten einer Partei machen. Dies erweckte den Eindruck als stünde die SPD nicht zu dem von ihr gewählten Regierungsformat, das es sich nicht fortzusetzen lohne. Als Höppner unmittelbar vor der Wahl 2002 die Möglichkeit einer rot-roten Koalition ins Spiel brachte, war eine innerparteiliche Kontroverse über den künftigen Kurs nicht mehr aufzuhalten (Grunden 2009, 128). Die SPD war zusätzlich durch einen Beschluss des PDS-Parteitages im September 2002 unter Druck geraten, der einen Verzicht eines Tolerierungsangebots zugunsten einer Koalition beinhaltete und als Alternative lediglich die Rolle der Opposition in Betracht zog (vgl. Hein 2001). Das Offenhalten der Koalitionsfrage bzw. der Regierungsform schien zunächst als sinnvolle Strategie, die eigene Stärke in den Vordergrund zu stellen, sorgte bei schlechten Umfragewerten aber vermehrt für ein Bild der Schwäche und der Zerstrittenheit (Grunden 1999, 134).

Das von Konservativen als „Kumpanei mit den Kommunisten“ abgelehnte „Magdeburger Modell“ konnte letztlich den Weg für formelle Koalitionen zwischen SPD und PDS in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern freimachen (Pragal 2005). Da es der PDS gelang, sich von unpopulären Entscheidungen der Regierung zu distanzieren, dieser aber in wichtigen Fragen zur parlamentarischen Mehrheit zu verhelfen, riet Reinhard Höppner später dem Regierenden Bürgermeister von Berlin, Klaus Wowereit, die PDS entweder in die „Verantwortung am Kabinettstisch“ einzubinden oder diese „mit den protestierenden Gruppen auf der Straße“ wiederzufinden (Höppner 2003, 122 zitiert nach: Grunden 2011b, 19). Durch einzelne Erfolge des „Magdeburger Modells“ zeigte die SPD bei kommenden Landtagswahlen weniger Berührungssängste gegenüber der PDS, da die CDU mit ihrer „Rote-Socken-Kampagne“ auch wegen ihrer Kooperation mit der PDS auf kommunaler Ebene kaum punkten konnte (vgl. Schieren 1999, 74).²⁰⁸

Die erste Legislaturperiode in Sachsen-Anhalt nach der Wiedereinigung war von Skandalen innerhalb der Regierungspartei CDU geprägt, die sich Stasi-Vorwürfen und unklaren Gehaltszahlungen an Minister mit westdeutschem Hintergrund ausgesetzt sah. Dadurch stellte sie in dieser Wahlperiode drei Ministerpräsidenten, was eine Ausnahme in der deutschen Nachkriegsgeschichte darstellt (Busch 1997, 1349). Dennoch konnte sich die Koalition ohne vorgezogene Parlamentswahlen im Amt halten, so dass es erst in der zweiten Legislaturperiode zu einem Regierungswechsel und der ersten „planmäßigen“ Bildung einer Minderheitsre-

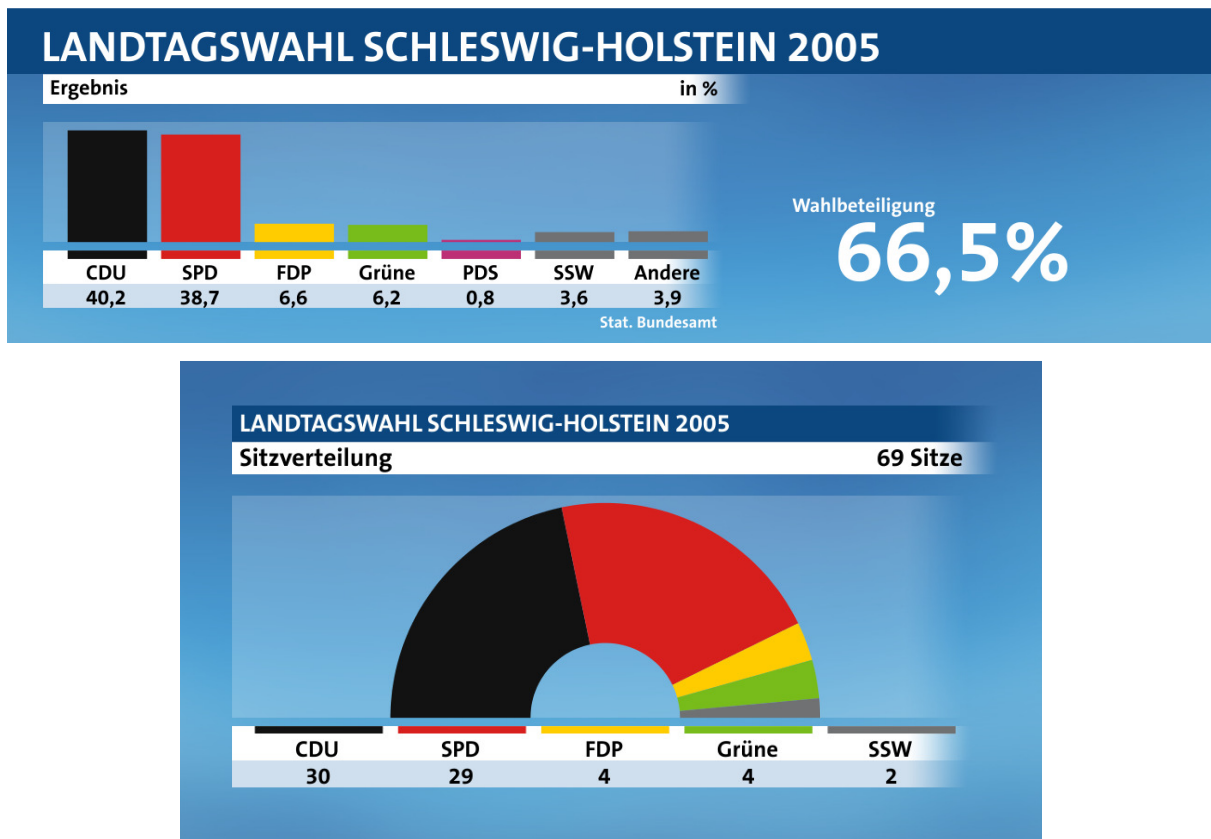
²⁰⁸ Dies rief bei der SPD eine Doppelstrategie vor, bei der Gerhard Schröder als Kanzlerkandidat das Vorgehen Höppners öffentlich kritisierte, während Franz Müntefering die CDU für ihre durchsichtige Kampagne angriff (vgl. Bielicki 1998; Prantl 1998 zitiert nach: Schieren 1999, 75).

gierung in den deutschen Bundesländern kam (vgl. Strohmeier 2009, 274). Es bleibt durchaus beachtlich, dass die Mehrheitsregierung der CDU in kurzer Zeit drei Ministerpräsidenten verschliss, während sich die nachfolgende Minderheitsregierung unter Führung der SPD in der öffentlichen Meinung erheblichen Diskussionen nach ihrer Stabilität ausgesetzt sah, aber acht Jahre ohne Unterbrechung regierte (vgl. Thomas 2003a, 147). Das Phänomen „stabile Mehrheit und instabile Regierung“ lässt sich an dieser Regierung daher „beispielhaft demonstrieren“ (Fikentscher 1999, 236). Nach Sven Thomas war die Minderheitsregierung stets „mit berechenbaren Mehrheiten“ ausgestattet und Mehrheitsregierungen „im Grundsatz ebenbürtig“, da die Mehrheiten in beiden Fällen parteipolitisch organisiert werden müssen (Thomas 2003b, 806). Reinhard Höppner erklärte, dass seine Koalition aus SPD und Grünen über eine „strategische Mehrheit“ verfügte, der immer „eine sachliche Mehrheit“ gelungen sei (Fikentscher 1999, 237; LVG 1/96, 10). Es war auch das Anliegen der Minderheitsregierung, durch wechselnde Mehrheiten zu „Problemlösungskoalitionen“ zu gelangen (Grunden 1999b, 12). Die Ablehnung der SPD einer Neuauflage der Tolerierung oder gar einer Koalition mit der PDS lässt sich damit erklären, dass die „Fünf-plus-Fünf-Gespräche“ für die SPD „eine Kombination der Nachteile einer Ein-Parteien-Regierung mit den Nachteilen einer Koalitionsregierung“ war, ohne dass diese daraus Vorteile ziehen konnte (Grunden 2011b, 18 f.).

5.8. Ende vor dem Anfang in Schleswig-Holstein: Zum Einfluss geheimer Abweichler und den Grenzen der Übertragbarkeit des skandinavischen Minderheitsparlamentarismus

Das Wahlergebnis vom 20. Februar 2005 bestätigte das in den Umfragen prognostizierte „Zwischenhoch“ (Drieschner 2005) der SPD und stellte die erste Landtagswahl seit mehreren Monaten dar, aus der die SPD nicht als eindeutiger Verlierer hervorging und zumindest die Chance auf die (Weiter-)Führung der Regierung hatte (siehe zum Wahlergebnis und der Sitzverteilung im Parlament: Abbildung 13). Wie in den meisten Bundesländern konnte die CDU im ländlichen Raum dominieren, während SPD und Grüne in den Städten überdurchschnittlich abschnitten (Saretzki/Tils 2006, 154). Nach dem knappen Wahlausgang stellte sich unmittelbar nach der ersten Hochrechnung die Frage nach Gewinnern und Verlierern der Wahl, die aufgrund der Diskrepanz zwischen der CDU als stärkster Partei und der wahrscheinlich führenden Regierungspartei SPD nicht eindeutig beantwortet werden konnte.

Abbildung 13: Ergebnis der Landtagswahl in Schleswig-Holstein vom 20.02.2005



Quelle: Wahlarchiv 2013.

Der Wahlkampf der SPD war ganz auf die eigene Spitzenkandidatin Heide Simonis zugeschnitten und nach dem SPD-Landesvorsitzenden „eine Art Volksabstimmung über Heide Simonis“, was sich auch am plakativen Wahlkampfslogan „HE!DE“ zeigte. Eigene Schwerpunktsetzungen mit einzelnen Widersprüchen zur rot-grünen Bundesregierung sollten dem „Spannungsfeld zwischen bundespolitischer Loyalität und landespolitischer Eigenständigkeit“ gerecht werden (Saretzki/Tils 2006, 147 f.). Die Möglichkeit einer vom SSW tolerierten Minderheitsregierung wurde von Heide Simonis vor der Wahl nicht ausgeschlossen, aber eher als kompliziert und zweite Wahl dargestellt: „Wir haben große Aufgaben vor uns (...). Um die zu lösen, braucht man stabile Mehrheiten“ (Heide Simonis in der FAZ vom 02.03.2005, zitiert nach: Holtmann 2005, 621). Im Dezember 2004 hatte Simonis noch bekundet, sie wolle sich nicht vom SSW tolerieren lassen, da in den Augen der Menschen „die duldende Partei das Engelchen, die geduldete Partei das Ferkelchen“ sei (Lübecker Nachrichten vom 19. Dezember 2004 zitiert nach: Astrup 2005, 12).

Die CDU versuchte den öffentlichen Druck auf die SPD zu erhöhen, zugunsten einer Großen Koalition auf die Bildung einer Minderheitsregierung zu verzichten und warnte vor einer „Koalition der Verlierer“. Dabei schreckte sie auch vor persönlichen Angriffen wie

„Pattex-Heide“ (Saretzki/Tils 2006, 156) nicht zurück, als sei der Versuch einer Spitzenkandidatin, eine parlamentarische Wiederwahl zu organisieren, geradezu unanständig. Heide Simonis lehnte eine Große Koalition allerdings ab, wofür neben der Frage des Ministerpräsidenten inhaltliche Gründe eine Rolle spielten: „Da kriegen Sie nicht mehr sauber raus, wer wofür verantwortlich ist, für welche Entscheidungen, für welche politischen Schwerpunktsetzungen. Das sagen im Grunde auch alle, die jemals an einer Großen Koalition beteiligt waren. Man macht eine Große Koalition, wenn es nicht anders geht, aber man ist nicht begeistert darüber.“ (Interview vom 3. April 2013 mit Heide Simonis, Ministerpräsidentin a.D. des Landes Schleswig-Holstein, 2). Darüber hinaus sei vonseiten der Bundes-SPD die Botschaft ausgesandt worden: „Für alles, was kommt, ist es wichtig, dass ihr weitermacht und dass es gelingt, eine Regierung zustande zu bringen.“ (ebd., 6).

Auch der SSW sah sich heftigen Attacken der Bundes-CDU ausgesetzt. Diese reichten von der Bekundung Roland Kochs, die CDU haben einen „moralischen Anspruch“ auf das Amt des Ministerpräsidenten, so dass der SSW seine Sonderstellung nicht „missbrauchen“ dürfe (zitiert nach: Holtmann 2005, 622), bis hin zu dem Vorwurf Norbert Röttgens, der SSW habe keine „Legitimation, Regierungsmehrheiten herbeizuführen“. Zudem werde der Wählerwille verfälscht, wenn die CDU als Wahlgewinner einer vom SSW geduldeten Regierung weichen müsse (zitiert nach: Oragal 2005). Zuvor hatten CDU und FDP eine Tolerierung durch den SSW noch selbst in Erwägung gezogen und kamen sogar zu Sondierungen zusammen, so dass sich die Landes-CDU in dieser Debatte auffallend zurückhielt. So bezeichnete etwa der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Klaus Schlie die Mandate des SSW als „vollgültig“, weshalb es legitim sei, wenn der SSW die Macht der rot-grünen Regierung erhalten wolle (zitiert nach: Hamburger Morgenpost 2005) (siehe zu dieser Übersicht ausführlich Saretzki/Tils 2006, 156 f.). Auch der Vorsitzende der Konservativen Partei Dänemarks, Helge Adam Møller machte klar, dass er sich zwar eine CDU-Regierung wünsche, für ihn als Demokrat aber „völlig klar“ sei, dass „der SSW seit 50 Jahren über vollgültige Mandate im Landtag verfügt“ (zitiert nach Holtmann 2005, 624). Das Bundesverfassungsgericht hatte seinerseits in zwei Entscheidungen deutlich gemacht, dass von der Sperrklausel befreite und Minderheiten vertretende Parteien als „Elemente der Willensbildung bei dem einheitlichen Geschäft der Stimmabgabe“ gelten, was für alle klassischen Parlamentsfunktionen zutreffe (BVerfGE 4, S. 42 f. zitiert nach: Holtman 2005). In einer Entscheidung vom 14. Februar 2005 (2 BvL 1/05) wurden diese Grundsätze erneut bestätigt. Danach muss zwar jede Stimme „den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben“, wobei der Gesetzgeber für die Partei der dänischen Minderheit eine Ausnahmeregelung schaffen könne. Er

habe lediglich zu prüfen, ob „die Gebote der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der politischen Parteien“ genüge getan würde, nicht aber, ob „zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen“ gefunden würden (Waack in: Caspar et al. 2006, 117 f.).

Auch die Diskussion, dass es im Parlament eine „deutsche“ Mehrheit für CDU und FDP gebe, der sich der SSW nicht entgegenstellen dürfe, läuft ins Leere, da sich „die dänische Minderheit nicht ethnisch, sondern kulturell, das heißt auch sprachlich und über Wertbezüge definiert“ (Holtmann 2005, 617). Der SSW bilde eine Formation „deutscher Staatsangehöriger, aber dänischer Gesinnung“ (Bundesministerium des Innern 2004, 6), weshalb nach der Bonn-Kopenhagener Erklärung von 1955 gelte, dass „Däne sei, wer will“ (Holtmann 2005, 617). Dies wird auch der Tatsache gerecht, dass der SSW unabhängig als „normale“ Partei zugelassen ist, die im gesamten Bundesland zur Wahl stehen kann und mit der Einführung des Zweitstimmenwahlrechts im Jahre 2000 erstmalig landesweit antrat und sogleich überdurchschnittliche Zuwächse verzeichnete.²⁰⁹ Dieser sieht sich selbst „keineswegs auf die Rolle des Interessenvertreters der dänischen Minderheit und der nordischen Friesen beschränkt“ (Holtmann 2005, 618 ff.).

„Die Vertreter des SSW haben damals gesagt, sie seien nur zu einer Unterstützung einer Minderheitsregierung bereit, die sich am dänischen Vorbild orientiert. Erst als wir uns an der Stelle bewegt haben, kam eine aktive Zusammenarbeit infrage.“ (Interview vom 3. April 2013 mit Heide Simonis, Ministerpräsidentin a.D. des Landes Schleswig-Holstein, 2).

Am 11. März 2005 wurde der Koalitionsvertrag zwischen SPD und Grünen abgeschlossen, der am 16. März 2005 um eine Duldungsvereinbarung mit dem SSW ergänzt wurde. Der Landesparteitag der SPD vom 15. März 2005 votierte sogar einstimmig für den Weg der „Dänenampel“ (FAZ 2005). Bereits zu Beginn des Koalitionsvertrages interpretierten SPD und Grüne das Wahlergebnis als klaren Wählerauftrag für sich, mit dem sich eine Mehrheit für „eine klar profilierte, optimistische und mutige Politik“ entschieden habe (Koalitionsvertrag 2005a, 3). Das Ziel der Minderheitsregierung lag offenbar darin, „dass sich alle Fraktionen im Landtag mit eigenen Konzepten an der Weiterentwicklung des Landes beteiligen“ (Tolerie-

²⁰⁹ Dass der SSW bei der Landtagswahl von 2005 in etwa so viele Stimmen erhielt, wie der dänisch und national-friesische Bevölkerungsteil im Landesteil Schleswig an Personen zählt, ist wohl eher dem Zufall überlassen und sollte keinem vorschnellen ökologischen Fehlschluss anheim fallen (vgl. Holtmann 2005, 619).

rungsvereinbarung 2005), wenngleich die tatsächliche Offenheit für Vorschläge der Opposition aufgrund der „eigenen“ Tolerierungsmehrheit nicht nachgeprüft werden kann. Der Wille, einen „Lernprozess für alle Beteiligten des parlamentarischen Geschehens“ (ebd.) in Gang zu setzen, ist nicht per se in Zweifel zu ziehen. In der Tolerierungsvereinbarung wurde die Tolerierung der rot-grünen Minderheitsregierung durch den SSW „nach skandinavischem Vorbild“ festgehalten, wobei es der Landesregierung „jenseits der Vereinbarungen in dieser Erklärung“ [freistehe] (...), sich in konkreten Sachfragen eine Mehrheit im Landesparlament zu suchen“. Dass die Regierung „nicht an eine Kooperation mit dem SSW gebunden“ sei, könne dazu beitragen, „die starre Blockbildung im deutschen Parlamentarismus aufzuweichen“ und die Rolle des Landtages zu stärken (Tolerierungsvereinbarung 2005).

Die allgemeinen Vereinbarungen sahen ebenso wie bei Mehrheitsregierungen vor, sich im Bundesrat der Stimme zu enthalten, wenn zwischen den Koalitionären keine Einigkeit in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung erzielt werden könnte („Bundesratsklausel“). Zudem wurde vereinbart, auch bei Fragen, die nicht im Koalitionsvertrag vereinbart wurden, nicht mit wechselnden Mehrheiten abzustimmen. Auch sei bei Initiativen der Koalitionsfraktionen vor der Einbringung in den Landtag der jeweils andere Fraktionsvorsitzende oder Parlamentarische Geschäftsführer zu unterrichten, „um eine Absprache über Inhalt und Vorgehen zu ermöglichen“ (Koalitionsvertrag 2005, 43). Dadurch wird der Einigungsdruck auf die Landesregierung erhöht und deren Rolle als einheitlicher Akteur in Verhandlungen mit dem Parlament geradezu zementiert. Ein Koalitionsausschuss, habe „Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung“ zwischen den Koalitionspartnern „in regelmäßigen Abständen“ zu beraten (Koalitionsvertrag 2005a, 43).

In der konstituierenden Sitzung wurde dem SSW zunächst durch die Änderung der Geschäftsordnung mit den Stimmen von SPD, Grünen und SSW ein Grundmandat in allen Ausschüssen eingeräumt, obwohl dieser keinen Fraktionsstatus erreicht hatte. Dies wurde aus der Sicht des damaligen Parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Fraktion, Holger Astrup, nötig, um eine „Deckungsgleichheit“ zwischen Ausschuss- und Plenarmehrheit herzustellen. Andernfalls könne „die regierungsbildende Mehrheit, von der wir erwarten, dass sie zustande kommt, die Mehrheit des Plenums nicht in den Ausschüssen widerspiegeln“. Zudem könnten in den Ausschüssen Beschlussempfehlungen abgegeben werden, die dort wieder „umgearbeitet werden müsste, um die Mehrheit im Plenum widerzuspiegeln.“ Ein solcher Verlauf könne die Parlamentsarbeit lähmen und Entscheidungsvorgänge im Extremfall in nicht öffentliche Bereiche verlegen (Astrup 2005, 10 f.). Die Entscheidung bedeutete allerdings, dass die beiden SSW-Abgeordneten acht Ausschüssen angehören mussten, was nicht nur als Privileg gilt,

sondern auch eine zeitliche und organisatorische Bürde bedeutete. Für die FDP machte Wolfgang Kubicki darauf aufmerksam, dass der SSW mit dem Tolerierungsabkommen seinen Oppositionsstatus aufgegeben habe und sich damit „gegenüber allen anderen demokratischen Parteien zum Mitbewerber erklärt.“ Damit entfalle auch die Rechtfertigung für die Privilegierung des SSW (Kubicki 2005, 13 f.). Anke Spoorendonk erwiderte als Spitzenkandidatin des SSW hingegen, ihre Partei sei nie „die leicht behinderte Schwester der anderen Parteien gewesen“ und habe auch zuvor Gesetzen zu einer Mehrheit verholfen – etwa der Kreisreform aus dem Jahre 1971 (Spoorendonk 2005, 15).

Trotz der vereinbarten Offenheit wurden zwischen den drei Parteien neben Eckpunkten für die Regierungs- und Landespolitik auch Initiativen vereinbart, die dem SSW eindeutig als „Preis“ für seine Tolerierungsbereitschaft zuteilwurde. Diese wurden im Anhang zur Tolerierungsvereinbarung ausführlich dargelegt. Dazu zählen die „ungeteilte Schule nach skandinavischem Vorbild“, eine besondere Förderung der Schulen der dänischen Minderheit und deren Gleichstellung mit den öffentlichen Schulen, sowie eine Gleichstellung des Friesisch-Unterrichts als voll gültigem Schulfach, das den Fremdsprachen rechtlich gleichgestellt wird. Die Wiederbesetzung einer Friesisch-Professur an der Universität Flensburg und die Schaffung „konkrete[r] Regelungen zur Berücksichtigung der dänischen und friesischen Sprache im NDR-Programm“ zählen ebenso zu den Inhalten mit der Handschrift des SSW (Tolerierungsvereinbarung 2005). Die Forderung der Aufnahme des Schutzes und der Förderung nationaler Minderheiten ins Grundgesetz wurde überdies im Koalitionsvertrag festgehalten, der eine „Fortführung Schleswig-Holsteins als minderheitenpolitischer Standort in europäischer Dimension“ festschrieb (Koalitionsvertrag 2005a, 10). Die rot-grüne Regierung konnte ihren Koalitionsvertrag zwar weitgehend ohne Einschränkungen durch den SSW beschließen, musste dafür aber erhebliche Zugeständnisse an die dänische Minderheit machen, die sich am Rande des vertretbaren befinden und eine beinahe unverhältnismäßige Bevorzugung bedeuten.

„Die Deutschen ertragen Minderheitsregierungen mit wechselnden Mehrheiten nicht, das ist ihnen zu unsicher oder erinnert sie an schreckliche Zeiten. (...) Doch wenn sie andauernd mit wechselnden Mehrheiten abstimmen, so wie jeder es für richtig hält, kriegen Sie nicht die nötige Ruhe in den Laden. Dann ist es auch schwierig für eine Politik zu werben, die man selbst machen will.“ (Interview vom 3. April 2013 mit Heide Simonis, Ministerpräsidentin a.D. des Landes Schleswig-Holstein, 3).

Die in der Koalitionsvereinbarung ausgesprochene Einladung an alle Landtagsfraktionen, gemeinsam über die wichtigen anstehenden Fragen zu diskutieren und zu streiten (Koalitionsvertrag 2005a, 4), kann als symbolträchtiges Angebot an die Opposition für eine Veränderung der politischen Kultur verstanden werden. Allerdings verfügte das Bündnis aus SPD, Grünen und SSW bereits über eine „eigene“ parlamentarische Mehrheit, so dass sie sich aufgrund des ausverhandelten Mehrheitskörpers in Bezug auf die Machtarithmetik in keiner Minderheitssituation befand. Ein Ringen um breite Mehrheiten kann daher zwar als generell wünschenswert, in dieser spezifischen Situation aber nicht als notwendig erachtet werden. Auch hätte es die Glaubwürdigkeit der Landesregierung gestärkt, wenn ähnliche Angebote zum überparteilichen Konsens bereits in vorherigen Legislaturperioden unterbreitet worden wären und nicht erst in Zeiten knapper Mehrheiten. Der Koalitionsvertrag für die Jahre 2000 bis 2005 wurde noch als „unser gemeinsames Fundament für eine stabile Regierungsmehrheit im Landtag und eine solide und an der Sache orientierte Politik“ bezeichnet, mittels derer an einer guten Zukunft für alle Menschen in Schleswig-Holstein gearbeitet werde (Koalitionsvertrag 2000).

Zu Beginn der konstituierenden Sitzung kam der Alterspräsident des Landtags, Günter Neugebauer,²¹⁰ auf den Umgang der Mehrheit mit der Minderheit zu sprechen, an dem sich die Reife einer Gesellschaft zeige. Er warnte davor, nicht aus tagespolitischen Gründen zu zerstören, „was sich als guter Geist positiv auf das Zusammenleben beider Seiten der deutsch-dänischen Grenze vorbildhaft bewährt hat“ und mahnte damit indirekt einen respektvolleren Umgang mit der Partei der dänischen Minderheit an. Das knappe Wahlergebnis verlange darüber hinaus „volle Disziplin und die volle Verantwortung aller Abgeordneten“, damit die Politik auch in Zukunft „als Wettbewerb der Ideen und Lösungen für unser Land“ betrieben

²¹⁰ Im Schleswig-Holsteinischen Landtag wird im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern nicht der älteste Abgeordnete zum Alterspräsidenten ernannt, sondern nach § 1 Abs. 2 GOLT der dem Landtag am längsten angehörende Abgeordnete.

werden könne. Eine „neue Kultur der politischen Auseinandersetzung“ könne durch „politische Fairness (...) und konsensuales Zusammengehen“ befördert werden (Neugebauer 2005, 4). Aber auch im Land gelte es, den Gemeinsinn und das Gemeinwesen zu verbessern (ebd., 5). In seiner Eröffnungsrede mahnte auch der neu gewählte Landtagspräsident Martin Kayenburg alle Abgeordneten zu einem „Höchstmaß an zeitlicher und inhaltlicher Leistung sowie große[r] Disziplin“, auch weil die gesetzliche Mitgliederzahl des Landtags um 20 Abgeordnete reduziert wurde (Kayenburg 2005, 7). Da der Landtag aufgrund der arithmetischen Mehrheiten zu dieser Zeit noch von einer Wiederwahl der Ministerpräsidentin Heide Simonis ausgehen konnte, beschwor der Landtagspräsident „eine Allianz aller Kräfte (...), die dieses Land voranbringen können, ohne dass wir dabei unsere politische Überzeugung aufgeben müssten“. Eine Stärkung der Länderparlamente bedeute letztlich auch „eine Stärkung des Selbstwertgefühls des Parlaments als Ganzes und jedes einzelnen Parlamentariers (ebd., 7 f.).

5.8.1. Unnötiger Abgang nach vier Wahlgängen? Zur Legitimität einer geschäftsführenden Regierung trotz ausgebliebener Wiederwahl

„Prinzipiell muss es so sein, dass es eine geheime Wahl bleibt. (...) Zur Vorbereitung meiner Kandidatur gab es ja auch mehrere Abstimmungen, unter anderem zum Wahlprogramm und darüber, mit wem wir Koalitionsgespräche führen wollten. Alle diese Abstimmungen fielen eindeutig aus. Es gab also ein großes Einvernehmen zu dem Kurs, für dessen Zustimmung ich gebeten hatte. Doch dann ist bei der Wahl im Parlament jemand aus den eigenen Reihen aus der Rolle gefallen. (...) Auffallend war, dass der Abweichler den Herrn Carstensen von der CDU auch nicht wollte. Sonst hätte er gleich für ihn stimmen müssen. Stattdessen hat er sich der Stimme enthalten. (...) Offensichtlich wollte er mir etwas zeigen. Das ist ihm dann gelungen, auch wenn wir bis heute nicht wissen, was es war, was er eigentlich zeigen wollte. Er hat sich ja bis heute, acht Jahre danach, nicht geäußert.“ (Inter-

view vom 3. April 2013 mit Heide Simonis, Ministerpräsidentin a.D. des Landes Schleswig-Holstein, 4 f.).

Bei der Wahl des Ministerpräsidenten erhielt die amtierende Ministerpräsidentin Heide Simonis in vier Wahlgängen nicht die erforderliche Mehrheit, da der Kandidat der CDU ebenso 34 Stimmen auf sich vereinigte und somit – bei einer Enthaltung – ein Patt im Landtag bestand. Dass der „Abweichler“ sogar in einer geheimen Probeabstimmung nach dem dritten Wahlgang für die Kandidatin stimmte und damit indirekt zu einem weiteren Wahlgang beitrug, zeugt nach Jürgen Weber von einem „besonderen Charakter“ (zitiert nach Drieschner 2005).²¹¹ Im Hinblick auf mögliche Abweichler bezeichnete es Heide Simonis als unfair, Namen zu nennen, ohne Beweise erbringen zu können. Sie sei sich aber „ziemlich sicher, dass es Ralf Stegner nicht war, weil er ein äußerst loyaler Mitarbeiter gewesen ist.“ Allerdings zeigte sich Simonis darüber irritiert, dass die SPD-Fraktionsgeschäftsführung keine Unterbrechung der Sitzung beantragt hatte, „um die Lage analysieren und bewerten zu können. Dann wäre spätestens nach dem zweiten Fehlstart Schluss gewesen. Und das hätte die Fraktionsleitung entscheiden müssen.“ (Interview vom 3. April 2013 mit Heide Simonis, Ministerpräsidentin a.D. des Landes Schleswig-Holstein, 5). Es bleibt ein müßiger Versuch herauszufinden, ob es bei einem größeren Landtag und einer daraus resultierenden breiteren Mehrheit für die rot-grüne Minderheitsregierung bei lediglich einer abweichenden Stimme geblieben und damit womöglich die Wiederwahl von Heide Simonis erfolgreich verlaufen wäre.²¹² Der lediglich politisch zu ahnende „Verstoß gegen die Koalitions- bzw. Tolerierungsvereinbarung“ kann durch den Grundsatz des freien Mandats keine verfassungsrechtlichen Mittel nach sich ziehen, da Abgeordnete insbesondere „Personalentscheidungen auf der Grundlage ihrer persönlichen, mit der gebotenen Sorgfalt zu bildenden Überzeugung“ treffen sollen. Durch die geheime Wahl soll gerade die „freiwillige Disziplin“ der Abgeordneten betont werden und deren Entscheidung vor Sanktionen durch die eigene Fraktion schützen (Nolte in: Caspar et al. 2006, 300).

²¹¹ Der parlamentarische Geschäftsführer der SPD, Holger Astrup, geriet bei der Suche nach dem „Heidemörder“ vermehrt in den Verdacht, da er seit mehreren Jahren ohne Aufstiegschancen auf seinem Fraktionsposten verblieb, obwohl er sich selbst für ministrabel hielt und daraus „keinen Hehl“ machte (vgl. Drieschner 2005). Dennoch ist der- oder diejenige der Öffentlichkeit noch nicht bekannt geworden, auch weil eine Beweisführung durch die Modalität der geheimen Wahl unmöglich ist.

²¹² Dazu hielt Heide Simonis fest: „Bei einem kleineren Landtag schlägt der Einfluss des einzelnen Abgeordneten stärker durch. Alle haben eine Verantwortung, aber je kleiner der Laden ist, umso stärker wird derjenige oder die Wirkungsweise derjenigen, die abweichen. Es ist gut möglich, dass meine Wiederwahl bei einem größeren Landtag gelungen wäre“ (Interview vom 3. April 2013 mit Heide Simonis, Ministerpräsidentin a.D. des Landes Schleswig-Holstein, 6).

„Wir haben diese Regelung abgeschafft, weil das vom Grundsatz her nicht demokratisch ist. Da wird gewählt, doch die Regierung sagt: Das ist uns egal, wir machen weiter. Das wäre schwierig und würde in Deutschland auf kein Verständnis in der Öffentlichkeit stoßen.“ (Interview vom 3. April 2013 mit Heide Simonis, Ministerpräsidentin a.D. des Landes Schleswig-Holstein, 7).

Die Aussage von Heide Simonis betrifft die vor der Verfassungsänderung rechtlich nicht verbindliche Verpflichtung, den Ministerpräsidenten nach einer Parlamentswahl von den Abgeordneten durch eine geheime Wahl bestätigen zu lassen. Das Bundesverfassungsgericht hatte ausdrücklich die Möglichkeit des Weiteramtierens der Landesregierung als „mit dem parlamentarischen Grundprinzip der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament“ vereinbar eingeräumt (Kimmel 1975b, 282). Die Landessatzung Schleswig-Holsteins hatte in Art. 21 Abs. 4 LS lediglich festgehalten, dass die Landesregierung im Falle ihres Rücktritts die Geschäfte „bis zur Übernahme durch die neugebildete Landesregierung“ weiterführt und keine Art. 69 Abs. 2 GG entsprechende Regelung für die Beendigung des Amtes des Ministerpräsidenten zum Ende der Legislaturperiode getroffen (BVerfGE 27, 44). Der Verzicht auf eine entsprechende Bestimmung bei ansonsten „fast wortgetreuer Übernahme des Textes“ macht ein „beredtes Schweigen“ deutlich, das somit einer bewussten Auslassung entspricht und keine „Regelungslücke“ (Knies 1975, 422) bedeutet (Krause 1975, 402). Die Staatspraxis Schleswig-Holsteins ging nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juli 1969 zudem davon aus, „dass durch die Wahl eines neuen Landtages das Amt des Ministerpräsidenten nicht berührt werde“ und dieses „die Wahlperiode des Parlaments überdauert“ (BVerfGE 27, 44).²¹³ Der Ministerpräsident verlor danach „weder durch den Ablauf der alten noch durch den Beginn der neuen Wahlperiode sein Amt“ (Knies 1975, 423). Die Unabhängigkeit der Amtsdauer der Regierung von der Legislaturperiode war nach der Entstehungsgeschichte als „Steigerung des konstruktiven Misstrauensvotums“ sogar bewusst gewollt (Krause 1975, 402). Dadurch wurde die Stabilität einer amtierenden Regierung im Sinne des negativen Parlamentarismus dahingehend erhöht, dass nur der freiwillige Rücktritt des Ministerpräsidenten nach Art. 21 Abs. 3 LS oder ein konstruktives Misstrauensvotum nach Art. 30 LS zur Beendi-

²¹³ So fand die Wahl des Ministerpräsidenten bis dahin nur nach einem freiwilligen Rücktritt des Amtsinhabers statt, so dass etwa in der vierten und fünften Wahlperiode jeweils keine Wahl des Ministerpräsidenten durchgeführt wurde (BVerfGE 27, 44).

gung der Amtszeit führen konnte (BVerfGE 27, 44). Dies sei nach der Entscheidung des Zweiten Senats dem „dem parlamentarischen Regierungssystem immanente[n] Prinzip der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament“ gerecht geworden und habe sich innerhalb der für die Länder verbindlichen Grundsätze des Art. 28 Abs. 1 GG zum demokratischen Rechtsstaat bewegt, wozu das Prinzip einer an die Legislaturperiode gebundene Amtszeit nicht zähle (BVerfGE 27, 44).²¹⁴

Nach Wolfgang Knies gehört es sogar zum „Prinzip der parlamentarischen Regierungsweise“, dass die Regierung „vom Vertrauen des Parlaments abhängig, nicht aber auf dessen periodische Erneuerung verwiesen“ ist. Die demokratische Legitimation werde bereits durch die Parlamentswahlen „mittelbar periodisch erneuert“ (Knies 1975, 423). Die Auffassung Peter Krauses hingegen sieht in der „Begrenzung der Amtsdauer der Regierung auf die Legislaturperiode (...) eine allgemeine und regelmäßig unabdingbare Grundstruktur des Parlamentarismus“, wobei eine „Durchbrechung“ „bei eindeutiger Verfassungslage“ angenommen werden könne (Krause 1975, 402). Danach ist die Amtsdauer der Regierung nicht bereits an die Wahlperiode des Parlaments begrenzt, weil die Verfassung die Wahl des Ministerpräsidenten vorschreibt, so dass die „Anschauungen über den Parlamentarismus der jeweiligen Verfassung“ einbezogen werden müssen (ebd.). Die Wahl des Ministerpräsidenten zu Beginn der Legislaturperiode kann in parlamentarischen Regierungssystemen somit als „verfassungspolitisches Desiderat“ oder „Postulat der Ethik“ (Knies 1975, 423) gesehen werden. Aufgrund der Änderung der Verfassung endete die Amtszeit der Landesregierung nunmehr auch in Schleswig-Holstein, so dass das Kabinett Simonis nur noch als geschäftsführende Regierung hätte weiterregieren können. Einen Grund, übereilt in Verhandlungen über eine Große Koalition einzutreten und den zuvor unterlegenen CDU-Kandidaten Carstensen zum Ministerpräsidenten zu wählen, bestand auch nach der neuen Verfassungslage gewiss nicht.

5.8.2. Scheitern der Minderheitsregierung und Bildung der Großen Koalition

Nach dem Scheitern der Regierungsbildung wollte die SPD Koalitionsverhandlungen mit der CDU „auf Augenhöhe“ aufnehmen (Claus Möller zitiert nach: Höver 2005). Dies kann im Ergebnis allerdings bezweifelt werden, da die CDU zumindest bei der Ressortverteilung neben dem Amt des Ministerpräsidenten die Schlüsselministerien Finanzen, Wirtschaft und

²¹⁴ Den Ländern obliegt danach lediglich eine Verpflichtung zur Bindung an „leitende Prinzipien“, die eine „gewisse Homogenität“, nicht aber „Konformität oder Uniformität“ herbeiführen sollen (BVerfGE 9, 268 [279]).

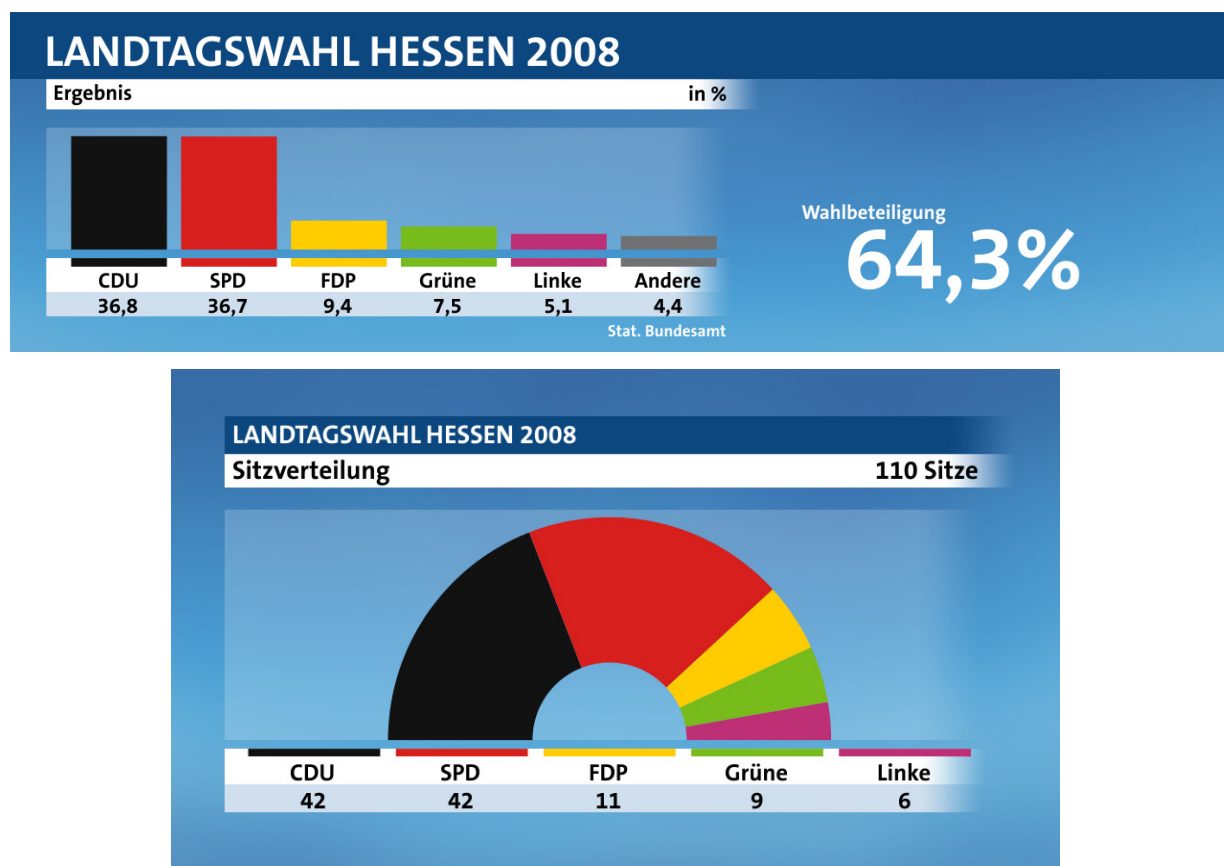
Wissenschaft erhielt und damit Ralf Stegner das von ihm zuvor geführte Finanzministerium verwehrt wurde. Heide Simonis bezeichnete die Verhandlungsposition der SPD als geschwächt, da die „eigene Kandidatin hinterrücks erdolcht“ wurde und die CDU somit in einer besseren Verhandlungsposition war (Interview vom 3. April 2013 mit Heide Simonis, Ministerpräsidentin a.D. des Landes Schleswig-Holstein, 8 f.). Das Grundmandat des SSW in jedem Ausschuss wurde von der Großen Koalition wieder abgeschafft. Die Koalitionsverträge wiesen zumindest im Hinblick auf die Titel: „Arbeit, Bildung, Zukunftsfähigkeit für Schleswig-Holstein“ von SPD und Grünen, sowie: „In Verantwortung für Schleswig-Holstein: Arbeit, Bildung, Zukunft“ von CDU und SPD erhebliche Ähnlichkeiten auf. Die Allgemeinen Vereinbarungen zur Bundesratsklausel, dem Abstimmungsverhalten im Landtag und zur Bildung eines Koalitionsausschusses waren nahezu identisch mit denen von SPD und Grünen. Den Koalitionären war es aber ein gemeinsames Anliegen, die Mitwirkungs- und Kontrollrechte der Oppositionsfraktionen gesondert zu sichern, ohne dass dafür die Verfassung geändert werden musste. Sie erklärten sich dazu bereit, die erforderlichen Quoren bei der Antragstellung durch zwei Fraktionen „durch eigenes Abstimmungsverhalten“ etwa im Bereich der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, der Herbeizitierung von Mitgliedern der Landesregierung, der Auskunftspflicht der Landesregierung, der Öffentlichkeit der Sitzungen, namentlicher Abstimmungen und Einsprüchen gegen die Erledigung von Tagesordnungspunkten herbeizuführen (Koalitionsvertrag 2005b, 64).

5.9. Hessische Verhältnisse II: Stillstand in Zeiten konservativer Regierung, linker Mehrheit und der Relativierung von Wahlversprechen

Während des Wahlkampfes hatte Roland Koch als Reaktion auf einen Überfall zweier Jugendlicher in einer Münchner U-Bahn eine Verschärfung des Jugendstrafrechts gefordert. In der „Wiesbadener Erklärung“ vom 1. Februar 2008 wurden Maßnahmen wie ein Warnschussarrest, die Anwendung des Erwachsenenstrafrechts und eine Erhöhung der maximalen Jugendstrafe von zehn auf 15 Jahre gefordert (Schroeder/Albert/Neumann 2008, 36 f.). Als daraufhin die überdurchschnittlich lange Verfahrensdauer des Hessischen Jugendstrafvollzugs thematisiert wurde und Roland Koch sogar eine Ausweitung des Jugendstrafrechts auf unter Vierzehnjährige erwog, wendete sich das Blatt zugunsten der SPD-Herausforderin Andrea Ypsilanti, die mit „weichen Kompetenzen“ und einem sozialpolitischen Profil punkten konnte (ebd., 37 f.). Noch eine Woche vor der Wahl waren rund 30 Prozent der Wahlberechtigten

unentschieden, wem sie letztlich ihre Stimme geben würden (Infratest Dimap 2008). Durch den turbulenten Wahlkampf wurde für die Hessische Landtagswahl 2008 die größte Veränderungsdynamik seit dem Ende der 50er Jahre gemessen, da mindestens 15 Prozent der Wähler eine andere Partei wählten (Schmitt-Schmitt-Beck/Faas 2009b, 27; Schroeder/Albert/Neumann 2008, 49).²¹⁵ Die SPD konnte erheblich an Stimmen gewinnen (+7,6 Prozent), die CDU verlor hingegen 12 Prozentpunkte, konnte dennoch knapp ihre Stellung als stärkste Partei behaupten (siehe zum Wahlergebnis und der Sitzverteilung im Parlament: Abbildung 14).

Abbildung 14: Ergebnis der Hessischen Landtagswahl vom 27.01.2008



Quelle: Wahlarchiv 2013.

Am Wahlabend trat Andrea Ypsilanti vor die Mikrofone und bekundete: „Die SPD ist wieder da!“ (Best 2010). Ypsilanti hob ohne Kenntnis des genauen Abschneidens der Sozialdemokraten den Gestaltungsanspruch ihrer Partei im Land hervor. Den Führungsanspruch der SPD leitete sie aus den Zugewinnen ihrer Partei und den großen Verlusten der CDU ab. Zudem

²¹⁵ Mit dem „Pedersen-Index“ kann die „Veränderungsdynamik bezüglich des Elektorats“ gemessen werden, indem die Gewinne aller Parteien im Vergleich zur vorangegangenen Wahl summiert werden (Schroeder/Albert/Neumann 2008, 49).

habe eine gesellschaftliche Mehrheit auf der linken Seite bestanden, wenn man die Linke dazuzählt (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 1). Aufgrund des knappen Rennens zwischen CDU und SPD reklamierten Roland Koch und Andrea Ypsilanti den Wahlsieg und den Auftrag zur Regierungsbildung gleichermaßen für sich. Während die SPD ihre immensen Zugewinne in den Vordergrund stellte, machte die CDU darauf aufmerksam, die meisten Wählerstimmen erhalten zu haben (Schmitt-Beck/Faas 2009b, 31). Zwar sei das Ergebnis laut Roland Koch „ein deutlicher Rückgang an Zustimmung, aber es war am Ende nach der Zahl der Stimmen ein Vorsprung, aus dem man einen Führungsanspruch unter dem Gesichtspunkt der stärksten Partei (...) ableiten konnte.“ (Interview vom 14. März 2013 mit Roland Koch, Hessischer Ministerpräsident a.D., 1). Da sich die FDP auf keinerlei Sondierungsgespräche mit SPD und Grünen einlassen wollte und sich allenfalls offen für ein Jamaika-Bündnis zeigte, drohten erneute „Hessische Verhältnisse“ wie in den 1980er Jahren und eine Hängepartie bei der Regierungsbildung. So blieb die Regierung von Roland Koch nach der Wahl über den 5. April 2008 hinaus geschäftsführend im Amt, hatte allerdings eine „destruktive Mehrheit“ (Hans Meyer zitiert nach: RP-Online 2008) im Parlament gegen sich. Daher wird in diesem Kapitel die geschäftsführende Regierung Roland Kochs in der zeitlichen Abfolge mit dem Versuch der SPD, eine rot-grüne Minderheitsregierung ins Amt zu bringen, behandelt.

Der Nominierung der Landesvorsitzenden Andrea Ypsilantis zur Spitzenkandidatin der SPD war eine innerparteiliche Abstimmung mit dem Fraktionsvorsitzenden Jürgen Walter vorausgegangen, die Ypsilanti mit einem knappen Vorsprung für sich entscheiden konnte. Dies steigerte ihren Bekanntheitsgrad im Wahlkampf um etwa zehn Prozentpunkte (Infratest Dimap 2007, 12). In dem darauf folgenden Wahlkampf wurde vonseiten der SPD einer Großen Koalition eine Absage erteilt, die CDU gar als „rechter Kampfverband“ titulierte (Best 2010). Aus der Sicht der damaligen Spitzenkandidatin Andrea Ypsilanti „wäre nie ein gemeinsames Regierungsprojekt mit der CDU möglich gewesen“ (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 2). Auch schloss die SPD eine Zusammenarbeit mit der Partei Die Linke in jedweder Konstellation aus (Schmitt-Schmitt-Beck/Faas 2009b, 21). Dies brachte der SPD auf dem Wählermarkt eine stärkere Position ein, da den Wählern die Chance eines rot-grünen Politikwechsels vermittelt werden konnte. Lediglich eine Ampelkoalition mit der

FDP erschien der SPD denkbar (ebd., 21).²¹⁶ Diese Strategie, eine Zusammenarbeit mit der Linkspartei kategorisch auszuschließen wurde von Andrea Ypsilanti im Nachhinein als Fehler bezeichnet, allerdings nicht ohne zu ergänzen: „Wenn ich gesagt hätte, dass wir etwas mit den Linken machen, hätten ich die Partei nicht zu einem gemeinsamen Wahlkampf gekriegt“ (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 3). Die Grünen bekannten sich ebenso zur Koalition mit der SPD und schlossen eine Zusammenarbeit mit der Linkspartei aus. Ein etwaiges „Jamaika-Bündnis“ wurde zumindest unter der Führung Roland Kochs abgelehnt (Schmitt-Beck/Faas 2009b, 22). Lediglich die Linkspartei zeigte sich offen, Andrea Ypsilanti zur Ministerpräsidentin zu wählen und in einzelnen Politikfeldern mit SPD und Grünen zusammenzuarbeiten (ebd., 23).

Die CDU warnte vor einer Regierungsübernahme des „rot-rot-grünen Blocks“ und plaktierte: „Ypsilanti, Al-Wazir und die Kommunisten stoppen“, was aufgrund der ausländisch klingenden Nachnamen der Spitzenkandidaten bewusste Ressentiments schüren sollte, zumindest ein solcher Anschein nicht von der Hand zu weisen ist. Während des Wahlkampfes versuchte Roland Koch, sich in seinem Amt als Landesvater zu profilieren und wusste seinen Amtsbonus durch medienträchtige Treffen mit Henry Kissinger, dem Dalai Lama und Wladimir Putin einzusetzen (Schroeder/Albert/Neumann 2008, 35). Das Ziel der CDU lag in der Mobilisierung ihrer Stammklientel und konservativer Sozialdemokraten. Als einzig möglicher Koalitionspartner wurde die FDP gesehen. Eine Große Koalition wurde aufgrund des „Linksdrifts“ der SPD sogar ausgeschlossen (Schmitt-Beck/Faas 2009b, 20). Die FDP sprach sich ebenso für eine Koalition mit der CDU aus und galt bereits während der vorangegangenen Legislaturperiode, in der die CDU über eine absolute Mehrheit verfügte als „gefühlte Regierungspartei“ (Schmitt-Beck/Faas 2009b, 21; Schroeder/Albert/Neumann 2008, 41).

Roland Koch war es ein Anliegen, „in gegenseitigem Respekt das Wohl der Bürger unseres Landes zu sichern und zu mehren.“ Allerdings verfüge das Land trotz der Pattsituation im Landtag über eine Regierung, „die in vollem Umfang handlungsfähig ist.“ (Koch 2008, 9 f.). Der Regierungsstil müsse in dieser Zeit durch eine „neue Form des Kooperierens“ und einen Stil von offenen Türen „transparent für die Öffentlichkeit und einladend für alle (...), die mitwirken wollen“, sein. Dafür sei es notwendig, vorherige Trennlinien zwischen Regierungs-

²¹⁶ Die Äußerungen Wolfgang Clements, die Vorhaben der SPD im Bereich der Energiepolitik gefährdeten die industrielle Substanz Hessens, weshalb die Wähler genau „wägen“ sollten, wem sie die politische Verantwortung geben wollen, wurde innerhalb der SPD mit Empörung aufgenommen (vgl. Beck/Faas 2009b, 24). Dieses Vorgehen hatte der SPD aus der Sicht Ypsilantis „massiv geschadet“, zumal Wolfgang Clement „schon immer ein Lobbyist der großen Energiekonzerne“ gewesen sei (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 3).

und Oppositionsfraktionen zu verwischen, da sich der Gestaltungsauftrag in einer solchen Situation an alle Fraktionen richtet, wo keiner „die Option der Obstruktion“ für sich Anspruch nehmen könne (ebd., 10). In der „Stunde des Parlaments“ bestehe ebenso eine Loyalitätspflicht der geschäftsführenden Regierung gegenüber dem Parlament wie umgekehrt, so dass die Gesetzgebung nur durch die Zusammenarbeit der demokratischen Fraktionen durch eine konstruktive Suche nach Mehrheiten und Kompromissbildung vonstatten gehen könne. Die Regierung werde dafür den Sachverstand der Landesverwaltung für diesen Prozess – ebenso für Gesetzesvorschläge der Oppositionsfraktionen – zur Verfügung stellen (Koch 2008, 10 f.). Zudem kündigte Koch an, die Fraktionen von CDU, SPD, FDP und Bündnis 90/ Die Grünen zu persönlichen Gesprächen einzuladen, um „mehrheitsfähige Lösungen“ für wichtige Gesetzesprojekte oder bundespolitische Entscheidungen zu finden (ebd., 11). Dabei fällt auf, dass die Linke als einzige Parlamentsfraktion nicht erwähnt wurde. Der Fraktionsvorsitzende der CDU, Christean Wagner, hob in seiner Rede nochmals darauf ab und betonte die Relevanz der „vier demokratischen Fraktionen“ aufeinander zuzugehen und Kompromisse zu schließen (Wagner 2008, 18).

Jörg-Uwe Hahn schloss sich für die FDP in Teilen der Kritik der Oppositionsführerin Ypsilanti an, dass der Landtag in der vorangegangenen Legislaturperiode, „zu einem großen Teil nur der Notar der Umsetzung der Regierungspolitik der absoluten CDU-Mehrheit gewesen“ sei. Er warnte die Landtagsmehrheit aus SPD, Grünen und Linken aber indirekt davor, nach dem Motto „Wünsch dir was“ kostspielige Beschlüsse zu fassen, die die geschäftsführende Regierung zu finanzieren habe, da dies einem „unwürdigen Umgang des Parlaments mit der Regierung“ gleichkomme (Hahn 2008, 14). Andrea Ypsilanti zeigte sich überzeugt, dass das neue Muster in der Mehrheitsbildung im Landtag der „reinen Lehre der parlamentarischen Demokratie“ womöglich näher komme, als die vorherige Staatspraxis. Da die Regierung dem Parlament aufgrund ihres Personalkörpers und des Informationsvorsprungs überlegen sei, erwarte sie eine konstruktive Haltung der Regierung, den Mehrheitswillen des Parlaments tatsächlich umzusetzen. Umgekehrt werde die SPD-Fraktion alle Vorschläge und Initiativen der Landesregierung prüfen und „mit allen Fraktionen über die Mehrheitsfindung beraten, und wir werden dabei keine Fraktion ausschließen“ (Ypsilanti 2008, 13). Im Nachhinein konnte von Ypsilanti allerdings kein neuer Stil im Landtag bzw. im Verhältnis von Regierung und Parlament ausgemacht werden:

„Regierungserklärungen von Koch und Bouffier waren immer von der Betonung der Gemeinschaft und des Gemeinwohls, von Transparenz und dem gegenseitigen Aufeinander zugehen geprägt. Das haben sie alle gesagt und daran ist nichts wahr. Roland Koch hat zwar allen Fraktionen die Zusammenarbeit angeboten, aber die Linke davon ausgenommen. Was ist das für ein Parlamentsverständnis? Es gab Situationen, wo alle Fraktionen den gleichen Antrag hatten, aber wir uns nicht auf einen gemeinsamen Antrag einigen konnten, weil die Linke unterschreiben wollte.“ (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 7).

Auch Roland Koch sah im Nachhinein keine Verwischung der Trennlinien zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen. Dies sei nicht im Interesse von Rot-Grün gewesen, „weil sie gemeinsame Gesetze mit der Linkspartei möglichst stabilisieren wollten.“ Die SPD habe kein Interesse an überparteilichen Regelungen gehabt, sondern Frau Ypsilanti habe zeigen wollen, „dass sie gewählt ist, bereits handelt und nur noch eine Regierung im Weg rumsteht.“ Dennoch gelang es, rund 90 Prozent der Gesetze im Landtag einstimmig zu verabschieden, was neben der öffentlichen Konfliktrhetorik die Kooperationsbereitschaft im parlamentarischen Alltag unter Beweis stellt (Interview vom 14. März 2013 mit Roland Koch, Hessischer Ministerpräsident a.D., 6).

Die Grünen stellten voran, für einen Politikwechsel angetreten zu sein, wozu normalerweise auch ein Regierungswechsel gehöre (Al-Wazir 2008, 15). Letztlich sei aber „nicht nur entscheidend, wer mit wem, sondern (...) was gemacht wird“. Daher riet Tarek Al-Wazir den anderen Fraktionen, nicht mehr nur darauf zu achten, wer einen Antrag eingebracht hat, sondern diesen auch zu lesen, um schließlich darüber befinden zu können, was zur allgemeinen Erheiterung beitrug (vgl. Al-Wazir 2008, 16). Schließlich müssten die Abgeordneten damit rechnen, dass ihr Antrag eine Mehrheit im Parlament erhält, was eine besondere Verantwortung für alle Fraktionen mitbringe. Al-Wazir machte deutlich, Roland Koch beim Wort zu nehmen, dass er „der freundliche Helfer des Parlaments“ sein wolle und meldete aufgrund seiner Erfahrungen der vorangegangenen Jahre Zweifel an (Al-Wazir 2008, 17). Für die Linken hob Willi van Ooyen die besondere Stellung der geschäftsführenden Regierung hervor, die „in Opposition zur Mehrheit der Wähler in Hessen steht“. Dies bringe eine neue Souverä-

nität des Landtages mit sich, der „nicht mehr aus dem Kabinettsessel und der Staatskanzlei dirigiert werden“ könne (van Ooyen 2008, 17).

„Handlungsfähigkeit heißt, die administrative Verantwortung des Landes uneingeschränkt wahrzunehmen. (...) Wir brauchen nicht jeden Tag parlamentarische Entscheidungen, aber die Bürger brauchen funktionierende Behörden und Verwaltungsakte, ordnungsgemäße Handlungsfähigkeit in Krisenzeiten, die – wenn man für die Sicherheit eines Landes verantwortlich ist – jeden zweiten Tag irgendwo vorkommt.“ (Interview vom 14. März 2013 mit Roland Koch, Hessischer Ministerpräsident a.D., 5).

Insgesamt bezeichnete Roland Koch die geschäftsführende Regierung als voll handlungsfähig. Dies hänge mit dem großen Vorteil zusammen, für fast ein Jahr über einen Haushalt zu verfügen, „so dass die finanzielle Handlungsfähigkeit der Landesregierung uneingeschränkt vorhanden war. (...) Aus diesem Gesichtspunkt heraus bestand formal die volle Handlungsfähigkeit. Immer wenn das Parlament ins Spiel kam, bestand sie nicht“ (Interview vom 14. März 2013 mit Roland Koch, Hessischer Ministerpräsident a.D., 5). Andrea Ypsilanti attestierte der Koch-Regierung lediglich, sich selbst gut weiterverwaltet zu haben. „So lange man die Verwaltung hat, kann man mit Erlassen und Verwaltungshandeln regieren und Gesetze umsetzen.“ (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 6).

5.9.1. Erster Anlauf: Sondierungen zwischen allen und jedem außer und mit der Linkspartei

„Die Inhalte sind immer vor allen anderen Entscheidungen gefallen, so dass wir danach entschieden haben, wo wir am meisten sozialdemokratische Inhalte umsetzen können. Das wäre in der Minderheitsregierung am ehesten möglich gewesen.“ (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 2).

Nach der Wahl lehnte die SPD Kontakte zur Linkspartei strikt ab und entwarf ein Papier mit Mindestanforderungen an potentielle Koalitionspartner, das lediglich an CDU, FDP und Grüne verschickt wurde (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2008). Vom damaligen Vorstandsmitglied Hermann Scheer wurde eine Zusammenarbeit mit der Linken als „Ultima ratio“ zur Abwahl von Roland Koch bezeichnet. Dies könne allerdings erst „wenn alles andere scheitert, (...) die schlichte Notwendigkeit werden, um einen Politikwechsel zu erreichen“. Eine etwaige Minderheitsregierung solle aber nicht an Absprachen mit der Linkspartei gebunden sein. Das Ziel lag laut Scheer zunächst in einer stabilen Koalition mit Grünen und FDP in einer Ampelkonstellation (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2008). Die FDP schloss eine solche Koalition hingegen kategorisch aus, es sei „keine Situation vorstellbar“, in der die FDP Andrea Ypsilanti zur Ministerpräsidentin wählen würde. Für eine Koalition mit der CDU hätte aus der Sicht der Sozialdemokraten der Amtsverzicht Roland Kochs „an erster Stelle“ stehen müssen (ebd.). Auch der parteiinterne Widersacher Ypsilantis und damalige stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Jürgen Walter, sicherte der SPD-Chefin eine „vollumfängliche“ Unterstützung zu, wenn sich diese im Parlament zur Wahl stellen sollte (ebd.). Die Annäherung an die Linkspartei sei „ein ganz langer, zeitraubender Prozess“ gewesen, wo viele Gespräche, insbesondere mit den vier späteren Abwechslern geführt wurden. So hatte etwa Frau Everts den Auftrag, ein Papier über Bedingungen zu erstellen, unter denen die SPD einer Tolerierung zustimmen könne. Dieses bildete schließlich die Grundlage für Gespräche mit der Linken, so dass aus der Sicht Ypsilantis „ein ordentlicher, transparenter Annäherungsprozess an die Linke – und umgekehrt“ vonstatten gegangen war (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 4). Allerdings hatte die SPD bereits zu dieser Zeit die öffentliche Unterstüt-

zung für sich und das Projekt der Abwahl Roland Kochs „durch eine falsch gewählte politische Strategie in kurzer Zeit wieder verspielt“ (Schmitt-Beck/Faas 2009a, 359). Andrea Ypsilanti hatte ihrer Fraktion daher vorgezogene Neuwahlen vorgeschlagen, in die die SPD ohne eine erneute Koalitionsaussage gehen sollte. Dies wurde von der Fraktion allerdings mehrheitlich abgelehnt (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 4).

5.9.2. Verkümmern der geschäftsführenden Regierung zum Ausführungsorgan der gesetzgebenden Mehrheitsopposition?

„Eine oppositionelle Mehrheit kann lediglich etwas anstellen, indem sie Gesetze beschließt. Bei Projekten wie der Abschaffung der Studiengebühren muss man erst mal schauen, woher das Geld kommt. (...) Geschäftsführung ist für eine Regierung etwas Tolles. (...) Die sogenannte Gestaltungsmehrheit der Opposition im Landtag beißt sich schnell die Zähne aus. In der geschäftsführenden Regierung sind Sie in der Kommunikation weit überlegen.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 12 f.).

Nachdem sich die SPD-Abgeordnete Dagmar Metzger nicht bereit sah, Andrea Ypsilanti aufgrund der Kooperation mit der Linkspartei zur Ministerpräsidentin zu wählen, wurde von dem Plan eines Regierungswechsels zunächst abgesehen. Vielmehr versuchte die Opposition mit „punktuellen Mehrheiten für Sachanträge“ die Regierung vor sich herzutreiben (vgl. Schmitt-Beck/Faas 2009b, 32). Da Finanzminister Karlheinz Weimar eine Haushaltssperre verhängt hatte, konnte er der Opposition rasch ihre Grenzen der politischen Gestaltungsmöglichkeiten aufzeigen (Schmitt-Beck/Faas 2009b, 32). Die geschäftsführende Regierung war dadurch in der Lage, „die Betroffenen der höheren Kosten zu markieren.“ (Interview vom 14. März 2013 mit Roland Koch, Hessischer Ministerpräsident a.D., 7). Daher war „an politisches Gestalten während des kurzen Interregnums kaum zu denken“, wenngleich einzelne Anträge durchaus zu einer gesetzgeberischen Mehrheit gelangten (Schmitt-Beck/Faas 2009a, 359). Allerdings sei ein Politikwechsel aus der Opposition nur möglich, „so lange noch innerhalb eines alten Haushaltes regiert wird. Ein neuer Haushalt kann nicht aus der Opposition heraus aufgestellt

werden“ (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 8). Dem stimmte Roland Koch ebenso zu, indem er einer Minderheitsregierung ohne Haushalt eine beinahe völlige Handlungsfähigkeit attestierte. Einer Minderheitsregierung mit Haushalt wurde hingegen genehmigt, „das Arbeitsprogramm für ein ganzes Jahr abzuarbeiten. Damit ist sie auch gestalterisch handlungsfähig.“ (Interview vom 14. März 2013 mit Roland Koch, Hessischer Ministerpräsident a.D., 7). Ein Politikwechsel aus der Opposition sei aus seiner Sicht allerdings „völlig ausgeschlossen“:

„Die Exekution von Politik ist das, was letztlich beim Bürger ankommt. Als Gesetzgeber kann man in Einzelfällen Leuchtzeichen setzen – wie bei der Abschaffung des Studienbeitragsgesetzes. Aber der tägliche administrative Weg, Lebensumstände zu gestalten, ist dem Gesetzgeber verwehrt.“ (Interview vom 14. März 2013 mit Roland Koch, Hessischer Ministerpräsident a.D., 8).

Der ehemalige Ministerpräsident Sachsen-Anhalts, Reinhard Höppner, sieht die Möglichkeiten für einen Politikwechsel aus der Opposition ebenso als begrenzt an. Dies hänge mit den Möglichkeiten der Regierung zusammen, „Beschlüsse des Parlaments zu torpedieren.“ Das Gesicht einer Landesregierung sei der Ministerpräsident, „der letztlich das Heft des Handelns in der Hand hat.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident a.D. des Landes Sachsen-Anhalt, 12). Ein Beispiel für Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Mehrheitsopposition und der geschäftsführenden Regierung bildet das Vorhaben von SPD, Grünen und Linken, die Studiengebühren abzuschaffen. Da in dem Gesetz der Satz zur Beschränkung der vorherigen Gebührenregelung fehlte, weigerte sich der geschäftsführend im Amt befindliche Ministerpräsident Koch, das Gesetz zu unterzeichnen. Er machte deutlich, dass die Gründe nicht „in den politischen grundsätzlich unterschiedlichen Auffassungen der Landesregierung und der Mehrheit dieses Landtags“ (Koch. Plenarprotokoll-HL 11/17, 682) lägen. Dessen Begründung, dass lediglich die Aufhebung des Anspruchs der Studenten auf ein Darlehen aufgehoben würde, nicht aber die Studiengebühren selbst, und das Gesetz damit verfassungswidrig sei, ist durchaus nachvollziehbar und laut dem Fraktionsvorsitzenden der Grünen, Tarek Al-Wazir, auf einen handwerklichen „Übertragungsfehler“ bei dem Versuch, „verschiedene Formulierungen und Änderungsanträge zu einem kohärenten Gesetzestext zu-

sammenzuführen“ (Euler 2008), zu erklären. Dies bringt eine offenbar mangelnde Ausstattung der Opposition mit juristischem Sachverstand und Personal zum Ausdruck. Daher habe die Landesregierung den Fraktionen eine Handreichung mit „rechtstechnischen und sachlichen Veränderungsvorschlägen“ unterbreitet, wo aus der Sicht Roland Kochs die „Beratungspflicht“ einer Landesregierung ende. Es sei auch nicht möglich gewesen, die versehentlich verbliebenen Paragraphen bei der Verkündung des Gesetzes zu korrigieren. Koch sehe die Landesregierung zwar als „Berater der Fraktionen, aber nicht als Gouvernante.“ Letztlich bot er den Oppositionsfraktionen an, gemäß Art. 119 HV das Gesetz zu beanstanden, um eine erneute dritte Lesung zu ermöglichen, wodurch das „gleiche materielle Ergebnis erzielbar wäre“ (Koch. Plenarprotokoll-HL 11/17, 683).²¹⁷

Dieses Entgegenkommen wurde von der Opposition in Zweifel gezogen, da auch die zuständige Ministerin, Silke Lautenschläger, im Landtag zu dem Gesetz geredet, ihre Bedenken aber nicht vorgetragen habe. Andrea Ypsilanti zeigte sich verwundert, warum die Regierung in den vorherigen Beratungen nicht eingegriffen und ihre Bedenken zum Ausdruck gebracht hat (Ypsilanti. Plenarprotokoll-HL 11/17, 684). Es habe in dieser Zeit aus der Sicht Ypsilantis ständig Versuche der Regierung gegeben, „uns irgendwie einzuhegen und Steine in der Weg zu stellen“ (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 8). Reinhard Kahl hob für die SPD ebenso die Pflicht der Landesregierung hervor, bei Gesetzentwürfen aus der Mitte des Parlaments „in jedem einzelnen Schritt des Gesetzgebungsverfahrens“ Beratungen durchzuführen. Die zuständige Ministerin, Silke Lautenschläger, habe zwar ihre Meinung zu Studiengebühren erklärt, nicht aber, „wie dieser Gesetzentwurf in der Fassung der Beschlussempfehlung der zuständigen Ausschüsse hier vor diesem Parlament weiter zu beraten ist“ (Kahl Plenarprotokoll-HL 11/17, 688). Die Ministerin berief sich hingegen darauf, umfänglich beraten und auf Änderungsvorschläge des Ministeriums verwiesen zu haben (Lautenschläger. Plenarprotokoll-HL 11/17, 689).

²¹⁷ Alternativ bot er an, das Gesetz nicht zu unterzeichnen, wodurch ein neues Gesetzgebungsverfahren notwendig geworden wäre. Allerdings sei es „nicht ganz trivial zu fragen, was mit einem nicht unterzeichneten Gesetz eigentlich passiert“ (Koch Plenarprotokoll-HL 11/17, 683).

„Die Loyalitätspflicht [einer geschäftsführenden Regierung] geht so weit, das Parlament sachgerecht zu beraten. Wenn eine Fraktion nicht in der Lage ist, aus einem Text in einen anderen korrekt abzuschreiben, ist es nicht die Aufgabe der Regierung, das Kindermädchen zu spielen.“ (Interview vom 14. März 2013 mit Roland Koch, Hessischer Ministerpräsident a.D., 5).

Im Verlauf der Diskussion musste Roland Koch allerdings einräumen, bereits vor der Entscheidung über das Gesetz über dessen Verfassungswidrigkeit informiert gewesen zu sein, ohne sich jedoch in der Debatte zu Wort gemeldet zu haben. Dies widersprach nach Ansicht Al Wazirs dessen vorheriger Ankündigung, als geschäftsführender Ministerpräsident der „freundliche Helfer des Parlaments“ zu sein. Die Landesregierung verteidigte sich damit, der Opposition sogar einen Formulierungsvorschlag unterbreitet zu haben, der nicht angenommen worden sei (Euler 2008). Ob der Ministerpräsident allerdings auch bei der Verabschiedung eines Gesetzes durch die Fraktionen von CDU und FDP geschwiegen hätte, darf bezweifelt werden. Dieses Verfahren zeigt neben der gerechtfertigten Forderung einer unparteilichen Amtsführung auch Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit eines parteipolitisch eingebundenen Regierungschefs, der zugleich als überparteilicher Moderator und Landesvater eines Bundeslandes agieren soll.

5.9.3. SPD und Grüne auf dem Weg in eine Minderheitsregierung - Prozedurale Vereinbarungen und Scheitern

Die SPD stimmte auf ihrem Parteitag in Fulda am 1. November 2008 dem Koalitionsvertrag mit den Grünen mit 95,3 Prozent, bei jeweils acht Gegenstimmen und Enthaltungen zu (Richter 2008). Während der Verhandlungen war die Linkspartei immer wieder eingebunden worden, so dass es sich von vornherein um ein Dreierbündnis ohne Koalitionsvertrag handelte (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 4).

Im Koalitionsvertrag von SPD und Grünen wird für eine neue politische Kultur geworben. Da Veränderung nur im Dialog gelingen könne, wolle die Koalition anstelle der „Selbsterherrlichkeit einer absoluten Mehrheit (...) einen konstruktiven Streit um das bessere Argu-

ment, stets in wechselseitigem Respekt vor der Position des Gegenübers“ führen (Koalitionsvertrag 2008, 7). Da das Ergebnis der Landtagswahl für keine „der bisher üblichen Regierungskonstellationen eine eindeutige Mehrheit erbracht“ hatte, stellten sich SPD und Grüne der Verantwortung für Hessen. Es gelte, die Sachpolitik stärker in den Vordergrund zu stellen, für deren Mitgestaltung alle Parteien im Landtag eingeladen seien. Darin liege die Chance begründet, „seit Jahrzehnten verhärtete und oftmals ritualisierte Auseinandersetzungen zu überwinden“. Auch wurde auf „die Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere den Kirchen, Gewerkschaften, Verbänden und Initiativen“ abgestellt (ebd.). Wie in vorherigen und nachfolgenden Koalitionsverträgen von Mehrheitsregierungen einigten sich beide Parteien darauf, nicht mit wechselnden Mehrheiten abzustimmen, auch wenn betreffende Fragen nicht Gegenstand der vereinbarten Politik waren. Auch eine Bundesratsklausel, die eine Enthaltung des Landes im Falle unterschiedlicher Auffassungen beider Parteien vorsieht, sowie das Gebot, Gesetze, Anträge und Anfragen nur gemeinsam einzubringen und die Einsetzung eines Koalitionsausschusses wurden in den allgemeinen Vereinbarungen festgehalten (ebd., 10).

„Natürlich war die Partei in der Frage der Spitzenkandidatur gespalten, aber wir haben sie mit dem Programm wieder zusammengeführt. (...) Es waren vier Menschen, die das Projekt verraten haben. Ich habe nicht gesagt: „Wir machen jetzt eine Tolerierung und es ist mir egal, was die Partei sagt.“ Es gab eine hohe Zahl an Konferenzen, Vermittlungsgesprächen und wir hatten zwei Parteitage, wo das zur Diskussion stand. Dort ist die Linie mit jeweils 96 Prozent bestätigt worden.“ (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 2).

Auf dem Parteitag vom 1. November 2008 hatte der stellvertretende Landesvorsitzende Jürgen Walter vor der Abstimmung überraschend angekündigt, gegen den Koalitionsvertrag zu stimmen und begründete dies mit der Vergabe der zentralen Umwelt- und Bildungsressorts an die Grünen. Zudem wandte er sich gegen Regelungen zum Ausbau des Frankfurter Flughafens wie die Einführung eines Nachtflugverbots (Richter 2008). Sein Abstimmungsverhalten

bei der Wahl der Ministerpräsidentin ließ er offen. Einen Tag vor der geplanten Wahl der Ministerpräsidentin gaben neben Dagmar Metzger drei SPD-Abgeordnete, darunter Jürgen Walter, bekannt, nicht für die Kandidatin Andrea Ypsilanti stimmen zu können. Bei Frau Metzger hatten die Motive auf der Hand gelegen und waren frühzeitig vorgetragen worden. In diesem Fall sei es um „Integrität und Gesicht“ gegangen, da sie ihren „schwarzen“ Wahlkreis in Darmstadt direkt gewonnen und den Leuten in die Hand versprochen habe, nicht mit der Linkspartei zusammenzuarbeiten (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 16). Jürgen Walter hatte hingegen den geeigneten Zeitpunkt verpasst, ebenso seine Zustimmung zu verweigern, was von der SPD aufgrund seiner vorherigen innerparteilichen Kandidatur gegen Ypsilanti als „persönliche Rivalität“ verbucht worden wäre (ebd., 16).

Andrea Ypsilanti hat den vier Abweichlern im Nachhinein Feigheit vorgeworfen, da es viele Gelegenheiten für Gespräche gegeben habe: „Es gab Parteitage, unzählige Fraktionssitzungen und Einzelgespräche.“ Zudem habe es vorher keine Signale für ein abweichendes Stimmverhalten gegeben: „Im Gegenteil: Wir haben ein oder zwei Tage vorher noch telefoniert, wo er [Jürgen Walter] mir nochmal versichert hat, dass er das alles zwar furchtbar findet, aber er mich trotzdem wählt.“ (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 5 f.). Dies führt zu der Frage, wie politische Prozesse organisiert werden sollen, wenn persönliche Absprachen nicht eingehalten werden und die Führungsspitze einer Partei damit düpiert werden kann. Roland Koch gab hingegen zu bedenken, dass die SPD ihr Vorhaben der Minderheitsregierung innerparteilich besser hätte vermitteln müssen, um ein hinreichendes Maß an Zustimmung zu erlangen:

„Mit einer guten politischen Führung kommt so etwas nicht vor. Eine politische Führung, die nicht bemerkt, welche Konflikte bei ihr aufbrechen, ist nicht fähig und deshalb ist das Scheitern von Frau Ypsilanti berechtigt. Sie war offenbar nicht in der Lage, eine Partei zu führen.“ (Interview vom 14. März 2013 mit Roland Koch, Hessischer Ministerpräsident a.D., 3).

Dass Roland Koch zur Wahl des Ministerpräsidenten nicht antreten wollte, begründete er mit den politischen Kräfteverhältnisse im Parlament:

„Das hätte die Situation erschwert. Ich habe die Wahl – wie auch immer man es sieht – nicht gewonnen und keine mehrheitsfähige Konstellation gehabt. Damit kann man nicht sagen, ich will unbedingt Regierung werden. Damit kann man nur sagen: wenn ihr keine andere Regierung zustande bringt, bleibe ich im Amt. Eine solche Situation hat dann eher den Charakter des konstruktiven Misstrauensvotums. Es gab daher keinen Grund, selbst anzutreten, da klar war: Wenn Frau Ypsilanti nicht gewählt wird, bin ich Ministerpräsident. Dann muss ich nicht kandidieren.“ (Interview vom 14. März 2013 mit Roland Koch, Hessischer Ministerpräsident a.D., 3).

Am 19. November 2008 sprach sich der Landtag einstimmig für eine vorzeitige Auflösung der Legislaturperiode aus. Im darauffolgenden Wahlkampf schloss der neue Spitzenkandidat der SPD, Thorsten Schäfer-Gümbel, keinerlei Koalition mehr aus – mit der Ausnahme einer Zusammenarbeit mit Roland Koch (Schmitt-Beck/Faas 2009a, 361). Auch die Grünen bekannten sich nicht mehr zu einer Koalition mit der SPD und setzten auf einen eigenständigen Wahlkampf zur Durchsetzung grüner Inhalte. Durch die Unabhängigkeit beider Parteien sollte auch einer politischen Sackgasse und den damit verbundenen „Hessischen Verhältnissen“ wie in der vorherigen Legislaturperiode vorgebeugt werden (ebd., 361). Das Ziel lag darin, „flexibler auf ein konkretes Wahlergebnis reagieren zu können“ (Schroeder/Albert/Neumann 2008, 53). Davon unbeirrt gaben CDU und FDP klare Bekenntnisse zur jeweils anderen Partei ab und lehnten andere Optionen ab. Die FDP sprach gar von einer „natürlichen Partnerschaft“ beider Parteien (Schmitt-Beck/Faas 2009a, 362).

5.9.4. Aus Fehlern lernen – Auswege aus „Hessischen Verhältnissen“

Eine Hürde für den Zusammenhalt innerhalb der SPD lag in der Trennung der Fraktion in den linken „Vorwärts-Kreis“ und die weiter rechts stehende „Aufwärts-Gruppe“, was nach der Wahl durch das Bestreben von Thorsten Schäfer-Gümbel beendet wurde (ebd., 369). In späteren Wahlkämpfen in Hessen, aber auch im Saarland und Schleswig-Holstein hatte die SPD offenbar aus den erneuten „Hessischen Verhältnissen“ gelernt und weder eine Große Koaliti-

on, noch etwaige Koalitionen mit der Linken definitiv ausgeschlossen, was aufgrund des vorherigen Wortbruchs in Hessen ohnehin wenig glaubwürdig erschienen wäre (vgl. Best 2010). Unmittelbar nach der Landtagswahl wäre in der Sondierungsphase eine andere Strategie der SPD nötig gewesen, um der Wählerschaft den Regierungskurs der Partei zu erläutern. Ein internes „Drehbuch“, das der damalige Erste Hamburger Bürgermeister, Henning Voscherau, an Andrea Ypsilanti verschickte, sah vor, nach dem etwaigen Scheitern von Sondierungsverhandlungen eine Wahl des Ministerpräsidenten durchzuführen, ohne die Linkspartei formell in die Zusammenarbeit einzubinden. Danach hätte sich Andrea Ypsilanti nicht zur Wahl stellen sollen, um zu regieren, „sondern um die Neuwahl herbeizuführen und bis dahin Punkte zu sammeln.“ Aus der Sicht Voscheraus wäre Ypsilanti in diesem Fall glaubwürdig geblieben und hätte fünf Jahre Ministerpräsidentin werden können: „Sie wäre heute wer, und jetzt ist sie niemand. Das ist die eigentliche Tragödie. (...) Sie wollte es auf Biegen und Brechen mit Wortbruch. Das war dumm.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 15 f.). Andrea Ypsilanti machte hingegen klar, sich „nicht inhaltlich abhängig vom Wohlwollen der Linkspartei“ machen zu wollen (Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 5). Dies wäre allerdings gerade bei einer einseitigen Tolerierung durch die Linke eingetreten. Künftig sei die SPD gut beraten, solche Ausschlüsse nicht mehr vorzunehmen und sich nur noch positiv zu dem jeweils angestrebten Bündnis zu bekennen. Zugleich warnte Ypsilanti vor einem Zerfallsprozess ihrer Partei, sofern sich nach einer Landtagswahl 2013 ähnliche Mehrheitsverhältnisse wie im Jahre 2008 ergeben sollten (vgl. Interview vom 25. Juni 2013 mit Andrea Ypsilanti, ehemalige Landesvorsitzende und Spitzenkandidatin der Hessischen SPD zur Landtagswahl 2008, 9 f.). Durch die Koalition von CDU und Grünen konnte die SPD vor ebendiesem Zerfallsprozess vorerst verschont werden.

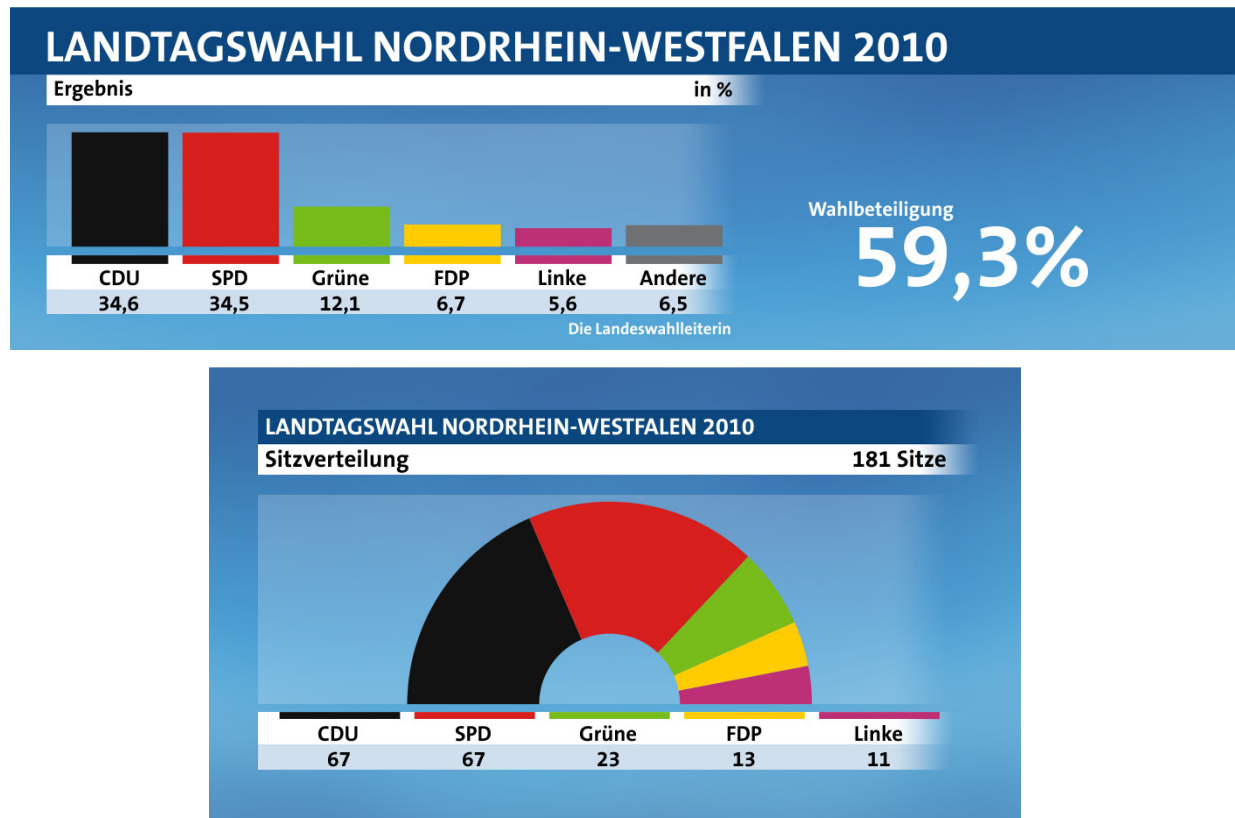
5.10. Aufleben des Parlamentarismus in Nordrhein-Westfalen: Vorzüge der Regierungsübernahme gegenüber eines oppositionellen Politikwechsels

„Und wenn ich sage, ich halte die Linkspartei nicht für regierungs- und koalitionsfähig, ich will nicht mit denen regieren, dann verstehen unsere Wähler diese Sprache.“ (Hannelore Kraft in der Westfälischen Rundschau, eine Woche vor der Landtagswahl 2010, zitiert nach Papke 2010, 363 f.)

Die Landtagswahl führte zu immensen Stimmenverlusten der CDU (-10,2 Prozentpunkte) und leichten Verlusten der SPD (-2,6 Prozentpunkte), so dass beide Parteien beinahe gleich stark waren (siehe zum Wahlergebnis und der Sitzverteilung im Parlament: Abbildung 15). Da beide „Lager“ aus CDU und FDP bzw. SPD und Grünen keine Mehrheit für eine Regierung erreicht hatten, stellte sich rasch die Frage nach dem Wahlgewinner und der Möglichkeit, eine stabile Regierung zu bilden. Am Wahlabend bekundete Hannelore Kraft mit der Losung „Die SPD ist wieder da!“ (Best 2010) das neue Selbstverständnis ihrer Partei als führende Kraft in Nordrhein-Westfalen. Einen Führungsanspruch in einer Koalition reklamierten sowohl der amtierende Ministerpräsident Jürgen Rüttgers als auch seine Herausforderin Hannelore Kraft für sich (Feist/Hoffmann 2010, 784).

Im Wahlkampf kam dem Thema der künftigen Regierungskoalition eine entscheidende Bedeutung zu, was im Vergleich zu vorangegangenen Wahlen den Themen Wirtschaft, Arbeit und Soziales gleichkam (Feist/Hoffmann 2010, 776). Hannelore Kraft hatte am 11. März 2010 im Nordrhein-Westfälischen Landtag die Tolerierung einer Minderheitsregierung ausgeschlossen: „Ein so großes Land und einen so wichtigen Wirtschaftsstandort wie Nordrhein-Westfalen kann man nicht mit Tolerierung regieren.“ (zitiert nach Grunden 2011b, 2). Timo Grunden schlussfolgerte daraus, dass Kraft somit nicht die Chefin einer Minderheitsregierung werden wollte (ebd., 2). Dies geht daraus allerdings nicht hervor, da sie lediglich ein Tolerierungsbündnis, bei dem die Regierung von einer Partei abhängig sei, ausgeschlossen hatte, nicht aber eine Minderheitsregierung mit wechselnden Mehrheiten.

Abbildung 15: Ergebnis der Nordrhein-Westfälischen Landtagswahl vom 09.05.2010



Quelle: Wahlarchiv 2013.

Die Partei Die Linke wurde von Kraft allerdings mehrfach als „weder regierungsfähig noch koalitionswillig“ herabgestuft (Strohmeier 2010). Die Aussage, die Linkspartei „derzeit“ weder als „regierungsfähig noch regierungswillig“ zu bezeichnen, stellte einen Balanceakt zwischen dem gleichzeitigen Ausschließen und Offenhalten einer Regierungsoption dar. Eine eindeutige Ablehnung einer Zusammenarbeit wäre aufgrund des Vorgehens der hessischen Spitzenkandidatin Andrea Ypsilanti ohnehin in Zweifel gezogen worden (Feist/Hoffmann 2010, 771). Eine weitere Formel, die im Landtagswahlkampf von der SPD stetig wiederholt wurde, lautete: „Wir wollen, dass die Linke nicht in den Landtag kommt. Wir suchen die Auseinandersetzung und nicht die Zusammenarbeit“ (Focus 2010). Dass es dennoch zu einem Treffen des stellvertretenden SPD-Landesvorsitzenden Jochen Ott mit der Landesvorsitzenden der Linken Katharina Schwabedissen kam, sorgte innerhalb der Parteiführung für Verärgerung, da die offizielle Parteilinie damit infrage gestellt wurde. Krafts Stellvertreter Ott hielt es hingegen für angemessen, „dass man mit dem politischen Gegner spricht und ihn kennenlernt, wenn man sich eine Meinung bilden will“. Nach dem Gespräch sah er die Unfähigkeit und Unwilligkeit der Linken zur Regierungsbildung allerdings als erwiesen an (ebd.). Den-

noch wurde vonseiten der SPD weder einer Großen Koalition, noch einem Bündnis mit der Linkspartei gleich in welcher Konstellation eine eindeutige Absage erteilt (Best 2010).

Die Grünen selbst hatten im Wahlkampf lediglich eine Zusammenarbeit mit CDU und FDP in einem „Jamaika-Bündnis“, nicht aber „Schwarz-Grün“ per se ausgeschlossen (Grunden 2011b, 8). Zwar ließ die Partei eine deutliche Präferenz für eine Koalition mit der SPD erkennen, die Spitze des Grünen Landesverbandes wehrte sich aber gegen eine erneute „Ausschließeritis“, weshalb sie „keinen Koalitionswahlkampf“ führen wollte (Feist/Hoffmann 2010, 772). Daher erteilen die Grünen auch einer Kooperation mit der Linkspartei im Gegensatz zur SPD keine grundsätzliche Absage (Feist/Hoffmann 2010, 772). Zwar wurde die Präferenz für eine rot-grünes Bündnis hervorgehoben, aber eine Koalition mit der CDU ebenso wie ein „Linksbündnis“ gleichermaßen offengehalten, „um die parteiinternen Gewichte zwischen dem eher konservativen und dem eher linken Teil auszutarieren“ (Best 2010). Die Partei „Die Linke“ tätigte im Wahlkampf eine „konditionierte Koalitions- beziehungsweise Tolerierungsaussage“, wonach sich die Partei „an keiner Regierung beteiligen oder diese tolerieren [würde], die Privatisierung, Personal- und Sozialabbau vornimmt und nicht die Lebens- und Arbeitsbedingungen verbessert“ (Feist/Hoffmann 2010, 772).

Die CDU setzte auf die Fortsetzung der Koalition mit der FDP, die ebenso nur an der Seite der CDU weiterregieren wollte (ebd., 771 f.). Beide Parteien warnten zudem vor einer Beteiligung der Linken an der Regierungsverantwortung, um der Gefahr von Elementen sozialistischer Planwirtschaft vorzubeugen (Strohschneider 2010). Die FDP machte klar, „nicht für Koalitionen mit Parteien bereit [zu stehen], die sich ihrerseits Bündnisse mit rechtsextremen oder linksextremen Parteien offenhielten“ (Best 2010). Dies kann zwar als Absage an ein mögliches Ampelbündnis verstanden werden, wurde in dieser Deutlichkeit aber nicht formuliert.

„SPD und Grüne waren vor der Wahl mit dem klar formulierten Ziel angetreten, die schwarz-gelbe Regierung abzulösen. Dieses Ziel wurde erreicht: CDU und FDP hatten keine Mehrheit mehr. Die CDU hatte dramatisch an Zustimmung verloren, die SPD war auf Augenhöhe. Das Signal der Wahl war klar: Die Bürger wollten Rüttgers und Pinkwart nicht mehr, sie wollten etwas Neues.“ (Interview vom 1. August 2013 mit Norbert Römer, Vorsitzender der SPD-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen, 1).

5.10.1. Sondierungsmarathon in Zeiten komplexer Machtarithmetik

Die SPD verfügte über „die größere Freiheit zum Handeln“ und unternahm deshalb Sondierungsbemühungen „in alle Richtungen“ (Feist/Hoffmann 2010, 784). Es folgten am 12. Mai 2010 erste Sondierungen zwischen SPD und Grünen, die daraufhin FDP und Linke zu Gesprächen einluden. Die FDP lehnte dies mit dem Verweis auf die Option einer potentiellen Regierungsbeteiligung der Linkspartei ab, so dass lediglich mit der Linken am 20. Mai 2010 eine Sondierungsrunde stattfand. Diese wurde nach nur fünf Stunden abgebrochen, da die Linke aus der Sicht von SPD und Grünen nicht regierungsfähig war (ebd., 784). Dafür wurden keine inhaltlichen Differenzen, sondern die nicht abgeschlossene DDR-Vergangenheit der Partei als Begründung herangezogen (Best 2010). Auch eine Große Koalition wurde nicht ernsthaft erwogen, was von der SPD mit der Notwendigkeit begründet wurde, dass zu einem Politikwechsel auch neue Gesichter gehörten (ebd.). Gespräche zwischen CDU und SPD am 27. Mai und 2. Juni 2010 scheiterten letztlich am Führungsanspruch von Jürgen Rüttgers und Differenzen in der Schulpolitik (Feist/Hoffmann 2010, 784). Die FDP übte sich kurz darauf überraschend in „koalitionspolitischen Lockerungsübungen“ (Best 2010), indem sich der Landesvorsitzende Andreas Pinkwart nach anfänglichem Zögern zu Sondierungsgesprächen mit SPD und Grünen bereiterklärte. Allerdings stieg die FDP nach nur wenigen Runden am 11. Juni aufgrund der von Rot-Grün geforderten Gemeinschaftsschule aus den Gesprächen aus (Feist/Hoffmann 2010, 785). Die Partei wollte nach den Worten ihres damaligen Fraktionsvorsitzenden im Düsseldorfer Landtag, Gerhard Papke, nicht als „Feigenblatt für einen Linksblock im Landtag“ gelten (zitiert nach Medick/Wittrock 2010). Nach dem Scheitern der Sondierungen zwischen SPD und Grünen, sowie Linkspartei, CDU und FDP beschloss der Parteirat der SPD am 14. Juni 2010, dass die SPD in der Opposition bleiben solle. Einer Minderheitsregierung oder vorgezogenen Neuwahlen wurde ebenso eine Absage erteilt (Feist/Hoffmann 2010, 785). Nach den gescheiterten Sondierungen zur Bildung einer Mehrheitskoalition wollte die SPD nunmehr einen Politikwechsel „aus der Opposition“ heraus gestalten (Blätte 2010, 2).

Die Kurskorrektur, kurze Zeit darauf doch noch Koalitionsverhandlungen mit den Grünen aufzunehmen, wurde von Hannelore Kraft mit der Äußerung des FDP-Landesvorsitzenden Andreas Pinkwart begründet, seine Partei arbeite im Landtag fortan „auf eigene Rechnung (...), weil die gemeinsame Agenda mit der Union abgearbeitet sei“ (Medick 2010). Dies wurde von der SPD als Aufkündigung der bestehenden Koalition gewertet, wodurch Jürgen Rütt-

gers ein „Regierungschef auf Abruf“ sei, der sich nur noch auf die Stimmen der CDU-Fraktion stützen könne (ebd.). Dies nahm Hannelore Kraft am 17. Juni 2010 zum Anlass, sich doch für eine Minderheitsregierung auszusprechen.²¹⁸ Dabei ließ sich Kraft öffentlichkeitswirksam vor den Grünen hertreiben, um nicht dem Vorwurf des Machteifers und Egoismus anheim zu fallen, sondern lediglich dem Druck der Parteibasis und des Grünen „Wunschpartners“ zum Wohle des Landes nachgegeben zu haben (vgl. Grunden 2011b, 2). In der Öffentlichkeit etablierte sich daher der Eindruck, „dass Kraft von NRW-Grünen und SPD-Bundesspitze zum Jagen getragen werden musste“ (Best 2010) bzw. Sylvia Löhrmann und der SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel „Hannelore Kraft zur Tat drängten“, da ein Gestaltungswille ohne Führungsanspruch letztlich „leer“ bleibe (Blätte 2010, 2). Allerdings wurde das Vorgehen der NRW-SPD laut Norbert Römer „ganz allein in Nordrhein-Westfalen entscheiden – so wie es das Vorrecht eines Landesverbandes ist“ (Interview vom 1. August 2013 mit Norbert Römer, Vorsitzender der SPD-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen, 2). In der Folge begannen am 22. Juni die Koalitionsverhandlungen von SPD und Grünen; der Koalitionsvertrag „Zusammen für NRW – Gemeinsam neue Wege gehen“ wurde am 12. Juli 2010 von beiden Seiten auf Parteitag verabschiedet (Feist/Hoffmann 2010, 785). Zwar gab die Linkspartei ihre einseitige Unterstützung einer rot-grünen Koalition am 18. Juni 2010 bekannt. Hannelore Kraft trat allerdings zur Wahl der Ministerpräsidentin im Landtag an, um mit wechselnden Mehrheiten eine Minderheitsregierung zu führen, nicht aber durch die Tolerierung einer Partei (Blätte 2010, 4). Dass SPD und Grüne „regierbare Verhältnisse“ schaffen wollten, wurde von der CDU scharf kritisiert. Das Verhalten Krafts war aus der Sicht von Jürgen Rüttgers „unwürdig und unglaublich“, da „die schlimmste „Wählertäuschung, die es je in der Geschichte Nordrhein-Westfalens gegeben hat“ drohte (Medick 2010).

Nach Bekunden von Hannelore Kraft war der Begriff der Minderheitsregierung in „ihrem“ Fall eine „Täuschung“, da Rot-Grün über eine Mehrheit von 90 Sitzen gegenüber 80 Mandaten von CDU und FDP verfüge. Daher mangle es der Landesregierung „nicht an einer Mehrheit, nur an der so genannten absoluten Mehrheit.“ Die Landesverfassung schreibt in der Tat mit nur wenigen Ausnahmen – etwa der Wahl des Ministerpräsidenten im ersten Wahlgang – eine absolute Mehrheit vor, so dass bei der einfachen Gesetzgebung eine „relative Mehrheit“ ausreicht (Kraft 2010, 9). Allerdings sollte dabei die Rolle der Linkspartei, die durch ihre Enthaltung ebendiese relative Mehrheit erst ermöglicht, berücksichtigt werden, da deren partielle „Abstinenz“ kaum einen Blanko-Scheck für die Regierung bedeutet. Nach ei-

²¹⁸ Dass dieses Ereignis als Begründung für die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen herangezogen wurde, scheint sachlich wenig überzeugend, da Koalitionen ohnehin mit Ablauf einer Legislaturperiode enden (Heinrich 2002, 69).

genem Bekunden wurde der Weg der Minderheitsregierung auch gegangen, „weil dieses Modell den Parlamentarismus stärkt“ (ebd., 11). Da die Regierung von Kraft nur eine Stimme hinter der absoluten Mehrheit zurückbleibt, sei dieses die „stabilste Form“ der Minderheitsregierung (ebd.).

SPD und Grüne bekundeten, sich angesichts der schwierigen Aufgabe von fünf Parlamentsfraktionen der Verantwortung zu stellen. Aus dem Wahlergebnis lasen beide Parteien einen Wählerwillen heraus, der eine bessere Politik und Veränderungen wolle (Koalitionsvertrag 2010, 1). Zudem betonte der Koalitionsvertrag den „klaren Regierungsauftrag“ von SPD und Grünen, die mit 90 Stimmen eine „klare Mehrheit gegenüber 80 Stimmen der abgewählten schwarz-gelben Koalition“ besäßen und sich daher eine solche „ungewohnte politische Konstellation“ der Minderheitsregierung ergeben könne (Römer 2010, 344 ff.). Wie bei Mehrheitsregierungen wurde eine Bundesratsklausel vereinbart und Abstimmungen der Koalitionäre mit wechselnden Mehrheiten ausgeschlossen. Auch wurde die Einsetzung eines Koalitionsausschusses und „ein enger und regelmäßiger Informationsaustausch“ über die parlamentarische Zusammenarbeit beider Fraktionen vereinbart (Koalitionsvertrag 2010, 89).

Am 14. Juli 2010 wurde Hannelore Kraft schließlich mit 90 Ja-Stimmen bei 80 Nein-Stimmen und 11 Enthaltungen zur Ministerpräsidentin gewählt. Dies entspricht zwar exakt der Stimmverteilung zwischen Rot-Grün, Schwarz-Gelb und der Linkspartei. Allerdings kommt der Versuch von Ursula Feist und Hans-Jürgen Hoffmann (2010, 785), die Enthaltungen automatisch der Linkspartei zuzurechnen, einem ökologischen Fehlschluss gleich, da womöglich mehrere Abgeordnete nicht „koalitionskonform“ abgestimmt und sich etwaige Verschiebungen wieder ausgeglichen haben. Durch die Bildung der Minderheitsregierung verloren die von Union und FDP regierten Bundesländer ihre Mehrheit im Bundesrat, so dass diesem Regierungswechsel eine besondere Bedeutung für die Gesetzgebung des Bundes zukam (vgl. Bräuninger/Debus 2012, 172).

„Von vorneherein war klar: Wir bilden eine Koalition der Einladungen. Das bedeutete in der Tat, einen sehr anspruchsvollen und anstrengenden Weg zu gehen. Zu jedem Vorhaben musste mit allen Fraktionen intensiv um Kompromisse gerungen werden. Das ist mit der CDU mit dem „Schulfrieden“ gelungen, mit der FDP bei der Stärkung der Kommunalfinzen, mit der Linkspartei bei der Abschaffung der Studiengebühren. Und zum Beispiel bei der Wahl der Ministerpräsidentin mit den Stimmen der Fraktion Die Linke, weil Hannelore Kraft eine überzeugende Kandidatin war. Das war aber alles andere als eine Tolerierung durch eine bestimmte Fraktion.“ (Interview vom 1. August 2013 mit Norbert Römer, Vorsitzender der SPD-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen, 2).

Durch eine „Koalition der Einladungen“ (Burger 2011) sollte eine Einigung mit allen Kräften innerhalb des Landtages ermöglicht werden. Die Landesregierung konnte auf diese Weise zwar nicht „durchregieren“, aber ein „Durchhopponieren“ der Nichtregierungsparteien erschweren, „wenn sie politische Vorschläge so platziert, dass diese besser sind als der Status Quo“ (Blätte 2010, 4). Neben der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, Unternehmen und Kirchen richteten die Koalitionäre eine ausdrückliche Einladung an die übrigen Landtagsfraktionen, um den Zusammenhalt des Landes zu stärken (Koalitionsvertrag 2010, 1). Für die zentralen politischen Ziele der Regierung seien alle politischen Kräfte im Parlament – Fraktionen wie einzelne Abgeordnete – eingeladen, die Politik mitzugestalten, so dass die Minderheitsregierung die Chance für eine neue Qualität der politischen Kultur biete, die auch im Hinblick auf die Bürger aus Betroffenen Beteiligte mache (Koalitionsvertrag 2010, 3 f.). Dabei müsse auch die Regierung kompromissbereit und lernfähig sein und mit dem gesamten Parlament im „fairen Wettstreit um die besten politischen Konzepte“ stehen. Eine „Kultur des Miteinanders“ könne schließlich zu neuen Wegen führen (ebd., 4).

In Ihrer kurzen Ansprache nach der Wahl zur Ministerpräsidentin am 14. Juli 2010 setzte Hannelore Kraft auf die Betonung des Gemeinsinns des Parlaments und den Auftrag der Wähler an alle Fraktionen, gemeinsam den besten Weg für das Land zu suchen. Dies dürfe nicht hinter der Parteipolitik zurückstehen, da zunächst alle dem Wohle des Landes verpflichtet seien (Kraft 2010a, 33). Das Wahlergebnis biete die Chance, „einander genauer zuzuhören, mehr Verständnis für die Position des anderen zu entwickeln, und die Chance, gute Kompro-

misser zu suchen und zu finden“. Die Koalition werde die Zusammenarbeit mit allen Fraktionen suchen und „ihren Teil zu diesem gemeinsamen Miteinander beitragen“. Es gehe darum, in einer spannenden Legislaturperiode dem Parlament eine starke Rolle zuzuschreiben und dadurch „die Demokratie zu beleben und zu stärken“ (Kraft 2010c, 33). In ihrer Regierungserklärung vom 15. September 2010 hob Kraft die neuen Rollen für Parlament und politische Parteien durch eine Minderheitsregierung hervor, die für Regierung und Opposition gleichermaßen die Chance biete, bei den Bürgern um Zustimmung zu werben (Kraft 2010b, 190). Zugleich warnte sie vor einer „Fundamentalopposition“, da die Wähler dies ebenso wie „mutloses Regieren“ ablehnten und vielmehr an dem „Wettbewerb um die besten Lösungen für unser Land“ interessiert seien. Im Hinblick auf die Teilhabe der Bürger vor Ort müsse es ermöglicht werden, die politischen Prozesse transparenter zu machen und zu ermöglichen, dass diese „selbst auf dem Spielfeld der Politik stehen, nicht nur am Spielfeldrand oder auf der Zuschauertribüne“. Auch inhaltlich stehe „der Mensch im Mittelpunkt. Dieses Prinzip wird Maßstab unseres Handelns sein“ (Kraft 2010c, 190 f.). Diese Politik verstand Hannelore Kraft als Einladung an alle Bürgerinnen und Bürger sowie alle Fraktionen des Landtags, „die kommenden Jahre mitzugestalten und die besten Lösungen für Nordrhein-Westfalen zu finden und umzusetzen“, da alle die gemeinsame Leidenschaft für das Land eine (ebd., 208).

Norbert Römer ergänzte für die SPD-Fraktion, die Aussprache zur Regierungserklärung sei die „Stunde des Parlaments und hätte auch die „Stunde der Opposition“ sein können. Da Herr Laumann von der CDU aber in alte Rituale zurückgefallen sei und sich Polemik anstelle von konstruktiver Kritik zu eigen gemacht habe, habe er die Chance für die CDU nicht genutzt. Dem „Durchregieren“ des Jürgen Rüttgers müsse durch eine neue politische Kultur im Landtag geändert werden (Römer 2010, 342 f.). Dadurch würden Abgeordnete und Fraktionen gestärkt und der politische Wettbewerb um die besten Lösungen belebt, wodurch „Mehrheiten der Vernunft“ zustande kommen könnten (Römer 2010, 344 ff.). Die Aktionseinheit aus Regierung und den sie tragenden Fraktionen wird durch die Versicherung Römers verdeutlicht, der die Verlässlichkeit der 90 Koalitionsstimmen betont, was „zum Gelingen unserer Regierungsarbeit beitragen“ (ebd., 345) könne. Damit wurden die Grenzen der einzelnen Gewalten in der politischen Rhetorik des SPD-Fraktionsvorsitzenden verwischt und Regierung und Fraktion auch in der politischen Rhetorik als Einheit begriffen.

Für die Grünen hob Reiner Priggen notwendige Abstriche und Kompromisse hervor, was „vielleicht etwas demütiger sein wird als manche arroganten Varianten, die wir alle aus der vergangenen Legislaturen kennen“ (Priggen 2010, 352). Sylvia Löhrmann stellte in der weiteren Debatte die Art der Minderheitsregierung in den Vordergrund. Danach haben SPD und

Grüne eine Regierung gebildet ohne einen Tolerierungsvertrag mit der Linken abzuschließen, was vor der Wahl ausgeschlossen wurde und es daher unerhört sei, gegenteiliges zu behaupten (Löhrmann 2010, 399). Bärbel Beuermann von der Linken erklärte hingegen, dass die Landtagswahl den geforderten Politikwechsel gebracht habe und sie sich für den demokratischen Sozialismus einsetze (Beuermann 2010, 373 ff.). Die Linke werde Gesetzesvorlagen zustimmen, wenn sie mit ihrem Programm vereinbar seien und die „rot-grüne Minderheitsregierung daran messen, ob sie einen Politikwechsel einleitet“ (Medick 2010). Zugleich übte die Linke Druck auf die Koalitionäre aus, indem sie den Übergangscharakter einer Minderheitsregierung betonte, da jede Regierung eine „stabile Grundlage“ benötige und eine Koalition aus SPD, Grünen und Linken „die beste Lösung für NRW“ sei (ebd.). Allerdings befand sich die Partei noch in einem „grundlegenden Prozess der Selbstfindung“, in dem sie sich noch nicht zwischen „Fundamentalopposition oder sachbezogenem Mitgestalten“ entscheiden konnte (Blätte 2010, 5).

Die Opposition zeigte in der Aussprache zur Regierungserklärung wenig Interesse an der Suche nach gemeinsamen Lösungen. So hatte die Regierungserklärung laut Karl-Josef Laumann von der CDU zwar „viele schöne Worte“, aber nur eine „dünne Essenz“. Auch ging er auf einen Artikel der Frankfurter Allgemeine Zeitung vom selben Tag ein, die die von der Regierung gesetzten Schwerpunkte mit „Stau, Ehrenamt, Frauenquote“ zusammenfasste (zitiert nach Laumann 2010, 329 f.). Zudem warf er Hannelore Kraft vor, dass diese „um jeden Preis Ministerpräsidentin“ werden wollte und dafür sogar das Koalitionsangebot der CDU für eine „stabile und handlungsfähige“ Regierung ausgeschlagen habe. Den Preis habe das Land nun mit „einer instabilen Minderheitsregierung aus Partnern, die sich gegenseitig nicht grün sind“, zu bezahlen. Darüber hinaus sei die „Koalition der Einladungen“ lediglich der Versuch, über das Bekenntnis von SPD und Grünen aus dem Wahlkampf hinwegzutäuschen, eine Tolerierung durch die Linke auszuschließen. Zu dieser Zeit hatte Hannelore Kraft diese als „weder regierungs- noch koalitionsfähig“ bezeichnet und sei seither auf deren Unterstützung und Stimmhaltungen angewiesen. Laumann betonte, nichts gegen Einladungen zu haben, aber da diese zum Ziel hätten, „das Schulsystem in Richtung Einheitsschule umzukrempeln“, „zu einer wahnwitzigen Neuverschuldung“ zu führen und die Studiengebühren abzuschaffen, seien Zweifel an deren Ernsthaftigkeit angebracht (Laumann 2010, 331 f.). Dennoch wolle die CDU-Fraktion „keine Fundamentalopposition“ betreiben und eigene Gesprächseinladungen zu anderen Themen aussprechen (ebd., 340). Dies sollte offenbar den Versuch darstellen, eine verbale „Waffengleichheit“ mit der Regierung herzustellen, um nicht als Getriebene die Zu-

stimmungsfähigkeit der Regierungsvorlagen zu überprüfen, sondern durch eigene Initiativen die Koalition unter Zugzwang zu setzen.

Gerhard Papke machte die Haltung der FDP deutlich. Die Fraktion sei sich ihrer demokratischen Verantwortung bewusst, als parlamentarische Opposition die Regierung zu kontrollieren und Alternativvorschläge aufzuzeigen. Dass Hannelore Kraft aber noch vor der Wahl angegeben habe, nicht mit der Linken regieren zu wollen und ihre Wähler diese Sprache verstehen würden, veranlasste Papke zum Vorwurf, „mit einem schlimmen Wählerbetrug ins Amt gekommen“ zu sein. Hannelore Kraft habe getäuscht, „um mit Unterstützung, mit Duldung der Linkspartei an die Macht zu kommen“. Dies sei deshalb bedenklich, weil die Linke „nicht im demokratischen Spektrum angekommen“ sei, solange sie sich nicht zur „freiheitlichen Verfassung und zur sozialen Marktwirtschaft“ bekenne, sondern versuche, das totalitäre DDR-Regime zu verharmlosen (Papke 2010, 363 f.). Aus der Sicht Christian Lindners sei die von der Minderheitsregierung eingeplante Unterstützung durch die Linkspartei „politisch unwürdig und für das Land gefährlich“ (Medick 2010).

„Hannelore Kraft hatte während der vergangenen zwei Jahre zwar nie eine eigene Mehrheit, wohl aber ein eigenes Kabinett und einen eigenen Koalitionsvertrag, ergo: eine eigene Agenda und mannigfache Repräsentationsmöglichkeiten“ (Michael Schlieben 2012).

Den „Amtsbonus“ der Regierung machte Hannelore Kraft zu Beginn ihrer Regierungserklärung deutlich, indem sie begrüßte, dass alle im Landtag vertretenen Parteien ihrer Einladung zu einer Bildungskonferenz nachkommen wollten (vgl. Kraft 2010c, 193). Zudem hob sie die Möglichkeit der Minderheitsregierung hervor, zentrale Vorhaben der Bundesregierung wie die Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke im Bundesrat abzulehnen (Kraft 2010c, 200; Medick 2010). Die mögliche Einflussnahme auf die Bundespolitik verdeutlicht den Unterschied zwischen einem Politikwechsel aus der (Mehrheits-)Opposition gegenüber der Übernahme einer Minderheitsregierung, die über weitreichendere Möglichkeiten für eine Veränderung der politischen Vorhaben des Landes verfügt. So kommt dem Amt des Ministerpräsidenten eine herausragende Bedeutung zu, gegen den Politik „nur schwer vermittelbar“ sei (Interview vom 1. August 2013 mit Norbert Römer, Vorsitzender der SPD-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen, 3). Auf der repräsentativen Ebene konnte Hannelore Kraft nur wenige Wochen nach ihrer Wahl eine vielbeachtete Rede bei der Trauerfeier für die Opfer der

Loveparade halten, bei der sie als „würdige Repräsentantin“ wahrgenommen wurde (Blätten 2010, 3). Auch als Präsidentin des Bundesrates konnte sie rasch weitere Bekanntheit und Anerkennung erlangen. In der Bildungspolitik setzte die Minderheitsregierung bei der Einführung der Gemeinschaftsschule zunächst auf eine „Experimentierklausel im Schulgesetz“, die von der vorherigen Regierung eingeführt worden war. Danach konnten Kommunen ihre Schulen zu Gemeinschaftsschulen zusammenfassen, sofern sie dies wünschten (Blätten 2010, 3). Allerdings sind die „Möglichkeiten exekutiven Handelns“ begrenzt, „weil alle wesentlichen politischen Entscheidungen der parlamentarischen Legitimation bedürfen“ (ebd., 4). Nach einer juristischen Beanstandung der Verordnungspraxis gelang schließlich eine überparteiliche Bildungsreform mit der CDU, deren Zustimmung aufgrund einzelner Verfassungsänderungen notwendig war.

5.10.2. Mehrheitsbildung mit der Opposition: Zufallsmehrheiten und „Verzocken“

„Wir haben die Neuwahlen nicht angestrebt, aber auch keine Angst vor ihnen gehabt. Deshalb haben wir auch keine Schuldigen gesucht, sondern akzeptiert, dass wir an einem immens wichtigen Punkt keine Mehrheit hatten. Also haben wir uns dem Votum der Wähler gestellt.“ (Interview vom 1. August 2013 mit Norbert Römer, Vorsitzender der SPD-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen, 7).

Aufgrund „der programmatischen und politisch-kulturellen Differenzen zwischen den Bürgerlichen und den Linksozialisten“ war die Bildung einer alternativen Regierung quasi ausgeschlossen, aber auch Sachkoalitionen kamen aufgrund der fehlenden Schnittmengen in bedeutenden Politikfeldern nicht zustande (Grunden 2011b, 6). Aufgrund ihrer Medianposition auf den Dimensionen der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik war die SPD „für die Bildung einer Minderheitsregierung prädestiniert“ (Ganghof et al. 2012, 891). Hinzu kam die Möglichkeit der Landesregierung, „Gesetzgebungscoalitionen zu schmieden, die eine besonders breite Wählerunterstützung hatten (...) und/oder die mehr Parteien beinhalteten, als für eine Mehrheit notwendig gewesen wären“ (ebd., 900). Die Minderheitsregierung wäre nach der Einschätzung Hubert Kleinerts hingegen „zum Scheitern verurteilt“ gewesen, falls im Parlament die „Blocklogik die Sachlogik überlagert“ hätte (Medick/Wittrock 2010).

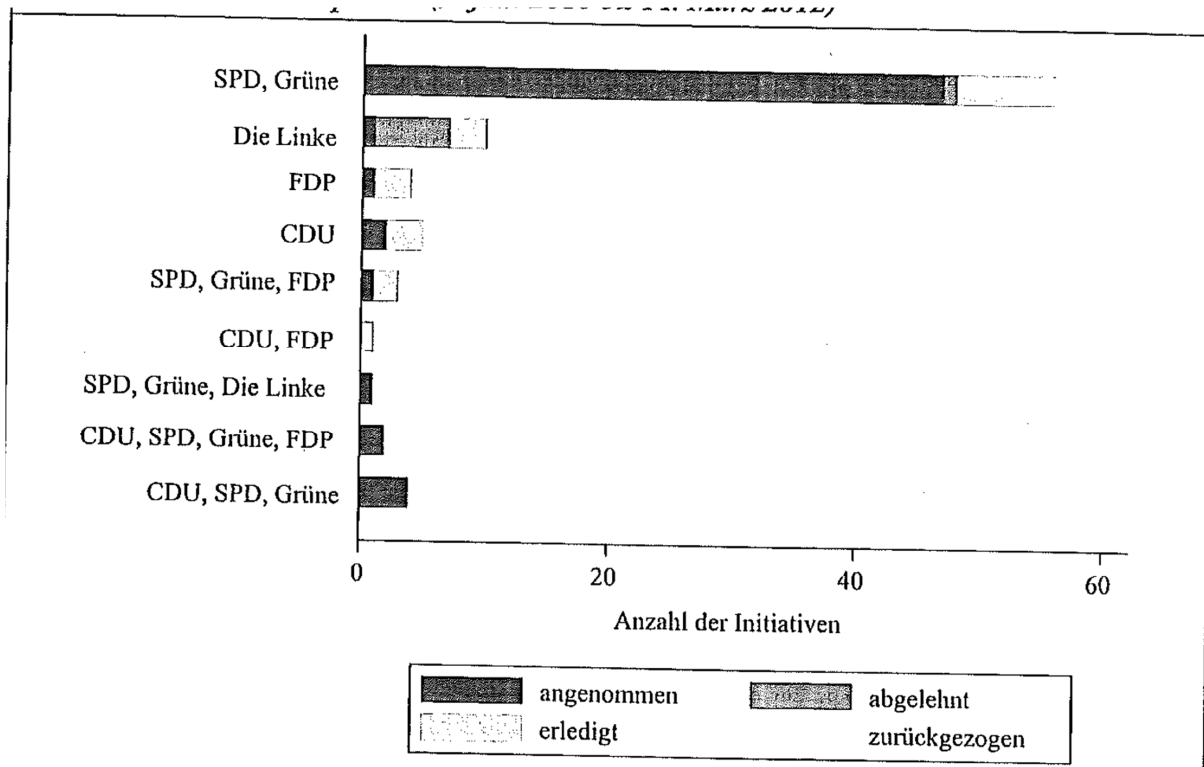
Von Juli 2010 bis März 2012 wurden insgesamt 91 Gesetzentwürfe behandelt, von denen 59 angenommen, sieben abgelehnt und fünf zurückgewiesen wurden. Lediglich ein Gesetz – der Haushaltsplan für das Jahr 2012 – wurde von einer Mehrheit der Abgeordneten abgelehnt.²¹⁹ Von der Opposition konnten insgesamt vier Initiativen verabschiedet werden, womit sich „der 15. Düsseldorfer Landtag bereits von der Regierungsdominanz ab[hebt], wie sie etwa im Bundestag zu beobachten ist“ (Ganghof et al. 2012, 892 f.). Allerdings müssen auch Initiativen berücksichtigt werden, die nicht in den Landtag eingebracht wurden und einen zusätzlichen Einblick in das Machtverhältnis zwischen Regierung und Parlament bieten. So wollte die rot-grüne Landesregierung die Studiengebühren mit den Stimmen der Linken aus finanziellen Gründen erst zum Wintersemester 2011/2012 abschaffen. Da die Linke eine sofortige Abschaffung forderte und zu keinerlei Kompromissen bereit war, zog die Landesregierung ihren Antrag wieder zurück. Erst als Hannelore Kraft zu einem späteren Zeitpunkt mit Neuwahlen drohte – die Linke lag zu dieser Zeit in Umfragen bei unter fünf Prozent – konnte die Regierung ihr Vorhaben mit den Stimmen der Linken durchsetzen (ebd., 897 f.).

Zunächst gelangen der Regierung aber fast durchgängig Abstimmungserfolge, die entweder durch die Kooperation mit einzelnen Oppositionsparteien, die zur Zustimmung oder Enthaltung bereit waren, zustande kamen oder die Abwesenheit einzelner Abgeordneter von CDU und FDP der Regierung die gewünschte Mehrheit brachte (Grunden 2011b, 6). Die Minderheitsregierung konnte letztlich fast alle Abstimmungen gewinnen (Schlieben 2012). Dabei zeigte Andreas Blätte anhand von elf Plenarsitzungen exemplarisch auf, dass es buntere Abstimmungsmuster gegeben habe als in vorherigen „gängigen Konstellationen“ (Blätte 2010, 5). Mit den Stimmen der Linken wurde am 24. Februar 2011 die Abschaffung der Studiengebühren, am 22. Juli 2011 die Gebührenfreiheit für das dritte Kindergartenjahr und am 21. Dezember 2011 die Wiedereinführung der Tariftreuregelung beschlossen. Die CDU brachte mit der Minderheitsregierung am 19. Juli 2011 den sogenannten Schulkonsens auf den Weg, mit der FDP konnte am 8. Dezember 2011 der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ beschlossen werden (Bajohr 2012, 544). Der Nachtragshaushalt im Jahre 2010 sah eine Erhöhung der Neuverschuldung um 2,3 Mrd. Euro vor. Dies wurde von der Minderheitsregierung zum einen mit der Politik des vorsorgenden Sozialstaats begründet, der kurzfristig zwar teurer sei, aber „langfristig massiv ‚soziale Reparaturkosten‘ gespart“ würden. Zudem setzte die Koalition ein Urteil des Landesverfassungsgerichts um, Kommunen im Sinne des Konnexitäts-

²¹⁹ 20 Gesetzentwürfe kamen aufgrund der vorgezogenen Neuwahl des Parlaments nicht zustande.

prinzips von Kosten bei der Kinderbetreuung zu entlasten (Blätte 2010, 3 f.).²²⁰ Insgesamt zeigt die Gesetzgebungsstatistik „bunte“ Abstimmungsergebnisse, da alle Parteien einzelnen Vorhaben der Minderheitsregierung zu einer gesetzgeberischen Mehrheit verhalfen (Ganghof et al. 2012, 895) (siehe Abbildung 16 und Tabelle 17). Die Regierung musste in dieser Zeit auf keine Maßnahmen wie eine Haushaltssperre oder Haushaltsüberschreitungen zurückgreifen (Finanzministerium Nordrhein-Westfalen 2013).

Abbildung 16: Gesetzgebungsstatistik des Landtages von Nordrhein-Westfalen in der fünfzehnten Wahlperiode (9. Juni 2010 bis 14. März 2012)



Quelle: Ganghof et al. 2012, 893.

²²⁰ Aufgrund der Neuverschuldung des Landes ernannte die CDU die Ministerpräsidentin zur „Schuldenkönigin“ (Bajohr 2012, 548) – eine Strategie, die im Wahlkampf allerdings kaum verfangen sollte.

Tabelle 17: 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: Ganghof et al. 2012, 894.

„Das Parlament hat in dieser Zeit an Bedeutung gewonnen und der parlamentarische Umgang zwischen Regierungsfractionen und Oppositionsfractionen war sehr viel mehr auf die jeweilige Sache bezogen, ohne dass die notwendige politische Auseinandersetzung darunter gelitten hat. Ich habe diese guten Erfahrungen schätzen gelernt und gehe auch heute noch mit sehr viel Offenheit auf die Opposition zu.“ (Interview vom 1. August 2013 mit Norbert Römer, Vorsitzender der SPD-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen, 5).

Die parlamentarische Zustimmung zum Nachtragshaushalt 2010 erfolgte – ebenso wie beim Haushalt 2011 durch Enthaltungen bzw. eine „versehentliche“ Zustimmung der Linken (Bajohr 2012, 544).²²¹ Für die CDU boten sich in Sachfragen kaum Anreize zur Unterstützung der Minderheitsregierung, zumal dies „ihren strategischen Interessen als alternative Regierungs- und Ministerpräsidentenpartei“ widersprach (Grunden 2011b, 8). Norbert Röttgen bezeichnete die Minderheitsregierung in der „politischen Realität“ als „verkappte rot-rot-grüne Mehrheitsregierung“ (Röttgen 2011). Die FDP zeigte sich zu Beginn der Legislaturperiode als „Totalopposition“, die nicht als „Feigenblatt für einen Linksblock im Landtag“ dienen wollte, wie deren Fraktionsvorsitzender Gerhard Papke bekundete (zitiert nach Medick/Wittrock 2010). Im Verlauf der Legislaturperiode war allerdings ein „Düsseldorfer Drehtüreffekt“ zu beobachten, da sich die Linkspartei zunehmend kritischer zeigte und „die Tolerierungsbühne“ häufiger verließ. Diese wurde wiederum von der FDP betreten, „um ihr parlamentarisches Überleben zu sichern“ (Burger 2011). Daher konnte die Minderheitsregierung weiterhin Mehrheiten finden, obwohl sich die Linke zunehmend von der Regierung „abgesetzt“ hatte

²²¹ Die CDU klagte gegen beide Gesetze beim Verfassungsgerichtshof, der den Nachtragshaushalt am 15. März 2011 für verfassungswidrig erklärte (Bajohr 2012, 544).

(Kellers 2011). Da die FDP innerhalb eines kurzen Zeitraums im Jahre 2011 mehreren Vorhaben von SPD und Grünen zustimmte und die Bereitschaft für eine Reform der Gemeindefinanzen zeigte, stellte sich in der öffentlichen Diskussion die Frage nach einem formalen Beitritt der FDP in die Regierung. Dies wurde vom Fraktionsvorsitzenden Gerhard Papke allerdings zurückgewiesen, da es „weder ein offenes noch ein verdecktes Koalitionsangebot“ gebe und niemand Angst haben müsse, „dass die FDP Rot-Grün hinterherlaufe, doch renne man vor Rot-Grün auch nicht weg (zitiert nach Burger 2011).

Die Lebensdauer einer Minderheitsregierung wird zuvorderst nicht von der Regierung, sondern dem Parlament bestimmt, das mit einem konstruktiven Misstrauensvotum oder dem Beschluss zur Selbstaflösung das Ende der amtierenden Regierung herbeiführen kann (vgl. Westdeutscher Rundfunk 2010). Der Beschluss des Landtags, vorgezogene Landtagswahlen zu vereinbaren, ist korrekterweise nicht als Scheitern der Minderheitsregierung, sondern als Niederlage der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament zu werten. Auch in Nordrhein-Westfalen war nicht die Minderheitsregierung zerstritten und konnte sich nicht auf einheitliche Positionen einigen, sondern scheiterte an der Kooperation mit der Mehrheit des Parlaments. Eine Neuwahl wurde zunächst als unwahrscheinlich angesehen, da für die FDP eine vorgezogene Neuwahl als „politischer Selbstmord“ galt und auch die Linke um den Wiedereinzug bangen musste, so dass zur Überraschung der Öffentlichkeit, die „Koalition der Einladungen“ aus Angst vor Neuwahlen der Opposition tatsächlich funktionierte (vgl. Kellers 2011).

„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 Einzelplans der gesamte Haushalt scheitert, erschien es den Akteuren für eine Umkehr offensichtlich zu spät.“ (Steffen Ganghof et al. 2012, 887).

Bei der Abstimmung über den Haushalt des Jahres 2012 hatten sich FDP und Linke allerdings „schlicht verzockt“, da es die rot-grüne Landesregierung offenbar nicht mehr darauf anlegte, „um jeden Preis weiterzumachen“ – etwa über neue Verhandlungen oder gar eine Volksabstimmung über das Haushaltsgesetz. So fand der Kompromissvorschlag der Landesregierung zum Haushalt keine parlamentarische Mehrheit, was zum einen auf die grundsätzlich ablehnende Haltung der CDU, sowie eine zögerliche Positionierung von Linken und FDP zurückzuführen ist, die für ihre Zustimmung oder Enthaltung erhebliche Zugeständnisse der Landesregierung erwartet hatten. Allerdings ist in der nordrhein-westfälischen Geschäftsordnung geregelt, dass ein Gesetzentwurf bereits in der ersten Lesung scheitert, wenn er nicht an einen Ausschuss überwiesen, sondern vom Parlament mehrheitlich abgelehnt wird (§ 78, 4 GO LT). Dies war der Landesregierung offenbar nicht bewusst und wurde durch die Landtagsverwaltung erst am Tage der Haushaltsberatungen mitgeteilt.²²² Die FDP-Fraktion bekundete in der Landtagsdebatte, alle Einzelpläne abzulehnen, sofern keine „nennenswerten Einsparungen“ vorgenommen würden. Die Linke kündigte ebenso ihre Ablehnung bei der Abstimmung an (Bajohr 2012, 544). Dennoch machte Hannelore Kraft in der Aussprache deutlich, der Haushalt 2012 sei eine „unverzichtbare Geschäftsgrundlage ihrer Regierungstätigkeit“, weshalb sie die Selbstauflösung des Landtags beantragen würde, sollte ein Einzelplan in der zweiten Lesung „keine Mehrheit finden“ (ebd.). So zog es Kraft offenbar vor, sich souverän für Neuwahlen zu entscheiden, die sie aufgrund der günstigen Umfragelage nicht zu fürchten hatte (Schlieben 2012). Hingegen mussten FDP und Linke um den Wiedereinzug ins Parlament bangen, während der CDU herbe Verluste prognostiziert wurden. Die schnelle Reaktion Krafts, Neuwahlen herbeiführen zu wollen, war durchaus geboten, um nicht als gescheiterte Landesregierung den Ereignissen und einer triumphierenden Opposition hinterherzulaufen, sondern den Prozess der vorzeitigen Parlamentsauflösung souverän gestalten zu können.

Zu Beginn der 16. Legislaturperiode zog die neu gewählte Landtagspräsidentin Carina Gödecke eine Bilanz über die Arbeit der Minderheitsregierung, die „das Selbstverständnis und das Selbstbewusstsein des Parlamentes weit über die 15. Wahlperiode hinaus geprägt und verändert“ habe. Vorherige Abläufe, Regeln und Verhaltensmuster, sowie Vorschriften der Geschäftsordnung seien nicht in der Lage gewesen, „die Realität der Minderheitsregierung“ angemessen abzubilden. Dabei sei es auch der Arbeit des vorherigen Parlamentspräsidenten Eckhard Uhlenberg zu verdanken, dass der Landtag auch „in dieser Zeit der unklaren Mehr-

²²² Der Vorsitzende der SPD-Fraktion, Norbert Römer, stellte hingegen fest, dass die Fraktionsvorsitzenden und parlamentarischen Geschäftsführer „rechtzeitig vor der zweiten Lesung des Haushalts darüber informiert wurden, welche Wirkung es entfaltet, wenn der Beschluss über einen Einzelplan keine parlamentarische Mehrheit bekommt. Somit war für alle Fraktionen die Lage klar und eindeutig“ (Interview vom 1. August 2013 mit Norbert Römer, Vorsitzender der SPD-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen, 7).

heiten ein Ort des fairen demokratischen Wettbewerbs war“. Es gelte nun, den Landtag nicht in alten Gewohnheiten und Strukturen zurückfallen zu lassen und diesen in seinen Kompetenzen und Rechten als „Parlament auf Augenhöhe“ zu etablieren (Gödecke 2012, 12 f.). Norbert Römer bezeichnete die Zeit der Minderheitsregierung als einen deutlichen Zugewinn für die Demokratie, wodurch das „starre Gefüge des Lagerdenkens“ aufgesprengt worden sei (Interview vom 1. August 2013 mit Norbert Römer, Vorsitzender der SPD-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen, 8).

5.11. Zusammenfassung der Ergebnisse und vergleichende Analyse

Im Saarland entstand nach der Landtagswahl im Jahre 1975 durch die Vorgabe, dass dem Parlament insgesamt 50 Abgeordnete angehören müssen, eine Patt-Situation im Landtag. Erst durch eine Erhöhung der Anzahl auf 51 Parlamentarier konnte eine ähnlich verfahrenere Situation für nachfolgende Wahlen ausgeschlossen werden. Die eindeutigen Koalitionsaussagen von SPD und FDP machten die Bildung anders gelagerter Bündnisse nach der Wahl zunächst unmöglich. Daher hätten diese Parteien bereits im Wahlkampf auf abgeschwächtere Koalitionsaussagen setzen sollen und eine koalitionspolitische Sackgasse verhindern können. Das fehlende Interesse der CDU an einer Allparteienkoalition erklärt sich durch ihre Stellung als stärkste Partei und einem damit verbundenen Verlust an Gestaltungsmacht. Durch ihren Status als *immerwährende* Regierung konnte die CDU-Alleinregierung uneingeschränkt weiteramtieren, was für andere Bundesländer beispielgebend ist, um die Handlungsfähigkeit der Regierung in Zeiten eines parlamentarischen Patts sicherzustellen. Die von der FDP genutzte Karenzzeit, „noch keine“ Koalition mit der CDU zu bilden und erst im Laufe der Legislaturperiode „die Seiten“ zu wechseln, stellt einen Ausweg dar, eindeutige Wahlversprechen mit dem Auftreten neuer Ereignisse in Vergessenheit geraten zu lassen und im Nachhinein „zum Wohle des Landes“ zu relativieren. Da der FDP die Stimmführerschaft im Bundesrat eingeräumt wurde, konnten die sozial-liberalen Mehrheitsverhältnisse auf Bundesebene sichergestellt werden. Zwar hatte das Bundesverfassungsgericht das Prinzip der Stimmführerschaft später für unwirksam erklärt, durch informelle Absprachen kann diese im Abstimmungsalltag aber auch von künftigen Koalitionen praktiziert werden. Dass sich die neue Regierung aus CDU und FDP einer Wiederwahl im Parlament verweigerte und den Weg über eine (offene) Vertrauensfrage suchte, widerspricht eindeutig den Regeln des positiven Parlamentarismus, sowie den Ankündigungen des Ministerpräsidenten Röder, sich bei der Bildung einer Mehr-

heitskoalition erneut zur Wahl zu stellen. Der Status der immerwährenden Regierung sollte daher als Übergangsphänomen nutzbar gemacht werden, anstatt diesen aus Angst vor einer Abstimmungsniederlage unzulässig einzusetzen.

In Niedersachsen führe das komplizierte Wahlverfahren bei der Wahl des Ministerpräsidenten im Jahre 1976 dazu, dass das Land zeitweise einen vom Landtag gewählten und einen geschäftsführenden Ministerpräsidenten hatte, was eine Einmaligkeit in der deutschen Parliamentsgeschichte darstellt. Letztlich war die von der Verfassung vorgegebene Stufenregelung sinnvoll, um eine Minderheitsregierung explizit zu ermöglichen. Ein relatives Mehrheitsquorum in einem dritten Wahlgang hätte diesem allerdings ebenso Genüge getan. Im Augenmerk des Kapitels stand die Frage der innerparteilichen Geschlossenheit, nämlich inwieweit es das Recht eines Abgeordneten ist, den Spitzenkandidaten der eigenen Partei oder Koalition nicht zu wählen. Auf der einen Seite steht das freie Mandat des Abgeordneten an erster Stelle. Aus demokratiethoretischer Sicht wird durch ebendiese Freiheit einzelnen Parlamentariern das moralische Recht zugesprochen, die vom Wähler herbeigeführten Mehrheitsverhältnisse bei der Einsetzung der Regierung umzukehren. Unter diesem Gesichtspunkt wäre der negative Parlamentarismus oder eine offene Wahl des Regierungschefs angebracht, um den Prozess der Regierungsbildung transparent zu machen. Jede sachlich begründete Entscheidung, den „eigenen“ Spitzenkandidaten nicht zu wählen, würde so sichtbar und nachvollziehbar, ohne dass über Motive und persönliche Abrechnungen spekuliert werden müsste. Auch bedarf die Entscheidung eines Abgeordneten, sich den vom Wähler herbeigeführten Mehrheitsverhältnissen und dem von Parteien ausgehandelten Regierungsprogramm zu widersetzen, eine stichhaltige Begründung, die nur durch das Verfahren einer offenen Abstimmung gewährleistet werden kann. Ein etwaiger Druck zur Zustimmung durch die Parteiführung kann in einer öffentlichen Debatte ausgetragen werden, wo letztlich der Wähler über die Stichhaltigkeit der jeweiligen Argumentation zu befinden hat. Der Verlauf der Legislaturperiode in Niedersachsen hat gezeigt, dass alle Parteien zur überparteilichen Zusammenarbeit bereit waren und das Intermezzo einer CDU-Alleinregierung und einer offenen sozial-liberalen Mehrheit im Parlament vom Geist einer zum Wohle des Landes gerichteten Kooperation getragen war.

In Berlin konnte die CDU dank ihrer „Almost-majority“ über die Abgeordnetenhauswahl 1981 hinaus weiterregieren. Dies wurde allerdings nur dadurch gewährleistet, dass sich die FDP-Fraktion bei der Wahl des Regierungschefs in zwei Teile splittete. Einzelne „Abweichler“ widersetzten sich einem Parteitagsbeschluss und verhalfen dem Weizsäcker-Senat ins Amt. Das Abstimmungsverhalten der FDP-Fraktion gab letztlich das Meinungsspektrum der Partei wieder, so dass die Frage auf dem Parteitag, ob die Liberalen in eine Regierung mit der

CDU eintreten solle, in der politischen Praxis mit einem „sowohl als auch“ beantwortet wurde. Letztlich konnte sich die CDU-Regierung auf das Abstimmungsverhalten der FDP verlassen, die ihr stets zu gesetzgeberischen Mehrheiten verhalf. Daher wurde der Begriff der Minderheitsregierung in der öffentlichen Debatte kaum verwandt. Dass der Oppositionscharakter der FDP zeitweise infrage gestellt wurde, ist kaum begründet, da die Fraktion keine Senatoren entsandte und der Informationsfluss zwischen Regierung und Abgeordnetenhaus in der Abfolge klar getrennt wurde. Der Fall des Weizsäcker-Senats konnte zeigen, dass nicht der Mehrheitsstatus der Regierung entscheidend ist, sondern die Frage, ob der Regierung die Mobilisierung von Mehrheiten gelingt, was nicht zuletzt dem Verhandlungsgeschick und der überparteilichen Anerkennung Richard von Weizsäckers geschuldet war.

Der Fall der „Hessischen Verhältnisse“ in den 1980er Jahren zeigt hingegen ein starkes Maß an parteipolitischer Frontstellung, die jedwede Kooperation der demokratischen Fraktionen unmöglich machte. Zunächst trat der Spitzenkandidat der CDU, Alfred Dregger, nach der Wahl zurück, obwohl die CDU mit 45,6 Prozent eindeutig stärkste Partei wurde. Da sie im Vergleich zur vorangegangenen Wahl aber Verluste hinnehmen musste und die in Umfragen prognostizierte absolute Mehrheit nicht erreichen konnte, zeigt sich, dass der *gefühlte* und der *tatsächliche* Wahlsieger häufig weit auseinanderklaffen. Dies versetzte die SPD in den psychologischen Vorteil, durch ihre Zugewinne als zweitstärkste Kraft den Auftrag zur Regierungsbildung für sich reklamieren zu können. Allerdings machten die radikalen Tendenzen innerhalb der damaligen Grünen eine Zusammenarbeit beider Parteien im Parlament unmöglich, eine Tolerierung oder gar Koalition hätte womöglich den inneren Zusammenhalt des Bundeslandes gefährdet und die Koalitionsaussagen der Politiker unglaubwürdig gemacht. Ein Mindestmaß an politischer Homogenität und ideologischer Nähe ist für erfolgreiche Duldungs- oder Kooperationsabsprachen im Parlament somit unabdingbar. Dies zeigte sich auch daran, dass alle zentralen Vorhaben der Grünen im Parlament abgelehnt wurden und keine „normale“ Parlamentsarbeit möglich war. Die Besonderheit lag aus verfassungsrechtlicher Perspektive im Rücktritt der Hessischen Landesregierung, die für die erste Sitzung des neuen Landtages vorgeschrieben ist. Dieser erfolgt in anderen Bundesländern automatisch „mit dem Zusammentritt des neuen Landtags“, so dass es nicht sinnvoll ist, den Akt des Rücktritts formal „einzuschieben“, da ein Regierungschef bei unklarer Regierungsbildung ebendiesen ablehnen oder herauszögern könnte, um aus seiner Sicht „zum Wohle des Landes“ in Krisenzeiten an Bord zu bleiben. Da die Regierung keine Mehrheit für ihren Haushalt mobilisieren konnte, führte am Beschluss für Neuwahlen kein Weg vorbei. Bei der Wahl im Jahre 1983 kamen die Grünen mit 5,9 Prozent nur knapp in den Landtag. Der SPD sicherte dies die Wei-

terführung der Regierungsgeschäfte, da CDU und FDP gemeinsam mehr Stimmen hatten. Allerdings fehlte der geschäftsführenden Regierung nunmehr jedwede Legitimation, da sie sich nur noch auf die Wahl der vorvorangegangenen Legislaturperiode stützen konnte. Eine solche verfassungsrechtlich problematische Lage lässt sich allenfalls politisch lösen und wurde von der SPD durch die Strategie, das Wahlergebnis als „Aufforderung an alle“ zur Zusammenarbeit zu verstehen, angegangen. Die Tolerierung der Grünen gilt als Zwischenstation und Annäherungsprozess auf dem Weg zur formellen Koalition, was für andere Länder mit neuen als extrem bewerteten Parteien empfohlen werden kann. So hätte etwa die Hamburger CDU dem Stadtstaat einen Dienst erweisen können, indem sie die Partei Rechtsstaatlicher Offensive zunächst nicht an den Kabinetttisch gehievt, sondern durch eine Duldung auf ihre Sachkompetenz und Demokratiefähigkeit hin geprüft hätte.

Beispielgebend war dahingehend der ehemalige Hamburger Bürgermeister Henning Voscherau, der 1993 mit der STATT-Partei keine formelle Kooperation, sondern lediglich eine losere „Kooperation“ abschloss. Zwar war dieses Bündnis einer formellen Koalition nach fast allen Kriterien ähnlich, konnte der SPD aber eine Möglichkeit zur Distanzierung gegenüber dem kleinen Partner einräumen, indem die Partei etwa überparteiliche und der SPD nahestehende Senatoren benannte. Während die SPD-Basis mehrheitlich ein Bündnis mit der damaligen GAL bevorzugte, sah Voscherau den Weg in einer Kooperation mit der STATT-Partei, beugte sich aber zunächst dem Beschluss des Landesparteitages, mit den Grünen zu verhandeln. Das frühe Scheitern der Verhandlungen aufgrund zentraler inhaltlicher Streitpunkte macht deutlich, dass mit einem Verhandlungsmandat ausgestattete Parteivertreter ihren Spielraum mitunter weit auslegen und sich dadurch etwaigen „Bevormundungen“ der Basis widersetzen können. In der Kooperation mit der STATT-Partei zeigte sich ein Widerspruch zwischen der Bereitschaft zur überparteilichen Zusammenarbeit einerseits und dem Ausschluss, in der Bürgerschaft nicht uneinheitlich abzustimmen, andererseits. Damit sich eine politische Kooperationskultur stetig weiterentwickeln und alte kompetitive Rituale überwunden werden können, ist eine überparteiliche Zusammenarbeit nicht nur in Zeiten von Minderheitsregierungen gefragt, sondern sollte bereits im Voraus während einer Mehrheitsregierung eingeübt werden.

In Sachsen-Anhalt lag die SPD nach der Landtagswahl 1994 knapp hinter der CDU. Da die Sozialdemokratie ihren Führungsanspruch im Land geltend machte, wurde eine Große Koalition unwahrscheinlich, in der die CDU den Ministerpräsidenten hätte stellen wollen. Das ungeschriebene Gesetz, wonach dem stärkeren Koalitionspartner automatisch das Amt des Regierungschefs zugesprochen wird, sollte daher überdacht und um Möglichkeiten des israe-

lischen Modells, also einem Wechsel zur Hälfte der Legislaturperiode oder einer Kompensation des Amtes durch die Vergabe mehrerer großer Ministerien an den größeren Partner, erweitert werden. Da die SPD im Wahlkampf eine Zusammenarbeit mit der PDS nicht kategorisch ausgeschlossen hatte, kam eine lose Kooperation beider Parteien keinem Wortbruch gleich. Zudem stellte der damalige SPD-Vorsitzende Oskar Lafontaine die Mehrheit für das linke Lager heraus, die sich in der Regierungsbildung wiederfinden müsse. Der SPD gelang durch die Kombination konsistenter Sprachregelungen zur Zusammenarbeit mit der PDS und einer Einbeziehung der Machtarithmetik des gesamten Parlaments schließlich der Weg in eine Minderheitsregierung. Die PDS wurde durch ein Stimmenplitting bei der Wahl des Ministerpräsidenten ihrer Doppelrolle als Protestpartei und Mehrheitsbeschaffer für eine linke Politik gerecht. In der achtjährigen Regierungszeit konnte ein Verhandlungssystem etabliert werden, wo inhaltliche Vereinbarungen zunächst in der Regierung getroffen und im Nachhinein der PDS zur Kenntnis gebracht wurden. Die Sozialisten waren dem zwischen SPD und Grünen ausgehandelten Koalitionsvertrag zudem durch „einseitige Erklärung“ beigetreten, wodurch der informelle Charakter des Magdeburger Modells verdeutlicht wird. Der Status der PDS als sachorientierte und kooperative Opposition brachte letztlich eine Aufwertung des Parlamentarismus mit sich, dem sich die CDU nach einer Phase der grundsätzlichen Verweigerungshaltung anschloss und zu vermehrter Kooperation zum Wohle des Landes bereit wurde. Der Fall Sachsen-Anhalt zeigt daher, dass sich keine Oppositionsfraktion dauerhaft einer Minderheitsregierung, die die Kooperation mit dem Parlament sucht und aufgrund der parlamentarischen Mehrheiten fest im Sattel sitzt, entziehen kann.

Beim Fall Schleswig-Holstein stand die Regierungsbildung im Vordergrund, da das Dreierbündnis aus SPD, Grünen und SSW im Jahre 2005 bereits vor seiner Einsetzung scheiterte. Der Wahlkampf war vonseiten der SPD auf die Spitzenkandidatin Heide Simonis zugeschnitten, um sich von der damaligen unpopulären rot-grünen Bundesregierung abzugrenzen. Der Öffentlichkeit konnte das Wahlergebnis als Erfolg der SPD präsentiert werden, da – obwohl die SPD nur den zweiten Platz belegte – nach zahlreichen Wahlniederlagen erstmals ein Regierungschef der SPD wieder eine eigene parlamentarische Mehrheit für seine Wiederwahl aufweisen konnte. Neben einer absurden Debatte über „vollgültige“ Mandate des SSW konnte ein Koalitionsvertrag von SPD und Grünen aufgelegt werden, der vom SSW nach Dänischem Vorbild geduldet werden sollte. Der Duldungsvertrag zeigt den hohen inhaltlichen Preis, den der SSW der Minderheitsregierung abverlangen konnte, indem eine übermäßige Privilegierung der Dänischen und Friesischen Minderheit in mehreren Bereichen durchgesetzt wurde. Die Mehrheitsfähigkeit des Bündnisses konnte erst durch eine Änderung der Geschäftsord-

nung hergestellt werden, indem der SSW ein Grundmandat in allen Ausschüssen erhielt. Dass die Wiederwahl der Ministerpräsidentin aufgrund eines Abweichlers in den Reihen der Koalition schließlich nicht zustande kam, wirft die Frage nach dem Grundsatz des freien Mandats und der geheimen Wahl auf, da der Wählerwille durch diese nicht parteikonforme Entscheidung letztlich unterwandert wurde. Auch wäre die Enthaltung des einzelnen Abgeordneten bei einem größeren Parlament womöglich nicht ins Gewicht gefallen, da die Mehrheit von SPD, Grünen und SSW bei zwei oder drei Mandaten gelegen hätte. Eine Verringerung der Abgeordnetenzahl ist daher in ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Zwang zur Kostenersparnis und der Arbeitseffektivität der Parlamente zu setzen. Zu kleine Parlamente räumen dem einzelnen Abgeordneten mitunter einen übermäßig hohen Einfluss ein, der bei der Wiederwahl von Heide Simonis aufgrund unsachgemäßer und persönlich orientierter Motive regelwidrig zum Einsatz kam. Die Landesverfassung hätte es der nicht wiedergewählten Ministerpräsidentin allerdings ermöglicht, geschäftsführend weiter zu amtieren und die offene Mehrheit für eine Weiterführung der rot-grünen Politik zu nutzen. Die Regierung wäre in der Lage gewesen, einen Landeshaushalt aufzustellen, gesetzgeberische Mehrheiten zu mobilisieren und im Bundesrat ohne Einschränkungen abzustimmen. Eine Abwahl der Regierung wäre aufgrund der Mehrheitsverhältnisse ebenso unwahrscheinlich gewesen. Es ist daher angeraten, den Status der geschäftsführenden Regierung nicht als Makel für eine unsichere Übergangsphase zu betrachten, sondern eine nicht erfolgte Wiederwahl der Regierung lediglich als Verlängerung deren geschäftsführenden Status‘ zu sehen, währenddessen eine alternative Mehrheitsbildung ausgelotet werden kann.

Auch in Hessen wurde die SPD im Jahre 2008 mit einem Zehntelprozentpunkt nur zweitstärkste Partei hinter der CDU. Der SPD kam zugute, dass sie eine starke Stellung auf dem Koalitionsmarkt genoss und mit allen Parlamentsfraktionen grundsätzlich gesprächsbereit war. Zudem bestand eine Mehrheit für einen linken Politikwechsel, nicht aber für einen Regierungswechsel. Der Andrea Ypsilanti vorgehaltene Wortbruch, nach der Wahl zu einer Zusammenarbeit mit der Linkspartei bereit zu sein, was im vorangegangenen Wahlkampf kategorisch ausgeschlossen wurde, erklärt sich durch die Verbindlichkeit der vorherigen Ankündigung: Es erfolgte ein definitiver Ausschluss, gar ein Versprechen an die Wählerschaft, mit der Linkspartei in keiner wie auch immer gearteten Konstellation zu sprechen. Die Inkonsistenz der Sprachregelungen, die Absage an eine Zusammenarbeit im Nachhinein als „ein Versprechen von vielen“ zu relativieren, lief daher ins leere und sorgte für die bekannte öffentliche Empörung. Die in der Folge regierende CDU-Minderheitsregierung sah sich einer Parlamentsmehrheit von SPD, Grünen und Linkspartei gegenüber, die ihren gemeinsamen Poli-

tikansatz aufgrund eigener handwerklicher Fehler und der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Regierung nicht umsetzen konnte. Der zweite hessische Fall zeigt somit, dass das Parlament auf eine Regierung angewiesen ist, die dem politischen Gegner über das Maß des rechtlich vorgeschriebenen entgegenzukommen bereit und in der Lage ist, ihrer Rolle als Agenda-Setter in kooperativer Weise gerecht zu werden. Durch die für Hessen bekannte Polarisierung blieb eine Verwischung der Trennlinien von Regierung und Opposition lediglich das Wunschdenken einzelner Parlamentarier und kam aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen über die Art und Weise einer gelungenen Kooperation nicht zustande. Der interne Richtungsstreit der SPD führte schließlich zur temporären Regierungsunfähigkeit des gesamten Landesverbandes, dem es nicht gelang, die in „linke“ und „rechte“ Sozialdemokraten gesplittete Fraktion zu einer Akzeptanz der innerparteilichen Mehrheitsbildung zu bringen.

Nordrhein-Westfalen ist der aktuellste Fall und kann als Musterbeispiel eines gelungenen Minderheitsparlamentarismus gelten. Dies begann durch die konsistente Sprachregelung der SPD-Spitzenkandidatin Hannelore Kraft, die sich im Wahlkampf des Jahres 2010 eine Zusammenarbeit mit der Linkspartei lediglich „nicht vorstellen“ konnte und die Linke als „nicht koalitionsfähig und -willig“ erachtete. Der „gefühlte Wahlsieg“ der SPD brachte ihr die notwendige Unterstützung in der Öffentlichkeit und eine starke Verhandlungsposition ein, um als zweitstärkste Partei gemeinsam mit den Grünen den Führungsanspruch im Land in Anspruch zu nehmen. Auch die Sondierungsphase führte die konsistente Vorgehensweise fort, indem die Linkspartei zu Sondierungsgesprächen eingeladen und bereits nach mehreren Stunden öffentlich vorgeführt wurde. Eine Koalition würde aufgrund ihrer nicht bewältigten kommunistischen Strömungen und gestörten Demokratieauffassung nicht in Betracht kommen. Die Regierungsbildung war in der Folge die Stunde des Parlaments, da sich Hannelore Kraft keiner Mehrheit für ihre Wahl sicher sein konnte, sondern auf eine Enthaltung der Linkspartei zählen musste. Dieses Vorgehen wurde einerseits durch die relative Mehrheit der rot-grünen Koalition, andererseits durch das relative Mehrheitserfordernis ab dem zweiten Wahlgang bei der Wahl der Ministerpräsidentin ermöglicht. In der laufenden Legislaturperiode war Krafts „Koalition der Einladungen“ von Erfolg gekrönt und führte zu einem schnellen „Umschalten“ der CDU-Fraktion von anfänglicher Totalopposition hin zu einer kooperativen Haltung. Die „bunten“ Abstimmungsmehrheiten stellen unter Beweis, dass eine parlamentsfreundliche Minderheitsregierung und eine kooperative Opposition zum Wohle des Landes zu gemeinsamem Erfolgen gelangen können und vom Wähler eine ebensolche Zusammenarbeit goutiert wird. Die vorzeitige Beendigung der Legislaturperiode kam nicht durch ein Scheitern der Minderheitsregierung zustande, sondern lag in Profilierungsversuchen von FDP und Links-

partei begründet, die ihre Zustimmung zum Landeshaushalt durch das Beharren auf nebensächlichen Positionen verweigerten. Die Unsicherheit über formelle Regeln während der parlamentarischen Haushaltsberatungen führte letztlich zu einer Fehleinschätzung beider Fraktionen, so dass es verwaiste und bislang kaum zur Anwendung gekommene Geschäftsordnungsparagrafen stets in die Entscheidungsfindung einzubinden gilt. Die souveräne Entscheidung der rot-grünen Koalition, nach der ersten wichtigen Abstimmungsniederlage keine erneuten Bittgänge beim Parlament zu versuchen, sondern das Heft des Handelns durch das „Ausrufen“ von Neuwahlen in der Hand zu behalten, rundeten eine beispielhafte Episode des nordrheinwestfälischen Minderheitsparlamentarismus ab.

Zur Beförderung von Stabilität und Handlungsfähigkeit ist es in Deutschland ratsam, die Amtszeit der Regierung unabhängig von der Legislaturperiode zu gestalten und auf einen immerwährenden Status auszuweiten. Zudem ist ein relatives Mehrheitsquorum bei der Investitur der Regierung angeraten, damit zumindest eine Regierung, die eine relative Mehrheit mobilisieren kann und keine absolute Mehrheit gegen sich hat, die Geschäfte übernehmen kann. Eine kooperative Haltung der Regierung bei einer oppositionellen Mehrheit ist für die Umsetzung von Beschlüssen des Parlaments vonnöten. Eine konstruktive Opposition bewegt sich zwischen den Strategien des Protests und der Kontrolle der Regierung auf der einen, sowie der Alternativbildung auf der anderen Seite, was durchaus als Doppelstrategie gewertet werden kann. Begrenze Konflikte innerhalb der Parteien über den „richtigen“ Kurs dienen der Befriedung der Flügel, wofür nicht die letztlich getroffene Entscheidung, sondern eine ambivalente Haltung der Schlüssel zum Erfolg ist. Umgekehrt sollte eine solche Regierung in der Lage sein, den Spielraum für den Erlass von Rechtsverordnungen zu erhöhen. Die Aufhebung der Fraktionsdisziplin und eine Aufwertung der Gewissensentscheidung können wechselnde Mehrheiten ermöglichen und tragen den unterschiedlichen gesellschaftlichen wie parteipolitischen Strömungen Rechnung. Ein etwaiges Tolerierungsmodell kann hierfür eine „Zwischenstation“ auf dem Weg in eine formelle Koalition darstellen. Eine Allgemeingültigkeit von Forschungsergebnissen kann allerdings erst unterstellt werden, „wenn sie für möglichst viele und möglichst unterschiedlich strukturierte Regierungssysteme zutrifft“ (Widmaier/Lehner 2002, 76). Daher können die Ergebnisse der deutschen Bundesländer nur für das deutsche Regierungssystem maßgebliche Schlussfolgerungen aufzeigen. Das Analyseverfahren kann auf weitere Länder angewendet werden, um für einen Vergleich geeignete Ergebnisse zu erzielen.

6. Ausblick:

Minderheitsregierungen – Chance und Risiko

„Ein Parlament, das in der Sache nicht streitet, ist sein Geld nicht wert.“ (Bernd Busemann 2013, 5).

Häufig wird ein labiles Verhältnis von Regierung und Parlament mit der Instabilität der Regierung gleichgesetzt. Aufgrund der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament sind beide Ebenen zu unterscheiden und einer Minderheitsregierung kein grundsätzlich instabiles Binnenverhältnis zu attestieren, sondern vielmehr eine mangelnde Unterstützung durch die Legislative. Laut Gerd Mielke führt eine „austarierte Balance zwischen Parteibindungen, Kandidatenorientierung und sachpolitischer Kommunikation“ zum Wahlerfolg (Mielke 2003, 123). Wenn es einer Minderheitsregierung gelingt, wichtige Impulse zu setzen, den Gesetzgebungsprozess gewinnbringend zu gestalten und für eine kooperative Kultur in Parlament und Bevölkerung zu sorgen, stehen ihr danach die Chancen auf eine Wiederwahl ebenso wie einer Mehrheitsregierung zur Verfügung. Allerdings soll die „Aufnahme, Verarbeitung und Bewertung politischer Informationen und Aktivitäten durch die Wähler und Bürger“ im Sinne eines „permanent campaigning“ nicht auf die Zeit des Wahlkampfes beschränkt bleiben, sondern als fortlaufender Prozess vonstatten gehen (ebd., 128).

Eine Minderheitsregierung kann ihre Legitimation durch das Erreichen politischer Ziele, die unter anderen Bedingungen nicht hätten durchgesetzt werden können, erlangen. Durch konkrete Inhalte kann sie ihre „Existenzberechtigung“ nachträglich durch eine Output-Legitimation nachweisen (vgl. Grunden 2011b, 21 f.). Eine Wahlkampagne, die funktioniert, überzeugt und Vertrauen der Wähler gewinnt, ist mehr wert als das Ringen um die vermeintlich „richtige“ Regierungsform. Komplizierte Wahlergebnisse sollten daher künftig nicht automatisch mit den Antworten der Vergangenheit, die in Großen Koalitionen oder vorgezogenen Neuwahlen liegen, beantwortet werden, sondern zwischen allen Optionen sachgerecht abgewogen werden. Die Bildung von Minderheitsregierungen sollte keineswegs zum „Allheilmittel“ hochstilisiert werden, kann aber als eine mögliche tragfähige Alternative unter schwierigen Mehrheitsverhältnissen gelten: „[A] Minority government is not something we can vote for. It is a possible outcome of votes we cast for parties and candidates at election time“ (Russell 2008, 130). Timo Grunden bezeichnet Minderheitsregierungen zwar als „Not-

lösung”, die aber „eine pragmatische Konsequenz aus parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen, die keine Mehrheitskoalition ermöglichen” darstellt. Sie sei „kein normativ höherwertiges Regierungsformat“, aber auch nicht dessen Gegenteil (Grunden 2011b, 21).

„Man hat zu allen Zeiten viel über die beste Regierungsform gestritten, ohne zu beachten, daß jede einzelne in gewissen Fällen die beste und in anderen die schlechteste sein kann.“ (J.-J. Rousseau 1948, 123).

Rousseau sieht die Frage nach der besten Regierung als unlösbar an, da diese „ebenso viele Lösungen zuläßt, als es irgendwelche denkbaren Berechnungen in der absoluten und relativen Lage der Völker gibt“ (Rousseau 1948, 146). Sie sind daher zunächst keine Frage von Institutionen, Policy- oder Office-Präferenzen der Parteien, sondern schlicht der Wahlergebnisse, die zunehmend Alternativen zu in der Mehrheit befindlichen Regierungen erforderlich machen. In der Folge können sich die Akteure in der „Kunst des Möglichen“ versuchen, so dass Minderheitsregierungen letztlich ein „ebenso bedeutender Gestaltungsfaktor sein können wie Mehrheiten“ (Fikentscher 1998a, 185). Gerade weil keine „richtige“ Form des Regierens gefunden werden kann, ist den maßgeblichen Akteuren eine ambivalente Haltung zwischen den einzelnen Alternativen einzuräumen, um den unterschiedlichen Strömungen und Meinungsspektren innerhalb der Parteien thematisch Rechnung zu tragen. Im Ergebnis zählt nicht die Entscheidung selbst, sondern ein transparenter Prozess, bei dem die Bevölkerung vor der Wahl über mögliche „Experimente“ informiert wird und sowohl Partei und Programm, als auch die handelnden Personen bei der konkreten Entscheidung harmonieren. Hierfür ist keine „Politik aus einem Guss“ wünschenswert, sondern eine Regierung, die der Tatsache Rechnung trägt, dass „die gesellschaftliche Differenzierung nun auch in das Parteiensystem“ übertragen wurde (Walter 2009, 233 ff.).

6.1. Die Länder als Testfall für den Bund? Möglichkeiten einer ebenenübergreifenden Übertragbarkeit

„Der Kern ist, ob die Abgeordneten Parteiinteressen wahrnehmen oder vorrangig solche der Gesellschaft und des Staates. Wenn man sich auf letzteres verlassen könnte, gäbe es durchaus auch im Bund die Möglichkeit einer Minderheitsregierung. (...) Alle, die blockieren, haben die Priorität, der anderen Seite, nämlich der Regierungsmehrheit im Bundestag, zu schaden und dabei nicht erwischt zu werden.“ (Interview vom 4. April 2013 mit Henning Voscherau, Hamburgs Erster Bürgermeister a.D., 17).

Die Revision des Grundgesetzes ist in Deutschland ein ständiger Prozess, der „thematisch an Einzelproblemen orientiert ist und sich nach aktuellen Bedürfnissen richtet“ (Brandt 1977, 351). Wenn „Anforderungen der politisch-gesellschaftlichen Wirklichkeit“ nicht mehr durch Verfassungsinterpretationen bewältigt werden können, ist eine Änderung der Verfassung als „äußerstes“ Mittel geboten (ebd., 353). Dafür ist es einfacher, eine Mehrheit für die Änderungen einzelner Bestimmungen zu erreichen, „als für die Revision größerer Teile (...) in einem Zug“ (ebd., 351). Die Rahmenbedingungen für die Handlungsfähigkeit einer Minderheitsregierung, die politische Kultur bzw. Parlamentskultur, sowie die verfassungsrechtliche Struktur wie das Kammersystem, sind in Deutschland auf Bundesebene im Vergleich eher ungünstig (Strohmeier 2009, 272, 281). Bislang gilt die Handlungsfähigkeit einer Minderheitsregierung auf Bundesebene „nicht unmaßgeblich beschränkt, aber nicht unbedingt völlig eingeschränkt“ (ebd., 281). Allerdings stehen in Deutschland generell „weder verfassungsrechtliche Vorgaben noch verfassungspraktische und prozessuale Erfordernisse einer Minderheitsregierung“ entgegen. Vielmehr ist nach Preker und Haas ein „Reifeprozess auf Seiten der Parteien“ notwendig, um Minderheitsregierungen „als echte Alternative auch auf Bundesebene zu begreifen“ (Preker/Haas 2012, 455). Trotz einer ungünstigeren institutionellen Ausgangslage können die Erfolgsaussichten von Minderheitsregierungen danach positiv beantwortet werden (ebd., 481).

„Minderheitsregierungen sind Notlösungen, aber legitime Notlösungen. Man darf sich im Rahmen der demokratischen Mehrheitsbildung keiner Alternative verstellen. Im Klartext heißt das, wenn keine Regierung gebildet werden kann, gibt es die Möglichkeit, dass die andere Regierung die Arbeit so lange weitermachen muss. Aber wenn eine Minderheitsregierung in der Lage ist, sich die Regierungslegitimation durch Wahl zu verschaffen, ist das ein Instrument, gegen das man nichts Besonderes haben sollte.“ (Interview vom 14. März 2013 mit Roland Koch, Hessischer Ministerpräsident a.D., 11).

Ulrich von Alemann sieht in Minderheitsregierungen eine „Alternative für die Zukunft“, sofern sich diese auf funktionierende Beispiele auf Landesebene berufen können (Medick/Wittrock 2010). Glaubt man dem Erfolg der Hamburger SPD, die mit dem Slogan „Hamburg muss wieder gut regiert werden“ bei der Bürgerschaftswahl 2011 eine absolute Mehrheit errang, liegt das Interesse der Wähler in politischen Inhalten und dem Stil der Auseinandersetzung, und nicht zuvorderst an der Regierungsform oder der Organisation und Abfolge informeller Entscheidungsprozesse. Für die Bundesebene sind nach dem Bekunden der nordrhein-westfälischen Ministerpräsidentin Hannelore Kraft Minderheitsregierungen „kein sinnvolles Modell“, weil Fragen der Finanz-, Außen- und Sicherheitspolitik klare Mehrheiten erfordern (Kraft 2010c, 11). Diese Aussage mutet allerdings eher als eine Absage an eine Regierungsbeteiligung der Linkspartei an, als eine sachlich begründete Ablehnung von Minderheitsregierungen. Denn gerade dort ist der von Hannelore Kraft eingeforderte „Konsens über die politischen Lager hinweg“ (ebd.) eher möglich, als bei einer womöglich knappen Mehrheit eines Lagers, das sich das Ziel einer eigenen Mehrheit setzt. Auch scheiterte die Bildung der Landesregierungen in Schleswig-Holstein und Hessen nicht an dieser Regierungsform, sondern an persönlichem Zwist zwischen den Akteuren bzw. der Uneinigkeit über eine Einbindung der Linkspartei.

„Für die fünf Jahre, die man miteinander arbeitet, ist die Frage entscheidend, ob die Chemie stimmt. Sie müssen mindestens acht, neun Leute haben, wo ein Handschlag gilt. Ich habe mit Jörg Schönbohm, meinem langjährigen Partner von der CDU nie etwas aufs Papier geschrieben. Wir haben uns einmal pro Woche getroffen, die wichtigsten Probleme besprochen und beschlossen: so wird's gemacht. Das ist für eine stabile Regierung viel wichtiger als einzelne programmatische Dinge aufeinander abzugleichen.“ (Matthias Platzeck 2013a).

Für die Bundestagswahl im September 2013 hatte die SPD ein Linksbündnis noch ausgeschlossen und „Rot-Rot-Grün“ eine Absage erteilt. Aus der „arithmetischen Majorität von Sozialdemokraten, Grünen und Linken“ war somit keine „politische Handlungsmehrheit“ entstanden (Walter 2009, 103). Allerdings gilt es für die SPD, eine Große Koalition „nicht als Verliererstraße, sondern als Zwischenstation“ (Cicero 2013) zu sehen. Die „Office-Orientierung“ der SPD wird durch die Entscheidung zur Großen Koalition besonders deutlich, da die Sozialdemokratie eher bereit war, in einer Zusammenarbeit mit der Union nur wenige ihrer Wahlversprechen umsetzen zu können und zugleich Projekte von CDU/CSU wie das Betreuungsgeld und die PKW-Maut für Ausländer mit auf den Weg zu bringen. Stattdessen hätte die Möglichkeit bestanden, aus der Opposition heraus mit den Grünen Initiativen für einen Politikwechsel zu ergreifen. Ohne weiteres ließen sich Bürgerversicherung, gesetzlicher Mindestlohn, Frauenquote und viele andere sozialdemokratische Wahlkampfthemen in Gesetzesform gießen und zugleich Projekte der Vorgängerregierung rückgängig machen. Wohlgemerkt, es bestünde für diese Projekte derzeit nicht nur im Bundestag, sondern auch im Bundesrat eine „linke“ Mehrheit, während eine Große Koalition über keine Mehrheit in der Länderkammer verfügt. Der von der SPD angestrebte Politikwechsel wäre daher besser aus der Opposition heraus möglich. Auf der anderen Seite muss sich das „rechte“ Lager fragen, wie es künftig parlamentarische Mehrheiten mobilisieren will. Bei der Bundestagswahl 2013 haben Union, FDP und AfD eine Mehrheit der Wählerstimmen erreicht, die sich aufgrund des Scheiterns von FDP und AfD an der Fünfprozenthürde in keine Mandatsmehrheit übersetzen ließ. Für alle Parteien erscheint daher ein Überdenken bisheriger rhetorischer Ausschlussrituale geboten, um von neuen, chancenreichen Mehrheitsoptionen aus Minderheitssituationen heraus profitieren zu können.

6.2. Minderheitsregierungen als „Kooperationsregierung“ zur Aufwertung der Parlamentsarbeit

„Es sind nicht die Dinge, die uns beunruhigen, sondern die Meinungen, die wir von den Dingen haben.“
(Epiktet, griechischer Stoiker, 50-138 n.Chr.)

Der Begriff der *Minderheitsregierung* ist per se mit einem defizitären Antlitz verbunden und wird seiner Rolle als möglicher Agenda-Setter und Kompetenzzentrum für geeignete Politikvorschläge nicht gerecht. Vielmehr erscheint der Begriff der *Kooperationsregierung* sinnvoller und angemessen, der überdies vom sprachlichen Klang her positiv besetzt ist. Dies kann zwar dazu führen, dass das Regieren nicht einfach und geräuschlos vonstatten geht, aber die Chance besteht, die Parlamente wieder zur wahren Stätte des Austauschs und der Begegnung zu machen. Eine Minderheitsregierung hat zunächst keine eigenständige Bedeutung, es sei denn, es wird ihr eine ebensolche zugesprochen. Die Pole liegen zwischen einer grundsätzlichen Ablehnung und einem Versuch, diese als eine „gleichberechtigte Möglichkeit unter vielen“ einzubeziehen. Ein Verständnis von Minderheitsregierungen als „Kooperationsregierung“ führt zur Aufwertung des Parlaments. Eine auf Kooperation gerichtete Rhetorik sollte aber nicht nur in Zeiten knapper Mehrheiten erfolgen, sondern ebenso bei Mehrheitsregierungen zum Tragen kommen. Nur dadurch ließe sich eine neue Kultur dauerhaft etablieren. Ein über mehrere Kohorten andauernder Wertewandel führt schließlich zu mehr Akzeptanz flexiblerer Formen der Mehrheitsbildung in Gesellschaft und Politik. Die Regierung entwickelt sich dabei zu einer Art „Dienstleister des Parlaments“, indem sie Gesetze umsetzt und sich in der parteipolitischen Debatte weitestgehend zurückhält.

Bisher haben in Deutschland eher die in der Minderheit befindlichen Regierungschefs an den Geist des Gemeinsinns appelliert und ebendiesen mit dem Erreichen einer Mehrheit im Parlament rasch wieder verloren. Die Etablierung informeller Verhandlungsrunden, wie die *Sofarunden* zu Zeiten Richard von Weizsäckers oder die *4+4-Gespräche* in Sachsen-Anhalt tragen dazu bei, neben den offiziellen Verhandlungsgremien zu mehrheitsfähigen Lösungen zu gelangen. Dafür ist ein grundlegendes Interesse an einer gelingenden Zusammenarbeit vonseiten Regierung und Opposition gleichermaßen geboten und kann den Ausgangspunkt für ein neues Kooperationsverständnis bilden. Wer möchte schon das Werben für einen Gesetzentwurf, verbunden mit einem Appell an den Gemeinsinn aller Parlamentarier, ernsthaft kritisieren?

7. Anhangverzeichnis

Anhang A:	Wahlbeteiligung vor und nach Minderheitsregierungen in Deutschland...	356
Anhang B:	Perserindex im Durchschnitt und nach Minderheitsregierungen.....	357
Anhang C:	Veränderung der Stimmenanteile.....	358
Anhang D:	Wahl der Regierungschefs in Deutschland.....	359
Anhang E:	Regierungsbildung in den Ländern 1960 – 2005.....	360
Anhang F:	Interview mit Reinhard Höppner (SPD), Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt a.D. vom 4. April 2013.....	361
Anhang G:	Interview mit Roland Koch (CDU), Hessischer Ministerpräsident a.D. vom 14. März 2013.....	375
Anhang H:	Interview mit Norbert Römer, SPD-Fraktionsvorsitzender im Nordrhein- Westfälischen Landtag.....	387
Anhang I:	Interview mit Heide Simonis (SPD), Ministerpräsidentin a.D. des Landes Schleswig-Holstein vom 3. April 2013.....	395
Anhang J:	Interview mit Dr. Henning Voscherau (SPD), Erster Hamburger Bürgermeister a.D. vom 4. April 2013.....	405

ANHANG A: Wahlbeteiligung VOR UND NACH MINDERHEITSREGIERUNGEN IN DEUTSCHLAND

Bundesland	vor Zustande- kommen Minder- heitsregierung	nach Ende der Wahlperiode
Bund	86,7% (1969)	91,1% (1972)
Hamburg	85,9% (1982 I)	89,9% (1982 II)
Hessen	86,4% (1982)	83,5% (1983)
Hessen	83,5% (1983)	80,3% (1987)
Hamburg	83,6% (1986)	85,5% (1987)
Schleswig-Holstein	76,6% (1987)	77,4% (1988)
Niedersachsen	77,4% (1986)	74,6% (1990)
Berlin	79,6% (1989)	80,8% (1990)
Brandenburg	67,1% (1990)	56,3% (1994)
Sachsen-Anhalt	54,8% (1994)	71,7% (1998)
Berlin	65,6% (1999)	68,1% (2001)
Sachsen-Anhalt	71,7% (1998)	56,5% (2002)
Hamburg	71,0% (2001)	68,7% (2004)
Hessen	64,3% (2008)	61,0% (2009)
Schleswig-Holstein	66,6% (2005)	73,6% (2009)

Quelle: Zusammenstellung von Klecha 2011, 34.

Anhang B: Perserindex im Durchschnitt und nach Minderheitsregierungen

Land	Durchschnittlicher Pedersenindex	Pedersenindex nach Minderheitsregierungen
Sachsen-Anhalt	20,4	16,9 (1998) 32,4 (2002)
Hamburg ²	11,9	9,2 (1982 II) 5,1 (1987) 30,6 (2004)
Berlin	13,0	15,1 (1990) 21,4 (2001)
Hessen	10,1	8,0 (1983) 6,4 (1987) 14,8 (2009)
Niedersachsen	10,5	4,4 (1990)
Brandenburg	17,2	23,1 (1994)
Schleswig-Holstein	11,0	11,3 (1988) 26,5 (2009)
Bund	8,5	5,7 (1972)

Quelle: Klecha 2011, 35.

Anhang C: Veränderung der Stimmenanteile

Wahl	Veränderung Stimmenanteile Ministerpräsi- dentenpartei	Veränderung Stimmenanteile größte Oppositi- onspartei
Bund 1969-1972	+3,1% (SPD)	-1,2% (CDU)
Hamburg 1982 I-II	+8,6% (SPD)	-4,6% (CDU)
Hessen 1982-1983	+3,4% (SPD)	-6,2 % (CDU)
Hessen 1983-1987	-6,0% (SPD)	+2,7% (CDU)
Hamburg 1986-1987	+3,3% (SPD)	-1,4% (CDU)
Schleswig-Holstein 1987-1988	-9,3% (CDU)	+9,6% (SPD)
Berlin 1989-1990	-6,9% (SPD) Nur West-Teil: -8,2%	+2,7% (CDU) Nur West-Teil: +11,3%
Niedersachsen 1986- 1990	-2,3% (CDU)	+2,1% (SPD)
Brandenburg 1990- 1994	+15,8% (SPD)	-10,7% (CDU)
Sachsen-Anhalt 1994-1998	+1,9% (SPD)	-12,4% (CDU)
Berlin 1999-2001	+7,3% (SPD)	-17,1% (CDU)
Sachsen-Anhalt 1998-2002	-15,9% (SPD)	+15,3% (CDU)
Hamburg 2001-2004	+21,0% (CDU)	-6,0% (SPD)
Hessen 2008-2009	+0,4% (CDU)	-13,0% (SPD)
Schleswig-Holstein 2005-2009	-8,7% (CDU)	-13,3% (SPD)

Quelle: Zusammenstellung von Klecha 2011, 36.

Anhang D: Wahl der Regierungschefs in Deutschland**Wahl des Regierungschefs**

Tabelle 3

	Wahl	Bestätigung Kabinettsliste
Bund	Absolute Mehrheit (im ersten Anlauf auf Vorschlag des Bundespräsidenten), relative Mehrheit nur mit Zustimmung des Bundespräsidenten	Ernennung durch Bundespräsidenten auf Vorschlag des Kanzlers
Baden-Württemberg	Absolute Mehrheit	Ja
Bayern	Einfache Mehrheit, Stichwahl im zweiten Wahlgang	Ja
Berlin	Absolute Mehrheit im dritten Wahlgang relative Mehrheit	Keine
Brandenburg	Absolute Mehrheit, im dritten Wahlgang relative Mehrheit	Keine
Bremen	Einfache Mehrheit	Wahl aller Senatoren, Abwahl in der Regel nur konstruktiv möglich
Hamburg	Absolute Mehrheit	Ja
Hessen	Absolute Mehrheit	Ja
Mecklenburg-Vorpommern	Absolute Mehrheit, nach Ablauf von vier Wochen genügt ggf. relative Mehrheit	Keine
Niedersachsen	Absolute Mehrheit. Misslingt jedoch Kabinettsbestätigung, genügt ggf. relative Mehrheit	Ja, es sei denn die Wahl ist nicht binnen 21 Tagen zustande gekommen, dann keine.
Nordrhein-Westfalen	Absolute Mehrheit im ersten Wahlgang, einfache im zweiten, Stichwahl im vierten Wahlgang.	Keine
Rheinland-Pfalz	Absolute Mehrheit	Ja
Saarland	Absolute Mehrheit	Ja
Sachsen	Absolute Mehrheit im ersten Wahlgang, einfache Mehrheit im weiteren Wahlgang	Keine
Sachsen-Anhalt	Absolute Mehrheit im ersten und zweiten, einfache Mehrheit im dritten Wahlgang	Keine
Schleswig-Holstein	Absolute Mehrheit im ersten, einfache Mehrheit im zweiten und relative Mehrheit im zweiten Wahlgang	Keine
Thüringen	Absolute Mehrheit im ersten und zweiten, ggf. relative im dritten.	Keine

Quelle: Klecha 2010, 209.

Anhang E: Regierungsbildung in den Ländern 1960 – 2005

	Regierungs- parteien auf Bundesebene	Kongruente Koalitionen (nationales Muster)	Ein-Parteien- Regierungen	Inkongruente Koalitionen	Alternative Koalitionen
1961-1966	CDU/CSU, FDP	5	1	4	1
1966-1969	CDU/CSU, SPD	2	4	5	0
1969-1972	SPD, FDP	4	5	2	0
1972-1976	SPD, FDP	4	7	0	0
1976-1982	SPD, FDP	3	6	2	0
1983-1987	CDU/CSU, FDP	1	9	0	1
1987-1990	CDU/CSU, FDP	4	6	1	0

	Regierungs- parteien auf Bundesebene	Kongruente Koalitionen (nationales Muster)	Ein-Parteien- Regierungen	Inkongruente Koalitionen	Alternative Koalitionen
1990-1994	CDU/CSU, FDP	2	7	5	2
1994-1998	CDU/CSU, FDP	2	7	5	4
1998-2000	SPD, Grüne	3	6	5	2
2000-2002	SPD, Grüne	2	5	5	4
2002-2005	SPD, Grüne	2	5	6	3

Quelle: Detterbeck/Renzsch 2008, 45, 49.

Anhang F: Interview mit Reinhard Höppner (SPD), Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt a.D. vom 4. April 2013²²³

Matthias Finkemeier: Herr Höppner, bei der Landtagswahl im Jahr 1994 kam die SPD, wenn auch denkbar knapp, auf den zweiten Platz hinter die CDU. Wie haben Sie das Ergebnis bewertet und inwiefern haben Sie daraus einen Führungsanspruch für die SPD ableiten können?

Reinhard Höppner: Das war eine besondere politische Situation. In der ersten Legislaturperiode gab es drei Regierungen. Daher brauchten wir politisch einen Neuanfang, weil eine ganze Reihe von Dingen in der ersten Legislaturperiode nicht aufgearbeitet war. Die Situation, die zum Rücktritt der zweiten Regierung geführt hatte, war nur ein paar Monate her und auf diese Art und Weise war ich mir relativ sicher, dass es – wenn wir in eine Große Koalition gehen – relativ bald einen Untersuchungsausschuss der damaligen PDS gegeben hätte. Dann wären wir wahrscheinlich zu einem Teil der Skandal-Regierung geworden. Ein Neuanfang ging damals nicht anders als mit einer Minderheitsregierung. Die war damals noch eine Rot-Grüne. Eine Koalition mit der PDS war in der damaligen politischen Situation in Deutschland relativ undenkbar. Die Tolerierung selbst war für viele schon ein Skandal in der Republik. Der Führungsanspruch ergibt sich immer für die Partei, die in der Lage ist, eine handlungsfähige Regierung zusammenzustellen. Wir haben natürlich auch Gespräche mit der CDU geführt, bei der es zu einer CDU-Führung gekommen wäre. Da haben wir aber festgestellt, dass die Dinge sehr schwierig werden würden. Darum war die Minderheitsregierung die gegebene Variante bei dem etwas unerwarteten Wahlergebnis.

Finkemeier: Rüdiger Fikentscher leitete den Regierungsauftrag der SPD durch den Verlust von 25 Mandaten für die vorherigen Regierungsparteien ab, während die SPD neun Mandate hinzugewann. Kommt es hierbei nicht zu einer Verzerrung des Wahlergebnisses, da die CDU immerhin noch die stärkste Partei wurde? Der Fraktionsvorsitzende der CDU, Christoph Bergner, sah es gar als Widerspruch zum Geist der Verfassung, keine Verhandlungen mit der stärksten Fraktion zu führen.

²²³ Aus den Interviews wird im Fließtext die jeweilige Seitenzahl so zitiert, dass jedem Transkript die Seite 1 als Ausgangspunkt zugrunde gelegt wird.

Höppner: Es ist nicht so, dass wir mit der CDU nicht geredet hätten. Wir haben Sondierungsgespräche geführt. Insofern ist die Bemerkung von Herrn Bergner schlicht falsch. Die Frage ist immer, wer in der Lage ist, eine handlungsfähige Regierung zusammenzustellen. Das waren wir.

Finkemeier: Die Verhandlungen mit der CDU sind schließlich gescheitert. Welche Rolle spielt dabei die Frage, wer das Amt des Ministerpräsidenten ausüben darf? Immerhin galt das persönliche Verhältnis zwischen Ihnen und Herrn Bergner als äußerst angespannt. Inwieweit spielten persönliche Gründe und der Führungsanspruch der SPD eine Rolle, auf die Bildung einer Großen Koalition zu verzichten?

Höppner: Erstens hat die Frage, wer den Ministerpräsidenten stellt, keine Rolle gespielt. Darüber ist nie gesprochen worden. Man hätte auch eine Teilung nach dem israelischen Modell hinbekommen, dass jeder für einen bestimmten Zeitraum die Regierung anführt. Das war ebenso kein Gesprächsgegenstand. Das persönliche Verhältnis zu Herrn Bergner hat in den Gesprächen selbst auch keine Rolle gespielt. Ich habe aber erwähnt, dass die Verhältnisse in der ersten Legislaturperiode relativ kompliziert gewesen sind. Insofern hat zwar nicht die Person eine Rolle gespielt, wohl aber die Konstellation.

Finkemeier: Im Wahlkampf 1994 sprachen Sie davon, dass eine Koalition mit der PDS „nicht in Betracht“ komme und Sie sich eine Tolerierung „nicht vorstellen“ könnten. Zudem sei die PDS „sowohl koalitionsunfähig als auch koalitionsunwillig“. Eine ähnliche Sprachregelung gab es auch im nordrhein-westfälischen Wahlkampf im Jahre 2010. Aus welchen Gründen haben Sie sich nach der Wahl dennoch für das Modell der tolerierten Minderheitsregierung entschieden?

Höppner: Das hatte auch mit der Situation innerhalb der SPD zu tun. Es war ziemlich klar, dass die SPD keine Große Koalition wollte. Welche Motive im Einzelnen bei den Abgeordneten eine Rolle gespielt haben, kann man nicht einschätzen. Die entscheidende Frage, ob man eine solche Koalition eingehen will oder nicht, kann nur durch die Abstimmung über den Koalitionsvertrag, beantwortet werden. Da gab es nur eine Stimmenthaltung. Insofern war das eine ziemlich einmütige Zustimmung zu dieser Konstellation. Es hat auch die Tatsache eine Rolle gespielt, dass wir sehr fragile Verhältnisse in der ersten Legislaturperiode hatten. Auch

hat eine Rolle gespielt, dass wir die PDS schon aus der ersten Legislaturperiode kannten und die handelnden Personen relativ gut einschätzen konnten. Daher wusste ich, dass das funktionieren würde, obwohl wir keine Gespräche mit der PDS geführt haben. Dass wir so unter Beobachtung standen und die Frage, ob die miteinander reden oder nicht, plötzlich zur zentralen Frage wurde, ist nur mit der angespannten Situation Anfang der 90er Jahre zu erklären. Insofern ist diese Minderheitsregierung etwas besonderes, denn man würde mindestens Absprachen über eine Tolerierung – wenn nicht gar ein Tolerierungsabkommen erwarten, was ja gelegentlich bei Minderheitsregierungen in Skandinavien üblich ist. Das konnten wir damals nicht. Wir hatten den Vorteil, dass es einen ausgearbeiteten rot-grünen Koalitionsvertrag gab, dem die PDS gewissermaßen durch einseitige Erklärung beigetreten ist. Die PDS hat öffentlich erklärt: Wenn diese Koalition den Koalitionsvertrag tatsächlich umsetzt, dann stützen wir sie. Das ist für eine Opposition ansonsten eine ungewöhnliche Erklärung, da sie in der Regel will, dass die Ziele, die im Koalitionsvertrag festgelegt sind, nicht umgesetzt werden, weil sie etwas anderes will. Insofern war diese nicht an der Regierung beteiligte Partei, die man nicht ganz als Opposition bezeichnen kann, im klassischen Sinne eine Partei, die darüber gewacht hat, dass wie den Koalitionsvertrag einhalten. Das ist für eine Minderheitsregierung eine ungewöhnliche Konstellation, aber eine Basis, mit der man tatsächlich zusammen regieren kann.

Finkemeier: Sie haben zunächst die Koalitionsverhandlungen mit den Grünen abgeschlossen und erst im Anschluss der PDS zur Kenntnis gebracht. Wie wichtig war es Ihnen, zwischen einer formellen Koalition und einer losen Parlamentskooperation zu unterscheiden? Ersteres hätte sicherlich eine andere Wirkung auf die Öffentlichkeit gehabt.

Höppner: Wir wollten in dieser Situation, Anfang der 90er Jahre, nicht in den Verdacht kommen, mit der früheren Regierungspartei der DDR zusammenzuarbeiten. Es gab verleumderische Formulierungen, dass wir „mit der PDS zusammen ins Bett gehen“ würden. Übrigens auch in der SPD im Bund. Sie müssen bedenken, diese Konstellation wäre nicht zustande gekommen, wenn wir nicht ein halbes Jahr vor der Bundestagswahl gewesen wären. Wir haben es doch im Jahr 1998 erlebt, wo in Mecklenburg-Vorpommern im Schatten der Bundestagswahl eine Koalition zwischen SPD und PDS gebildet werden konnte. Wir waren durch die Situation in der ersten Legislaturperiode, die Landtagswahlen vorzuziehen, in einer anderen Situation. Der Termin war einer der Kompromissangebote der dritten Regierung unter Christoph Bergner.

Finkemeier: Sie hatten sich einen noch früheren Termin gewünscht.

Höppner: Ja. Wir hatten uns den frühzeitigsten Termin gewünscht und es wäre noch zeitiger möglich gewesen, zu wählen. Es wurde dann ein Datum, das für die Bundestagswahl 1994 relevant war. Von Herrn Hinze wurde die „Rote-Socken-Kampagne“ ausgepackt. Rudolf Scharping wollte sich als Kanzlerkandidat der SPD von unserem Wahlergebnis in seinen Kreisen nicht stören lassen. Daher hatte er in Dresden den Beschluss herbeigeführt, dass es in den Ostverbänden der SPD keine Zusammenarbeit mit der PDS geben sollte, wohlwissend, dass wir damals diese Minderheitsregierung gebildet hatten. Insofern war das für mich eine schwere Hypothek, aus der ich nur mit der Erklärung herausgekommen bin, dass wir nicht mit der Partei zusammenarbeiten, sondern nur mit der Fraktion und den Abgeordneten im Landtag. Das hat in der Öffentlichkeit aber keine Rolle gespielt. Diese Erklärung war eher eine SPD-interne Entschuldigung.

Finkemeier: Also eher eine theoretische Diskussion.

Höppner: So kann man das sagen. Wenn es um eine konkrete Zusammenarbeit im Blick auf bestimmte Ziele geht, kann man im Grunde genommen nicht zwischen den Abgeordneten und der Partei unterscheiden. Eine Fraktion hat eben auch einen Parteitag im Hintergrund, so dass es für die PDS eine Schwierigkeit darstellte, diesen hinter sich zu bringen. Dort gab es Kräfte, die immer noch der Meinung waren: „Mit den Sozialdemokraten arbeiten wir nicht zusammen – das sind die Verräter.“ Man muss sich hierbei klar machen, dass die Debatte nicht nur die Konservativen aufgeregt hat, sondern es auch für die PDS eine mutige Entscheidung war.

Finkemeier: Wie sind Sie mit Versuchen seitens der Bundes-SPD umgegangen, Ihre Koalitionsentscheidung in deren Sinne zu ändern? Zumal die Forderungen durchaus unterschiedlich waren: 1994 sah Rudolf Scharping eine Zusammenarbeit mit der PDS kritisch. Von Gerhard Schröder war damals zu hören, man solle die PDS in die Verantwortung nehmen. Im Jahre 1998 hatte der gleiche Gerhard Schröder seinen Wahlkampfmanager Bodo Hombach zu Ihnen geschickt. Hombach sollte Sie dazu bewegen, die aus Schröders Sicht halbherzigen Gespräche mit der CDU wieder zu intensivieren.

Höppner: Dazu muss man wissen, dass 1994 das Thema Ost-West und die Frage des ostdeutschen Selbstbewusstseins eine große Rolle gespielt haben. Noch drastischer habe ich es 1998

erlebt, als mich selbst wildfremde Leute auf der Straße ansprachen und sagten, ich solle vor den Bonner Leuten nicht einknicken. Wir wollten gerne einen eigenen Weg gehen, was immer zu einer gewissen Spannung mit der SPD im Bund geführt hat. Aber es gilt natürlich die Regel: Wenn es um Landesparlamente geht, wird über Koalitionen im Land entschieden. Wir wollten nicht wieder, dass die Herren ganz oben darüber entscheiden, was wir unten machen. Das hatten wir lange genug.

Finkemeier: Es könnte sogar einen Unterschied machen, nach dem Motto: jetzt erst recht.

Höppner: Dieses Thema spielte für mich keine Rolle, aber ich wusste schon, dass die Durchsetzung ostdeutscher Situationslagen beim Wähler durchaus Anerkennung verschaffen kann.

Finkemeier: Erst im dritten Wahlgang konnten Sie die durch die dann ausreichende relative Mehrheit der Stimmen zum Ministerpräsidenten gewählt werden und erhielten 48 Stimmen, bei 37 Stimmen für Christoph Bergner und 10 Enthaltungen. Worauf kann diese „Punktlandung“ zurückgeführt werden? Wahrscheinlich hätte es auch ausgereicht, dass die Zahl der Ja-Stimmen die der Nein-Stimmen übersteigt. Allerdings war es verfassungsrechtlich umstritten, Enthaltungen nicht als Nein-Stimmen zu werten.

Höppner: Das war überhaupt kein Zufall. Die PDS hatte sich das ganz genau überlegt. Es waren auch einige Abgeordnete nicht anwesend. Die hatten genau ausgezählt und verabredet, wer wie abstimmt, damit genau diese Zahl erreicht wird. Das war geradezu der Beweis dafür, dass auch die PDS diese Regierung wollte und zu einer Tolerierung bereit war. Offensichtlich wollte sie sich nicht auf einen Verfassungsverstreit einlassen, der wahrscheinlich zu unseren Gunsten ausgegangen wäre. Andernfalls wären Minderheitsregierungen gar nicht möglich. Von der Logik der Verfassung her war das eigentlich klar. Aber die Androhung der CDU, Verfassungsklage einzureichen, hätte wahrscheinlich dazu geführt, dass es zunächst keinen Regierungswechsel gegeben hätte. Ich vermute, dass das Verfassungsgericht zunächst eine einstweilige Anordnung rausgegeben hätte, dass die alte Regierung weiter amtieren soll. Wir wollten da keine Verzögerung mehr. Das hat die PDS deutlich gesehen und dafür gesorgt, dass alle Klarheit auch schon bei diesem Ergebnis da war.

Finkemeier: Christoph Bergner sprach von einem „erschwindelten Machtwechsel“. Können Sie die Empörung nachvollziehen, wenn Sie bedenken, dass die Tragfähigkeit der Konstellation keineswegs gesichert schien?

Höppner: Ich kann es emotional erklären, weil sich Christoph Bergner nach dem Wahlergebnis als sicherer Ministerpräsident fühlte. Damit war den ganzen Anwürfen und Verleumdungen Tür und Tor geöffnet, aber rationale Gründe hatte das nicht. Jedem, der mal vernünftig überlegt hat, war klar, dass das demokratische Entscheidungen sind. In der Verfassungsdebatte, die wir in der ersten Legislaturperiode ausführlich durchgespielt hatten, wurde im großen Einvernehmen kalkuliert, wie Minderheitsregierungen zustande kommen können. Wenn das Verfassungsgericht zu Rate gezogen worden wäre, hätte es ergeben, dass das genau die gewünschte Situation war, die zu Minderheitsregierungen führt. Und die CDU hatte dies mitüberlegt und mitgetragen. Insofern erfolgten die Angriffe eher aus bewusster oder unbewusster Unkenntnis Einzelner.

Finkemeier: In mehreren Bundesländern ist für die Wahl des Ministerpräsidenten in jedem Wahlgang die absolute Mehrheit der Stimmen erforderlich. Finden Sie dieses Quorum angemessen oder würden Sie sich dafür aussprechen, dieses etwa wie in Nordrhein-Westfalen auf eine relative Mehrheit abzusenken? Immerhin käme eine Minderheitsregierung so leichter ins Amt.

Höppner: Ich würde die Verfassung, die ich mit geschrieben habe, wieder so verfassen. Es hat sich herausgestellt, dass Minderheitsregierungen stabil sein können – gerade auch im Gegensatz zur Vorgängerregierung, die immerhin eine deutliche Mehrheit hatte. Wir haben 1998 eine andere Form gehabt, da die Grünen aus dem Landtag rausgefallen sind. Infolgedessen gab es keinen Koalitionsvertrag. Daher wusste die PDS nicht, was wir machen wollten, da man mit sich selbst keinen Koalitionsvertrag schließt und Wahlprogramme keine Regierungsprogramme sind. Daher mussten wir zu einer anderen Variante kommen, die ich gerne als Koalitionsvertrag mit leitender Projektierung bezeichne. In dieser Weise geht man gelegentlich bei Bauwerken vor, indem man die ersten Schritte geht, während weitere geplant werden. Das heißt, es gab regelmäßige Gespräche zwischen PDS und SPD über die relevanten Vorhaben, die die Regierung in Gang setzen wollte. In den Gesprächen haben wir uns über Grundsätze dieser Entscheidungen verständigt, die erst danach in den Landtag eingebracht wurden. Nehmen Sie zum Beispiel die Kommunal- und Verwaltungsreform, wozu die PDS eine aus-

geprägte Meinung hatte. Die Protokolle dieser Gespräche würden auf einen partiellen Koalitions- oder Regierungsvertrag hinweisen.

Finkemeier: In Ihrer ersten Regierungserklärung im Jahre 1994 haben Sie eine sachliche Zusammenarbeit mit allen Parlamentariern und Fraktionen angeboten. Die „ausgestreckte Hand“ sollte zum Symbol Ihrer Regierungstätigkeit werden. Inwiefern wurde diese Einladung von der Opposition angenommen? Welche Unterschiede gab es diesbezüglich zwischen CDU und PDS? Die CDU startete immerhin als Fundamentalopposition und zeigte erst nach etwa 20 Monaten eine grundsätzliche Bereitschaft zur Kooperation.

Höppner: Die erste Zeit war davon geprägt, dass die CDU davon ausging, dass die Regierung nur kurze Zeit hält und es dann zu Neuwahlen kommt. Insofern war deren Fundamentalopposition von ihrem Standpunkt aus logisch. Sie merkten allerdings bald, dass die Regierung relativ stabil war. Eine Minderheitsregierung ist nach unserer Verfassung noch stabiler, denn wenn ein Ministerpräsident einmal gewählt ist, kriegt ihn keiner mehr weg, sofern es keine oppositionelle Mehrheit gegen ihn gibt. Für das konstruktive Misstrauensvotum hätten sich CDU und PDS auf einen Kandidaten einigen müssen, was als unmöglich bezeichnet werden kann. Eine Regierung kann ziemlich lange regieren, selbst wenn sie ab und an Abstimmungsniederlagen erlebt. Für eine Minderheitsregierung ist es kein Makel, im Landtag keine Mehrheit zu bekommen, während eine Mehrheitsregierung direkt vor dem Vorwurf steht, die Abgeordneten nicht mehr zusammenhalten zu können und eine Regierungskrise ausgerufen wird. Eine Minderheitsregierung kann hingegen eine Abstimmungsniederlage hinnehmen und dennoch stabil sein. Als die CDU merkte, dass die Regierung hält, bestand die Taktik darin, die SPD zu spalten, um die Regierung gewissermaßen zu stürzen. All deren Angebote betrafen Streitthemen, die die SPD in ihren eigenen Reihen hatte und waren daher nicht wirklich loyal gemeint. In der SPD gab es nach dem Ansturm der öffentlichen Meinung durchaus Leute, die doch nicht mit der PDS arbeiten wollten. Allerdings war die Mehrheit so stark, dass sie von der CDU nicht auseinandergerissen werden konnte.

Finkemeier: Der neue Stil der Minderheitsregierung sah vor, „sachorientiert und ohne Fraktionszwang“ um die Zustimmung jedes einzelnen Abgeordneten zu werben. Dies stand allerdings der rot-grünen Koalitionsvereinbarung entgegen, derzufolge eine Abstimmung beider Regierungsfractionen mit wechselnden Mehrheiten untersagt war. Die CDU hatte Ihnen vorgehalten, dadurch eine feste Kooperation mit der PDS zu verschleiern, indem Sie nicht mit

der Partei als ganzer, sondern mit einzelnen Abgeordneten verhandelten. Wie bewerten Sie diesen Vorwurf?

Höppner: Es war klar, dass die Koalition nach den üblichen Regeln funktioniert. Das heißt, dass sie zusammensteht und geschlossen abstimmt. Das Angebot bezog sich auf diejenigen, die wir zu einer Mehrheit brauchten. Wir hatten vorher die Illusion, dass dies mit wechselnden Mehrheiten, also auch durch die partielle Zustimmung der CDU, gelingen könnte. Dies war – allerdings erst in der zweiten Legislaturperiode – wenige Male passiert, zum Beispiel beim Polizeigesetz. Andererseits ist es in einer Minderheitsregierung so, dass keineswegs alles, was die Regierung auf den Tisch legt, eins zu eins durch den Landtag geht, sondern noch mal eine Debatte aufkommt über die Fragen, wie sie sonst in Parlamenten nicht üblich ist. Die Abgeordneten der PDS waren zu konstruktiver Kritik an den Vorlagen der Regierung genötigt. Normalerweise zerreißt eine Opposition die Vorschläge der Regierung, die diese wiederum verteidigt. Die Reden kann man schon vorher schreiben. Das war bei uns nicht der Fall, so dass Politik damit auch transparenter wurde. Es wurden Argumente ausgetauscht, die man noch mal zu einem Kompromiss führen musste. Das war ein Element, das Politik gut getan hat.

Finkemeier: Wie ist zu erklären, dass sich die CDU so kompromisslos verhalten hat? Einer der Gründe könnte sein, dass sie nicht für die Arbeit einer Regierung in Mithaftung genommen werden wollte, der sie gar nicht angehörte. Ist es ein Problem in der deutschen politischen Kultur, dass die Opposition nicht bereit ist, etwas mitzubeschließen, wovon letztlich die Regierung profitieren kann?

Höppner: Ich bin nicht ganz sicher, ob die Rechnung der Parteien, wer wovon profitiert, immer aufgeht. In der Landespolitik handelt die Regierung, die Leute wollen ordentlich regiert werden. Wenn das einigermaßen funktioniert, sind sie damit im Ganzen zufrieden. Dafür ist die Frage, wer im Parlament mit wem regiert, weniger relevant. Da die CDU der Meinung war, es würde bald Neuwahlen geben, befand sie sich ständig im Wahlkampf. Viele der Aktionen der CDU sind daher nur als Bestandteile eines vorgezogenen Wahlkampfes zu erklären.

Finkemeier: In der Regel ist die Mehrheitsbildung im Parlament durch informelle Verfahren vorgezeichnet. Welche Veränderungen hinsichtlich Gesprächen und Absprachen mit den Fraktionen haben Sie vorgenommen, um gesetzgeberische Mehrheiten während der Minder-

heitsregierung zu erlangen? Immerhin gab es eine Abstimmung der Parlamentarischen Geschäftsführer von SPD und PDS über zahlreiche Details der Regierungspolitik. Auch wurde die PDS-Fraktion bzw. einzelne Abgeordnete in Entscheidungsprozesse einbezogen, bevor diese im Kabinett oder im Koalitionsausschuss entschieden wurden. Wie war die Abfolge zwischen Fraktion, Kabinett und Koalitionsausschuss oder auch den „Quasi-Koalitionsgesprächen“, den sogenannten „5+5-Gesprächen“, die ab dem Jahre 1999 stattfanden?

Höppner: Ich hatte die Fraktionsvorsitzenden als beratende Mitglieder in die Kabinettsitzungen eingeladen. Es sollte im Parlament durchschaubar und transparent sein, wie die Regierung zu ihren Entscheidungen gekommen ist. Ich brauchte die Fraktionsvorsitzenden als Dolmetscher in diesem Prozess. In der ersten Legislaturperiode unter Rot-Grün hatte der Fraktionsvorsitzende der Grünen, Hans-Jochen Tschiche, die Gespräche mit der PDS geführt.

Finkemeier: Ihm kam dabei eine Scharnierfunktion zu.

Höppner: Hans-Jochen Tschiche war ebenso wie ich unverdächtig, zu DDR-Zeiten mit früheren Funktionären zusammengearbeitet zu haben. Wir waren wirklich Opposition und haben die friedliche Revolution mitgemacht. Daher waren wir relativ unverdächtig und unangreifbar, was solche Gespräche anbetraf. In der zweiten Legislaturperiode wurde das auf die Ebene der Parlamentarischen Geschäftsführer verlagert, vorwiegend was die Haushaltsverhandlungen anbetraf. Eine Minderheitsregierung muss ein paar andere Haushaltsentwürfe vorlegen. Man muss wissen, dass man der Opposition ein bisschen was lassen muss und einen Posten einplanen, der die Wünsche der Tolerierungspartner befriedigt. Das ist eine etwas andere Technik der Haushaltsführung als sonst.

Finkemeier: Durch die Ausweitung von sozialpolitischen Maßnahmen entstanden Defizite, die durch eine Erhöhung der Neuverschuldung ausgeglichen wurden. Auf der anderen Seite verweigerte die PDS jegliche Konsolidierungsbemühungen der Regierung. Hat es sich die PDS nicht zu leicht gemacht, sich der Verantwortung für das Land durch selektive Zustimmung zu einzelnen Projekten zu entziehen und worin lag Ihre Gesamtverantwortung, für eine solide Haushaltspolitik zu sorgen?

Höppner: Wir wurden von der PDS nie über den Tisch gezogen. Wir kannten deren Wünsche ziemlich genau, so dass wir diese einplanen und kalkulieren konnten. Man muss sich dann eine ordentliche Verhandlungsposition ausdenken. Das passiert normalerweise im Kabinett und nun passierte dieser Teil im Parlament. Die Verschuldung war sowohl in der ersten, als auch in der vierten Legislaturperiode von CDU und FDP mindestens genauso betrieben worden. Wir hatten eine Menge Schulden aufgehäuft, was in der damaligen Situation nötig war, um das Land in Schwung zu bringen.

Finkemeier: Wie flexibel würden Sie die Mehrheitsbildung im Parlament beschreiben? In welchen Bereichen konnten Sie auf die Opposition zählen und gab es umgekehrt zentrale Vorhaben, die die Zustimmung der Regierungsfaktionen fanden?

Höppner: Das Regieren mit wechselnden Mehrheiten ist im Grunde genommen gescheitert. Wir haben eine kritische Stelle gehabt, als der Innenminister ein neues Polizeigesetz vorlegte, das die PDS überhaupt nicht mittragen wollte und zuvor auch nicht mit denen besprochen wurde. Der Innenminister war ein Verfechter der Großen Koalition, jedenfalls aber kritisch im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der PDS. Die CDU wollte Dinge wie Videoüberwachung durchsetzen. Der Entwurf war auch in der SPD selbst sehr umstritten.

Finkemeier: Wir würden Sie den Status der PDS bezeichnen? Ihr Oppositionsstatus wurde zeitweise in Frage gestellt, vom Verfassungsgericht jedoch bestätigt. War sie eine klassische Oppositionspartei, konstruktive Opposition, heimliche Regierungspartei? Welchen Stempel könnte man ihr aufdrücken?

Höppner: Die PDS war ein Tolerierungspartner, der in das Schema, das normalerweise in Parlamenten existiert, nicht hineinpasst. Die PDS hat die Regierung im Zweifelsfall unterstützt. Das Verfassungsgericht musste sich noch mal mühsam Kriterien erarbeiten, was das in der Verfassung angegebene „Stützen“ bedeutet und hat dies auf ein „regelmäßiges Stützen“ bezogen. Anhand der Haushaltsdebatte wurde es als ein entscheidendes Kriterium angesehen, ob die PDS bereits bei der Kabinettsvorlage mitgestaltet hat oder dies erst im Parlament erfolgte. Da hatten wir klar getrennt: die Kabinettsvorlage wurde von der Regierung gemacht, kam ins Parlament und erst dann hat die PDS mitgeredet. Das war für das Verfassungsgericht eines der entscheidenden Kriterien.

Finkemeier: In den Ausschüssen verfügten SPD und Grüne während Ihrer ersten Regierungszeit über keine relative Mehrheit, die durch ein anderes Zählverfahren oder eine Vergrößerung der Ausschüsse hätte erreicht werden können. Indem die PDS diese Veränderung ablehnte, sicherte sie sich einen Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess. In Ihrer zweiten Amtsperiode war die SPD stärker als CDU und DVU zusammen, so dass die Enthaltung der PDS für eine Gesetzgebungsmehrheit ausreichte. Inwiefern kam es durch diese neue Machtarithmetik zu einer Erleichterung des Regierens?

Höppner: Ursprünglich dachte ich, dass es die PDS leichter hätte, wenn sie sich bei gewissen Sachen im Ausschuss der Stimme enthalten könnte. Aber die PDS wollte das nicht. Sie wollte auf alle Fälle – manchmal geteilt, meistens relativ geschlossen – den Vorhaben zustimmen. Dadurch wurde sie frühzeitig in den Ausschüssen in die Mitverantwortung genommen und die Lage konnte bereits frühzeitig abgeschätzt werden.

Finkemeier: Die Vorsitzende der PDS-Fraktion, Petra Sitte, machte im Wahlkampf 1998 klar, der Regierung „kein Dauer-Abo“ für eine Tolerierung einzuräumen, stellte dennoch keine weiteren Bedingungen für eine Fortsetzung des Magdeburger Modells. Was hatte sich in der zweiten Regierungszeit in der Zusammenarbeit geändert? Immerhin hat sich die SPD zwar nicht auf die Forderung eines Tolerierungsvertrags eingelassen, aber über gemeinsame Grundlinien für eine Regierungspolitik mit der PDS gesprochen. Von loser Kooperation mit einzelnen Abgeordneten kann in diesem Fall keine Rede mehr sein.

Höppner: Es gab nicht ein Papier als eine Art Tolerierungsvereinbarung, sondern Gespräche über einzelne Themen – die leitende Projektierung. 1998 waren Verhandlungen mit der PDS leider immer noch nicht möglich. Die Bundes-SPD wäre dann sicherlich im Quadrat gesprungen.

Finkemeier: Im Wahlkampf 2001 rieten Sie Klaus Wowereit in Berlin, die PDS entweder in die Verantwortung am Kabinetttisch einzubinden oder diese „mit den protestierenden Gruppen auf der Straße“ wiederzufinden. Haben Sie die Berliner vor Ihrem eigenen Fehler bewahren wollen?

Höppner: Bei den Wahlen 2002 hat es sicher eine Rolle gespielt, dass die PDS den Kurs gefahren hatte, alles Unangenehme auf die SPD abzuwälzen und sich nur die Rosinen rauszupie-

cken. Sie hatte sich damit der Verantwortung, die sie während der laufenden Legislaturperiode noch ordentlich wahrgenommen hatte, entzogen. Sie führte einen Wahlkampf gegen die SPD und war offenbar nicht zu überzeugen, dass sie sich damit selbst das Wasser abgräbt.

Finkemeier: Wie sehen Sie die Legitimation einer Minderheitsregierung im Bundesrat? Wären Sie bereit gewesen, Mehrheitsbeschlüsse des Landtages in Ihre Entscheidungsfindung einzubeziehen oder diese gar zu ändern?

Höppner: Es gab sogar einen Fall, wo uns das Parlament einen Beschluss mit auf den Weg gab. Da haben wir klar erklärt, dass im Bundesrat eine Landesregierung agiert, wo Kabinettsbeschlüsse und nicht Landtagsbeschlüsse zählen. Das war mir wichtig, weil auf Bundesebene andere Dinge verhandelt werden als auf Landesebene. Die Frage, ob die PDS in der Lage ist, auf Bundesebene Verantwortung zu übernehmen, ist noch bis heute strittig. Daher war mir wichtig, dass die Tolerierung durch die PDS nicht nur legitim, sondern auch verantwortbar ist und dass die Bundesratsentscheidungen nicht von der PDS beeinflusst werden.

Finkemeier: Für ein Gesetz der Opposition hätten CDU und PDS zusammenarbeiten müssen. Können Sie sich an solche Fälle erinnern? Der CDU hätten Sie ähnliche Vorhaltungen zur Zusammenarbeit mit der SED-Nachfolgepartei machen können.

Höppner: Es gab gelegentlich eine Zusammenarbeit zwischen PDS und CDU, aber in seltenen und nicht wirklich relevanten Fällen. Diese Sorte von Vorwürfen habe ich mir erspart.

Finkemeier: In Hessen und Nordrhein-Westfalen wurde ein Politikwechsel aus der Opposition heraus angekündigt, während die CDU-Regierung im Amt blieb. Inwiefern halten Sie ein solches Vorhaben für realistisch? Immerhin haben die Parteien keinen direkten Zugriff auf die Ressourcen der Regierung.

Höppner: Das funktioniert nicht. Das war der einzige Punkt, an dem ich Hannelore Kraft gesagt habe, dass das nicht geht. Eine Regierung ist in einem Land sehr stark und hat viele Möglichkeiten, Beschlüsse des Parlaments zu torpedieren. Das führt auch in der öffentlichen Wahrnehmung zu einem heillosen Durcheinander. Das Gesicht einer Landesregierung ist immer der Ministerpräsident, der letztlich das Heft des Handelns in der Hand hat. Politik wird im Wesentlichen über Personen kommuniziert, die Themen sind lediglich eine Begleiter-

scheinung, die das unterfüttern und das Image des Ministerpräsidenten mitbestimmen. Insofern sind Themen nicht unwichtig, aber die Frage, wer ein Land regiert, ist entscheidend. Das macht nicht die Opposition, sondern die Regierung. Die meisten wollen, dass das Land anständig regiert wird. Mit dem Satz „Hamburg muss gut regiert werden“ hat Olaf Scholz die Wahl gewonnen. Die Bürger hätten in einer solchen Situation das Gefühl gehabt, dass nicht anständig regiert wird, was für eine anschließende Wahl sowohl inhaltlich als auch taktisch schwierig gewesen wäre.

Finkemeier: Sie hatten im Landtag gelobt, dass sehr viel offener diskutiert würde, als in anderen Ländern üblich. Dies täte der Demokratie überall gut. Sehen Sie eine generelle Chance in Minderheitsregierungen, die starren Grenzen zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen aufzuweichen und damit zu einer Kooperation aller Demokraten und einem Ringen um die besten Lösungen zu gelangen?

Höppner: Ich bin nach diesen acht Jahren ein bisschen in Zweifel, weil ich glaube, wir haben zwar vieles geschafft, aber nicht deutlich machen können, dass Minderheitsregierungen auch Chancen und mit Blick auf die Transparenz auch Vorteile bieten. Ich glaube, die öffentliche Meinung denkt immer noch, das wäre instabil. Man braucht für Minderheitsregierungen eine besondere Situation wie bei uns in Sachsen-Anhalt oder beim relativen Patt in Nordrhein-Westfalen. Der Fehler in Hessen war vor allem darin begründet, dass Andrea Ypsilanti den letzten Termin, bis zu dem man den Blick auf die Dinge ändern kann, den Wahltermin nämlich, verpasst hat. Ich muss mir vielleicht auch vorwerfen lassen, dass ich im Wahlkampf Dinge gesagt habe, die ich im Nachhinein nicht halten konnte. Aber am Wahlabend muss man sagen, was man machen will. Ich habe da gesagt, dass das Wahlergebnis für uns überraschend war. Dann sind zwar alle etwas vor den Kopf gestoßen, aber man kann das noch einigermaßen glaubwürdig machen. Andrea Ypsilanti hat noch am Wahlabend gesagt, nicht mit der PDS zu arbeiten, was aus meiner Sicht ihr größter Fehler war.

Finkemeier: Auch hatte sie im Wahlkampf im Unterschied zu Ihnen eine Zusammenarbeit mit der Linkspartei definitiv ausgeschlossen.

Höppner: Man darf die Dinge nur definitiv ausschließen, wenn man wirklich weiß, dass man sie ausschließen kann. Du musst nicht alles, was du denkst, sagen. Taktisches Ausschließen ist aber nicht gut.

Finkemeier: Welche Alternativen sehen Sie künftig auf Bundes- und Landesebene, mit Wahlergebnissen ohne Mehrheit für eine Zweikoalition umzugehen? Würden Sie nach Ihren Erfahrungen eine Minderheitsregierung vorgezogenen Neuwahlen vorziehen oder käme diese selbst nach dem Scheitern von Sondierungen aller anderen politisch möglichen Varianten nicht in Betracht?

Höppner: Minderheitsregierungen bedürfen immer einer besonderen Situation. Auch die handelnden Personen spielen eine wichtige Rolle. Zum Beispiel waren die Linken in Nordrhein-Westfalen so zerstritten, dass so etwas dann nicht geht. Ein gewisses Maß an Vertrauen und Verlässlichkeit ist unabdingbar. Dabei muss nicht jeder in Regierungsverantwortung eingebunden sein. Aber das Vertrauen einer Mehrheit des Parlaments ist für eine Minderheitsregierung erforderlich. Daneben ist eine Mehrheit vor allem in der Bevölkerung unabdingbar. Sonst hat eine Minderheitsregierung auf Dauer keine Chance. In Sachsen-Anhalt hatten wir für eine Zusammenarbeit der linken Parteien eine klare Mehrheit.

Finkemeier: Herr Höppner, ich bedanke mich für das Gespräch.

Anhang G: Interview mit Roland Koch (CDU), Hessischer Ministerpräsident a.D. vom 14. März 2013

Matthias Finkenmeier: Herr Koch, die CDU wurde bei der Landtagswahl 2008 knapp stärkste Partei, allerdings mit erheblichen Verlusten. Wie haben Sie das Ergebnis am Wahlabend bewertet und inwieweit konnten Sie daraus einen Führungsanspruch für die CDU ableiten?

Roland Koch: Am Ende ist in der Demokratie – bei aller Freude oder Unzufriedenheit, die man mit einem Ergebnis hat – die absolute nackte Zahl das Entscheidende. In einer solchen Situation darf man sich nicht zu sehr emotionalisieren lassen. Das Ergebnis war natürlich kein gutes und ein deutlicher Rückgang von Zustimmung, aber es war am Ende nach der Zahl der Stimmen ein Vorsprung, aus dem man einen Führungsanspruch unter dem Gesichtspunkt der stärksten Partei – auch wenn es nur ein Wähler entschieden hätte – heraus artikulieren konnte. Sonst funktioniert Demokratie nicht. Dass das nicht alles ist – dass sich, wenn man zu schwach ist, andere Parteien für andere Mehrheiten zusammenfinden können, steht auch außer Frage. Zunächst war das Ergebnis schlecht, aber die CDU war immerhin noch die stärkste Partei.

Finkemeier: Worauf führen Sie dann die Verzerrung in der öffentlichen Wahrnehmung zurück, wonach die SPD als Gewinner des Abends galt, obwohl sie doch knapp hinter der CDU lag?

Koch: Ich glaube, da muss man nüchtern sein. Wenn ein Sportler, der mit einem großen Rückstand aufholt und der erste zwar stark zurückfällt, aber im Fotofinish trotzdem noch gewinnt, dann ist das Heldentum dennoch beim Aufholenden und weniger bei dem, der es gerade noch geschafft hat. So ist das menschliche Leben. Das finde ich ziemlich normal. Die Leistung, an die CDU heranzukommen, hat Frau Ypsilanti wirklich nicht jeder zugetraut. Ihr Ergebnis war auch eher überraschend. Und dass sich die Beteiligten darauf konzentrieren, finde ich normal.

Finkemeier: Nach der Wahl gab es ein schwieriges Wahlergebnis. SPD und Grüne wären zu Gesprächen mit der CDU nur unter der Bedingung bereit gewesen, dass Sie einem Nachfolger für das Amt des Ministerpräsidenten Platz machen. Haben Sie diese Forderung zeitweise ernsthaft erwogen oder hielten Sie diese für reinen Populismus?

Koch: Unabhängig von der Tatsache, dass man sich nicht von anderen sein Personal vorschreiben lassen kann, gab es eine andere wichtige Frage. Jedem war klar, dass eine Konstellation, in der die SPD und die Grünen sich zum Schluss darauf einlassen, die Linkspartei in Anspruch zu nehmen, eine ausgesprochen fragile Konstruktion werden würde. Zu dieser Zeit konnte noch niemand ahnen, dass diese durch die Mitteilung von Dagmar Metzger und in der zweiten Runde durch drei weitere Abgeordnete offen vereitelt würde. Es war jedenfalls immer meine Überzeugung, dass es genug Menschen – übrigens bei Grünen und Sozialdemokraten gibt, die am Ende in der Wahlkabine nicht in der Lage oder bereit gewesen wären, einer solchen Konstellation die Hand zu reichen. Insofern war die Minderheitsregierung vom ersten Tag an ein sehr relevantes Thema. Wenn man zu Beginn von Verhandlungen den einzigen möglichen Führer der Minderheitsregierung, nämlich den amtierenden Ministerpräsidenten, zur Disposition gestellt hätte, mit dem Risiko, mit ihm anschließend nicht mehr in eine Wahl nach einer Auflösung des Landtags ziehen zu können, war dies das tragende Element, von solchen Überlegungen Abstand zu nehmen. Bei den Kollegen der anderen Parteien war dies ebenso das tragende Element, diese Hürde zunächst zu beseitigen, um etwas freier operieren zu können. Das war eine sehr strategische Schlacht. Daher waren meine Kollegen und ich der Meinung, dass wir uns darauf nicht einlassen sollten, auch wenn es für mich vielleicht angenehmer gewesen wäre, dort auszuscheiden, aber das wäre sicher nicht im Interesse der politischen Klarheit gewesen.

Finkemeier: In der SPD-Fraktion haben sich vier Abgeordnete geweigert, die eigene Spitzenkandidatin zur Ministerpräsidentin zu wählen. Von vielen Außenstehenden wird diesen großer Mut zugeschrieben, da sie in einer geheimen Wahl anders hätten abstimmen können. Wie würden Sie deren Verhalten auch vor dem Hintergrund bewerten, dass Frau Ypsilanti zunächst noch die vollumfängliche Unterstützung von Jürgen Walter zugesagt wurde, die dann kurz vor der Wahl der Ministerpräsidentin wieder zurückgezogen wurde?

Koch: Ich kann das im Detail nicht beurteilen. Was man von außen bemerkt hat, war der enorme Druck, den Frau Ypsilanti und ihre Unterstützer ausgeübt haben, auf jeden Fall erst

einmal in die Regierung zu kommen, koste es was es wolle. In der Folge hatten sich alle, die anderer Meinung waren, nicht mehr sehr wohl gefühlt. Ich persönlich finde es besser, wenn man die Courage hat, das öffentlich zu sagen, als es nur in der Wahlkabine zu machen. Das Erlebnis, das die Betroffenen hatten, wird wahrscheinlich in der deutschen Demokratie für lange Zeit dazu führen, dass man eine solche Entscheidung eher in der Wahlkabine trifft als offen. Der Abweichler der SPD in Niedersachsen – das ist schon lange her, da waren Sie noch nicht geboren – wurde nicht bekannt, aber auch derjenige in Schleswig-Holstein, der zur Abwahl von Frau Simonis geführt hat, ist wahrscheinlich bis heute Abgeordneter. Die hessischen Abgeordneten haben ihre berufliche Existenz verloren. Das ist demokratietheoretisch sicherlich nicht besonders schön.

Finkemeier: Das heißt, Sie würden sich eine größere Offenheit in einer solchen Debatte wünschen.

Koch: Genau. Mit einer guten politischen Führung kommt so etwas nicht vor. Eine politische Führung, die nicht bemerkt, welche Konflikte bei ihr aufbrechen, ist nicht fähig und deshalb ist das Scheitern von Frau Ypsilanti berechtigt. Sie war offenbar nicht in der Lage, eine Partei zu führen. Das hat sich am Ende gezeigt. Alles andere sind Wege am Rande, eine gute Parteiführung schafft vor und während solcher komplizierten Prozesse ein Klima, in dem sie die Menschen mitnehmen kann und das ist Frau Ypsilanti nicht gelungen.

Finkemeier: Bei der Wahl des Ministerpräsidenten wollten Sie im Landtag nicht gegen Andrea Ypsilanti antreten. Wäre dies nicht eine gute Gelegenheit gewesen, die Zerrissenheit des Linksbündnisses aufzuzeigen, womöglich sogar durch Abweichler aus deren Reihen wiedergewählt zu werden?

Koch: Das hätte die Situation erschwert. Ich habe die Wahl – wie auch immer man es sieht – nicht gewonnen und keine mehrheitsfähige Konstellation gehabt. Damit kann man nicht sagen, ich will unbedingt Regierung werden. Damit kann man nur sagen: wenn ihr keine andere Regierung zustande bringt, bleibe ich im Amt. Eine solche Situation hat dann eher den Charakter des konstruktiven Misstrauensvotums. Es gab daher keinen Grund, selbst anzutreten, da klar war: Wenn Frau Ypsilanti nicht gewählt wird, bin ich Ministerpräsident. Dann muss ich nicht kandidieren. Wenn sie gewählt wird, bin ich es nicht mehr. Die Tatsache, dass ich nicht

kandidiert hatte, hat es Abgeordneten der SPD in der Folge sogar leichter gemacht, sich der Stimme zu enthalten.

Finkemeier: Als sich eine Regierungsbildung aus SPD, Grünen und Linkspartei abzeichnete, hatte die CDU-Fraktion erwogen, die Abstimmung zu boykottieren. Können Sie die Kritik von SPD und Grünen nachvollziehen, die dies als Angriff auf das freie Mandat und die Verfassung werteten und worin genau lagen die Gründe, einen solchen Boykott zu erwägen?

Koch: In dieser Situation galt es, sicherzustellen, dass nicht Abgeordnete am Ende des Diskussionsprozesses sagen können: Ich habe dagegen gestimmt, aber es war sicher einer von der CDU, der mitgemacht hat. Abgeordnete, die mit dem Wortbruch nicht mitmachen wollten und unter einem erheblichen Druck ihrer Heimatregion und ihrer politischen Unterstützer standen, hätten einen doppelten Schaden erlitten und aus dieser Motivation heraus behaupten können, dass sie nicht mitgemacht haben. Aus dieser sehr parteitaktischen Überlegung gab es ein Signal der CDU an diese Abweichler, dass sie damit rechnen müssen, dass diese Methode nicht verfängt, weil wir sie faktisch ausschließen. Ob man das wirklich gemacht hätte oder nicht, will ich gar nicht zu Ende diskutieren. Man muss sehen, dass hier über sieben oder acht Monate eine Stellungsauseinandersetzung mit viel Psychologie, Strategie und Taktik geführt wurde: Diese ging vom Platzenlassen eines Gesetzes, dem Studiengebührengesetz, bis hin zur Positionierung in Fragen, wer an Abstimmungen teilnimmt. Es gab unterschiedliche Meinungsträger in der SPD, die wir genau kannten, weil sie sich in der öffentlichen Diskussion immer wieder zu erkennen gaben, die das doch ein Stück weiter treiben wollten. Denen und Frau Ypsilanti galt es, das Leben nicht einfacher zu machen. Letzten Endes hat sie sich nach meiner Einschätzung nach der damaligen Aufhebung dieses einen Gesetzes und der Blamage, dass sie das Gesetz zurücknehmen und noch einmal beschließen lassen musste, eine solche Erregung in der SPD gespürt, dass sie sich gezwungen sah, noch mal anzutreten. Der Zeitpunkt war sicherlich unklug. Sie hätte noch sehr viel länger warten müssen, wenn sie überhaupt eine Chance hätte haben wollen. Wir haben ihr den Weg verkürzt. Deshalb sind Mehrheitsbildung und Ringen, wenn der Wähler gesprochen hat, auch eine Frage des Handwerklichen, wie man das macht.

Finkemeier: Sie haben die Frage der Abschaffung der Studiengebühren angesprochen. SPD und Grüne hatten diese durch ein offenbar verfassungswidriges Gesetz beschlossen. Nachdem die Landesregierung Einspruch dagegen eingelegt hatte, wurde Ihnen insbesondere von Tarek

Al-Wazir vorgeworfen, den Oppositionsfraktionen die Hilfe bei der Formulierung des Gesetzes verweigert zu haben und nicht, wie angekündigt, der „freundliche Helfer“ des Parlaments gewesen zu sein. Wie weit geht aus Ihrer Sicht die Loyalitätspflicht einer geschäftsführenden Regierung, ihren Sachverstand der Opposition zur Verfügung zu stellen und diese zu unterstützen?

Koch: Die Loyalitätspflicht geht so weit, das Parlament sachgerecht zu beraten. Wenn eine Fraktion nicht in der Lage ist, aus einem Text in einen anderen korrekt abzuschreiben, ist es nicht die Aufgabe der Regierung, das Kindermädchen zu spielen.

Finkemeier: In der konstituierenden Sitzung nach der Wahl 2008 sprachen Sie davon, dass das Land trotz der Pattsituation im Landtag über eine Regierung verfüge, die in vollem Umfang handlungsfähig sei. Bestand diese Handlungsfähigkeit im weiteren Verlauf der Legislaturperiode fort oder gab es doch Einschränkungen? Ich denke etwa an die Ausübung klassischer Domänen der Regierung wie die Ernennung und Entlassung von Ministern oder eine Selbstbeschränkung, keine Entscheidungen von größerer Reichweite zu treffen.

Koch: Natürlich. Wir sind neben den Interessen der Parteilichkeit zu Recht Staatsbürger eines Landes. Das ist eine Demokratie und kein Besitztum. Handlungsfähigkeit heißt, die administrative Verantwortung des Landes uneingeschränkt wahrzunehmen. Mehr als 75 Prozent der Aufgaben einer Regierung haben mit dem, was in der Zeitung steht, nichts zu tun. Wir brauchen nicht jeden Tag parlamentarische Entscheidungen, aber die Bürger brauchen funktionierende Behörden und Verwaltungsakte, ordnungsgemäße Handlungsfähigkeit in Krisenzeiten, die – wenn man für die Sicherheit eines Landes verantwortlich ist – jeden zweiten Tag irgendwo vorkommt. Das alles unbeschädigt zu halten, auch innerhalb der eigenen Administration war das wichtigste Ziel und ist, denke ich, vollumfänglich gelungen. Wir hatten den großen Vorteil, dass die Wahl in einem Januar war und der Haushalt im ganzen Jahr bestand, so dass auch die finanzielle Handlungsfähigkeit der Landesregierung uneingeschränkt vorhanden war. Das wäre anders gewesen, wenn wir mit einem Nothaushalt hätten regieren müssen. Dann wäre alles ein Stück komplizierter gewesen. Aus diesem Gesichtspunkt heraus bestand formal die volle Handlungsfähigkeit. Immer wenn das Parlament ins Spiel kam, bestand sie nicht. Wir hätten keinen neuen Haushalt verabschieden können, wir konnten die Regierung nicht umbilden. Allerdings war die Regierung handlungsfähig, so dass dies nicht notwendig war. Im Bezug auf den dritten Teil Ihrer Frage habe ich selbstverständlich in einer Reihe von

Themen versucht, alle Parlamentsparteien einzubeziehen, regelmäßig mit den Fraktionsvorsitzenden zu reden und bestimmte wichtige landespolitische Fragen zu diskutieren. Bei einer geschäftsführenden Regierung muss sich das Verhalten, auch die Aggressivität der Durchsetzung eigener Positionen, in dieser Übergangszeit ein Stückweit anpassen. Ich glaube aber, das ist ganz gut gelungen.

Finkemeier: In der konstituierenden Sitzung des Landtags am 5. April 2008 sahen Sie den Gestaltungsauftrag bei allen Fraktionen. Keine Partei könne „die Option der Obstruktion“ für sich in Anspruch nehmen. Sie sprachen auch von einer „neuen Form des Kooperierens“ und von einem „Stil offener Türen“. Gab es in dieser Zeit aus Ihrer Sicht prägnante Gesetze, die von der Opposition eingebracht wurden und die Zustimmung der CDU fanden oder fanden umgekehrt Initiativen der CDU eine überparteiliche Mehrheit? Inwieweit kam es während der geschäftsführenden Regierungszeit zur Verwischung der Trennlinien zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen?

Koch: Eine solche Verwischung gab es nicht. Dafür war zum einen die Zeit zu kurz. Das war aber auch nicht das Interesse von Rot und Grün, weil sie gemeinsame Gesetze mit der Linkspartei möglichst stabilisieren wollten. Frau Ypsilanti hatte kein Interesse an überparteilichen Regelungen, sondern zu zeigen, dass sie gewählt ist, bereits handelt und nur noch eine Regierung im Weg rumsteht. An einem gemeinsamen Gesetz von CDU und SPD bestand von Seiten der Sozialdemokraten grundsätzlich kein Interesse. Normalerweise werden 90 Prozent der Gesetze in einem Landtag einstimmig verabschiedet und natürlich sind auch in dieser Zeit Gesetze gemacht worden. Was sich verändert hat, war die parlamentarische Mehrheit. Die Opposition konnte sich Prozessen der Mediation gegenüber der amtierenden Regierung nicht entziehen. Ich habe damals unabhängige Kommissionen zu Fragen der Kommunalfinanzen und der Beamtenrechtsreform, die auf dieser Basis gerade umgesetzt wird, berufen. Ich habe eine Umweltallianz mit einem unabhängigen Beraterkreis berufen. Dort haben es alle Parteien, auch diejenigen, die eigentlich einen Dissens betonen wollten, für richtig gehalten, sich solchen Prozessen nicht zu verweigern. Dies war ein anderer Stil, weil es nicht darum ging, dass eine Regierung etwas durchsetzt, sondern dafür sorgt, dass Prozesse eingeleitet werden, die herausfinden, was durchsetzbar ist.

Finkemeier: Haben Sie auch auf Alternativen zu Gesetzen zurückgegriffen, wie die Möglichkeit, die Zahl der Rechtsverordnung im Vergleich zur Mehrheitsregierung weitreichender anzuwenden?

Koch: Vergleichsweise wenig. Sie dürfen nicht vergessen, es war auch nur ein halbes Jahr einschließlich Sommerpause. Die Regierung stand in der Kontinuität und hatte zehn Jahre Zeit, den rechtlichen Rahmen so zu ordnen, dass sie vernünftig damit arbeiten kann. Eine solche Regierung kann ihre Arbeit relativ lange ungestört von parlamentarischen Diskussionen auf der Seite der Administration machen. Sie kann nur keine neuen Gesetze machen und kommt in Schwierigkeiten, wenn sie keinen Haushalt hat. In dieser Lage waren wir aber nicht. Dennoch ist das eine sehr wichtige Frage. Eine Minderheitsregierung ohne Haushalt ist fast völlig handlungsunfähig. Einer Minderheitsregierung mit Haushalt wurde bereits genehmigt, das Arbeitsprogramm für ein ganzes Jahr abzuarbeiten. Damit ist sie auch gestalterisch handlungsfähig.

Finkemeier: Ihre geschäftsführende Regierung hätte in dieser Zeit keinen Haushalt verabschieden können. Wie lange wären Sie aus Ihrer Sicht maximal ohne ordentlichen Haushalt ausgekommen? Immerhin regierte einer Ihrer Vorgänger, Holger Börner, beinahe zwei Jahre mit erheblich verzögerten Haushaltsgesetzen.

Koch: Daran sehen Sie, man kommt damit aus. Man geht dann auf die Zwölfstelregelung und kann damit relativ ruhig weiter fahren. Ich persönlich bleibe der Meinung, wenn das länger als ein Jahr so gegangen wäre, hätte das allmählich zu einer schwierigen Situation geführt und es wäre irgendwann kompliziert geworden.

Finkemeier: Ihr Finanzminister Karlheinz Weimar hatte eine Haushaltssperre verhängt und begründete dies mit den ausgabenintensiven Beschlüssen der Mehrheitsopposition wie der Abschaffung der Studiengebühren. Gab es für diesen Schritt noch weitere Gründe und wäre dem nicht ein Nachtragshaushalt als Alternative vorzuziehen gewesen?

Koch: Die Regierung musste davon ausgehen, dass im Parlament nichts zustande kommt, was einigermaßen in deren Interesse war. Es gab die Diskussion, ob ein Nachtragshaushalt vom Parlament ohne Vorlage der Regierung eingebracht werden kann. Das ist in Deutschland verfassungsrechtlich kompliziert. Da sind wir wieder bei der Frage der taktischen Stellungsaus-

einandersetzung. Herr Weimar hat mit dieser Frage Druck ausgeübt, nicht endlos neue Gesetze zu verabschieden, die kostenintensiv sind. Er war dadurch in der Lage, die Betroffenen der höheren Kosten zu markieren. Insofern war das aus meiner Sicht ein richtiger Schritt in einer Auseinandersetzung um die Herstellung einer neuen Mehrheitsbildung, indem man entweder dafür sorgt, dass daraus eine Mehrheit wird oder es zu Neuwahlen kommt. Schließlich war erkennbar, dass die Sozialdemokraten auf keinen Fall in eine Koalition mit der CDU eintreten würden.

Finkemeier: SPD, Grüne und Linkspartei hatten in dieser Zeit begonnen, einen Politikwechsel aus der Opposition einzuleiten, ohne die Regierungsverantwortung übernommen zu haben. Sehen Sie eine Chance, aus der Opposition heraus politische Inhalte umzusetzen ohne auf den Sachverstand der Ministerien zurückgreifen und die Politik letztlich umsetzen zu können?

Koch: Ich halte das für völlig aufgeschlossen. Die Exekution von Politik ist das, was letztlich beim Bürger ankommt. Als Gesetzgeber kann man in Einzelfällen Leuchtzeichen setzen – wie bei der Abschaffung des Studienbeitragsgesetzes. Aber der tägliche administrative Weg, Lebensumstände zu gestalten, ist dem Gesetzgeber verwehrt. Dazu braucht er die Regierung. Insofern ist das Symbolpolitik und auch ein Teil der richtigen, unvermeidbaren und auch völlig legitimen taktischen Stellungsaueinandersetzung. Eine solche Minderheitskonstellation, in der die Opposition nicht Regierung werden kann, weil sie die Stimmen nicht zusammenbekommt und aus dem Parlament heraus regiert, ist eine andere Situation als etwa in Nordrhein-Westfalen. Frau Kraft konnte eine Mehrheit in der parlamentarischen Struktur für ihr Amt herstellen. Dort haben Stimmenthaltungen gereicht und vieles andere mehr. Wenn das geht, kann man als Regierung mit wechselnden Mehrheiten sehr gut leben. Aber wenn man keine gewählte Regierung zustande bekommt, ist alles, was da gemacht wird, Teil eines komplexen Schachspiels mit Zügen, um entweder eine neue Regierung bilden zu können oder damit zu scheitern. Ein wesentlicher Teil ist es, das nach kultivierten Regeln zu machen.

Finkemeier: Sie haben gerade Nordrhein-Westfalen angesprochen, wo das Quorum für die Einsetzung der Regierung geringer ist. In Hessen ist für die Wahl des Ministerpräsidenten in jedem Wahlgang die absolute Mehrheit der Stimmen erforderlich. Finden Sie dies angemessen oder würden Sie sich dafür aussprechen, dieses ebenso auf eine relative Mehrheit abzusenken?

Koch: Ich finde das absolut richtig. Unabhängig davon, dass ich davon politisch profitiert habe. Ein Ministerpräsident muss zu irgendeinem Zeitpunkt mal die Stimmen des Parlaments gehabt haben. Ob er sie dann immer hat, ist eine andere Frage. Aber in einem Land wie Hessen, wo in der anschließenden offenen Abstimmung die Mehrheit der anwesenden Stimmen, wenn auch nicht der gesetzlichen Mitgliederzahl, zur Genehmigung der Regierung gebraucht wird, müssen Sie zunächst mal ihre Mehrheitsfähigkeit herstellen. Wenn Sie das nicht tun, haben Sie ein Problem.

Finkemeier: In der Regel ist die Mehrheitsbildung im Parlament durch informelle Verfahren vorgezeichnet. Welche Veränderungen hinsichtlich der Verfahren bei der Gesetzgebung und Absprachen mit den Fraktionen und einzelnen Abgeordneten haben Sie vorgenommen, um gesetzgeberische Mehrheiten während der geschäftsführenden Regierungszeit zu erlangen? Wie flexibel muss man sich die Mehrheitsbildung im Parlament vorstellen?

Koch: Es gab die eine oder andere Maßnahme, wo die Grünen anders abgestimmt haben als die Sozialdemokraten. Wir haben natürlich mit den Fraktionen gesprochen, aber es bleibt dabei, dass man die Erwartungen daran nicht übertreiben darf. Die Fraktionsvorsitzenden von SPD, Grünen und Linkspartei haben sich persönlich sehr gut verstanden, sehr eng abgestimmt. Es wäre geradezu naiv gewesen, zu glauben, freundschaftliche Gespräche einer bemühten Regierung würden zu einer nicht den taktischen Grundzielen entsprechenden Entwicklung führen. So naiv ist in einem solchen Beruf logischerweise keiner.

Finkemeier: Sie waren während Ihrer Zeit als Ministerpräsident zugleich auch Landesvorsitzender der hessischen CDU. Woran sahen Sie die Vorteile, beide Ämter personell zu bündeln? Immerhin haben sich andere Regierungschefs etwa Christian Wulff in Niedersachsen oder Torsten Albig in Schleswig-Holstein für andere Modelle entschieden.

Koch: Das ist fast eine Glaubensfrage. Wenn eine Partei in einem Land den Ministerpräsidenten stellt, wird sie auch durch ihn repräsentiert. Es wäre nach meinem Gefühl ein Stück Relativierung des Amtes des Landesvorsitzenden, der sich im Auftrag des Ministerpräsidenten um die Partei kümmert und keine wirkliche Emanzipation der Partei vom Ministerpräsidenten. Ich habe das für alle Beteiligten immer für nur begrenzt attraktiv gehalten. Ich war im Auftrag meiner Partei der Spitzenkandidat, habe im Auftrag meiner Partei die Regierungsgeschäfte übernommen und war derjenige, der meine Partei vertreten hat. Dann war es auch logisch,

dass man Landesvorsitzender ist. Anderes führt schon bei den Eröffnungsreden von Parteitag zu Skurrilitäten. Das kann ein legitimer Punkt sein, wenn man sich mittelfristig die Frage stellt, wie eine Nachfolge geordnet werden soll. Als den Normalfall empfinde ich das aber nicht. Ich fand es besser so.

Finkemeier: Im November 2008 hat sich der Hessische Landtag nach seiner bislang kürzesten Legislaturperiode einstimmig selbst aufgelöst. Angenommen, es hätte dafür im Parlament keine Mehrheit gegeben – dann wären Sie zur weiteren Führung der Regierungsgeschäfte verpflichtet gewesen. Wie wäre es für Sie weitergegangen? Hätten Sie in dieser Lage einen Rücktritt erwogen oder gar das Verfassungsgericht bemüht, die Lage zu klären?

Koch: Nein. Da beginnen wir theoretisch zu diskutieren, weil zu den spannenden Dingen der Politik gehört, dass nichts stabil bleibt. In einer solchen Situation käme kein Haushalt zustande, so dass die CDU irgendwann in die Offensive gegangen wäre und sich für Neuwahlen ausgesprochen hätte. Das hätte sich die SPD natürlich nicht bieten lassen. Wenn die Bevölkerung der Meinung ist, es müsste gewählt werden, halten es die großen Parteien nicht durch, nein zu sagen, wenn sie das nicht gemeinsam tun. Wenn alle sagen, es gibt keine Neuwahlen, kann man das eine gewisse Zeit durchhalten, aber wenn das Volk zu 70 bis 80 Prozent sagt, es muss Neuwahlen geben, weil wir keine handlungsunfähige Regierung wollen, gibt es ein Wettrennen um den Tag der Auflösung, aber keine Verhinderung. Da ist die Interaktion zwischen der Bevölkerung, ihrer Meinung und dem, was die Politik an Handlungsspielräumen hat, intakt. Insofern habe ich mir darüber keine Gedanken gemacht. Wenn das Land in Schwierigkeiten ist, setzen sich Parteien schon mal zusammen und sagen, wir verzögern diesen Prozess. Dann gibt es aber gleichzeitig Verabredungen zur Handlungsfähigkeit. Es gibt nicht beides: keine Handlungsfähigkeit und keine Herstellung der notwendigen Instrumente zur Handlungsfähigkeit.

Finkemeier: Nach der vorzeitigen Beendigung der Legislaturperiode hatte die SPD im Wahlkampf keine Konstellation mehr ausgeschlossen, um erneute „Hessische Verhältnisse“ zu verhindern. Die CDU hingegen hatte sich wieder auf eine Koalition mit der FDP festgelegt. Bestand darin nicht das Risiko einer Sackgasse ohne klare Mehrheitsoption nach der Wahl?

Koch: Leben ohne Wagnis verödet. In der Politik müssen Sie irgendwann Entscheidungen treffen und sehen, dass Leute hinterherkommen. Wenn Sie nicht vorangehen, gibt es die nicht.

Das war eine – wie sich herausgestellt hat – richtige Entscheidung, aber ein Risiko hat sie gehabt.

Finkemeier: Welche Alternativen sehen Sie künftig auf Bundes- und Landesebene, mit Wahlergebnissen ohne Mehrheit für eine Zweikoalition umzugehen? Sollte dies mehr oder weniger automatisch in einer Großen Koalition oder einem Dreiparteienbündnis münden oder käme eine Minderheitsregierung aus Ihrer Sicht als tragfähige Alternative zu vorgezogenen Neuwahlen in Betracht?

Koch: Minderheitsregierungen sind Notlösungen, aber legitime Notlösungen. Man darf sich im Rahmen der demokratischen Mehrheitsbildung keiner Alternative verstellen. Im Klartext heißt das, wenn keine Regierung gebildet werden kann, gibt es die Möglichkeit, dass die andere Regierung die Arbeit so lange weitermachen muss. Aber wenn eine Minderheitsregierung in der Lage ist, sich die Regierungslegitimation durch Wahl zu verschaffen, ist das ein Instrument, gegen das man nichts Besonderes haben sollte. Die Verfassungskonstellation hat ja auch funktioniert. Also warum sollte man sie kritisieren?

Finkemeier: Herr Koch, ich danke Ihnen für das Gespräch.

Anhang H: Interview mit Norbert Römer, SPD-Fraktionsvorsitzender im Nordrhein-Westfälischen Landtag

Matthias Finkemeier: Die SPD kam bei der Landtagswahl 2010 nur auf den zweiten Platz. SPD und Grüne konnten keine Mehrheit der Mandate erreichen. Wie haben Sie das Ergebnis der Landtagswahl am Wahlabend bewertet und inwiefern konnte die SPD daraus einen Führungsanspruch ableiten?

Norbert Römer: SPD und Grüne waren vor der Wahl mit dem klar formulierten Ziel angetreten, die schwarz-gelbe Regierung abzulösen. Dieses Ziel wurde erreicht: CDU und FDP hatten keine Mehrheit mehr. Die CDU hatte dramatisch an Zustimmung verloren, die SPD war auf Augenhöhe. Das Signal der Wahl war klar: Die Bürger wollten Rüttgers und Pinkwart nicht mehr, sie wollten etwas Neues.

Finkemeier: Herr Laumann warf Hannelore Kraft vor, um jeden Preis Ministerpräsidentin werden zu wollen und deshalb das Koalitionsangebot der CDU ausgeschlagen zu haben. Spielte es eine Rolle, dass die CDU stärkste Partei war und die Regierung bei einer Großen Koalition hätte führen können?

Norbert Römer: Entscheidend für die Frage, in welcher Konstellation sich die SPD an einer neuen Landesregierung beteiligen würde, war allein die größtmögliche inhaltliche Schnittmenge mit den Positionen im SPD-Wahlprogramm. In den sorgfältig und intensiv geführten Gesprächen mit der CDU stellte sich alsbald heraus: Unsere Vorstellungen von einer sozial gerechten, ökologisch sinnvollen, wirtschaftlich vernünftigen und einer insgesamt auf eine vorbeugende Entwicklung ausgerichteten Politik für NRW sind mit der CDU nicht umzusetzen.

Finkemeier: Im Wahlkampf hatte Hannelore Kraft die Tolerierung einer Minderheitsregierung ausgeschlossen. Ein so großes Land und so wichtiger Wirtschaftsstandort brauche stabile Verhältnisse. War die Wahl zur Ministerpräsidentin im Landtag nicht ein heimliches Tolerierungsbündnis? Immerhin war im Voraus klar, dass Frau Kraft ohne die Enthaltung der Linken nicht gewählt würde.

Norbert Römer: Die rot-grüne Koalition hat sich damals in einer schwierigen Situation dazu entschlossen, Neuland zu betreten. Eine Minderheitsregierung hatte es zuvor in einem so wichtigen Bundesland nicht gegeben. Von vorneherein war klar: Wir bilden eine Koalition der Einladungen. Das bedeutete in der Tat, einen sehr anspruchsvollen und anstrengenden Weg zu gehen. Zu jedem Vorhaben musste mit allen Fraktionen intensiv um Kompromisse gerungen werden. Das ist mit der CDU mit dem „Schulfrieden“ gelungen, mit der FDP bei der Stärkung der Kommunalfinanzen, mit der Linkspartei bei der Abschaffung der Studiengebühren. Und zum Beispiel bei der Wahl der Ministerpräsidentin mit den Stimmen der Fraktion Die Linke, weil Hannelore Kraft eine überzeugende Kandidatin war. Das war aber alles andere als eine Tolerierung durch eine bestimmte Fraktion.

Finkemeier: Die Partei Die Linke wurde im Wahlkampf als „weder regierungsfähig noch koalitionswillig“ eingestuft. Eine weitere Formel im Landtagswahlkampf lautete: „Wir wollen, dass die Linke nicht in den Landtag kommt. Wir suchen die Auseinandersetzung und nicht die Zusammenarbeit.“ Wie bewerten Sie die Doppelstrategie der SPD, nicht offen mit den Linken zu verhandeln, aber von deren Enthaltungen für eine Regierungsmehrheit zu profitieren?

Norbert Römer: Das war keine Doppelstrategie, weil wir unsere Politik nicht darauf ausgerichtet haben, dass sie von den Linken unterstützt wird. Wir haben rot-grüne Politik gemacht und die anderen Fraktionen dazu eingeladen, bei einzelnen Sachthemen mit uns zu stimmen. In den zwei Jahren unserer Arbeit hat es kein Projekt gegeben, das auf Initiative der Linken umgesetzt wurde. Stattdessen gab es folgende Ergebnisse bei wichtigen Abstimmungen im Landtag: [siehe Anlage].

Finkemeier: Wie haben Sie sich mit der Bundespartei im Hinblick auf Ihre Koalitionsentscheidung abgestimmt? Gab es Vorschläge oder gar Vorgaben aus Berlin oder haben Sie die Entscheidung ausschließlich im Landesverband getroffen? In der Öffentlichkeit etablierte sich zumindest der Eindruck, dass Hannelore Kraft von der SPD-Bundesspitze und den NRW-Grünen „zum Jagen getragen“ werden musste.

Norbert Römer: Dieser Eindruck ist falsch. Wir haben unser Vorgehen im Landtag ganz allein in Nordrhein-Westfalen entschieden – so wie es das Vorrecht eines Landesverbandes ist. Allerdings haben wir selbstverständlich die Parteispitze in Berlin über die Entwicklung

informiert und auf dem Laufenden gehalten. Schließlich ging es auch um die Mehrheit im Bundesrat mit der Chance, die Bundespolitik zu beeinflussen.

Finkemeier: Der konkrete Zeitpunkt zur Aufnahme von Koalitionsverhandlungen wurde von Hannelore Kraft mit der Äußerung des FDP-Landesvorsitzenden Andreas Pinkwart begründet, dass die gemeinsame Agenda mit der Union abgearbeitet sei. Dies wurde von SPD und Grünen als Aufkündigung der bestehenden Koalition gewertet. Können Sie den Ablauf zur Entscheidung für eine Minderheitsregierung noch mal erläutern – auch im Hinblick auf informelle Gespräche zwischen den Parteien.

Norbert Römer: Mit der öffentlichen Aufkündigung der schwarz-gelben Koalitionsarbeit durch die FDP war klar, dass die Regierung Rüttgers handlungsunfähig war. Damit war der Zeitpunkt gekommen, dass wir das Heft des Handelns in die Hand nehmen mussten, um unser Land vor nachhaltigem Schaden zu bewahren. Wir haben dann unverzüglich unsere Verantwortung wahrgenommen und die Weichen für die Regierungsbildung mit dem Koalitionspartner gestellt.

Finkemeier: Die SPD hatte zuvor noch angekündigt, einen Politikwechsel aus der Opposition einzuleiten, ohne die Regierungsverantwortung übernommen zu haben. Welche Vor- und Nachteile sehen Sie in diesem Vorgehen, im Vergleich zur Möglichkeit, aus der Regierung heraus politische Inhalte umzusetzen? Welche Rolle spielt dabei der Amtsbonus des Regierungschefs?

Norbert Römer: Die Überlegung, über eine Mehrheit im Landtag die Politik zu gestalten, ohne den Ministerpräsidenten beziehungsweise die Ministerpräsidentin zu stellen, spielte nur eine vorübergehende Rolle. Tatsächlich ist das Amt des/der Ministerpräsidenten/in von herausragender Bedeutung in der Landespolitik. Gegen ihn/sie Politik zu machen, ist nur schwer vermittelbar. Politik muss sich auch auf neue Entwicklungen einstellen und dann korrigieren dürfen, das ist kein Makel.

Finkemeier: Die Linke übte Druck auf die Koalitionäre aus, indem sie den Übergangscharakter einer Minderheitsregierung betonte und sich für eine formelle Koalition aussprach.

Wieso konnte die SPD diesem Angebot nichts abgewinnen?

Norbert Römer: Weil in den Sondierungsgesprächen mit der Partei Die Linke sehr schnell klar wurde, dass diese Partei in NRW nicht regierungsfähig war. Ihre Vorstellungen waren in vielerlei Hinsicht nicht realisierbar und verantwortungslos – gerade mit Blick auf die angespannte Finanzlage des Landes.

Finkemeier: In NRW genügt für die Wahl des Ministerpräsidenten eine relative Mehrheit der Stimmen. Finden Sie dieses Quorum angemessen oder würden Sie sich dafür aussprechen, dieses etwa wie in Hessen auf eine absolute Mehrheit zu erhöhen, um die Stabilität einer Regierung zu gewährleisten?

Norbert Römer: Wir haben nicht vor, die Landesverfassung an diesem Punkt zu ändern.

Finkemeier: Wie sehen Sie die Legitimation einer geschäftsführenden Regierung im Bundesrat? Hätte die Rüttgers-Regierung Mehrheitsbeschlüsse des Landtages in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen oder diese gar ändern müssen? Hätte die rot-grüne Minderheitsregierung umgekehrt Beschlüsse des Landtags in ihre Entscheidungsfindung einbezogen?

Norbert Römer: Diese schwierigen verfassungsrechtlichen Fragen haben mit dazu beigetragen, dass wir uns später gegen ein Regieren aus der Opposition entschieden.

Finkemeier: Hannelore Kraft warnte zu Beginn der Minderheitsregierung vor einer Fundamentalopposition. Fanden Initiativen der Regierung eine überparteiliche Mehrheit und gab es aus Ihrer Sicht umgekehrt prägnante Gesetze, die von der Opposition eingebracht wurden und die Zustimmung der Regierung erlangten?

Norbert Römer: Wir haben zusammen mit der CDU den sogenannten „Schulfrieden“ geschlossen. Er beendet den jahrzehntelangen Streit um die richtige Schulpolitik in NRW. Wir haben mit der neuen Schulform der Sekundarschulen die geeignete Antwort auf die sinkenden Schülerzahlen gegeben und garantieren gleichzeitig den anderen Schulformen eine Perspektive für ein kontinuierliches Arbeiten in den kommenden Jahren. Mit der FDP haben wir den „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ beschlossen, der den finanziell angeschlagenen Städten in NRW hilft und sie aus der Vergeblichkeitsfalle der immer stärkeren Verschuldung befreit. Das sind nur zwei wenngleich sehr wichtige Beispiele für Gesetzesvorhaben, die SPD und Grüne zusammen mit Partnern auf den Weg gebracht haben.

Finkemeier: In der Regel ist die Mehrheitsbildung im Parlament durch informelle Verfahren vorgezeichnet. Welche Veränderungen hinsichtlich Gesprächen und Absprachen mit den Fraktionen haben Sie vorgenommen, um gesetzgeberische Mehrheiten während der Minderheitsregierung zu erlangen?

Norbert Römer: Wir haben ständig mit den Oppositionsfraktionen Gespräche geführt, sowohl auf der Ebene der Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker als auch auf der Ebene der Fraktionsvorstände. Und selbstverständlich hat es auch Gespräche zwischen den Vorsitzenden der Fraktionen gegeben. Ich will die Lage in der damaligen Zeit nicht überhöhen, aber klar ist: Das Parlament hat in dieser Zeit an Bedeutung gewonnen und der parlamentarische Umgang zwischen Regierungsfractionen und Oppositionsfractionen war sehr viel mehr auf die jeweilige Sache bezogen, ohne dass die notwendige politische Auseinandersetzung darunter gelitten hat. Ich habe diese guten Erfahrungen schätzen gelernt und gehe auch heute noch mit sehr viel Offenheit auf die Opposition zu.

Finkemeier: Hat die rot-grüne Minderheitsregierung auf Alternativen zu Gesetzen zurückgegriffen, wie die Möglichkeit, die Zahl der Rechtsverordnung im Vergleich zur Mehrheitsregierung weitreichender anzuwenden? Etwa beim Schulgesetz wurde eine Experimentierklausel zur Einführung mehrerer Gemeinschaftsschulen angewandt.

Norbert Römer: Das geschah in dem Fall der neuen Sekundarschulen auch aus dem Grund, um den Kommunen, die ja in der Regel die Schulträger sind, nach einiger Zeit die Möglichkeit zu geben, die Reform zu beurteilen. Das ist ein Gebot der Fairness. Auch bei anderen Gesetzen gibt es Evaluierungsvereinbarungen. Das ist kein Kennzeichen einer Minderheitsregierung.

Finkemeier: Im Koalitionsvertrag wurden Abstimmungen der Koalitionäre mit wechselnden Mehrheiten ausgeschlossen. Zugleich wurde der Versuch unternommen, alle politischen Kräfte im Parlament – Fraktionen wie einzelne Abgeordnete – einzuladen, um die Politik mitzugestalten. Wie passt dies zusammen?

Norbert Römer: Die Basis für die Arbeit der Minderheitsregierung war die Zusammenarbeit zwischen SPD und Grünen. Wir haben einen Koalitionsvertrag geschlossen und uns als Part-

ner auf Augenhöhe verstanden. Ohne diese Basis wäre eine Regierungsbildung und ein erfolgreiches Regierungshandeln nicht möglich gewesen. Ziel war es, gemeinsam eine stabile Regierung aufzustellen. Dafür gab es auf den Sonderparteitagen beider Landesverbände überwältigende Mehrheiten.

Finkemeier: Aufgrund der knappen Mehrheitsverhältnisse und der Aufkündigung des Pairings kam es bei Abstimmungen zu Zufallsmehrheiten im Plenum. Inwieweit kann diese Art der Mehrheitsbildung der Stabilität entsprechen, von der Frau Kraft im Wahlkampf noch sprach?

Norbert Römer: Die Situation, die sie ansprechen, war Produkt eines Missverständnisses und ist einmalig geblieben.

Finkemeier: Die Haushalte 2010 und 2011 wurden noch durch Enthaltungen der Linken verabschiedet, anschließend war ein „Düsseldorfer Drehtüreffekt“ zu beobachten, da sich die zunehmende Ablehnung der Linkspartei zugunsten einer kooperativeren FDP wandelte. Wie würden Sie die Kooperationsbereitschaft der einzelnen Oppositionsfractionen im Landtag im Zeitverlauf beschreiben?

Norbert Römer: Wir haben das so wahrgenommen, dass natürlich eine Neuwahl gerade von den kleineren Parteien auch als Risiko gesehen wurde. Zu bewerten, inwieweit das das konkrete Handeln beeinflusst hat, wäre eine reine Spekulation.

Finkemeier: Hannelore Kraft wurde von CDU und FDP als „Schuldenkönigin“ bezeichnet. Inwiefern konnte die SPD die Zustimmung der Opposition nur durch Mehrausgaben erreichen? Die SPD hatte die höhere Neuverschuldung hingegen mit der Politik des vorsorgenden Sozialstaats begründet, der nur kurzfristig teurer sei. Zudem spiele das vom Landesverfassungsgericht bestätigte Konnexitätsprinzip eine Rolle, um die Kommunen zu entlasten. Wie bewerten Sie die Debatte?

Norbert Römer: Die Wähler haben uns im vergangenen Jahr eindrucksvoll gezeigt, was sie von diesem Politikansatz halten, indem sie SPD und Grüne mit einer großen Mehrheit ausgestattet haben. Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, in denen sich Menschen oft

durch die Folgen eines überbordenden, unkontrollierten Kapitalismus bedroht fühlen, ist eine Politik, die auf soziale Gerechtigkeit und Solidarität setzt, ein glaubwürdiger Gegenentwurf.

Finkemeier: In der nordrhein-westfälischen Geschäftsordnung des Landtages ist geregelt, dass ein Gesetzentwurf bereits in der ersten Lesung scheitert, wenn er nicht an einen Ausschuss überwiesen, sondern vom Parlament mehrheitlich abgelehnt wird (§ 78, 4 GO LT). Dies wurde durch die Landtagsverwaltung erst am Tage der Haushaltsberatungen mitgeteilt und hätte auch anders interpretiert werden können. Offenbar hat die Unsicherheit beim Verfahren der Haushaltsverabschiedung zum Regierungsscheitern geführt. Können Sie den Prozess von der Haushaltsberatung hin zur Entscheidung zu vorgezogenen Neuwahlen einmal nachzeichnen?

Norbert Römer: Die Fraktionsvorsitzenden und parlamentarischen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer sind rechtzeitig vor der 2. Lesung des Haushalts darüber informiert worden, welche Wirkungen es entfaltet, wenn ein Beschluss über einen Einzelplan keine parlamentarische Mehrheit bekommt. Somit war für alle Fraktionen die Lage klar und eindeutig.

Finkemeier: FDP und Linke haben sich bei der Haushaltsabstimmung offenbar verspekuliert, da es die rot-grüne Landesregierung nicht mehr darauf anlegte, komme was wolle weiterzumachen. Ist die Regierung selbst gescheitert, hat das Parlament versagt? Wen würden Sie als Verantwortlichen für das Ende der Minderheitsregierung ausmachen?

Norbert Römer: Wir haben die Neuwahlen nicht angestrebt, aber auch keine Angst vor ihnen gehabt. Deshalb haben wir auch keine Schuldigen gesucht, sondern akzeptiert, dass wir an einem immens wichtigen Punkt keine Mehrheit hatten. Also haben wir uns dem Votum der Wähler gestellt.

Finkemeier: Sehen Sie eine Chance in Minderheitsregierungen, die starren Grenzen zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen aufzuweichen und zu einer Kooperation aller Demokraten und einem Ringen um die besten Lösungen zu gelangen? Könnte dadurch der Wert der Parlamentsarbeit aus Ihrer Sicht einen Auftrieb erleben?

Norbert Römer: Auch heute, mit einem Abstand von mehr als einem Jahr, sage ich, dass die Zeit der Minderheitsregierung dem Umgang miteinander gut getan hat. Es hat vorher durch-

aus Zeiten der Sprachlosigkeit gegeben. Die sind nun vorbei. Das ist ein deutlicher Zugewinn für die Demokratie. Das starre Gefüge des Lagerdenkens ist aufgesprengt worden. In Dänemark ist das gang und gäbe, in Deutschland noch die große Ausnahme.

Finkemeier: Welche Alternativen sehen Sie künftig auf Bundes- und Landesebene, mit Wahlergebnissen ohne Mehrheit für eine Zweikoalition umzugehen? Würden Sie eine Minderheitsregierung vorgezogenen Neuwahlen vorziehen oder käme diese selbst nach dem Scheitern von Sondierungen aller anderen politisch möglichen Varianten nicht in Betracht?

Norbert Römer: Da gibt es keine Patentrezepte. Auch unsere Minderheitsregierung ist keine Blaupause für andere, da es immer sehr auf die jeweilige Situation ankommt. Aber eines ist klar: In unserer Parteienlandschaft wird die Mehrheitsbildung immer schwieriger. Die Frage einer Minderheitsregierung könnte sich also künftig häufiger stellen – nicht auf Bundes-, wohl aber auf Landesebene.

Finkemeier: Herr Römer, ich danke Ihnen für das Gespräch.

Anhang I: Interview mit Heide Simonis (SPD), Ministerpräsidentin a.D. des Landes Schleswig-Holstein vom 3. April 2013

Matthias Finkemeier: Frau Simonis, die schleswig-holsteinische SPD hatte bei der Landtagswahl 2005 erheblich an Stimmen verloren und belegte den zweiten Platz knapp hinter der CDU. Auch war das Lager aus CDU und FDP stärker als SPD und Grüne. Wie haben Sie das Ergebnis am Wahlabend bewertet – auch im Hinblick auf das Auf und Ab bei den Hochrechnungen – und inwiefern haben Sie daraus einen Führungsanspruch für die SPD ableiten können?

Heide Simonis: Es war ein „gelungener Abend“. Erst gegen Mitternacht stand das vorläufige endgültige Wahlergebnis fest. Und dabei zeigte sich, dass die Stimmenverteilung zwischen der SPD und den Grünen einerseits und CDU und FDP andererseits fast genau die gleiche war. Daraus konnten beide Lager gar nichts oder alles ableiten. Wir sagten, wir sind in der Lage, mit der Dänischen Minderheit (dem SSW) darüber zu reden, ob sie mitmacht, uns unterstützt und unter Umständen sogar mit in die Regierung eintritt.

Finkemeier: Im Dezember 2004 hatten Sie noch von der Notwendigkeit einer stabilen Mehrheit für die anstehenden großen Aufgaben gesprochen und bekundet, sich nicht vom SSW tolerieren lassen zu wollen. Im weiteren Verlauf des Wahlkampfes haben Sie diese Aussage immer weiter relativiert. Können Sie diese Entwicklung von der klaren Ablehnung einer Tolerierung bis hin zur Akzeptierung als Notlösung noch einmal nachzeichnen?

Simonis: Anders als bei uns in Deutschland sind die skandinavischen Länder seit langem an Minderheitsregierungen gewöhnt und empfinden eine solche Konstellation keineswegs als dramatisch. Wenn es nicht klappt, wird neu gewählt, während das bei uns quasi einer Katastrophe gleichkommt. Weil der SSW nach der Wahl sagte, wir machen das so wie in Dänemark, wurde für uns klar, dass wir nicht auf eine Regierungsbeteiligung des SSW setzen konnten. Als das Endergebnis der Wahl dann vorlag, hat der SSW öffentlich erklärt, man wäre bereit, eine Regierung aus SPD und Grünen zu tolerieren. Dadurch wurden wir an der Stelle freier.

Finkemeier: Sie hatten die Tolerierung durch den SSW in den „Lübecker Nachrichten“ zunächst mit der Begründung abgelehnt, in den Augen der Menschen sei „die duldende Partei das Engelchen, die geduldete Partei das Teufelchen“. Bestand darin die Sorge, der SSW könne Ihnen zu gesetzgeberischen Mehrheiten verhelfen und sich anschließend der Verantwortung entziehen?

Simonis: Die Vertreter des SSW haben damals gesagt, sie seien nur zu einer Unterstützung einer Minderheitsregierung bereit, die sich am dänischen Vorbild orientiert. Erst als wir uns an der Stelle bewegt haben, kam eine aktive Zusammenarbeit infrage. Bei dem Teufelchen ist die Frage, wer ist das Engelchen, wenn ich es nicht bin? Es war der Versuch zu schauen, ob etwas, was bei anderen (in Skandinavien) ganz normal ist, bei uns auch durchgebracht werden kann.

Finkemeier: Die CDU hatte nach der Wahl als stärkste Partei einen „moralischen Anspruch“ auf das Amt des Ministerpräsidenten angemeldet. Zugleich hatte die CDU vor einer Tolerierung durch den SSW mit der Begründung gewarnt, dieser dürfe seine Sonderstellung nicht missbrauchen und habe keine Legitimation, Regierungsmehrheiten herbeizuführen, da er über keine „vollgültigen“ Mandate verfüge. Wie bewerten Sie diese Äußerungen?

Simonis: In Schleswig-Holstein sind CDU und FDP 2012 mit dieser Frage vor das Verfassungsgericht gezogen. Nach meiner festen Überzeugung ist diese Frage aber längst geklärt: Es ist ein vollgültiges Mandat, mit dem der SSW nicht nur eine Minderheitsregierung tolerieren sondern auch eine Regierungsmehrheit herbeiführen darf.

Finkemeier: Sie haben 2005 die Alternative einer Großen Koalition mit den Worten „Und was wird dann aus mir?“ ausgeschlossen. Hätten Sie diese Option nicht zumindest in Erwägung ziehen müssen oder stand dem entgegen, dass die SPD bei einer Großen Koalition nicht mehr den Ministerpräsidenten hätte stellen können und Juniorpartner geworden wäre?

Simonis: Das war zwar auch ein wichtiger Punkt, aber ich war immer und vom Grundsatz her gegen eine Große Koalition. Da kriegen Sie nicht mehr sauber raus, wer wofür verantwortlich ist, für welche Entscheidungen, für welche politischen Schwerpunktsetzungen. Das sagen im Grunde auch alle, die jemals an einer Großen Koalition beteiligt waren. Man macht eine Große Koalition, wenn es nicht anders geht, aber man ist nicht begeistert darüber.

Finkemeier: Schließlich haben Sie sich für die sogenannte „Dänen-Ampel“ entschieden und dem SSW in der Tolerierungsvereinbarung eine Reihe von Zugeständnissen im Hinblick auf deren Minderheitenstatus gemacht. Darin waren unter anderem die ungeteilte Schule nach skandinavischem Vorbild und die Berücksichtigung der dänischen und friesischen Sprache im NDR-Programm enthalten. Wie weit dürfen aus Ihrer Sicht Zugeständnisse an einen Tolerierungspartner gehen?

Simonis: Sie kriegen keine vernünftige Kooperation oder Koalition hin, wenn nicht in den Grunddaten Übereinstimmung herrscht. Die ungeteilte Schule hatte die SPD auch im Wahlkampf propagiert und versucht, den (deutschen) Eltern nahezubringen, dass es andere und bessere Schulsysteme gibt. Wir hatten eine neue Schulpolitik formuliert, bei der weniger begabte Kinder mit den begabteren Kindern zusammengeführt werden.

Finkemeier: In der Tolerierungsvereinbarung wurde festgehalten „dass sich alle Fraktionen im Landtag mit eigenen Konzepten an der Weiterentwicklung des Landes beteiligen“ und es der Landesregierung nach skandinavischem Vorbild freisteht, sich in konkreten Sachfragen eine Mehrheit im Landesparlament zu suchen. Auf der anderen Seite schrieb der Koalitionsvertrag vor, dass die Koalitionäre nicht mit wechselnden Mehrheiten abstimmen dürfen. Wie passt dies mit der gewünschten Offenheit zwischen den Fraktionen und einer angestrebten Stärkung des Landtags zusammen?

Simonis: Wie schon gesagt, die Deutschen ertragen Minderheitsregierungen mit wechselnden Mehrheiten nicht, das ist ihnen zu unsicher oder erinnert sie an schreckliche Zeiten. Ich hatte das damals nach dem Motto entschieden: Wenn das Modell erst mal klappt, sind die Leute leichter zu überzeugen. Mehrheiten können ja jeweils ganz anders ausfallen, als man es sich zuvor erhofft hat. Doch wenn sie andauernd mit wechselnden Mehrheiten abstimmen, so wie jeder es für richtig hält, kriegen Sie nicht die nötige Ruhe in den Laden. Dann ist es auch schwierig für eine Politik zu werben, die man selbst machen will.

Finkemeier: Am 11. März 2005 wurde der Koalitionsvertrag zwischen SPD und Grünen abgeschlossen. Der Landesparteitag der SPD vom 15. März votierte sogar einstimmig für den Weg der sogenannten „Dänen-Ampel“. Bei der Wahl zur Ministerpräsidentin hat sich ein Ab-

geordneter in vier Wahlgängen aber der Stimme enthalten. Was ist aus Ihrer Sicht wichtiger: der Beschluss eines Parteitages oder das freie Mandat des Abgeordneten?

Simonis: Ganz theoretisch ist es das freie Mandat des Abgeordneten, so würde wohl jeder Verfassungsrichter antworten. Aber der einzelne Abgeordnete geht ja im Wahlkampf los und sagt: Ich kämpfe darum, entsprechend unserer politischen Organisationsform und Beschlusslage, unseren eigenen Kandidaten zum Ministerpräsidenten (im damaligen Fall: unsere eigene Kandidatin) zu wählen. Er kann dann im Landtag nicht jemand anderen wählen oder sich der Stimme enthalten – dann widerspricht er sich selbst. Dann würde das freie Mandat des Abgeordneten ja zur öffentlichen Lüge.

Finkemeier: Der anonyme Abweichler wurde als „Heide-Mörder“ benannt. Sie haben es als „himmelschreiende Gemeinheit“ bezeichnet, dass ein Abgeordneter Sie nicht gewählt hat und hätten sich zumindest eine vorherige Ankündigung gewünscht. Welchen Sinn hätte dann noch das Instrument der geheimen Wahl, wenn Abgeordnete ihr Stimmverhalten zuvor öffentlich machen sollen? Oder würden Sie sich ohnehin für eine offene Wahl des Ministerpräsidenten aussprechen?

Simonis: Nein. Prinzipiell muss es so sein, dass es eine geheime Wahl bleibt. Aber die den Wahlvorschlag tragenden Parteien müssen sich gegenseitig vertrauen. Zur Vorbereitung meiner Kandidatur gab es ja auch mehrere Abstimmungen, unter anderem zum Wahlprogramm und darüber, mit wem wir Koalitionsgespräche führen wollten. Alle diese Abstimmungen fielen eindeutig aus. Es gab also ein großes Einvernehmen zu dem Kurs, für dessen Zustimmung ich gebeten hatte. Doch dann ist bei der Wahl im Parlament jemand aus den eigenen Reihen aus der Rolle gefallen.

Finkemeier: Welche Gründe hatte der Abgeordnete nach Ihrer Vermutung, Sie nicht wiederzuwählen? Sie haben öffentlich vermutet, dass es sich um persönliche, nicht um politische Gründe handeln könnte. Welche Erklärungen wären denn aus Ihrer Sicht überhaupt legitim und nachvollziehbar, die eigene Spitzenkandidatin im Parlament nicht zu wählen?

Simonis: Auffallend war, dass der Abweichler den Herrn Carstensen von der CDU auch nicht wollte. Sonst hätte er gleich für ihn stimmen müssen. Stattdessen hat er sich der Stimme enthalten. Das wirkt zwar wie eine Plus-Stimme für den Anderen, aber er hat ihn damit nicht

direkt gewählt. Offensichtlich wollte er mir etwas zeigen. Das ist ihm dann gelungen, auch wenn wir bis heute nicht wissen, was es war, was er eigentlich zeigen wollte. Er hat sich ja bis heute, acht Jahre danach, nicht geäußert.

Finkemeier: Ihr damaliger Finanzminister Ralf Stegner war zeitweise ins Visier der Medien geraten. Sie haben ihn mehrfach öffentlich gegen die Vorwürfe verteidigt. Auch über mögliche Motive von Holger Astrup wurde spekuliert. Dazu haben Sie sich öffentlich noch nicht in ähnlicher Form geäußert. Sie vermuten, dass der Abgeordnete dem Landtag seit der aktuellen Legislaturperiode nicht mehr angehört, was auf letzteren zuträfe. Auch haben Sie die persönlichen Motive des Abweichlers angesprochen, Sie nicht wiederwählen zu wollen.

Simonis: Ich glaube, dass es nicht fair wäre, Namen zu nennen ohne Beweise erbringen zu können. Solch eine Anschuldigung würde ja ein Leben lang kleben bleiben. Dennoch sind Fehler gemacht worden. Wir hätten die Unterbrechung des Wahlvorgangs beantragen müssen, um die Lage analysieren und bewerten zu können. Dann wäre spätestens nach dem zweiten Fehlstart Schluss gewesen. Und das hätte die Fraktionsleitung entscheiden müssen.

Finkemeier: Das heißt, Sie hätten sich von der Fraktion und deren Geschäftsführer Astrup verständlicherweise Unterstützung gewünscht.

Simonis: Ja, natürlich. Ich konnte da nicht eingreifen. Wäre ich selbst nach vorne gegangen, hätte das sehr komisch ausgesehen.

Finkemeier: Wäre eine Mehrheit für einen anderen Kandidaten wie Ralf Stegner in einem späteren Wahlgang womöglich noch zustande gekommen?

Simonis: Das ist eine rein hypothetische Frage.

Finkemeier: Gab es während den Wahlgängen auch Druck aus Berlin? Sie haben von Telefonaten berichtet, in denen Sie zur erneuten Kandidatur gedrängt wurden. Die Begründung war, dass Schleswig-Holstein aus bundespolitischen Gründen auf keinen Fall fallen dürfe. In einer geheimen Probeabstimmung nach dem dritten Wahlgang hatte die SPD-Fraktion dann wieder alle Stimmen beisammen.

Simonis: Wir haben mit Berlin in Kontakt gestanden. Deren Parole hieß: durchhalten! Es ging damals auch darum, ob NRW durchhält und andere im Bund durchhalten müssen, weshalb die Botschaft war: Für alles, was kommt, ist es wichtig, dass ihr weitermacht und dass es gelingt, eine Regierung zustande zu bringen. Ich glaube aber, es wäre besser gewesen, wir hätten ein bisschen früher aufgehört.

Finkemeier: Die gesetzliche Mitgliederzahl des Landtags wurde um 20 Abgeordnete reduziert, so dass ihm 2005 nur noch 69 Abgeordnete angehörten. Bei einem größeren Parlament wäre ein Abweichler in den eigenen Reihen möglicherweise nicht ins Gewicht gefallen, da Rot-Grün über eine breitere Mehrheit verfügt hätte. Besteht bei einem kleinen Parlament nicht die Gefahr, dass auf der einen Seite zwar Kosten gespart werden, auf der anderen Seite aber einem einzelnen Abgeordneten eine übermäßige Bedeutung und Verantwortung zukommt wie in Ihrem Fall?

Simonis: Bei einem kleineren Landtag schlägt der Einfluss des einzelnen Abgeordneten stärker durch. Alle haben eine Verantwortung, aber je kleiner der Laden ist, umso stärker wird derjenige oder die Wirkungsweise derjenigen, die abweichen. Es ist gut möglich, dass meine Wiederwahl bei einem größeren Landtag gelungen wäre, aber darüber zu spekulieren, ist müßig.

Finkemeier: Mit der konstituierenden Sitzung des Landtages war die Landesregierung nur noch geschäftsführend im Amt. Allerdings hätte Ihre Regierung mit einer offenen gestalterischen Mehrheit von SPD, Grünen und SSW noch eine Weile weiterregieren und Gesetze auf den Weg bringen können. Wieso hat die SPD den Schalter so schnell auf eine Große Koalition umgelegt?

Simonis: Nach diesem viermaligen „Gang nach Canossa“ hatte ich keine Lust mehr auf Experimente. Frau Kraft in NRW hat es gemacht, ist damit zwar zunächst gescheitert, hat sich dadurch aber eine gute Position für Neuwahlen erkämpfen können.

Finkemeier: Eine ältere Landessatzung Schleswig-Holsteins sah vor, dass das Amt des Ministerpräsidenten die Wahlperiode des Parlaments überdauert und die Regierung nach einer Parlamentswahl weiteramtieren kann. Wäre es nicht eine sinnvolle Regelung, dass eine Re-

gierung – wie in Schweden oder Dänemark – so lange amtiert, bis sich eine alternative Mehrheit im Parlament bildet?

Simonis: Wir haben diese Regelung abgeschafft, weil das vom Grundsatz her nicht demokratisch ist. Da wird gewählt, doch die Regierung sagt: Das ist uns egal, wir machen weiter. Das wäre schwierig und würde in Deutschland auf kein Verständnis in der Öffentlichkeit stoßen.

Finkemeier: In der konstituierenden Sitzung wurde dem SSW durch die Änderung der Geschäftsordnung ein Grundmandat in allen Ausschüssen eingeräumt. Damit sollte eine Deckungsgleichheit zwischen Ausschuss- und Plenarmehrheit hergestellt werden. In der Folge hätten die beiden Abgeordneten des SSW acht Ausschüssen angehört, was eine erhebliche Arbeitsbelastung bedeutet hätte. Bei diesem Aufwand scheinen Sie den Ausschüssen im Gesetzgebungsprozess eine schwer verzichtbare Rolle zugeschrieben zu haben.

Simonis: Die Ausschüsse sind in manchen Fachbereichen wie dem Polizeirecht und der Bildungspolitik eine große Hürde. Jeder Minister ist wohlberaten, sich um die Belange des jeweiligen Ausschusses zu kümmern, weil er die Treppe herunterrutscht, wenn die nicht wollen. Es ist nicht nur wichtig, was im Parlament gesagt wird, sondern auch das, was in den Ausschüssen besprochen wird, weil dort so richtig nachgehakt werden kann. Im Parlament redet man anschließend meist nur über die gelungene Fassung einer Initiative. Man kann der Regierung deshalb nur raten, dass mindestens der Staatssekretär in die Ausschusssitzungen geht, um für Mehrheiten zu werben. Und wenn man nur eine Stimme Mehrheit im Parlament hat, dann allemal. Bei Adenauer war das noch anders, doch bei anderen ging es schief.

Finkemeier: In Nordrhein-Westfalen wurde von Hannelore Kraft, in Hessen von Andrea Ypsilanti ein Politikwechsel aus der Opposition heraus angekündigt. Welche Chancen sehen Sie für eine Mehrheitsopposition, politische Inhalte in Gesetze umzusetzen, ohne die Regierungsverantwortung übernommen zu haben?

Simonis: Nach meiner Erfahrung und mit Blick auf andere Bundesländer würde ich sagen: lieber nicht. Es ist legitim, das zu versuchen. Aber man sitzt ganz schön auf dem Schleifstein und muss aufpassen, dass man da nicht runtergeschubst wird. In Skandinavien werden oft sogenannte Omnibus-Pakete geschnürt. Da wird alles reingetan, was im Parlament an Anträgen zusammen kam. Dann geht der Ministerpräsident mit dem Paket zur einen Gruppe und

sagt: Guckt mal, das ist Eures und das kriegt Ihr, wenn Ihr dem Rest zustimmt. Und dann geht er zu der anderen und sagt: Guckt, das ist Eures und das kriegt Ihr, wenn Ihr dem anderen zustimmt. Er versucht also, sie zu überreden mitzumachen, damit es eine Abstimmung über das gesamte Omnibus-Paket gibt. Dieses Verfahren wurde in Deutschland nur selten angewendet.

Finkemeier: Wie sehen Sie die Legitimation einer Regierung ohne Mehrheit im Bundesrat? Wären Sie bereit gewesen, Mehrheitsbeschlüsse des Landtages in Ihre Entscheidungsfindung einzubeziehen oder diese gar zu ändern?

Simonis: Das kann eine Regierung nicht lange durchhalten. Dann gibt es Ärger. Sie kommen in solchen Fällen schnell an den Punkt, dass Sie zurücktreten müssen. Dann gibt es noch größeren Ärger. Deswegen würde ich sagen: Versuchen Sie für ihr Vorhaben zumindest eine Mehrheit von einer Stimme zu schaffen, um sich abzusichern.

Finkemeier: In den Koalitionsverhandlungen mit der CDU sprach die SPD von einer Koalition „auf Augenhöhe“. Allerdings konnte die CDU bei der Ressortverteilung neben dem Amt des Ministerpräsidenten die Schlüsselministerien Finanzen, Wirtschaft und Wissenschaft erhalten und Ralf Stegner damit das von ihm zuvor geführte Finanzministerium verwehren. Auch wurde der Einführung der Gemeinschaftsschulen von der CDU eine Absage erteilt, obwohl sie in diesem Bereich zuvor noch Kompromissbereitschaft signalisiert hatte. Man könnte den Eindruck bekommen, die SPD trat äußerst geschwächt in die Koalitionsverhandlungen ein, obwohl sie doch mit der CDU beinahe gleichauf lag und sich an dem ursprünglichen Wahlergebnis nichts geändert hatte.

Simonis: Die SPD war natürlich geschwächt. Wir waren alle von einem Abgeordneten durch den Kakao gezogen worden und waren noch dabei, uns zu schütteln, da musste es schon weitergehen. So ein Ergebnis zu verdauen, dass die eigene Kandidatin hinterrücks erdolcht wird, macht nicht besonders fröhlich. Die CDU war insofern in einer besseren Verhandlungsposition.

Finkemeier: CDU und SPD hatten den Oppositionsfraktionen die Wahrnehmung ihrer Mitwirkungs- und Kontrollrechte zugesichert. Beide Parteien erklärten sich dazu bereit, die erforderlichen Quoren etwa bei der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, der Herbeizitie-

rung von Ministern oder der Auskunftspflicht der Landesregierung durch das eigene Abstimmungsverhalten herbeizuführen. Wieso ist die Große Koalition so weit auf die Opposition aus FDP, Grünen und SSW zugegangen?

Simonis: Ich glaube, Kollege Carstensen wollte keinen Krach haben; wollte nicht als jemand gelten, der in wenig nachvollziehbarer Art und Weise Kandidat geworden war und dann auch noch mit mittellautem Trara da reingeht. So schwierig er manchmal ist, hat er ungern komplizierte Situationen, die in Tumulten enden.

Finkemeier: Sie konnten zu Beginn Ihrer Amtszeit mit einer absoluten Mehrheit regieren. Welche Unterschiede sehen Sie bei informellen Verfahren im Zusammenspiel zwischen Abgeordneten, Ministern und Parteien im Vergleich zu einer Koalition oder einer Minderheitsregierung?

Simonis: Es gibt feste, ausgedachte Regeln. Am Dienstag ist Kabinettsitzung, am Mittwoch Fraktionssitzung. Also müssen Sie, wenn Sie im Kabinett sind, hier und dort berichten. Im Übrigen muss man sehen, dass man an die Grenzen dessen geht, was erzählt werden darf, damit die Betroffenen das Gefühl haben, dass sie mit eingebunden sind. Das ist manchmal nicht ganz einfach. Man tut daher immer gut daran, jemandem zu einem Glas Bier oder Wein einzuladen, damit man eine Sache „beschnacken“ kann. Man sollte nie nach dem Motto vorgehen, die werden schon mitstimmen - das tun sie nicht.

Finkemeier: Inwiefern sehen Sie eine Chance in Minderheitsregierungen, die starren Grenzen zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen aufzuweichen und zu einem Wettlauf um die besten Lösungen im Parlament zu gelangen?

Simonis: Wenn die Minderheit sich jeweils die Mehrheit im Parlament suchen muss, dann wird man sich inhaltlich und methodisch Neues einfallen lassen. Dieser Qualitätssprung kann gesellschaftlich sehr nützlich sein, wie uns viele Beispiele in Skandinavien zeigen – nicht nur in der Bildungspolitik. Die politische Kultur eines Landes kann befördert werden, wenn die Regierung weiß, dass sie auf die Opposition zugehen muss. Und im Parlamentsalltag kann es von Vorteil sein, dass nicht jede Abstimmung unter dem „Damoklesschwert“ der möglichen Niederlage gesehen wird. Es kann also mehr Gelassenheit statt Hektik eintreten, weil ja jeder Beschluss gut, sehr gut vorbereitet sein will.

Finkemeier: Was halten Sie von stärkeren direktdemokratischen Elementen und einer höheren Einbindung der Bürger in die politischen Prozesse?

Simonis: Das Problem ist oft, dass Politiker eine Idee haben, damit nach draußen gehen und dann feststellen, dass die „Schlagbäume nach unten gehen“. Das kann bei Minderheitsregierungen verstärkt auftreten. Wenn aber, wie in der Schweiz, Politik mit Elementen der persönlichen Befragung und der offenen Abstimmung gemacht wird, ist es nicht mehr so einfach, ja, nicht mehr möglich, ein Thema etwa aufgrund parteipolitischer Rivalitäten nach unten sausen zu lassen. Was die direkte Bürgerbeteiligung angeht, haben wir beispielsweise die Offenlegung und Einsichtnahme der Akten verbessert und Ausschussbesuche ermöglicht. Die Bürger wollten das haben. Nun haben sie ein hohes Maß an Informations- und Beteiligungsrechten gekriegt, sie nutzen dies meiner Meinung nach aber zu wenig.

Finkemeier: Welche Alternativen sehen Sie künftig auf Bundes- und Landesebene, mit Wahlergebnissen ohne Mehrheit für eine Zweikoalition umzugehen? Würden Sie eine Minderheitsregierung vorgezogenen Neuwahlen vorziehen oder käme diese selbst nach dem Scheitern von Sondierungen aller anderen politisch möglichen Varianten nach Ihren Erfahrungen nicht mehr in Betracht?

Simonis: Man kann eine vorgezogene Neuwahl nur befürworten, wenn sonst keine arbeitsfähige Regierung gebildet werden kann. Ich würde aber keineswegs vor Minderheitsregierungen warnen wollen. Die Skandinavier sind doch Demokraten, und sie haben uns vielmals gezeigt, wie es geht und dass es geht. Man muss aber sehen und dafür sorgen, dass eine Minderheitsregierung auch mit den Vorstellungen und Erwartungen der eigenen Wählerinnen und Wähler harmoniert.

Finkemeier: Frau Simonis, ich bedanke mich für das Gespräch.

Anhang J: Interview mit Dr. Henning Voscherau (SPD), Erster Hamburger Bürgermeister a.D. vom 4. April 2013

Matthias Finkemeier: Herr Voscherau, die SPD wurde 1993 wieder stärkste Partei, allerdings hatten beide Volksparteien an Stimmen verloren. Wie haben Sie das Ergebnis der Bürgerschaftswahl bewertet und inwieweit konnten Sie daraus einen Führungsanspruch für die SPD ableiten?

Henning Voscherau: Wir hatten bis 1995 eine absolute Mehrheit. Dass es zur Wahl 1993 kam, beruhte auf irregulären Kandidatenaufstellungsmechanismen innerhalb der Hamburger CDU, die zu einer Wahlanfechtung führten. Es kam dann zu einer völlig überraschenden – und aus meiner Sicht grundgesetzwidrigen – Entscheidung des Hamburger Verfassungsgerichts, das gesamte Parlament aufzulösen. Ein gewähltes Parlament hat in der Demokratie für die Stabilität des gesamten Staatswesens eine sehr hohe Bedeutung. Dass man regulär aufgestellte und gewählte Abgeordnete ihres Mandates berauben und sie vorzeitig nach Hause schicken kann, ist aus meiner Sicht eindeutig ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, das über die Homogenitätsklausel auch in den Ländern verbindlich ist. Das heißt, das Hamburger Verfassungsgericht hat aus rein opportunistischen Gründen einen Grundgesetzbruch begangen. Das Landesverfassungsgericht hätte stattdessen die verfassungswidrigen Kandidatenaufstellungsmechanismen innerhalb der Hamburger CDU, die sich mit dem Namen Jürgen Echternach verbinden, rügen und pro futuro für verfassungswidrig erklären sollen. Daher war das Wahlergebnis vor diesem Hintergrund zu sehen. Die CDU hatte als Reaktion auf diese manipulativen Mechanismen nur ca. 25 Prozent bekommen. Wir haben auch Verluste hinnehmen müssen, aber bezogen auf eine absolute Mehrheit, die eher ein Zufallsergebnis war – das hatte mit der Deutschen Einheit und meiner Zeit als Bundesratspräsident nach der Einheit zu tun – war das ein vorhersehbares Ergebnis. Wir haben verloren, weil jede Regierung, die in der Mitte der Wahlperiode plötzlich wählt, verliert. Man ordnet die Dinge so, dass die unpopulären Entscheidungen nicht gerade vor der Wahl, sondern zuvor getroffen werden. Daher war das Ergebnis eine Folge der irregulären Parlamentsauflösung.

Finkemeier: Im Wahlkampf haben Sie deutlich gemacht, das Amt als Erster Bürgermeister nur bei einem SPD-Ergebnis von „deutlich über 40 Prozent“ weiterzuführen. Später haben Sie diese Aussage wieder relativiert. Worin lag das Ziel dieser Strategie?

Voscherau: Die deutsche Sozialdemokratie, auch die Hamburger SPD, neigt dazu, ihre Regierungschefs sehr kritisch zu sehen. Das können Sie an Hermann Müller 1928, Willy Brandt, Helmut Schmidt mit dem NATO-Doppelbeschluss und an Gerhard Schröder mit der Agenda 2010 sehen. Ein Regierungschef muss kraft Amtes an das Ganze und alle Bürger und nicht nur an seine Wähler denken. Daher muss er auch die Kraft und den Mut zu unpopulären Entscheidungen aufbringen, die – wenn es richtig hart kommt – von der SPD-Basis nicht akzeptiert werden. Ganz brutal formuliert brauchen Sie als Regierungschef den Beweis an die eigene Basis: Mich unterstützen die Bürger, ich kann's und ihr nicht. Je mehr Zustimmung der Wähler da ist, desto leichter hat man es. Je mehr sie fehlt, desto schwerer hat man es. Da mich die Hamburger offenkundig behalten wollten, habe ich versucht, sie dazu zu bringen, mir gegenüber den eigenen Leuten den Rücken zu stärken. Besonders gut funktioniert hat das nicht. Ich war 1993 während der Koalitionsverhandlungen mit den Grünen drauf und dran hinzuschmeißen.

Finkemeier: Der Landesparteitag der SPD sprach sich nach der Wahl gegen Ihren Willen mit knapper Mehrheit für Koalitionsverhandlungen mit der GAL aus. Krista Sager stellte fest, die Grünen seien bis zum äußersten Kompromiss bereit gewesen. Worauf führen Sie das Scheitern der Verhandlungen zurück?

Voscherau: Eine knappe Mehrheit des Landesvorstands der Hamburger SPD hat in einer Landesvorstandssitzung – ich glaube mit 13 zu 11 – entschieden, Koalitionsverhandlungen mit der GAL aufzunehmen. Ich sage das bewusst so, weil die damalige Grün-Alternative Liste inhaltlich und personell etwas völlig anderes war als die heutigen Grünen. Das war eine ganz harte Truppe, noch sehr stark von den K-Gruppen geprägt und nicht wirklich ein loyaler, pragmatischer Partner und ich wusste, dass man mit denen die Stadt aus der 93er Sicht nicht vernünftig würde regieren können. Aber die Sehnsucht in der SPD war Rot-Grün, ohne Rücksicht auf Verluste. Als Regierungschef können Sie aber nicht ohne Rücksicht auf Verluste agieren. Das kann nur eine Basis. Ich sage Ihnen Beispiele, was die GAL alles nicht wollte: Die damalige Elbvertiefung, die vierte Tunnelröhre, das Containerterminal Altenwerder und zahlreiche Hamburgensien, die strukturpolitisch nach dem Fall der Mauer für die Zukunft der

Stadt wichtig waren. Bei der Räumung der Hafestraße lagen SPD und GAL nicht so weit auseinander, wie es aussah. Am Ende der Koalitionsverhandlungen mit der GAL war klar, dass wir irgendein Blutopfer bringen müssten. Ich bin zu Helmut Schmidt gegangen, habe ihm zehn Punkte erläutert und gesagt: „Wenn es nach mir ginge, gebe ich davon keinen auf, aber dann gäbe es keine Koalition. Was rätst Du mir? Welchen Punkt soll ich für die Mehrheitsbildung im Parlament aufgeben?“ Sie werden sich wundern. Er war ein sehr erfahrener, pragmatischer Parlamentarier. Er hat gesagt: „Das ist ganz einfach. Du gibst die vierte Elbtunnelröhre auf. Der Stau setzt die selbst durch. Der Tunnel braucht dich nicht. Die Röhre kommt von selbst.“ Damit bin ich in die Verhandlungsrunde zurück und habe den Rat Helmut Schmidts kundgetan. Darauf haben alle gesagt, dass das überhaupt nicht infrage kommt und einstimmig festgestellt, dass Rot-Grün nicht geht. Meine Geduld und die zusammengebissenen Zähne in dieser Landesvorstandssitzung, nicht krachend hinzuschmeißen, weil sie gegen mein Votum votiert hatten, haben sich ausbezahlt.

Finkemeier: Wie ernsthaft können Verhandlungen von Parteivertretern geführt werden, die diese gar nicht zum Abschluss bringen wollen, sondern lediglich von der Parteibasis dazu gedrängt werden?

Voscherau: Wir hatten uns damals geeinigt und den 13:11-Beschluss in der selben Sitzung wieder aufgehoben. Das Ergebnis hieß, dass wir mit Rot-Grün verhandeln, dass ich aufgefordert werde, zehn Essentials inhaltlicher Art zu definieren und dass ich das Recht bekomme, das Ergebnis am Ende der Koalitionsverhandlungen inhaltlich zu bewerten. Das ist schon eine gewisse Rückversicherung. Wenn sich eine Koalitionsdelegation am Ende von Verhandlungen für Rot-Grün ausspräche und der Bürgermeister öffentlich davon abrät, ist es im Eimer. Das war allen klar.

Finkemeier: Nach dem Scheitern der Verhandlungen mit der GAL konnte die SPD noch zwischen CDU und STATT-Partei als Koalitionspartner wählen, was ihr einen großen Verhandlungsspielraum gewährte. Auch eine Tolerierung des Senats, der gemäß der Verfassung ohne zeitliche Begrenzung amtierte, schien möglich. Warum haben Sie dennoch den Weg in eine formale Koalition oder Kooperation gesucht?

Voscherau: Wir hatten das Thema, was nun? Neuwahlen, eine Minderheitsregierung versuchen? Es wäre auch eine Option gewesen, mit wechselnden Mehrheiten zu regieren oder eben

eine Kooperation mit der STATT-Partei einzugehen. Natürlich hat man lieber eine stabile Vierjahres-Mehrheit. Mir war klar, dass wir mit den Grünen eine stabile 12-Jahres-Mehrheit gehabt hätten. Ich wusste, dass die Zusammenarbeit mit der STATT-Partei eine Eintagsfliege ist. Sie müssen sehen: ich war kein Ministerpräsident eines Flächenlandes, sondern Großstadtbürgermeister mit Bundesratspolitik, auch in Bremen ist das so. In Berlin ist es etwas anders. Wenn Sie pragmatische Politik zur Verbesserung der Wirklichkeit, der Urbanität, der Arbeitsplatzsituation einer großen Stadt machen, gibt es meist nur künstliche Gegensätze. In Wahrheit wissen alle: Das muss jetzt gemacht werden. Inhaltlich hatten wir mit der STATT-Partei keine Schwierigkeiten. Sie hatten die Haushaltspolitik in den Koalitionsverhandlungen ernster genommen als wir, aber sie haben sie in der Vierjahresrealität nicht ernster betrieben als wir selbst ohnehin.

Finkemeier: In der Kooperation mit der STATT-Partei konnte die SPD für sie unverzichtbare Themen durchsetzen, was im Falle einer Koalition mit den Grünen zu mühseligen Verhandlungen und Kompromissen geführt hätte. Der politische Preis lag lediglich in einer Verwaltungs- und Verfassungsreform, sowie der Einführung von Direktwahlreisen und Volksbegehren. War Ihre Ablehnung der GAL auch an der bequemerer Zusammenarbeit mit der erheblich schwächeren und politisch unerfahrenen STATT-Partei gescheitert, mit der Sie SPD-Politik mit nur wenigen Abstrichen durchsetzen konnten?

Voscherau: Die STATT-Partei hatte kein Langzeitorganisationsinteresse. SPD, CDU, CSU, FDP und Grüne haben neben den zwei inhaltlichen Pflichten, dem Lande und der Bevölkerung zu dienen, eigene Organisationsinteressen. Das gilt übrigens für den Bundestag und die Abgeordneten auch. Politik ohne Organisationsinteressen machen zu können, ist eine wirkliche Befreiung und eigentlich etwas sehr Positives. Die waren nicht darauf programmiert, länger als vier Jahre zu machen. Sie haben es zwar versucht, aber ohne Erfolg. Sie waren ideologiefrei, haben sich angeguckt: wie ist das Problem, was sagt mein gesunder Menschenverstand, was sagen die Behörden, geht es oder nicht? Wenn ja, dann machen wir es doch so.

Finkemeier: Der Begriff „Koalition“ wurde zwischen SPD und STATT-Partei konsequent vermieden. Sie sprachen eher von einer „vereinbarten Kooperation“. In der Politikwissenschaft wird etwa von Frank Decker der Begriff „koalitionsähnliche Regierungskooperation“ verwendet. Vor dem Hintergrund, dass die STATT-Partei bereit war, die Politik des Senats in der Bürgerschaft in Form einer festen Zusammenarbeit zu stützen und zwei Senatoren benen-

nen konnte: Wie kann dieses Bündnis noch von einer formalen Mehrheitskoalition unterschieden werden?

Voscherau: Es war eine Koalition mit einem kleinen Partner, der sich erst finden musste und mit der Begrifflichkeit etwas mehr Abstand und Unabhängigkeit symbolisieren wollte, ohne dass die Organisation das hinterher eingefordert hatte. Einzelne, wie Herr Wegner - ja. Die Gruppe - nein. Die waren verlässlich und die, die dabei blieben, waren letztlich rechts von der SPD, aber vernünftig. Da war eben kein ideologischer Furor wie bei einigen von uns oder auch bei einigen von der CDU. Es war sehr angenehm.

Finkemeier: Wie wurden innerhalb der Kooperation Entscheidungen herbeigeführt? Wie würden Sie den Ablauf und den Charakter der Gespräche beschreiben?

Voscherau: In personeller Hinsicht hatte die STATT-Partei keine eigenen Senatskandidaten aufgestellt, sondern Externe aufgeboten. Sie ließ beispielsweise von der Handelskammer Hamburg, die hier sehr einflussreich und kompetent ist, einen Wirtschaftssenator kandidieren, den stellvertretenden Vorstandsvorsitzenden Erhard Rittershaus, nominieren. Klaus Hardraht wurde als Justizsenator vorgeschlagen. Hardraht war Hamburger Richter, den ich auch hätte vorschlagen können. Rittershaus war ein „Marschall Vorwärts“ und blieb das auch. Wenn er nicht wusste, wie die Dinge politisch funktionieren, hat er mich befragt und ich habe geraten, wie er es machen kann. Mit der Fraktion der STATT-Partei war es schwieriger, nachdem sie ein bisschen in Einzelteile zerfallen war. Aber die Berechenbareren blieben. Die Fraktion hatte sich von acht auf fünf Mitglieder reduziert, was aber für eine Mehrheit reichte. Markus Wegner, ein abtrünniger CDU-Rebell, hatte mir diese Wahl als Abtrünniger der CDU mit eingebracht. Das ist ein sehr engagierter, kluger, aber cholerischer Mann ohne Selbstdisziplin in Gremien. Wer versuchte, sein Engagement zu bändigen, hatte schon verloren. Also habe ich ihn wie folgt behandelt: Als Vorsitzender der Koalitionsrunde habe ich das Problem exportiert in die Kooperationsfraktion, die sich damit später rumschlagen musste. Erstens habe ich gesagt, er kriegt immer als erster das Wort. Zweitens darf er jeden jederzeit unterbrechen. Drittens darf er in der Unterbrechung so lange reden, wie er will. Viertens bekommt er das Schlusswort. Und fünftens, wenn mir das, was er sagt, nicht gefällt, nicke ich anerkennend mit dem Kopf und sage: „Lieber Herr Wegner, das sind sehr bedenkenswerte Argumente. Die könnten meine ganze Linie verändern. Das müssen wir erst alles sacken lassen und ich schlage vor, wir rufen das Thema in 14 Tagen wieder auf.“ Dann war er glücklich, alle gingen und

die anderen fünf in der Fraktion, die vernünftig waren, gingen auf ihn los. Für die Kooperation war das perfekt.

Finkemeier: Der Hamburger Senat trat am 14. Dezember 1993 zurück und machte damit die Wahl eines neuen Senats frei. Bis dahin hatte er die Geschäfte weiterzuführen. Dieses Verfahren war gemäß der Hamburger Verfassung zwar nicht verpflichtend, wurde aber von der STATT-Partei gefordert, damit eine komplett neue Regierung gewählt werden kann. Sind Sie damit nicht ein unnötiges Wagnis eingegangen, Ihr Amt durch formale Forderungen der STATT-Partei möglicherweise zu verlieren?

Voscherau: Ich bin von Hause aus kein Berufspolitiker gewesen, sondern war von 1971 bis Juni 1988 freiberuflich tätig. Ich hatte ein schönes Büro und Klienten, einen schönen Schreibtisch und hätte dort jeden Morgen wieder hingehen können. Eine gewisse berufliche Freiheit für Ämter, in denen man politisch geknechtet werden kann, ist ein sehr großer Vorteil. Wenn Sie diese Freiheit nicht haben, müssen Sie alles mitmachen. Das ist schrecklich, und man wird schnell zur Kreatur. Das war ich eben nie. Insofern bin ich kein repräsentativer Fall. Wir hatten zu dem beschriebenen Verfahren keine Alternative. Ohne diesen symbolischen Schnitt à la Stunde Null hätte die STATT-Partei die Kooperation nicht mitgetragen. Wir hatten gemeinsam aber eine auskömmliche Mehrheit, so dass ich überhaupt keinen Anlass zu glauben hatte, dass das schiefgeht. Außer wenn SPD-Abgeordnete am Ende wie Kai aus der Kiste hinterrücks doch noch hätten Rot-Grün erzwingen wollen. Im Hinblick auf meine Freiheit durch den eigenen Beruf habe ich gedacht: Wer nicht will, der hat schon.

Finkemeier: Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund das Instrument der geheimen Wahl des Ministerpräsidenten, wenn Sie bedenken, dass manch ein Bündnis durch Abweichler in den eigenen Reihen nicht zustande gekommen ist?

Voscherau: Wenn Sie einen direkt gewählten Oberbürgermeister eines Stadtstaates hätten, entfällt das. Ich war schon immer dafür, den Hamburger Bürgermeister direkt wählen zu lassen, weil ihn das von opportunistischen innerparteilichen Strömungen unabhängiger machen würde. Dass das ohne weiteres auf ein Flächenland übertragbar ist, habe ich damit nicht gesagt. Die Entwicklung der westdeutschen Demokratie zu einer karrieristischen Parteiendemokratie führt dazu, dass sich Abgeordnete zwischen Selbstmord und Illoyalität entscheiden müssen. Es ist natürlich unannehmbar, aber menschlich ist es doch, dass sie sich gegen den

Selbstmord entscheiden. Jeder, der für Abgeordnete, die aus persönlicher Gewissensnot oder moralischer Not nicht mitmachen können, eine hundertprozentig voraussagbare Guillotine aufrichtet, bewirkt auch Einzelne, die keinen Selbstmord begehen wollen. Das ist alles dialektisch verbunden. Je größer der Respekt vor dem freien Mandat wäre – und damit auch die Nichtsanktionierung von abweichendem Verhalten – desto leichter fällt es einem, der kein Selbstmörder sein will, sich trotzdem zu bekennen. Der Fall Simonis war absolut unannehmbar. Sie mag ihn falsch gesteuert haben, was in einer solchen Lage sehr leicht vorkommt. Da verliert man die Distanz. Ich würde sagen, der größte Schaden in der Veränderung der Funktionsweise der westdeutschen Demokratie ist das Anwachsen des Anteils anonymer Mitläufer. Es gibt doch kein freies Mandat mehr. Gucken Sie, wie Pofalla mit Bosbach umgesprungen ist. Das kann er als CDU-Mitglied oder Abgeordneter, nicht aber als Kanzleramtsminister namens der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland. Einem Abgeordneten, der sein freies Mandat ausübt, so etwas zu sagen, ist ein Verfassungsbruch durch die Bundesregierung. Der Mann hätte sofort entlassen werden müssen. Dass das nicht passiert ist, ist ein Krankheitssymptom der Veränderung unserer Parteiendemokratie und Mitursache für die Politikverdrossenheit. Wir haben eine Schönwetterdemokratie.

Finkemeier: Von der Bürgerschaft wurden Sie erst nach der Eidesleistung der Senatoren in der konstituierenden Sitzung des Senats zum Senatspräsidenten und Ersten Bürgermeister, sowie Erhard Ritterhaus zum Zweiten Bürgermeister, gewählt. Was hatte es mit der Eigentümlichkeit auf sich, dass die Bürgerschaft den Regierungschef nicht direkt wählen konnte und dieser wie ein Senatsmitglied unter vielen behandelt wurde?

Voscherau: Das Kollegialprinzip wurde 1997 abgeschafft und ist eher theoretischer Natur. Die Senatoren und die Parteien wissen genau, wer die Wahl gewonnen hat, nämlich der Bürgermeister. Und sie wissen auch, welchen Stellenwert er im Vergleich in der Bevölkerung hat. Die Frage ist, wie viel Prozent man von den Wählern bekommt. Da kommen die Muskeln her. Wenn Sie im Senat gewählt werden, ist das im Regelfall eine pro forma-Entscheidung. Man unterbricht die Bürgerschaft, geht auf die andere Seite des Rathauses durch den großen Festsaal, es gibt eine konstituierende Senatsitzung, der an Lebensjahren Älteste führt die Wahl durch. Das dauert eine halbe Minute. Gefährlich, aber andererseits schiedsrichterlich wird es, wenn diese besondere Autorität nicht da ist. Da gibt es den Fall des Sturzes von Peter Schulz 1974, wo noch die Kollegialverfassung galt. Es gab damals läppische Haushaltsprobleme, die er nicht richtig in den Griff bekam. Er ging in den Senat und sagte nach einem Krach mit dem

Fraktions- und Parteivorsitzenden, er wolle wissen, ob der Senat noch das Vertrauen zu ihm habe. Da hat sich der dienstälteste Senator Weiß gemeldet und gesagt: „Herr Bürgermeister, wenn Sie diese Frage stellen und wir diese beantworten sollen, ist es am besten, wenn Sie jetzt den Raum verlassen.“ Ende. Das war die Zielgerade zum Rücktritt. So etwas ist bei der Ministerpräsidentenverfassung nicht möglich. Schauen Sie, Gerhard Schröder hatte in Hannover die Ministerpräsidentenverfassung und die Richtlinienkompetenz und hatte mal einen Haushaltsentwurf, der in der Regierung nicht mehrheitsfähig war, per Richtlinienkompetenz festgestellt und an den niedersächsischen Landtag geleitet. Bei so etwas kann man sich natürlich den Hals brechen. Dort ist es gut gegangen, weil die Fachminister, die dadurch im Ressort bluten mussten, an ihrer Basis sagen konnten: „Ich habe protestiert, aber stellt euch vor, Schröder hat von seiner Richtlinienkompetenz gebraucht gemacht.“ Damit war er aus dem Schneider, und das Parlament hat den Haushalt beschlossen. Es ist also auch ein Seitenausgang für Helden im Kabinett.

Finkemeier: Ole von Beust hatte Ihre Regierungserklärung als „rhetorisch wunderbar, ohne sprachliche Patzer, aber ohne Inhalt“ bezeichnet. Er wolle in einer Koalitionsvereinbarung – diesen Begriff hat er offenbar bewusst verwendet – keine „schwammigen Formulierungen sehen, sondern einklagbare und überprüfbare Fakten“. Wie bewerten Sie - neben der üblichen Polemik in Generaldebatten – die Kritik der CDU, Sie hätten in der Kooperation mit der STATT-Partei bewusst strittige Punkte und konkrete Aussagen ausgelassen, um während der Legislaturperiode freier operieren zu können?

Voscherau: Koalitionsvereinbarungen sind zu schwammig und zu allgemein, übrigens Gott sei Dank. Denn letztlich ist es unmöglich, die kommenden vier oder fünf Jahre in Vereinbarungen flächendeckend einzufangen. Das gibt es nicht, sondern sie können sagen: „Wir wissen heute schon, dass das Politikfeld X zwischen den beiden Koalitionspartnern wie Feuer und Wasser betrachtet wird. Wir brauchen eine inhaltliche Verbrämung und eine prozedurale Regelung.“ Das wird dann irgendwie hingebogen. Die STATT-Partei hatte kein komplettes Gerüst an 150-jährigem Programm. Im Hamburger Stadtstaat gibt es zu 90 bis 95 Prozent Kommunalpolitik. Wenn sie das mit Großkommunen vergleichen, ist der Fall gar nicht so ungewöhnlich. Sie haben häufig, insbesondere da, wo ein Oberbürgermeister direkt gewählt wird, was man in Hamburg meiner Meinung nach auch tun sollte, häufig die Situation, dass von der Richtung her der Oberbürgermeister keine Stadtratsmehrheit hat und sich arrangieren muss. Das sind immer wechselnde Mehrheiten von Punkt zu Punkt. Was soll daran schlecht

sein, wenn es in Köln funktioniert oder in Frankfurt oder in München – warum sollte es hier nicht funktionieren? Und Sie haben auch fast immer die Situation, dass der Oberbürgermeister, jedenfalls bei der SPD ist das ganz eindeutig so, rechts neben dem Bauchgefühl seiner SPD steht. Als vom Volke gewählter oder in meinem Fall vom Parlament gewählter Mensch, halten Sie ihr Gesicht hin, was der Delegierte 413 nicht tun muss. So haben Sie bei allem, was Sie mitmachen zu bedenken, ob Sie sich damit vor den Bürgern sehen lassen mögen. Das hat der Delegierte 413 auch nicht, weil den nämlich keiner kennt. Also sind die Oberbürgermeister, ob das nun Herr Ude ist, oder früher in Kassel Hans Eichel, oder in Hannover Herbert Schmalstieg, im Amt alle verdammt zu pragmatischer Bürgerfreundlichkeit und Bürgernähe. Etwa beim leidigen Thema der Mobilität interessieren sich Bürger, von denen viele im ADAC sind, nicht für Parteitagsbeschlüsse der SPD über eine verkehrsberuhigte Busspur oder eine neue Bushaltestelle.

Finkemeier: Die SPD-Fraktion wollte allen Fraktionen die Hand für eine konstruktive Zusammenarbeit reichen und mit vorher üblichen Ritualen in Generaldebatten in weiten Teilen brechen. Die STATT-Partei war angetreten, um die politische Kultur in Hamburg zu erneuern und voneinander zu lernen. Dazu gehörte eine Abkehr vom Fraktionszwang. Hat dies das Regieren nicht erheblich erschwert und wie passt das mit der Regelung zusammen, dass die Kooperationspartner nicht mit wechselnden Mehrheiten abstimmen dürfen? Inwiefern kam es tatsächlich zu einem Wechsel der politischen Kultur im Hinblick auf die überparteiliche Zusammenarbeit im Parlament?

Voscherau: Es hat de facto im Parlament so gut wie nichts verändert. Das Parlament ist vielfach gekennzeichnet durch Rollenspielautomatik. Ich habe das als Fraktionsvorsitzender sicher auch nicht besser gemacht. Aber im Ergebnis ist es falsch. Inhaltlich muss man eigentlich dazu bereit sein, Dinge mitzutragen, die richtig sind und sich nicht aus Rollenspielgründen in die Büsche zu schlagen. Die Veränderung des Binnenverhältnisses in der Hamburger Bürgerschaft war generationenbedingt. Die erste Generation hatte die Schrecken der NS-Zeit überstanden. Es gab KZ-Häftlinge bei CDU, FDP, SPD und den Kommunisten. Da gab es einige Selbstverständlichkeiten, die über sämtliche Grenzen hinweg alle einten. Im Übrigen lag die Stadt in Trümmern, und die Lage war hoffnungslos. Daher galt: Einigkeit in Sachen Demokratie und Umgang, Alternativlosigkeit in der Sache, die nicht vorhandenen Chancen nutzen. Das war objektiv schwierig, aber subjektiv wahnsinnig einfach. Da ist nichts mit Spielchen. Das änderte sich mit der Ablösung der konservativen CDU-Patriziergeneration

durch eine freche, ehrgeizige, akademische, qualitativ gute CDU-Riege, die heute auch alle um die 70 Jahre alt sind. Dazu zählen Jürgen Echternach, Birgit Breuel, Volker Rühle, Dirk Fischer, Martin Willich, Wolfgang Peiner, Klaus Franke, Horst Schröder, Ove Franz und Gunnar Uldall. Da kamen Selbstbewusste und aus unserer Sicht vergleichsweise Unverschämte, die sich nicht mehr beugen wollten. Da hat sich der Umgang sehr verändert. Plötzlich trank man hinterher kaum noch ein Bier miteinander, was vorher noch selbstverständlich war. Die haben die Stimmen für die CDU zwar verbessert, aber es trotzdem nicht geschafft. Dann kam die Generation Beust und Co. Da hat es sich etwas entspannt, was aber nichts mit der STATT-Partei zu tun hatte.

Finkemeier: Inwiefern lässt sich die Möglichkeit, mit wechselnden Mehrheiten zu regieren, von Stadtparlamenten auf Landes- oder Bundesebene übertragen?

Voscherau: Das ist schwieriger. Es kommt immer darauf an, ob der Einfluss und das Machtinteresse, das Organisationsinteresse der beteiligten Parteien, eine vernünftige Einigung zulässt. Ich sage mal ein berühmtes Beispiel: Oskar Lafontaine als oberster Blockadestrategie auf Bundesebene einigte sich auch auf die größte Vernunft hin nicht, weil er dem Regierenden das nicht gönnen wollte. Sein taktisches Interesse lag darin, dabei nicht direkt oder frontal erwischt zu werden. Es gibt immer Einwicklungs-, Verdrängungs- oder Täuschungsargumente. Das können Sie in Landtagen auch haben. Aber 90 Prozent der Gegenstände sind konkreter Natur.

Finkemeier: In der Kommunalpolitik scheinen sie wechselnde Mehrheiten demnach für realistisch zu halten, auf Landes- und Bundesebene klingt in diesem Punkt eine deutliche Skepsis durch.

Voscherau: Die Frage ist beim Regieren immer: Wie viele Ihrer eigenen Leute sind Ehrgeizlinge und wollen noch was werden? Die richten sich nach den Akzeptanzkriterien einer Etage höher aus. Denn da wollen sie hin und Erfolg haben. Schon ist es aus mit dem gesunden Menschenverstand.

Finkemeier: Sie konnten vor der Kooperation mit der STATT-Partei mit einer absoluten SPD-Mehrheit regieren. Besteht in einer solchen Situation die Gefahr, dass das Parlament nur noch als Umsetzungsorgan der Regierung fungiert?

Voscherau: Es besteht gleichermaßen die Gefahr, dass die Regierung bei einer absoluten Mehrheit zum Umsetzungsorgan der Mehrheitsfraktion wird.

Finkemeier: Der Punkt ist interessant. Inwieweit hat sich der Stil der Zusammenarbeit in informeller Hinsicht im Vergleich zur absoluten Mehrheit oder einer Mehrheitskoalition geändert?

Voscherau: Unsere Verfahren blieben immer gleich. Allerdings haben sie sich einmal in Folge der 68er-Generation massiv verändert. Der Bürgermeister regierte durch und traf sich mit dem Landesvorsitzenden und dem Fraktionsvorsitzenden zu einer Vorbesprechung, wo alles innerhalb von eineinhalb Stunden durchgezogen wurde. Das ging mit der 68er-Generation nicht, wo sich informelle Vorabstimmungsgremien herausbildeten, die über diese Dreierbände, das sogenannte Eiserne Dreieck, weit hinausgingen. Es kam zu einer Senatenvorbesprechung mit dem gesamten Senat, den Landesvorsitzenden einschließlich Stellvertreter von rechts und links, den Fraktionsvorsitzenden einschließlich rechtem und linkem Stellvertreter, plus zwölf Senatoren, Staatsräten, Büroleitern, Fraktionsgeschäftsführern und so weiter. Das wurden dann Runden von mehr als 20 Personen, in denen es hart zur Sache ging. Wenn man sich einigt, ist es gut. Wenn man sich aber mit einer Frontstellung heraus begibt, setzt sich diese in Landesvorstand und Fraktion – und im Ernstfall auch auf einem Sonderparteitag fort. Das hatte auch nichts mit der STATT-Partei zu tun, sondern mit dem „langen Marsch der 68er durch die Institutionen“. Wir haben uns diesem Verfahren gestellt und dadurch sehr lange den Mehrheitsverlust vermieden. Bei uns hatte die Wahlniederlage 2001 einen völlig anderen Grund, der sehr prinzipieller Natur war. Eigentlich verdient er eine gründliche Aufarbeitung, was die Hamburger SPD aber scheut wie der Teufel das Weihwasser.

Finkemeier: Sie meinen das Thema der Inneren Sicherheit und den als „Richter Gnadenlos“ bekannten Ronald Schill, der die SPD mit seinen Vorschlägen in Bedrängnis brachte.

Voscherau: Das ging schon 1993 los, sogar mit Herrn Schill, der damals noch als Richter herumlief und Sprüche machte. Wir konnten uns acht Jahre lang nicht auf eine sozialdemokratische, aber doch zupackendere Antwort auf den Massenzustrom südosteuropäischer Gewaltkrimineller einigen, die die Stadt damals heimsuchten. Wir hatten uns selbst Handschellen angelegt. Es gab nur den kleinsten gemeinsamen Nenner, was das Vertrauen und die Füh-

rungsautorität in der Bevölkerung zerstörte. Herr Schill war der Profiteur unserer eigenen Einigungsunfähigkeit.

Finkemeier: Olaf Scholz hatte das als kurz vor der Wahl berufener Innensenator noch zu retten versucht.

Voscherau: Olaf Scholz hat es als Landesvorsitzender mit verursacht, was er heute wahrscheinlich nicht gerne hört, es war aber so. Dann war er als drei- oder viermonatiger Nothelfer Innensenator. Ich werfe ihm dies nicht vor. Es war eine zu späte Umsteuerung durch den Bürgermeister Ortwin Runde. Als er antrat, waren die Umfragen für Schill knapp unter zehn Prozent, das Wahlergebnis dann knapp unter 20 Prozent. Die Ursache war ganz klar: Die Kurskorrekturen in diesen vier Monaten in sämtlichen kontroversen Fragen – das Gegenteil dessen, was die SPD vorher gesagt hatte – haben aus Bürgersicht den Wahrheitsbeweis geführt, dass der Schill offenbar Recht hatte. Dieser Mechanismus war mir damals klar, Fritz Vahrenholt auch, aber wir waren raus. Runde und Scholz haben es dann auf die harte Tour versucht, mit dem wahnsinnigen Ergebnis, dass von Beust mit ca. 26 Prozent Bürgermeister wurde. Das wurde nie aufgearbeitet, sondern unter den Teppich gekehrt.

Finkemeier: In Nordrhein-Westfalen wurde von Hannelore Kraft, in Hessen von Andrea Ypsilanti ein Politikwechsel aus der Opposition angekündigt. Welche Chancen sehen Sie für eine Mehrheitsopposition, politische Inhalte in Gesetze umzusetzen, ohne die Regierungsverantwortung übernommen zu haben?

Voscherau: Ich war zwei Mal Fraktionsvorsitzender einer den Senat stützenden Minderheitsfraktion, 1982 und 1986. Bürgermeister Klaus von Dohnanyi und ich haben uns täglich getroffen und die nächsten offenen Flanken innerhalb der Hamburger Bürgerschaft erörtert. Sie haben uns nie, kein einziges Mal, mit ihrer destruktiven Mehrheit gekriegt. Im Hinblick auf das Haushaltsgeschehen kommt es immer darauf an, ob es noch einen Haushalt gibt und wie lange dieser noch läuft. Wie sind die gesetzlichen Regeln im Hinblick auf die Haushaltsbewirtschaftung ohne neuen Haushalt, wie steht es mit der Kreditaufnahme? Das muss im Einzelnen klar analysiert werden. Eine oppositionelle Mehrheit kann lediglich etwas anstellen, indem sie Gesetze beschließt. Bei Projekten wie der Abschaffung der Studiengebühren muss man erst mal schauen, woher das Geld kommt. Es gibt keine folgenlose Gießkanne. Sie können damit aber Erfolgserlebnisse und Schaden gleichzeitig stiften.

Finkemeier: Wie sehen Sie die Legitimation einer geschäftsführenden Regierung im Bundesrat? Wären Sie bereit gewesen, Mehrheitsbeschlüsse des Landtages in Ihre Entscheidungsfindung einzubeziehen oder diese gar zu ändern?

Voscherau: Da könnte ja jeder kommen und mir sagen, was ich im Bundesrat tun soll. Wo kommen wir denn da hin? Der Bundesrat ist ein Bundes-, kein Landesorgan. Geschäftsführung ist für eine Regierung etwas tolles. Es ist schlecht, sich den Schneid abkaufen zu lassen, die sogenannte Gestaltungsmehrheit der Opposition im Landtag beißt sich schnell die Zähne aus. In der geschäftsführenden Regierung sind Sie in der Kommunikation weit überlegen. Die Stärke einer geschäftsführenden Regierung darf man nicht unterschätzen. Sie ist natürlich parlamentarisch in die Enge zu treiben, aber in den beiden Malen in Hamburg geschah dies nicht.

Finkemeier: Ich würde gerne noch auf die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission zu sprechen kommen, bei der Sie einer der beiden Vorsitzenden waren. Der Bundespräsident hat in der dritten Wahlphase der Kanzlerwahl immer noch die Einschätzungsprärogative, ob er einen mit relativer Mehrheit gewählten Kanzler tatsächlich ernennen will. Halten Sie es nach wie vor für angemessen, dem bewusst überparteilich angelegten Amt des Bundespräsidenten in Zeiten schwieriger Regierungsbildungsprozesse eine klassisch parteipolitische Einschätzung mit weitreichenden Folgen zu überlassen? Wieso wurde das durch die Kommission nicht geändert?

Voscherau: Die Gemeinsame Verfassungskommission war zum Misserfolg verurteilt und hat sich im Hinblick auf den Beitritt der DDR letztlich auf zu wenige strukturverbessernde Maßnahmen einigen können, was ich bis heute bedaure. Dafür gab es mehrere Gründe: Auf der Seite der entstandenen neuen Länder gab es parallele Verfassungsdiskussionen. Dort waren viele naive, gut gemeinte Dinge im Schwange, von denen CDU und FDP nicht wollten, dass diese ins Grundgesetz überschwappen. Dazu zählen etwa das Recht auf Wohnung und Arbeit, was ja beides auf Papier allein nichts nützt. Die konservative Mehrheit der Verfassungsdiskussion hatte präventiv eine insgesamt defensive Haltung eingenommen und alles abgewehrt. SPD und Grüne hatten nicht die Klugheit oder strategische Weitsicht, sich gerade deshalb auf große Strukturreformen des Verfassungsstaatsaufbaus zu konzentrieren, sondern ließen sich verleiten, sich mit Postkartenaktionen aufzuhalten. Dazu gehörte das „Recht auf

Mitgeschöpflichkeit der Tierwelt“, die „Geschlechtsneutralität der Verfassungssprache“ und noch vieles mehr. Jochen Vogel ließ sich darauf ein, was ich sehr bedauert habe. Also haben wir nicht geregelt: die Funktionalität der Rolle des Staatsoberhauptes etwa, oder die Frage, ob Parteien von Verfassung wegen genötigt werden sollen, ihre Direktkandidaten für den Bundestag nicht mehr von Delegierten, sondern von ihren Mitgliedern oder registrierten Stammwählern aufstellen zu lassen – als einen Einstieg in Primaries. Wir haben alle möglichen finanzwirksamen Dinge nicht geregelt, auch den Länderfinanzausgleich nicht. Die wichtigen, schicksalhaften Strukturfragen wurden vernachlässigt. Wir waren bei Bundespräsident von Weizsäcker und haben in der Villa Hammerschmidt alle Fragen erörtert. Weizsäcker, der ein kluger Mann ist, aber kein Held, wurde immer kleiner. Ebenso wie er auch den früheren Umzug seines Amtssitzes nach Berlin nicht wagte. Das habe ich mit ihm als Bundesratspräsident diskutiert, da er das einzige Einpersonen-Verfassungsorgan ist. Die Antwort war, dass ich das Gewicht seines Amtes überschätze. Der Auftrag der Gemeinsamen Verfassungskommission war nach Artikel 5 des Einigungsstaatsvertrages, Strukturfragen in der Verfassung aus Anlass des Beitritts der DDR zu beraten und ggf. Vorschläge zu machen. Dieser Aufgabe hat sie sich durch Verirrung in schöne Kleinigkeiten planmäßig entzogen. Das war bei CDU/CSU und FDP Absicht und bei der SPD Taktik.

Finkemeier: Die SPD hatte sich in der Gemeinsamen Verfassungskommission auch für ein Selbstauflösungsrecht des Bundestages ausgesprochen. Dies wurde ebenso wenig umgesetzt.

Voscherau: Ich bin für die Direktwahl des Bundespräsidenten bei einer sehr maßvollen Ausweitung seiner Kompetenzen, auch bezogen auf die Auflösung des Bundestages. Die Auflösung des Bundestages, nicht Selbstauflösung, soll durch den Bundespräsidenten auf Antrag des Bundeskanzlers oder des Bundestages erfolgen können. Schluss mit den sogenannten unechten Misstrauensvoten. Ein direkt gewählter Bundespräsident ist im Gewichtsvergleich zwischen den Verfassungsorganen eine andere Hausnummer. Sie hätten plötzlich eine unabhängige, externe Instanz. Der Bundespräsident könnte dadurch zum archimedischen Punkt werden, von dem aus man die Funktionärsrepublik nicht aus den Angeln heben könnte, aber das System von check and balance stärken. Das wollen die natürlich nicht. Ich behaupte, das würde die Politikverdrossenheit verringern können.

Finkemeier: Die Kooperation mit der STATT-Partei hat die gesamte Legislaturperiode gehalten. Käme ein solches Modell aus Ihrer Sicht als Alternative zu einer formalen Koalition in Betracht?

Voscherau: Sicher. Das kommt auch für den Bund infrage. Stellen Sie sich vor, es käme zu einem Wahlsieg von Frau Merkel und zu einer Wahlniederlage von Schwarz-Gelb. Das ist ja kein ganz unmögliches Szenario. Die FDP käme rein, aber es würde nicht zur Mehrheit reichen. Stellen Sie sich weiter vor, Rot-Grün hätte keine Mehrheit, auch nicht ganz unwahrscheinlich. Weder will die FDP zu Rot-Grün, noch wollen die Grünen die Seite zu Schwarz-Gelb wechseln. Wenn Schwarz-Grün alleine eine Mehrheit hätte, käme es darauf an, was Herr Trittin strategisch überlegt. Aber angenommen, es gäbe die Blockadesituation und die Alternative für Deutschland käme mit 5,1 Prozent in den Bundestag – übrigens eine nach den Personen schwer zu diskriminierende Professorenriege von Leuten, die alle was drauf haben und die alle nicht als Nazis gelten können. Dann könnte Frau Merkel sagen: wir machen eine Koalition als Minderheitsregierung und eine Kooperation mit denen. Das würde wahrscheinlich auch halten. Allerdings würden sie es nicht wagen, weil die Bundestagsmehrheit des Bundeskanzlers auf Bundesebene eine heilige Kuh ist.

Finkemeier: Wie sähe dies zwischen SPD, Grünen und Linkspartei aus? Nehmen Sie zum Beispiel das Modell von Frau Kraft, sich im Parlament ohne eine Tolerierungs- oder Duldungsvereinbarung zur Wahl zu stellen und auf eine Mehrheit zu hoffen. Hielten Sie das für aussichtsreich?

Voscherau: Man kann das mit Erfolg machen. Das ist das Drehbuch, das ich damals Frau Ypsilanti geschrieben habe. Sie hat es aber nicht befolgt. Hannelore Kraft hat es später in NRW besser gemacht. Frau Ypsilanti hätte sagen müssen: „Liebe Leute, wir haben ein Patt. Herr Koch gehört abgewählt, leider habt ihr nur den halben Schritt gemacht. Ich halte mein Versprechen, nicht mit der Linkspartei zusammenzuarbeiten. Daher werden wir mit allen verhandeln und nur wenn das, was zu befürchten ist, zu nichts führt, werden wir einen Antrag auf Neuwahlen stellen. Dann kann das nur noch eine Instanz, nämlich Ihr, die Wähler, auflösen.“ Dann hätte sie im Frühjahr sagen können, dass es im September Neuwahlen geben solle. Einen Nachsatz hätte sie dem noch hinzufügen sollen: „Ich möchte nicht, dass Herr Koch als geschäftsführender Ministerpräsident mit dem Amt fünf oder sechs Monate punkten kann. Ich möchte mit Rot-Grün punkten, weshalb ich mich im Wiesbadener Landtag als Ministerpräsi-

dentin zur Wahl stellen werde. Nicht um zu regieren, sondern um die Neuwahlen herbeizuführen und bis dahin Punkte zu sammeln.“ Dann hätten die vier Abweichler mitgemacht. Ypsilanti hätte weiter sagen können: „Leute, wenn ihr wählt, hätte ich eine Empfehlung: Diesen Mist nicht noch mal. Ihr habt es in der Hand, Rot-Grün eine Mehrheit zu geben. Tut Ihr es wieder nicht, wiederhole ich mein Versprechen, ‚nicht mit Linken‘, diesmal nicht.“ Dann wäre sie glaubwürdig geblieben, wäre Ministerpräsidentin geworden, hätte wie Hannelore Kraft beim zweiten Mal eine riesige Mehrheit bekommen. Sie hätte fünf Jahre Ministerpräsidentin werden können. Sie wäre heute wer, und jetzt ist sie niemand. Das ist die eigentliche Tragödie. So habe ich es ihr damals auf zwei Seiten geschrieben, mit Kopie an Kurt Beck. Sie wollte es auf Biegen und Brechen mit Wortbruch. Das war dumm.

Finkemeier: Kurt Beck wollte lediglich nicht zwei Mal mit dem selben Kopf durch die selbe Wand laufen. Ich sehe bei Frau Ypsilanti zwei Anläufe: beim ersten war Dagmar Metzger nicht dabei. Danach hatte sie sich mit jedem Abgeordneten in Einzelgesprächen abgesichert, ob eine grundsätzliche Bereitschaft zu Verhandlungen für eine von der Linken tolerierte Minderheitsregierung besteht, die ihr zugesagt wurde. Erst einen Tag vor der Wahl der Ministerpräsidentin gaben „die Drei“ bekannt, Ypsilanti nicht zu wählen. Wie würden Sie den Stil bewerten?

Voscherau: Das war nicht in Ordnung. Frau Metzger war in Ordnung. Sie hatte einen schwarzen Wahlkreis direkt gewonnen. Ihr Schwiegervater war lange Oberbürgermeister von Darmstadt. Dessen Vater war wiederum sehr lange Oberbürgermeister in Darmstadt. Das heißt, die Familie Metzger ist in Darmstadt eine Hausnummer und sie sind alle einen Zentimeter rechts von Helmut Schmidt. Sie sind von Haustür zu Haustür gelaufen und haben den Leuten in die Hand versprochen: „Wie Andrea Ypsilanti gesagt hat, verspreche auch ich, dass ich meine Hand für Rot-Rot oder ähnliches nicht heben werde.“ Da ging es um individuelle Integrität und Gesicht. Das kann kein Parteitag wegbeschließen. Bei einem Listenkandidaten ist das vielleicht etwas anderes. Aber bei demjenigen, der einen Wahlkreis als Individuum gewonnen hat, endet die Legitimität eines Parteitages. Bei den anderen Dreien ist das anders. Jürgen Walter, ein sehr guter Mann, aber ein schwankendes Rohr und sehr ehrgeizig, hätte sich die Karten legen und insbesondere als Dagmar Metzger ausgestiegen war, sagen müssen: ich auch nicht. Er war in einer schwierigeren Lage, weil er Andrea Ypsilanti als Kandidat knapp unterlegen war und die Partei dies sofort als persönliche Rivalität verbucht hätte. Die anderen beiden Frauen sind tragische Figuren. Eine Partei hat eine große Gewalt gegenüber

ihren eigenen Leuten, und nicht jeder hat den Mut und das Rückgrat, von Anfang an zu stehen. Im Prozess, sich zu ducken, zu hoffen, dass es schon gut gehen wird und zum Schluss zu merken: es geht schief, und ich muss es jetzt tragen, erst dann kommt vor dem eigenen Spiegel die Stunde der Wahrheit. Wenn Sie dann nichts haben außer Politik, ist es sehr schwer auszusteigen.

Finkemeier: Die Regierung muss in Hessen, wie in anderen Bundesländern, offen vom Landtag bestätigt werden. Da würde die von Ihnen vorgeschlagene Kooperation letztlich öffentlich.

Voscherau: Lassen Sie uns diese Debatte einmal aus dem Parlament herauslösen und in den vorparlamentarischen Raum transportieren. Wir hatten einen Fall, in dem ein Sozialsenator innerparteilich vorgeschlagen wurde. Er war ein hoch angesehener, engagierter, persönlich bescheidener, klarer, norddeutscher und sehr herausgehobener Mann. Jeder kannte ihn von uns, jeder mochte ihn, er war eine Figur. Da kamen glaube ich sechs Fraktionsmitglieder zu Klaus von Dohnanyi und sagten: „Wir wollen es Dir fair sagen. Wir werden ihn nicht wählen.“ Sie begründeten es damit, dass er im Alter von 17 Jahren zur Waffen-SS eingezogen worden war. Das ist ein Punkt, über den man nicht richten kann. Das führte dazu, dass dieser Vorschlag nie gemacht wurde. Er hat nie das Licht der Welt erblickt, nur innerparteilich oder innerfraktionell. Der Bürgermeister hat das zwar nicht geteilt und für eine Überreaktion gehalten. Aber er hat dies respektiert und ihn nicht vorgeschlagen.

Finkemeier: Welche Alternativen sehen Sie künftig auf Bundes- und Landesebene, mit Wahlergebnissen ohne Mehrheit für eine Zweierkoalition umzugehen? Würden Sie eine Minderheitsregierung vorgezogenen Neuwahlen vorziehen oder käme diese selbst nach dem Scheitern von Sondierungen aller anderen politisch möglichen Varianten nicht in Betracht?

Voscherau: Der Kern ist, ob die Abgeordneten Parteiinteressen wahrnehmen oder vorrangig solche der Gesellschaft und des Staates. Wenn man sich auf letzteres verlassen könnte, gäbe es durchaus auch im Bund die Möglichkeit einer Minderheitsregierung. Wenn eine solche Situation aber genutzt würde, um die Macht der Partei- und Fraktionszentralen zu implementieren, verliert der ganze Staat seine stabile Regierbarkeit. Man muss leider befürchten, dass das in Analogie zu Italien passieren würde. Alle, die blockieren, haben die Priorität, der anderen Seite, nämlich der Regierungsmehrheit im Bundestag, zu schaden und dabei nicht er-

wischt zu werden. Aus Sicht des Bundesrates habe ich öffentlich erklärt, die SPD sei im Bundesrat nicht vertreten und habe dort auch keine Blockademehrheit. Die Stimmen des Landes Hamburg seien keine SPD-Stimmen. Das gilt in Wahrheit für alle Parteien. In der öffentlichen Argumentation wird mit dem Föderalismus Schindluder getrieben. Der Bundesrat ist nicht zur Fortsetzung der Opposition mit anderen Mitteln da. Wenn natürlich zehn Ministerpräsidenten mit dem selben Parteibuch und der selben Grundüberzeugung sitzen, kann es durchaus sein, dass sie in der Beurteilung einer Frage einer Meinung sind. Blockade wäre aber, wenn der Parteivorsitzende Lafontaine gegen widerstrebende Einzelne den Befehl ausgibt: „Das blockieren wir!“ Umgekehrt gilt das genauso. Ich benutze Lafontaine nur als Beispiel.

Finkemeier: Was unterscheidet die derzeitige SPD mit ihrer Mehrheit im Bundesrat von der Situation 1998, wo sie ebenso über die Länderseite blockieren konnte?

Voscherau: Die SPD hat das Problem, dass sie eingezwängt ist durch die Linkspartei. Die SPD ist keine rein rote Partei mehr, sondern in sich eine rot-grüne Partei. Dieses Dilemma ist schwierig aufzulösen. Wenn man es auflösen wollte, müsste man sich entscheiden für Rot pur, aber die Koalitionsfähigkeit mit den Grünen erhalten. Und man müsste Rot gegen illusionäre Färbungen der Linkspartei definieren. Beides geschieht nicht ausreichend. Deshalb würde ich nicht ausschließen, dass der Prozess des Zerriebenwerdens noch nicht zu Ende ist.

Finkemeier: Lassen Sie uns zum Schluss noch auf das Ende der Kooperationsregierung zwischen SPD und STATT-Partei zu sprechen kommen. Die STATT-Partei scheiterte 1997 mit einem Wiedereinzug in die Bürgerschaft und wird seither als rechtspopulistische Partei eingestuft. Kann eine solche Kooperation dem kleinen Partner schaden?

Voscherau: Eine Kooperation könnte dem kleinen Partner schaden. Aber die STATT-Partei ist nicht repräsentativ. Sie war zum Scheitern verurteilt. Herr Schill war nicht zum Scheitern verurteilt. Er ist an sich selbst gescheitert. Die STATT-Partei hatte keinen wirklichen demokratischen Kern, der überlebensfähig war. Das war keine Dauerveranstaltung, sondern eine Eintagsfliege, die man im Interesse der Stadt so gut wie möglich einbringen musste. Ich bin überrascht, dass es die noch gibt.

Finkemeier: Herr Voscherau, ich danke Ihnen für das Gespräch.

8. Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun** (1992): Der verkappte Einheitsstaat, Opladen.
- Al-Wazir, Tarek** (2008): Aussprache zur Erklärung des Ministerpräsidenten, in Plenarprotokoll des Hessischen Landtags, 1. Sitzung der 17. Wahlperiode vom 5. April 2008.
- Albrecht, Ernst** (1976): Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten, in: Plenarprotokolle des Niedersächsischen Landtages, 8. Wahlperiode, 37. Sitzung, 25. Februar 1976.
- Albrecht, Ernst** (1977): Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten, in: Plenarprotokolle des Niedersächsischen Landtages, 8. Wahlperiode, 54. Sitzung, 19. Januar 1977.
- Astrup, Holger** (2005): Begründung zur Änderung der Geschäftsordnung, in: Plenarprotokolle des Schleswig-Holsteinischen Landtags, 16. Wahlperiode, 1. Sitzung, 17. März 2005.
- Auswärtiges Amt** (2011): Großbritannien: Innenpolitik, Berlin <http://www.auswaertiges-amt.de/sid_2B72181F760C640AEEFAF4C08EAD0185/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/Grossbritannien_node.html>.
- Bagehot, Walter** (1993): The English Constitution [zuerst 1867], London.
- Bajohr, Stefan** (2012): Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 13. Mai 2012: Von der Minderheit zur Mehrheit, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/2012, 543-563.
- Bannas, Günter** (2003): Kein Konsens in der SPD, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Online-Ausgabe vom 19.04.2004 <<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/ausbildungsplatzabgabe-kein-konsens-in-der-spd-1159408.html>>.
- Barrios, Harald** (2003): Das politische System Spaniens, in: Wolfgang *Ismayr* (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Auflage, Opladen: 609-649.
- Barschel, Uwe/Gebel, Volkram** (1976): Landessatzung für Schleswig-Holstein. Kommentar, Neumünster u.a.
- Bates, Robert H. et al.** (1998): Analytical Narratives, Princeton.
- Baumann-Hasske, Harald/Kunzmann, Bernd** (Hrsg.) (2011): Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Kommentar, Berlin (zitiert als: Bearbeiter in: Baumann-Hasske/Kunzmann).
- Bebnowski, David et al.** (2010): Gedanken zum wissenschaftlichen Austausch, Göttingen.
- Becker, Wolfgang** (1982): Wo Seiendes zu sich selbst gekommen ist, in: Der Spiegel Nr. 11/1982, 36-45.

- Behles, Ferdi** (1975): Aussprache über die Erklärung des Ministerpräsidenten des Saarlandes, in: Plenarprotokolle des Saarländischen Landtages, 7. Wahlperiode, 3. Sitzung, 18. Juli 1975.
- Bergman, Torbjörn** (1993): Formation rules and minority governments, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 23, 55-66.
- Bergman, Torbjörn** (2003): Sweden. When Minority Cabinets are the Rule and Majority Coalitions the Exception, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.): *Coalition Governments in Western Europe*, New York: 192-230.
- Bergner, Christoph** (1994): Aussprache zur Regierungserklärung des Ministerpräsidenten in: Plenarprotokoll des Landtags von Sachsen-Anhalt, 2. Wahlperiode, 3. Sitzung, 8. September 1994.
- Bergner, Christoph** (1998): Aussprache zur Regierungserklärung des Ministerpräsidenten in: Plenarprotokoll des Landtags von Sachsen-Anhalt, 3. Wahlperiode, 3. Sitzung, 18. Juni 1998.
- Berliner Runde (2005)**: Berliner Runde/ Elefantenrunde von ARD und ZDF vom 18. September 2005 <<http://www.youtube.com/watch?v=IG0okkBYBVA>>.
- Berliner Zeitung** (1997): Magdeburger Modell für Bonn abwegig, Interview mit Reinhard Höppner, Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt vom 2. Januar 1997.
- Berliner Zeitung** (1998): Höppner sieht sein Modell nicht in der Krise, Ausgabe vom 26. November 1998.
- Best, Volker** (2010): Hannelore Kraftlos, in: „Das Progressive Forum“ des Progressiven Zentrums, Online-Ausgabe vom 22. Juni 2010 <http://www.progressives-zentrum.org/dpz.php/cat/85/aid/573/title/Hannelore_Kraftlos>.
- Beuermann, Bärbel** (2010): Aussprache zur Regierungserklärung der Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen, in: Plenarprotokolle des Nordrhein-Westfälischen Landtages, 15. Wahlperiode, 7. Sitzung, 16. September 2010.
- Beust, Ole von** (1993): Besprechung zur Regierungserklärung, in: Plenarprotokolle der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 15. Wahlperiode, 5. Sitzung, 15. Dezember 1993.
- Beyme, Klaus von** (1970): *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München.
- Beyme, Klaus von** (1983): Governments, Parliaments and the Structure of Power in Political Parties, in: Hans Daalder/Peter Mair (Hrsg.): *Western European Party Systems. Continuity and Change*, London: 341-367.
- Beyme, Klaus von** (1988): *Der Vergleich in der Politikwissenschaft*, München.

- Beyme, Klaus von** (1994): Die Massenmedien und die politische Agenda des parlamentarischen Systems, in: Friedhelm *Neidhardt* (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Opladen: 320-336.
- Beyme, Klaus von** (1997): Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen.
- Beyme, Klaus von** (1999): Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789 – 1999, 3. Auflage, Opladen/Wiesbaden.
- Beyme, Klaus von** (2001): Funktionenwandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliedpartei zur Partei der Berufspolitiker, in: Oscar W. *Gabriel*/Oskar *Niedermayer*/Richard *Stöss* (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn: 315-339.
- Bielicki, Jan** (1998): Null Spielraum, in: Die Woche vom 30.04.1998.
- Blätte, Andreas** (2010): Schnappt die Zweisamkeitsfalle zu? Eine Bilanz der ersten hundert Tage der Minderheitsregierung in NRW, in: Regierungsforschung.de, Regieren in NRW <http://regierungsforschung.de/data/251010_regierungsforschung.de_bltte_zweisamkeit_sfalle_100_tage_nrw.pdf>.
- Böhmer, Daniel-Dylan/Langenau, Lars** (2005): Engholm empfiehlt Große Koalition, in: Der Spiegel, Online-Ausgabe vom 17.03.2005 <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,346979,00.html>>.
- Boenau, Bruce** (1988): Changing Chancellors in West Germany, in: West European Politics 11, Nr. 3, 24-41.
- Boetticher, Manfred von** (2010): Die „Ära Albrecht“ (1976-1990), in: Gerd *Steinwascher* (Hrsg.): Geschichte Niedersachsens. Von der Weimarer Republik bis zur Wiedervereinigung, Hannover: 737-807.
- Bogdanor, Vernon (Hrsg.)** (1993): The Blackwell Encyclopaedia of Political Science, Oxford.
- Bolleyer, Nicole** (2001): Minderheitsparlamentarismus – eine akteurszentrierte Erweiterung der Parlamentarismus-Präsidentialismustypologie, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 11 (2001) 4, 1519-1546.
- Bräuninger, Thomas/Debus, Marc** (2008): Der Einfluss von Koalitionsaussagen, programmatischen Standpunkten und der Bundespolitik auf die Regierungsbildung in den deutschen Ländern, in: Politische Vierteljahresschrift, 49. Jg., Heft 2, 309-338.
- Bräuninger, Thomas/Debus, Marc** (2012): Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern, Wiesbaden.

- Bräuninger, Thomas/Ganghof, Steffen** (2005): Parteienwettbewerb im Zweikammersystem, in: Steffen *Ganghof*/Philip *Manow* (Hrsg.): *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt am Main/New York: 149-181.
- Brandes, Bruno** (1976): Aussprache über die Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten, in: Plenarprotokolle des Niedersächsischen Landtages, 8. Wahlperiode, 38. Sitzung, 26. Februar 1976.
- Brandes, Bruno** (1977): Aussprache über die Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten, in: Plenarprotokolle des Niedersächsischen Landtages, 8. Wahlperiode, 54. Sitzung, 19. Januar 1977.
- Brandt, Andrea/Medick, Veit** (2010): Minderheitsregierung in NRW. Kraft greift nach der Macht, in: *Der Spiegel*, Online-Ausgabe vom 17. Juni 2010 <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/minderheitsregierung-in-nrw-kraft-greift-nach-der-macht-a-701320.html>>.
- Brandt, Edmund** (1977): Vorzeitige Beendigung der Wahlperiode durch Parlamentsbeschluss, Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand. Zu den Vorschlägen der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages, in: *Zeitschrift für Politik*, 350-362.
- Browne, Eric C.** (1982): Conclusion: Considerations on the Construction of a Theory of Cabinet Coalition Behaviour, in: Eric C. *Browne*/John *Dreijmanis* (Hrsg.): *Government Coalitions in Western Democracies*, New York: 335-357.
- Browne, Eric C./Frendreis, John P./Gleiber, Dennis W.** (1986): The Process of Cabinet Dissolution: An Exponential Model of Duration and Stability in Western Democracies, in: *American Journal of Political Science* 30, 628-650.
- Brusis, Martin** (2008): Reformfähigkeit messen? Konzeptionelle Überlegungen zu einem Reformfähigkeitsindex für OECD-Staaten, in: *Politische Vierteljahresschrift* 49 (2008) 1, 92-113.
- Bürklin, Wilhelm** (1996): Perspektiven des Parteiensystems: Stabilität und Regierbarkeit nach der Bundestagswahl 1994, in: Heinrich *Oberreuter*, (Hrsg.), *Parteiensystem am Wendepunkt? Wahlen in der Fernsehdemokratie*, München und Landsberg: 205-220.
- Bürklin, Wilhelm/Franz, Gerhard/Schmitt, Rüdiger** (1984): Die hessische Landtagswahl vom 25. September 1983: Politische Neuordnung nach der „Wende“?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2/84, 237-252.
- Bull, Hans Peter** (1999): Die Ein-Partei-Regierung – eine Koalition eigener Art. Beobachtungen eines Teilnehmers, in: Roland *Sturm*/Sabine *Kropp* (Hrsg.): *Hinter den Kulissen*

- von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden: 169-179.
- Bundesministerium des Innern** (2004): Nationale Minderheiten in Deutschland, Berlin.
- Burger, Reiner** (2011): Ultraflexibel statt ultraorthodox, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.10.2011
- Burkhart, Simone** (2005): Parteipolitikverflechtung. Über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976 bis 2000, Politische Vierteljahresschrift, 46. Jg. (2005), Heft 3, 14-38.
- Burkhart, Simone/Manow, Philip** (2006): Veto-Antizipation - die Bundesgesetzgebung bei entgegenlaufenden Mehrheiten in BT und BR, in: MPIfG Discussion Paper.
- Busch, Eckart** (1997): Jürgen Plöhn: Mehrheitswechsel in Sachsen-Anhalt. Modelfall oder Sackgasse? In: DVBl. 15. November 1997, 1349-1350.
- Busemann, Bernd** (2013): Rede des Landtagspräsidenten in der konstituierenden Sitzung des Niedersächsischen Landtages der 17. Wahlperiode am 19. Februar 2013, Hannover.
- Busse, Volker** (2010): Regierungsinternes Gesetzgebungsvorbereitungsverfahren, in: Klemens H. *Schrenk*/Markus *Soldner* (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden: 221-236.
- Busse, Volker** (2012): Orbán will Gesetze „schnell und einfach“ korrigieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Online-Ausgabe vom 18.01.2012 <<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/rechtsstreit-ungarns-mit-der-eu-orban-will-gesetze-schnell-und-einfach-korrigieren-11613001.html>>.
- Butler, David** (1986): *Governing without a Majority. Dilemmas for Hung Parliaments in Britain*, 2. Auflage, Houndmills u.a.
- Carmanns, Gabriela I.** (2000): *Geschichte und Politik des niedersächsischen Landesverbandes der FDP in seiner Umbruch- und Konsolidierungsphase 1967-1978*, Aachen.
- Caspar, Johannes/Ewer, Wolfgang/Nolte, Martin/Waack, Hans-Jochen (Hrsg.)** (2006): *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein. Kommentar, Band 2*, Kiel (zitiert als: Bearbeiter in: Caspar et al.).
- Cheibub, José Antonio** (2002): Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies, in: *Comparative Political Studies*, 35. Jg., Heft 3, 284-312.
- Chubb, John E./Peterson, Paul E. (Hrsg.)** (1989): *Can the Government Govern?*, Washington, DC.

- Cicero** (2013): Rot-Rot-Grün im Visier, Online-Artikel vom 21. August 2013 <<http://www.cicero.de//berliner-republik/gabriels-machtperspektive-rot-rot-gruen-im-visier/55465>>.
- Crombez, Christophe** (1996): Minority Governments, Minimal Winning Coalitions and Surplus Majorities in Parliamentary Systems, in: *European Journal of Political Research*, 29. Jg., Heft 1, 1996, 1-29.
- Damgaard, Erik** (1994a): The Strong Parliaments of Scandinavia: Continuity and Change of Scandinavian Parliaments, in: Gary W. *Copeland*/Samuel C. *Patterson* (Hrsg.): *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, Ann Arbor, 85-103.
- Damgaard, Erik** (1994b): Dänische Experimente mit der parlamentarischen Regierungsform, in: Franz Urban *Pappi*/Hermann *Schmitt* (Hrsg.): *Parteien, Parlamente und Wahlen in Skandinavien*, Frankfurt/New York: 179-198.
- Damgaard, Erik** (2008): Cabinet Termination, in: Kaare *Strøm*/Wolfgang C. *Müller*/Torbjörn *Bergman* (Hrsg.), *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford.
- Das Erste** (2011): 18 Monate unter Genossen, Dokumentarfilm in der ARD vom 26.07.2011.
- De Swaan, Abram** (1970): An Empirical Model of Coalition Formation as an N-Person Game of Policy Distance Maximisation, in: Sven *Groennings*/E.W. *Kelley*/Michael *Leiserson* (Hrsg.): *The Study of Coalition Behaviour*, New York: 424-444.
- De Swaan, Abram** (1973): *Coalition Theories and Cabinet Formations. A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments After 1918*, Amsterdam.
- De Winter, Lieven** (1995): The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, in: Herbert *Döring* (Hrsg.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt am Main: 115-151.
- Debus, Marc** (2008): Parteienwettbewerb und Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern, in: Uwe *Jun*/Melanie *Haas*/Oskar *Niedermayer* (Hrsg.): *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*, Wiesbaden: 57-78.
- Decker, Frank** (2004): Das parlamentarische System in den Ländern. Adäquate Regierungsform oder Auslaufmodell?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50-51, 3-9.
- Decker, Frank** (2007): Die Bundesrepublik auf der Suche nach neuen Koalitionen, in: *APuZ* 35–36/2007, 26-33.

- Decker, Frank** (2009): Koalitionsaussagen der Parteien vor Wahlen. Eine Forschungsskizze im Kontext des deutschen Regierungssystems, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Bd. 40 (2009), 2, 431-453.
- Deemen, Adrianus M. van** (1989): Dominant players and minimum size coalitions, in: *European Journal of Political Research*, 17 Jg., Heft 3, 313-332.
- Der Spiegel** (1975): Saar-FDP: „Eiskalt perfekt machen“, Ausgabe vom 8. Dezember 1975, 22-23.
- Der Spiegel** (1978): FDP: Jeder hat mal seine Talfahrt, Nr. 24, 32. Jg., 12.06.1978.
- Der Spiegel** (1981): Kreide gefressen? Nr. 25/1981, 22-23.
- Der Spiegel** (1989): Auf dem Absatz kehrt, Nr. 37/1989, 106.
- Der Spiegel** (1994a): Regieren mit der PDS?, Nr. 27/1994, 24-28.
- Der Spiegel** (1994b): Falsch eingeschätzt, Nr. 48/1994, 26.
- Der Spiegel** (1998): Wundervolle Hilfe, Nr. 21/1998, 22-26.
- Der Spiegel** (1999): PDS bleibt Opposition, in: *Der Spiegel*, Online-Ausgabe vom 15.04.1999 <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,17899,00.html>>.
- Der Spiegel** (2002): Schill-Partei ohne Schill?, in: *Der Spiegel*, Online-Ausgabe vom 30.08.2002 <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,211573,00.html>>.
- Der Spiegel** (2009): Saarländischer Grünen-Chef Ulrich stand in enger beruflicher Verbindung zu FDP-Mann Hartmut Ostermann, Ausgabe vom 24.10.2009, Nr. 44/2009.
- Der Spiegel** (2011): Saar-Grüne lehnen Zustimmung zur Hartz-Reform ab, in: *Der Spiegel*, Online-Ausgabe vom 10.02.2011 <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,744880,00.html>>.
- Der Tagesspiegel** (1999): Einen Minderheits-Senat gab es bisher erst einmal – nur Weizsäcker ließ sich tolerieren, in: *Der Tagesspiegel* vom 29.11.1999.
- Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang** (2008): Symmetrien und Asymmetrien im bundesstaatlichen Parteienwettbewerb, in: Uwe *Jun/Melanie Haas/Oskar Niedermayer* (Hrsg.): *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*, Wiesbaden: 39-55.
- Deutscher Bundestag** (1983): Stenografischer Bericht der 1. Sitzung vom 29. März 1983, Plenarprotokoll 10/1.
- Deutscher Bundestag** (2005): Stenografischer Bericht der 185. Sitzung vom 1. Juli 2005, Plenarprotokoll 15/185, 17463-17495.
- Deutschlandfunk** (2010): Rot-grünes Experiment, in: *Kalenderblatt des Deutschlandfunks* vom 16.10.2010.

- Die Welt** (2004): Bundesrat: Zweidrittelmehrheit für die Union rückt in weite Ferne, Online-Ausgabe vom 21.09.2004 <http://www.welt.de/print-welt/article341757/Bundesrat_Zweidrittelmehrheit_fuer_die_Union_rueckt_in_weite_Ferne.html>.
- Die Welt** (2011): Linke darf nun doch bei Hartz-IV-Reform mitreden, Online-Ausgabe vom 05.01.2011 <<http://www.welt.de/politik/deutschland/article11991394/Linke-darf-nun-doch-bei-Hartz-IV-Reform-mitreden.html>>.
- Die Welt** (2012a): Grosse-Brömer weist Schuld für Bundestags-Debakel von sich, Online-Ausgabe vom 16. Juni 2012 <<http://www.welt.de/newsticker/news3/article106612258/Grosse-Broemer-weist-Schuld-fuer-Bundestags-Debakel-von-sich.html>>.
- Die Welt** (2012b): Lammert (CDU) erklärt Hammel-Trick für zulässig, Online-Ausgabe vom 16. Juni 2012 <<http://www.welt.de/politik/deutschland/article106611728/Lammert-CDU-erklaert-Hammel-Trick-fuer-zulaessig.html>>.
- Die Welt** (2012c): Papier lehnt Anhebung der Sperrklausel bei Wahlen ab, Online-Ausgabe vom 17. Mai 2012 <<http://m.welt.de/article.do?id=newsticker/news3/article106326796/Papier-lehnt-Anhebung-der-Sperrklausel-bei-Wahlen-ab>>.
- Die Zeit** (1981): Berlin – der Anfang vom Reißverschluß? Ausgabe vom 15. Mai 1981.
- Diepgen, Eberhard** (2005): Keine Angst vor Minderheitsregierungen, in: Die informelle Koalition. Richard von Weizsäcker und die Berliner CDU-Regierung (1981-1983), Wiesbaden: 117-120.
- Dieringer, Jürgen** (2002): Koalitionen in Ungarn und Polen: Mehr Eliten- als Parteienkonkurrenz?, in: Sabine *Kropp*/Susanne S. *Schüttemeyer*/Roland *Sturm* (Hrsg.): Koalitionen in West- und Osteuropa, Opladen: 249-269.
- Diermeier, Daniel/Eraslan, Hulya/Merlo, Antonio** (2001): Coalition Governments and Comparative Constitutional Design, in: PIER Working Paper No. 01-041.
- Dietsche, Hans-Jörg** (2009): „Ampel“- und „Jamaika“-Bündnisse als Modelle zukünftiger Mehrheitsbildung? Zu den Entwicklungsperspektiven kleinerer Parteien in Mehrparteienkoalitionen, in: Ralf Thomas *Baus* (Hrsg.): Zur Zukunft der Volksparteien. Das Parteiensystem unter den Bedingungen zunehmender Fragmentierung, Sankt Augustin/Berlin: 165-177.
- Doemens, Karl** (2011): Von A-Ländern und G-Runden, in: Berliner Zeitung vom 30. März 2011.
- Dohnanyi, Klaus von** (1961): Regieren aus der Opposition, in: Die Neue Gesellschaft, 8, 1961, 449-454.

- Döring, Herbert** (2005): Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall, in: Steffen *Ganghoff*/Philip *Manow* (Hrsg.): *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt: 109-148.
- Dreher, Eduard** (1982): Geschäftsführende Regierungen, in: *NJW* 1982, 2807-2808.
- Drieschner, Frank** (2005): Ewig spukt der Heide-Mörder, in: *Die Zeit*, Online-Ausgabe vom 29.12.2005 <<http://www.zeit.de/2006/01/Kiel>>.
- Ebbighausen, Rolf** (1976): Parteiensystem und die politische Durchsetzung ökonomischer Interessen in der Bundesrepublik, in: M. Rainer *Lepsius* (Hrsg.): *Zwischenbilanz der Soziologie, Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages*, Stuttgart: 361-372.
- Eith, Ulrich** (2010): Volksparteien unter Druck, Koalitionsoptionen, Integrationsfähigkeit und Kommunikationsstrategien nach der Übergangswahl 2009, in: Karl-Rudolf *Korte* (Hrsg.): *Die Bundestagswahl 2009, Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*, Wiesbaden: 117 – 129.
- Elklit, Jørgen** (1999): Party Behaviour and the Formation of Minority Coalition Governments: Danish Experiences from the 1970s and 1980s, in: Wolfgang C. *Müller*/Kaare *Strøm* (Hrsg.): *Policy, Office, and Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge: 63-88.
- Elste, Günter** (1993): Besprechung zur Regierungserklärung, in: *Plenarprotokolle der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 15. Wahlperiode, 5. Sitzung, 15. Dezember 1993.
- Euler, Ralf** (2008): Abschaffung der Studiengebühren in Hessen verschoben, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Online-Ausgabe vom 05.06.2008 <<http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/hessen/entscheidender-satz-fehlt-abschaffung-der-studiengebuehren-in-hessen-verschoben-1548806.html>>.
- Fehrle, Brigitte** (1998): Die PDS stellt keine Bedingungen für die Tolerierung einer SPD-Minderheitsregierung in Magdeburg, in: *Berliner Zeitung* vom 18. Mai 1998.
- Feist, Ursula/Hoffmann, Hans-Jürgen** (1994): Die Hamburger Bürgerschaftswahl vom 19. September 1993: Rundumangriff auf die Etablierten, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2/1994, 217-234.
- Feist, Ursula/Hoffmann, Hans-Jürgen** (2010): Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 9. Mai 2010: Vom Abwarten zur Kehrtwende, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 4/2010, 766-787.

- Fikentscher, Rüdiger** (1994): Aussprache zur Regierungserklärung des Ministerpräsidenten in: Plenarprotokoll des Landtags von Sachsen-Anhalt, 2. Wahlperiode, 3. Sitzung, 8. September 1994.
- Fikentscher, Rüdiger** (1998a): Mehrheit als politischer Gestaltungsfaktor, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/98, 180-188.
- Fikentscher, Rüdiger** (1998b): Aussprache zur Regierungserklärung des Ministerpräsidenten in: Plenarprotokoll des Landtags von Sachsen-Anhalt, 3. Wahlperiode, 3. Sitzung, 18. Juni 1998.
- Fikentscher, Rüdiger** (1999): Erfahrungen mit der PDS-tolerierten rot-grünen Minderheitskoalition in Sachsen-Anhalt 1994-1998, in: Roland *Sturm*/Sabine *Kropp* (Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden: 236-243.
- Finanzministerium Nordrhein-Westfalen** (2013): Schriftliche Beantwortung der Anfrage zur Haushaltspolitik vom 22. April 2013 durch LMR Günter Bongartz..
- Finanzministerium Sachsen-Anhalt** (2013): Schriftliche Beantwortung der Anfrage zur Haushaltspolitik im April 2013.
- Finkelnburg, Klaus** (1982): Die Minderheitsregierung im deutschen Staatsrecht, New York u.a.
- Fischer, Joschka** (1987a): Eine wahre Lust das Regieren. Aus dem Tagebuch des Grünen-Ministers Joschka Fischer, in: Der Spiegel, Nr. 8/1987, 33-49.
- Fischer, Joschka** (1987b): Eine wahre Lust das Regieren. Aus dem Tagebuch des Grünen-Ministers Joschka Fischer, in: Der Spiegel, Nr. 9/1987, 100-112.
- Fischer, Joschka** (1987c): Eine wahre Lust das Regieren. Aus dem Tagebuch des Grünen-Ministers Joschka Fischer, in: Der Spiegel, Nr. 10/1987, 57-78.
- Fischer, Joschka** (2011): Joschka und Herr Fischer, Filmporträt von Pepe Danquart, o.O.
- Flick, Martina** (2008): Parlamente und ihre Beziehungen zu den Regierungen, in: Markus *Freitag*/Adrian *Vatter* (Hrsg.): Die Demokratie der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich, Opladen/Farmington Hills: 161-194.
- Focus** (2010): Kraft schließt Tolerierung durch Linkspartei aus, in: Online-Ausgabe vom 1. März 2010 <http://www.focus.de/politik/deutschland/nordrhein-westfalen-kraft-schliesst-tolerierung-durch-linkspartei-aus_aid_485601.html>.
- Focus** (2012): Altbundespräsident Herzog hält Fünf-Prozent-Hürde für zu niedrig, Nr. 20/2012, Online-Ausgabe vom 13. Mai 2012 <<http://www.focus.de/magazin/kurzfassun>

gen/focus-20-2012-altbundespraesident-herzog-haelt-fuenf-prozent-huerde-fuer-zu-niedrig_aid_751918.html>.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (1994a): Die SPD in Sachsen-Anhalt würde sich auch von der PDS dulden lassen – Die SPD-Führung uneins über eine Zusammenarbeit mit der PDS, Ausgabe vom 28. Juni 1994.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (1994b): Zuversicht bei der CDU, Ungewißheit über das Schicksal der FDP, Ausgabe vom 14. Juni 1994.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2005): SPD akzeptiert Vereinbarungen mit Grünen und SSW, Ausgabe vom 15.03.2005.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2008): „Das ist nicht mal in mir selbst entschieden“ – Ypsilanti und die Linkspartei, in: Online-Ausgabe vom 26. Februar 2008 <<http://www.faz.net/aktuell/politik/ypsilanti-und-die-linkspartei-das-ist-nicht-mal-in-mir-selbst-entschieden-1515806.html>>.

Franz, Axel (2011): Überläufer küren den Ministerpräsidenten, in: Chronologie der Norddeutschen Geschichte des Norddeutschen Rundfunks, Stand 16.11.2011 <http://www.ndr.de/land_leute/norddeutsche_geschichte/chronologie/siebzigerjahre/ernstalbrecht105.html>.

Franz, Gerhard/Danziger, Robert/Wiegand, Jürgen (1983): Die hessische Landtagswahl vom 26. September 1982: Unberechenbarkeit der Wählerpsyche oder neue Mehrheiten?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1/83, 62-82.

Friedman, Michel (2010): Endlich Schluss mit dem Nichtstun!, in: Berliner Zeitung vom 9. Mai 2010.

Fücks, Ralf (2010): Eine Ampel ist nicht Rot-Grün mit Beifahrer. Im Interview mit Jan Mallen im Handelsblatt, Online-Ausgabe vom 10. Juni 2010 <<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/koalitionspoker-in-nrw-eine-ampel-ist-nicht-rot-gruen-mit-beifahrer/3457742.html>>.

Ganghof, Steffen (2004): Wer regiert in der Steuerpolitik?: Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten, Frankfurt/New York.

Ganghof, Steffen (2005): Politische Gleichheit und echte Mehrheitsdemokratie. Über die normativen Grundlagen institutioneller Arrangements, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 15. Jg, Heft 3, 741-763.

- Ganghof, Steffen** (2006): Strategische Uneinigkeit? Methodische Probleme und normative Implikationen von analytischen Erzählungen über Reformblockaden, in: *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie* 4: 151-177.
- Ganghof, Steffen/Stecker, Christian/Eppner, Sebastian/Heß, Katja** (2012): Flexible und inklusive Mehrheiten? Eine Analyse der Gesetzgebung der Minderheitsregierung in NRW, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 4/2012, 887-900.
- Gast, Henrik** (2009): „Kanzlerkommunikation“ von Adenauer bis Merkel, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 38/2009, 27-32.
- Gast, Henrik** (2010): Politische Führung in der Kanzlerdemokratie: die Bundesrepublik Deutschland, in: *Martin Sebaldt/Henrik Gast* (Hrsg.): *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*, Wiesbaden: 95-120.
- Gast, Hendrik/Kranenpohl, Uwe** (2008): Große Koalition – schwacher Bundestag, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16/2008, 18-23.
- Gerstenmaier, Eugen** (1981): *Streit und Friede hat seine Zeit. Ein Lebensbericht*, Frankfurt am Main.
- Gödecke, Carina** (2012): Rede anlässlich der Wahl zur Präsidentin des Landtags, in: *Plenarprotokoll des Nordrhein-Westfälischen Landtags*, 16. Wahlperiode, 1. Sitzung, 31. Mai 2012.
- Golder, Sonja Nadenichek** (2005): Pre-electoral Coalitions in Comparative Perspective: A Test of Existing Hypotheses, in: *Electoral Studies*, 24. Jg., Heft 4, 643-663.
- Grau, Andreas** (2012): Ernst Albrecht, in: *Konrad-Adenauer-Stiftung* (Hrsg.): *Geschichte der CDU*, Online-Ausgabe, Berlin.
- Green-Pedersen, Christoffer** (2001): Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the “Danish-Miracle”, in: *MPIfG Discussion Paper*, 01/1, 1-30.
- Greven, Michael Th.** (1991): Regierungswechsel und Parteiensystem, in: *Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann* (Hrsg.): *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen: 204-222.
- Grimm, Christoph/Caesar, Peter** (Hrsg.) (2001): *Verfassung für Rheinland-Pfalz. Kommentar*, Baden-Baden (zitiert als: Bearbeiter in: Grimm/Caesar).
- Grofman, Bernard/Roozendaal, Peter van** (1994): Toward a Theoretical Explanation of Premature Cabinet Termination: With Application to Post-war Cabinets in the Netherlands, in: *European Journal of Political Research* 26, 155-170.

- Grofman, Bernard/Roozendaal, Peter van** (1997): Review Article: Modelling Cabinet Durability and Termination, in: *British Journal of Political Science* 27, 419-451.
- Groß, Rötger** (1976): Aussprache über die Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten, in: *Plenarprotokolle des Niedersächsischen Landtages*, 8. Wahlperiode, 38. Sitzung, 26. Februar 1976.
- Groß, Rolf** (1982): Zur geschäftsführenden Regierung, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, Heft 24, 1008-1019.
- Grönebaum, Stefan** (1997): Wird der Osten rot? Das ostdeutsche Parteiensystem in der Vereinigungskrise und vor den Wahlen 1998, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/97, 407-425.
- Grunden, Timo** (2006): Der Einfluss von Wahlen auf die Staats- und Regierungstätigkeit in Demokratien, in: *Claudia Derichs/Thomas Herberer* (Hrsg.): *Wahlssysteme und Wahltypen. Politische Systeme und regionale Kontexte im Vergleich*, Wiesbaden: 49-71.
- Grunden, Timo** (2009): *Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten*, Wiesbaden.
- Grunden, Timo** (2011a): Das informelle Politikmanagement der Regierungszentrale. Vom Sekretariat der Regierung zum Machtzentrum der Regierungsformation, in: *Martin Flo-rack/Timo Grunden* (Hrsg.): *Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität*, Wiesbaden: 249-283.
- Grunden, Timo** (2011b): Düsseldorf ist nicht Magdeburg – oder doch? Zu Stabilität und Handlungsfähigkeit der Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen, Duisburg.
- Grunenberg, Nina** (1982): Berlin hat wieder eine Stimme, in: *Die Zeit* vom 7. Mai 1982, Nr. 19, 4-5.
- Gusy, Christoph** (1984): Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat, in: *Bernd Guggenberger/Claus Offe* (Hrsg.): *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*, Opladen: 61-82.
- Gysi, Gregor** (2013): Sommerinterview mit Gregor Gysi im Bericht aus Berlin, Gespräch mit Ulrich Deppendorf und Reinald Becker, Ausstrahlung am 18. August 2013.
- Haas, Melanie** (2006): Das Parteiensystem Spaniens, in: *dies./Oskar Niedermayer/Richard Stöss* (Hrsg.): *Die Parteiensysteme Westeuropas*, Wiesbaden: 421-452.
- Haas, Melanie/Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar** (2008): Die Parteien und Parteiensysteme der Bundesländer – eine Einführung, in: *Uwe Jun/Melanie Haas/Oskar Niedermayer* (Hrsg.): *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*, Wiesbaden: 9-38.
- Härtel, Ines** (2006): *Handbuch Europäische Rechtsetzung*, Berlin/ Heidelberg.

- Hahn, Jörg-Uwe** (2008): Aussprache zur Erklärung des Ministerpräsidenten, in Plenarprotokoll des Hessischen Landtags, 1. Sitzung der 17. Wahlperiode vom 5. April 2008.
- Hajer, Maarten A.** (2008): Diskursanalyse in der Praxis: Koalitionen, Praktiken und Bedeutung, in: Frank *Janning*/Katrin *Toens* (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: 211-222.
- Hamburger Morgenpost** (2005): Nord-CDU fordert Zurückhaltung bei Kritik an Minderheitspartei SSW, Ausgabe vom 23.02.2005.
- Harfst, Philipp/Schnapp, Kai-Uwe** (2003): Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien. Discussion Paper SP IV 2003-201. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Hartmann, Jürgen** (2004): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext, Wiesbaden.
- Hartwig, Gunther** (2011): Kretschmann und Kabinettsriege nehmen erstmals im Bundesrat Platz, in: Schwäbisches Tagblatt, Online-Ausgabe vom 28. Mai 2011.
- Hearl, Derek John** (1992): „Policy and Coalition in Belgium“, in: Michael J. *Laver*/Ian *Budge* (Hrsg.): Party Policy and Government Coalitions, London: 224-276.
- Hedergott, Winfried** (1976): Aussprache über die Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten, in: Plenarprotokolle des Niedersächsischen Landtages, 8. Wahlperiode, 38. Sitzung, 26. Februar 1976.
- Hedergott, Winfried** (1977): Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten, in: Plenarprotokolle des Niedersächsischen Landtages, 8. Wahlperiode, 54. Sitzung, 19. Januar 1977.
- Hein, Romsemarie** (2001): Reformpolitik unter Bedingungen der Regierungstolerierung, Schwerin.
- Heinrich, Gudrun** (2002): Kleine Koalitionspartner in Landesregierungen. Zwischen Konkurrenz und Kooperation, Opladen.
- Heisenberg, Werner** (1959): Physik und Philosophie, Stuttgart.
- Heller, William B.** (2001): Making Policy Stick: Why the Government Gets What it Wants in Multiparty Parliaments, in: American Journal of Political Science 45, 780-798.
- Hennecke, Hans Jörg** (2009): Wählermarkt und Koalitionsmarkt. Der strategische Zielkonflikt im deutschen Parteienwettbewerb, in: Ralf Thomas *Baus* (Hrsg.): Zur Zukunft der Volksparteien. Das Parteiensystem unter den Bedingungen zunehmender Fragmentierung, Sankt Augustin/Berlin: 147-163.

- Herman, Valentine/Pope, John** (1973): Minority Governments in Western Democracies, in: British Journal of Political Science, 3. Jg., Heft 2, 191-212.
- Hermann, Rainer** (2007): Präsidentenwahl nach Boykott in der Schwebe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Online-Ausgabe vom 27.04.2007 <<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/tuerkei-praesidentenwahl-nach-boykott-in-der-schwebe-1437088.html>>.
- Hermes, Georg** (2006): Artikel 63, in: Horst *Dreier* (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Tübingen: 1417-1440.
- Hermsdorf, Fred** (1996): Mehrheitstreue und Proportionalität: Zur Berechnung von Sitzverteilungen in Parlamenten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1/96, 5-12.
- Herzog, Roman** (2000): Strukturmängel der Verfassung? Erfahrungen mit dem Grundgesetz, Stuttgart/München.
- Herzog, Roman** (2008a): Art. 63, in: Theodor *Maunz*/Günter *Dürig* (Begr.): Grundgesetz. Kommentar, München.
- Herzog, Roman** (2008b): „Eine fundamentale Veränderung unseres Regierungssystems“, in: Süddeutsche Zeitung, Online-Ausgabe vom 05.03.2008 <<http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/roman-herzog-zum-wahlrecht-eine-fundamentale-veraenderung-unseres-regierungssystems-1.288568>>.
- Hessischer Landtag** (1982): Plenarprotokoll. Stenographischer Bericht der 1. Sitzung der 10. Wahlperiode vom 1. Dezember 1982.
- Hessischer Landtag** (1983a): Plenarprotokoll. Stenographischer Bericht der 18. Sitzung der 10. Wahlperiode vom 4. August 1983.
- Hessischer Landtag** (1983b): Plenarprotokoll. Stenographischer Bericht der 1. Sitzung der 11. Wahlperiode vom 13. Oktober 1983.
- Hessischer Landtag** (1984): Plenarprotokoll. Stenographischer Bericht der 20. Sitzung der 11. Wahlperiode vom 7. Juni 1984.
- Hessischer Landtag** (1984): Plenarprotokoll. Stenographischer Bericht der 21. Sitzung der 11. Wahlperiode vom 4. Juli 1984.
- Hessischer Landtag** (1985): Plenarprotokoll. Stenographischer Bericht der 66. Sitzung der 11. Wahlperiode vom 12. Dezember 1985.
- Hessischer Landtag** (2008): Plenarprotokoll. Stenographischer Bericht der 11. Sitzung der 17. Wahlperiode vom 5. Juni 2008.
- Hinkel, Karl Reinhard** (1999): Verfassung des Landes Hessen. Kommentar, Wiesbaden.
- Höver, Peter** (2005): HE!DE nimmt den Hut, in: SHZ vom 19. März 2005.

- Höppner, Reinhard** (1994a): Das muß die Union akzeptieren. Interview im Spiegel, Nr. 27/1994, 30.
- Höppner, Reinhard** (1994b): Regierungserklärung des Ministerpräsidenten in: Plenarprotokoll des Landtags von Sachsen-Anhalt, 2. Wahlperiode, 3. Sitzung, 8. September 1994.
- Höppner, Reinhard** (1998): Regierungserklärung des Ministerpräsidenten in: Plenarprotokoll des Landtags von Sachsen-Anhalt, 3. Wahlperiode, 3. Sitzung, 18. Juni 1998.
- Höppner, Reinhard** (2003): Acht unbequeme Jahre. Innenansichten des Magdeburger Modells, Halle (Saale).
- Holtmann, Everhard** (2005): Dürfen die das, wo die doch Dänen sind? Über den Umgang mit Macht und Minderheiten in Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/2005, 616-629.
- Hoog, Günter** (2004): Hamburgs Verfassung. Aufriss, Entwicklung, Vergleich, Baden-Baden.
- Hopkin, Jonathan** (2005): Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes, in: Michael Gallagher/Paul Mitchell (Hrsg.): The politics of electoral systems, Oxford: 375-394.
- Huber, John D.** (1992): Restrictive Legislative Procedures in France and the United States, in: American Political Science Review, 86. Jg., Heft 3, 675-687.
- Huber, John D.** (1999): Parliamentary Rules and Party Behaviour during Minority Government in France, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.): Policy, Office, and Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions, Cambridge: 258-278.
- Hügel, Edwin** (1977): Aussprache über die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten des Saarlandes, in: Plenarprotokolle des Saarländischen Landtages, 7. Wahlperiode, 24. Sitzung, 29. März 1977.
- Hussy, Walter** (2008): Quantitative Methoden: Grundlagen und Erhebungsmethoden, Präsentation im Rahmen der Veranstaltung: Sozialwissenschaftlichen Methoden und Methodologie, Duisburg.
- Infratest Dimap** (2007): Hessen Trend vom März 2007, Berlin.
- Infratest Dimap** (2008): Hessen Trend vom Januar 2008, Berlin.
- Ipsen, Jörn** (2006): Regierungsbildung im Mehrparteiensystem, in: JZ 5/2006, 217-222.
- Ipsen, Jörn** (2011): Niedersächsische Verfassung. Kommentar, Stuttgart u.a.
- Jahn, Detlef** (2002): Koalitionen in Dänemark und Norwegen. Minderheitsregierungen als Normalfall, in: Sabine Kropp/Susanne S. Schüttemeyer/Roland Sturm (Hrsg.): Koalitionen in West- und Osteuropa, Opladen: 219-247.

- Jahn, Detlef** (2003): Das politische System Schwedens, in: Wolfgang *Ismayr* (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Auflage, Opladen: 93-130.
- Jahn, Detlef** (2005): Fälle, Fallstricke und die komparative Methode in der vergleichenden Politikwissenschaft, in: Sabine *Kropp*/Michael *Minckenberg* (Hrsg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft, Wiesbaden: 55-75.
- Jäckle, Sebastian** (2010): Determinanten der Regierungsbeständigkeit in parlamentarischen Systemen, Dissertation, Freiburg.
- Jäckle, Sebastian/Bauschke, Rafael** (2009): Lässt sich Reformfähigkeit messen? Eine kritische Würdigung der Sustainable Governance Indicators, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 19. Jahrgang, Heft 3, 359-386.
- Jesse, Eckhard** (2005): Nach der gescheiterten Vertrauensfrage: Zur Lage der Parteien und des Parteiensystems in Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/2005, 600-615.
- Jochem, Sven** (2013): Abkehr vom Minderheitsparlamentarismus? Die skandinavischen Koalitionsdemokratien, in: Frank *Decker*/Eckhard *Jesse* (Hrsg.): Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013, Baden-Baden: 597-618.
- Jun, Uwe** (2005): Auf dem Weg zur Großen Koalition: Regierungsbildung in Deutschland 2005, in: Jens *Tenscher*/Helge *Batt* (Hrsg.): 100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition, Wiesbaden, 27-53.
- Jun, Uwe** (2010): Der Bundesrat im föderativen System Deutschlands: Vor und nach der Reform 2006, in: Klemens H. *Schrenk*/Markus *Soldner* (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden: 335-358.
- Kaczmarek, Norbert** (2012): „... statt immer nur herumzudenken“. Richard von Weizsäcker und Berlin 1978 bis 1984, Berlin.
- Kaltefleiter, Werner** (1973): Oppositionsstrategie im parlamentarischen System, in: APuZ, B 31/73, 3-8.
- Kamensky, John** (2013): Understanding Continuing Resolutions and Government Shutdowns, in: AOL Government, Online-Ausgabe vom 14. November 2012 <<http://gov.aol.com/2012/11/14/understanding-continuing-resolutions-and-government-shutdowns>>.
- Kanther, Wilhelm** (1993): Die neuen Landesverfassungen im Lichte der Bundesverfassung, Köln.
- Kartmann, Norbert** (2008): Hessischer Landtag, Plenarprotokoll der 1. Sitzung der 17. Wahlperiode vom 5. April 2008.

- Kasper, Hans** (1975): Aussprache über die Erklärung des Ministerpräsidenten des Saarlandes, in: Plenarprotokolle des Saarländischen Landtages, 7. Wahlperiode, 3. Sitzung, 18. Juli 1975.
- Kasper, Hans** (1977): Aussprache über die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten des Saarlandes, in: Plenarprotokolle des Saarländischen Landtages, 7. Wahlperiode, 24. Sitzung, 29. März 1977.
- Kayenburg, Martin** (2005): Eröffnungsrede des Parlamentspräsidenten, in: Plenarprotokolle des Schleswig-Holsteinischen Landtags, 16. Wahlperiode, 1. Sitzung, 17. März 2005.
- Kellers, Rainer** (2011): Liberale in NRW gehen auf Regierung zu: Neue Macht-Option für Rot-Grün, in: Online-Nachrichten des Westdeutschen Rundfunks vom 06.10.2011 <<http://www1.wdr.de/themen/politik/minderheitsregierung102.html>>.
- Kelsen, Hans** (1929): Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen.
- Kimmel, Adolf** (1975a): Die saarländische Landtagswahl vom 4. Mai 1975. Erosionen im sozial-liberalen Bündnis?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 6/1975, 498-508.
- Kimmel, Adolf** (1975b): Ende der CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat oder Anfang vom Ende der „Blockparteien“? Bundespolitische Folgen der Landtagswahl im Saarland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1975, 281-287.
- King, Gary/Alt, James E./Burns, Nancy E./Laver, Michael** (1990): A Unified Model of Cabinet Dissolution in Parliamentary Democracies, in: American Journal of Political Science 34, 846-871.
- Kirchheimer, Otto** (1959): Majorities and Minorities in Western European Governments, in: Political Research Quarterly, 1959 (12), 492-510.
- Klecha, Stephan** (2010): Minderheitsregierungen in Deutschland, Hannover.
- Klecha, Stephan** (2011): Minderheitsregierungen und Wahlerfolge, in: Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht, Heft 17, 29-42.
- Klecha, Stephan** (2012): Minderheitsregierungen als Machtoption, in: Cicero Weblog „Göttinger Demokratie-Forschung“ <<http://www.cicero.de/blog/goettinger-demokratie-forschung/2012-05-11/minderheitsregierungen-als-machtoption#>>.
- Klecha, Stefan** (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 2013, S. 279-298.
- Klumpp, Werner** (1975): Aussprache über die Erklärung des Ministerpräsidenten des Saarlandes, in: Plenarprotokolle des Saarländischen Landtages, 7. Wahlperiode, 3. Sitzung, 18. Juli 1975.

- Klinkhammer, Otto** (1976): Kommentar im Saarländischen Rundfunk vom 6. Dezember 1976.
- Knies, Wolfgang** (1975): Diskontinuität des Parlaments – Kontinuität der Regierung?, in: Juristische Schulung 7/1975, 420-427.
- Koalitionsvertrag** (2005a): Arbeit, Bildung, Zukunftsfähigkeit für Schleswig-Holstein. Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschland und Bündnis 90/ Die Grünen für die 16. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags 2005-2010, Kiel.
- Koalitionsvertrag** (2005b): In Verantwortung für Schleswig-Holstein: Arbeit, Bildung, Zukunft. Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in Schleswig-Holstein für die 16. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags von 2005-2010, Kiel.
- Koalitionsvertrag** (2008): Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und der Partei Bündnis 90/ Die Grünen in Hessen für die 17. Wahlperiode, Wiesbaden.
- Koalitionsvertrag** (2010): Nordrhein-Westfalen 2010-2015: Gemeinsam neue Wege gehen. Koalitionsvertrag zwischen der NRWSPD und Bündnis 90/ Die Grünen NRW, Düsseldorf.
- Koch, Roland** (2008): Erklärung des Ministerpräsidenten, in: Plenarprotokoll des Hessischen Landtags, 1. Sitzung der 17. Wahlperiode vom 5. April 2008.
- König, Klaus** (2001): Bicameralism and Party Politics in Germany, in: Political Studies, 49. Jg., Heft 3.
- König, Thomas/Bräuninger, Thomas** (1997): Wie wichtig sind die Länder für die Politik der Bundesregierung bei Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4/97, 605-628.
- König, Thomas/Mäder, Lars** (2008): Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 3/2008, 438 - 463.
- Korte, Karl-Rudolf** (2003): Information und Entscheidung. Die Rolle von Machtmaklern im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren, in: APuZ, B 43/2003, 32-38.
- Korte, Karl-Rudolf** (2009): Neue Qualität des Parteienwettbewerbs im „Superwahljahr“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 38/2009, 3-8.
- Korte, Karl-Rudolf/Florack, Martin/Grunden, Timo** (2006): Regieren in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Stile und Entscheidungen 1990 bis 2006, Wiesbaden.

- Kostede, Norbert** (1991): Warten vor der Ampel. Das Bündnis von SPD, FDP und Grünen – ein Zukunftsmodell? In: Die ZEIT, Nr. 49 vom 29. November 1991.
- Kraft, Hannelore** (2010a): Ansprache der Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen, in: Plenarprotokolle des Nordrhein-Westfälischen Landtages, 15. Wahlperiode, 3. Sitzung, 14. Juli 2010.
- Kraft, Hannelore** (2010b): Regierungserklärung der Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen, in: Plenarprotokolle des Nordrhein-Westfälischen Landtages, 15. Wahlperiode, 6. Sitzung, 15. September 2010.
- Kraft, Hannelore** (2010c): Vorwort, in: Stephan Klecha: Minderheitsregierungen in Deutschland, Hannover: 9-12.
- Kranenpohl, Uwe/Gast, Henrik** (2010): „Enthaltung ist keine Haltung“ – oder doch? Anmerkungen zum Stimmverhalten der Sozialdemokraten bei der „Griechenlandhilfe“, in: FRP Kommentar 01/2010.
- Krause, Peter** (1975): Der Stimmgleichstand im saarländischen Landtag und seine verfassungsrechtlichen Auswirkungen, in: Die Öffentliche Verwaltung 12 (1975), 401-405.
- Kreibohm, Bernhard** (1976): Aussprache über die Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten, in: Plenarprotokolle des Niedersächsischen Landtages, 8. Wahlperiode, 38. Sitzung, 26. Februar 1976.
- Kreibohm, Bernhard** (1977): Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten, in: Plenarprotokolle des Niedersächsischen Landtages, 8. Wahlperiode, 54. Sitzung, 19. Januar 1977.
- Kropp, Sabine** (1997): Oppositionsprinzip und Mehrheitsregel in den Landesverfassungen: Eine Analyse am Beispiel des Verfassungskonflikts in Sachsen-Anhalt, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 28. Jahrgang, Heft 3, 373-390.
- Kropp, Sabine** (2001): Koalitionsbildungen in Bund und Ländern – Verfahren, Institutionalisierungsprozesse und Gewinnverteilungen, in: Oscar W. *Gabriel*/Oskar *Niedermaier*/Richard *Stöss* (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn: 340-359.
- Kropp, Sabine/Sturm, Roland** (1998): Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation, Opladen.
- Kropp, Sabine/Schüttemeyer, Suzanne S./Sturm, Roland** (2002): Koalitionen in West- und Osteuropa, in: dies. (Hrsg.): Koalitionen in West- und Osteuropa, Opladen: 7-41.
- Kubicki, Wolfgang** (2005): Begründung zur Änderung der Geschäftsordnung, in: Plenarprotokolle des Schleswig-Holsteinischen Landtags, 16. Wahlperiode, 1. Sitzung, 17. März 2005.

- Läpple, Friedel** (1975): Aussprache über die Erklärung des Ministerpräsidenten des Saarlandes, in: Plenarprotokolle des Saarländischen Landtages, 7. Wahlperiode, 3. Sitzung, 18. Juli 1975.
- Läpple, Friedel** (1977): Aussprache über die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten des Saarlandes, in: Plenarprotokolle des Saarländischen Landtages, 7. Wahlperiode, 24. Sitzung, 29. März 1977.
- Lafontaine, Oskar** (1995): Eine Mehrheit für das linke Lager, Interview in: *Der Spiegel*, 47/1995, 29-32.
- Lammert, Norbert** (2010): Relevanz und Reputation des Parlaments: Der Bundestag, in: Klemens H. *Schrenk*/Markus *Soldner* (Hrsg.): *Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Wiesbaden: 257-262.
- Landtag von Sachsen-Anhalt** (1994): Bericht über den Landtag von Sachsen-Anhalt der Ersten Wahlperiode (28.10.1990 bis 20.07.1994), Drucksache 1/3786 vom 20.07.1994, Magdeburg.
- Laumann, Karl-Josef** (2010): Aussprache zur Regierungserklärung der Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen, in: Plenarprotokolle des Nordrhein-Westfälischen Landtages, 15. Wahlperiode, 7. Sitzung, 16. September 2010.
- Laver, Michael/Schofield, Norman** (1990): *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Cambridge.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A.** (1993): A Theory of Minority Government in Parliamentary Democracies, in: Fritz W. *Scharpf* (Hrsg.): *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt am Main u.a.: 429-446.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A.** (1996): *Making and breaking governments. Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*, New York.
- Lehmbruch, Gerhard** (1996): Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2 (4), 19-41.
- Lehmbruch, Gerhard** (1999): Verhandlungsdemokratie, Entscheidungsblockaden und Arenenverflechtung, in: Andreas *Busch*/Wolfgang *Merkel* (Hrsg.): *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt am Main: 402-424.
- Lehner, Franz/Widmaier, Ulrich** (2002): *Vergleichende Regierungslehre*, 4. überarbeitete Auflage, Opladen.
- Leisner, Walter Georg** (2009): Art. 63, in: Helge Sodan (Hrsg.): *Grundgesetz. Beck'scher Kompakt-Kommentar*, München: 396-398.

- Lewentz, Roger** (2013): Interview in der SWR Landesschau aktuell vom 26.09.2013 <<http://www.ardmediathek.de/swr-fernsehen-rp/swr-landesschau-aktuell-rheinland-pfalz/-wie-ein-lockangebot?documentId=17304928>>.
- Lewin, Leif** (1998): Majoritarian and Consensus Democracy: the Swedish Experience, in: *Scandinavian Political Studies*, 21. Jg., Heft 3, 195-205.
- Lijphart, Arend** (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London.
- Linck, Joachim/Jutzi, Siegfried/Hopfe, Jörg** (1994): *Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Kommentar*, Stuttgart u.a. (zitiert als: Bearbeiter in: Linck/Jutzi/Hopfe).
- Lindner, Josef Franz/Möstl, Markus/Wolff, Heinrich Amadeus** (2009): *Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar*, München (zitiert als: Bearbeiter in: Lindner/Möstl/Wolff).
- Linhart, Eric** (2007): Rationales Wählen als Reaktion auf Koalitionssignale am Beispiel der Bundestagswahl 2005, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 48. Jg., Heft 3, 461-484.
- Litten, Rainer/Wallerath, Maximilian (Hrsg.)** (2007): *Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, Baden-Baden (zitiert als: Bearbeiter in: Litten/Wallerath).
- Löhrmann, Sylvia** (2010): Aussprache zur Regierungserklärung der Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen, in: *Plenarprotokolle des Nordrhein-Westfälischen Landtages*, 15. Wahlperiode, 7. Sitzung, 16. September 2010.
- Löwer, Wolfgang/Tettinger, Peter J. (Hrsg.)** (2002): *Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Stuttgart (zitiert als: Bearbeiter in: Löwer/Tettinger),
- Luebbert, Gregory M.** (1983): Coalition Theory and Government Formation in Multiparty Democracies, in: *Comparative Politics*, 15. Jg., Heft 2, 235-249.
- Luebbert, Gregory M.** (1984): A Theory of Government Formation, in: *Comparative Political Studies*, 17. Jg. (Juli), 229-264.
- Luebbert, Gregory M.** (1986): *Comparative democracy: Policy making and governing coalitions in Europe and Israel*, New York.
- Luhmann, Niklas** (1969): Komplexität und Demokratie, *PVS* 10 (1969), 314-325.
- Lupia, Arthur F./Strøm, Kaare** (1995): Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections, in: *American Political Science Review*, 89. Jg., Heft 3, 648-665.
- Magin, Raphael/Eder, Christina/Vatter, Adrian** (2008): Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vergleich der Institutionen und Anwendungsmuster, in: *Achim Hilde-*

- brandt/Frieder Wolf* (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: 345-362.
- Manow, Philip/Burkhart, Simone** (2008): Die Dauer der Gesetzgebungstätigkeit und die Herrschaft über den parlamentarischen Zeitplan – eine empirische Untersuchung des Legislativprozesses in Deutschland, in: Steffen *Ganghof*/Christoph *Hönnige*/Christian *Stecker* (Hrsg.): Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler, Opladen: 53-67.
- Matthes, Claudia-Yvette** (1999): Polen und Ungarn – Parlamente im Systemwechsel. Zur Bedeutung einer politischen Institution für die Konsolidierung einer neuen Demokratie, Opladen.
- Maunz, Theodor** (1982): Art. 111, in: *ders.* et al. (Hrsg.): Grundgesetz Loseblattkommentar, Stand November 1982.
- Mayer, Horst Otto** (2009): Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung, , 5. Auflage, München.
- Medick, Hans** (2002): Mikrogeschichte, in: Stefan *Jordan* (Hrsg.): Lexikon Geschichtswissenschaft. Hundert Grundbegriffe, Stuttgart: 215-218.
- Medick, Veit** (2008): Ypsilanti probt fürs Comeback, in: Der Spiegel, Online-Ausgabe vom 04.11.2009 <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,659019,00.html>>.
- Medick, Veit/Wittrock, Philipp** (2010): Düsseldorfer Wackel-Modell, in: Der Spiegel, Online-Ausgabe vom 18.Juni 2010 <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,701480,00.html>>.
- Meitmann, Jack** (1992): Konsequente Demokratie. Für die Beseitigung des Zwangs zur Koalitionsbildung, Berlin.
- Menzenbach, Steffi/Lämmerzahl, Torsten** (2007): Staatsverträge zwischen den Bundesländern, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Verfassung und Verwaltung, Nr. 48/07, Berlin.
- Merkel, Angela** (2001): Haben Sie noch alles im Griff Angela Merkel?, in: Die Welt, Online-Ausgabe vom 31.08.2001 <http://www.welt.de/print-welt/article471395/Haben_Sie_noch_alle_im_Griff_Angela_Merkel.html>.
- Merlo, Antonio** (1997): Bargaining over Governments in a Stochastic Environment, in: Journal of Political economy 105, 101-131.
- Meyn, Karl-Ulrich** (2001): Art. 63, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar. Band 2, 4./5. neubearbeitete Auflage, München: 1081-1095.
- Mielke, Siegfried** (1971): Länderparlamentarismus in Deutschland, Bonn.

- Mielke, Gerd** (2003): Politische Planung in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. Ein Werkstattbericht, in: Gerhard *Hirscher*/Karl-Rudolf *Korte* (Hrsg.): Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung, Wiesbaden: 122-137.
- Morrison, Herbert** (1956): Regierung und Parlament in England, München.
- Müller, Wolfgang C.** (1994): Koalitionsabkommen in der österreichischen Politik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/94, 346-353.
- Müller, Wolfgang C.** (2004): Koalitionstheorien, in: Ludger *Helms*/Uwe *Jun* (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt am Main/New York: 267-301.
- Müller, Wolfgang C.** (2005): Die Relevanz von Institutionen für Koalitionstreue: Theoretische Überlegungen und Beobachtungen zur Bundesrepublik Deutschland, in: Steffen *Ganghof*/Philip *Manow* (Hrsg.): Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt am Main/New York: 73-107.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare** (2000): Die Schlüssel zum Zusammensein: Koalitionsabkommen in parlamentarischen Demokratien, in: Jan W. *van Deth*/Thomas *König* (Hrsg.): Europäische Politikwissenschaft: Ein Blick in die Werkstatt, Frankfurt am Main/New York: 136-170.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hrsg.)** (2003): Coalition Governments in Western Europe, New York.
- Münch, Ingo von** (1998): Minister und Abgeordneter in einer Person: die andauernde Verhöhnung der Gewaltenteilung, in: Neue Juristische Wochenschrift, München/Frankfurt am Main, Nr. 1/2.
- Mukherjee, Bumba** (2003): Political Parties and the Size of Government in Multiparty Legislatures. Examining Cross-Country and Panel Data Evidence, in: Comparative Political Studies, 36 Jg., Heft 6, 699-728.
- Murswieck, Axel** (1991): Die Notwendigkeit der Parteien für die funktionelle Integration der Regierungsgeschäfte, in: Hans-Hermann *Hartwich*/Göttrik *Wewer*(Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik III – Systemsteuerung und „Staatskunst“. Theoretische Konzepte und empirische Befunde, Opladen: 119-129.
- Mutius, Albert von/Wuttke, Horst/Hübner, Peter** (1995): Kommentiertes Landesrecht. Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Kiel (zitiert als: Bearbeiter in: Mutius/Wuttke/Hübner 1995).
- Nannestad, Peter** (2003): Das Politische System Dänemarks, in: Wolfgang *Ismayr* (Hrsg.): Die Politischen Systeme Westeuropas, Opladen: 66-106.

- Nannestad, Peter** (2006): Das Politische System Dänemarks, in: Wolfgang *Ismayr* (Hrsg.): Die Politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden.
- Neugebauer, Günter** (2005): Sitzungskonstituierung des Alterspräsidenten, in: Plenarprotokolle des Schleswig-Holsteinischen Landtags, 16. Wahlperiode, 1. Sitzung, 17. März 2005.
- Neumann, Heinzgeorg** (1996): Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Kommentar, Stuttgart u.a.
- Neumann, Heinzgeorg** (2000): Die Niedersächsische Verfassung, Handkommentar, 3. neu bearbeitete Auflage, Stuttgart u.a.
- Niedermayer, Oskar** (2006): War die Agenda 2010 an allem Schuld? Die Oppositionsparteien CDU, CSU und FDP, in: Eckhard *Jesse*/Roland *Sturm* (Hrsg.): Bilanz der Bundestagswahl 2005. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen, Wiesbaden: 119-156.
- Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard** (2002): Die Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus vom 21. Oktober 2001: Regierungswechsel nach vorgezogenen Neuwahlen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2/2002, 244-261.
- Nohlen, Dieter** (2004): Vergleichende Methode, in: ders./Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, München: 1042-1052.
- Obama, Barack** (2013): President Barack Obama's 2013 State of the Union Address – as delivered (Transcript) <<http://www.whitehouse.gov/state-of-the-union-2013>>.
- Oberreuter, Heinrich** (1977): Parlament und Öffentlichkeit. Einige grundsätzliche Überlegungen und das Modell des Bayerischen Landtags, in: *Reinhold Bocklet* (Hrsg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Band 1, München: 154-156.
- Oberreuter, Heinrich** (1980): Parlamentarisches System der Bundesrepublik Deutschland – Stärken und Schwächen, in: APuZ, B 44/1980, 3-8.
- Obinger, Herbert** (2009): Vergleichende Policyanalyse. Eine Einführung in makro-quantitative und makro-qualitative Methoden, in: Klaus *Schubert*/Nils *Bandelow* (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, München: 221-244.
- Oertzen, Peter von** (1976): Aussprache über die Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten, in: Plenarprotokolle des Niedersächsischen Landtages, 8. Wahlperiode, 38. Sitzung, 26. Februar 1976.
- Oldiges, Martin** (2009): Art. 63, in: Michael *Sachs* (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, 5. Auflage, München: 1364-1372.

- Ooyen, Willi van** (2008): Aussprache zur Erklärung des Ministerpräsidenten, in Plenarprotokoll des Hessischen Landtags, 1. Sitzung der 17. Wahlperiode vom 5. April 2008.
- Papke, Gerhard** (2010): Aussprache zur Regierungserklärung der Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen, in: Plenarprotokolle des Nordrhein-Westfälischen Landtages, 15. Wahlperiode, 7. Sitzung, 16. September 2010.
- Pappi, Franz Urban** (2004): Koalitionstheoretische Kriterien zur Beurteilung der Regierungsbildung in den Ländern der Europäischen Union, in: André *Kaiser*/Thomas *Zittel* (Hrsg.): *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung*. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg. Wiesbaden: 155-172.
- Pappi, Franz Urban/Becker, Axel/Herzog, Alexander** (2005): Regierungsbildung in Mehrebenensystemen: Zur Erklärung der Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46. Jg. (2005), Heft 3, 432-458.
- Pappi, Franz Urban/Shikano, Susumu** (2004): Ideologische Signale in den Wahlprogrammen der deutschen Bundestagsparteien 1980 bis 2002, MZES Working Papers Nr. 76, Mannheim.
- Patzelt, Werner J.** (1998): Wider das Gerede vom ‚Fraktionszwang‘! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten, in: *ZParl* 29, 323-347.
- Patzelt, Werner J.** (1999): The Very Federal House: The German Bundesrat, in: Samuel C. *Patterson*/Anthony *Mughan* (Hrsg.): *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus: 59-92.
- Patzelt, Werner J.** (2006): Länderparlamentarismus, in: Herbert *Schneider*/Hans-Georg *Wehling* (Hrsg.): *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder*, Wiesbaden: 108-129.
- Pehle, Heinrich** (2002): Koalitionen in Finnland und Schweden: Fortbestand der Unterschiede trotz Angleichung der Systeme, in: Sabine *Kropp*/Susanne S. *Schüttemeyer*/Roland *Sturm* (Hrsg.): *Koalitionen in West- und Osteuropa*, Opladen: 197-217.
- Pehle, Heinrich** (2005): Wahlen und Verfassungsrecht. Zur Problematik „unechter Vertrauensfragen“ und „vorgezogener“ Bundestagswahlen, in: *Einsichten und Perspektiven*. Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte, Heft 4/2005.
- Peleg, Bezalel** (1981): Coalition Formation in Simple Games with Dominant Players, in: *International Journal of Game Theory*, 10. Jg., 11-33.
- Pergande, Frank/Wyssuwa, Matthias** (2011): Die CDU drängt, die SPD wartet ab , in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Online-Ausgabe vom 06.09.2011 <<http://www.faz.net/>

- aktuell/politik/inland/wahl-in-mecklenburg-vorpommern-2011/nach-der-wahl-in-schwer-in-die-cdu-draengt-die-spd-wartet-ab-11132009.html>.
- Pesonen, Pertti/Thomas, Alastair H.** (1983): Coalition Formation in Scandinavia, in: Bogdanor, Vernon (Hrsg.): Coalition Government in Western Europe, London: 59-96.
- Peters, B. Guy** (1997): The Separation of Powers in Parliamentary Systems, in: Kurt von Mettenheim (Hrsg.): Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts, Baltimore: 67-83.
- Pfennig, Gero/Neumann, Manfred J. (Hrsg.)** (2000): Verfassung von Berlin, Kommentar, Berlin/New York (zitiert als: Bearbeiter in: Pfennig/Neumann).
- Pieroth, Bodo** (2007): Kapitel VI: Die Bundesregierung, in: *ders./Hans D. Jarass* (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, 9. Auflage, München: 732-746.
- Platzeck, Matthias** (2013a): Interview in der Sendung Alpha-Forum des Bayerischen Rundfunks vom 27. Dezember 2013.
- Platzeck, Matthias** (2013b): Matthias Platzeck – Ein Porträt, Dokumentation des Rundfunk Berlin-Brandenburg vom 27. August 2013 <<http://www.ardmediathek.de/rbb-fernsehen/dokumentation-und-reportage/matthias-platzeck-ein-portraet?documentId=16793540>>.
- Plöhn, Jürgen** (1995): Die Landtagswahl in Sachsen-Anhalt vom 26. Juni 1994: Die Mehrheitsbildung bleibt dem Landtag überlassen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/95, 215-231.
- Plöhn, Jürgen** (1997): Der Oppositionsstatus der PDS nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 28. Jg., Heft 4, 558-571.
- Pöls, Werner** (1977): Regierungswechsel in Hannover. Die Ereignisse im Niedersächsischen Landtag vom 14. Januar bis 6. Februar 1976, Hannover.
- Pragal, Peter** (2005): Risiko Minderheitsregierung?, in: Berliner Zeitung vom 28.02.2005.
- Prantl, Heribert** (1998): Wie aus der Magdeburger Not eine Tugend wird, in: Süddeutsche Zeitung vom 14.05.1998.
- Preker, Alexander/Christoph M. Haas** (2012): Flexibilität und Effektivität vor Stabilität. Ein Beitrag zur Diskussion von Minderheitsregierungen auf Bundesebene am Beispiel der politischen Praxis Dänemarks, in: Zeitschrift für Politik, 59. Jg., Heft 4/2012, 453-483.
- Priggen, Reiner** (2010): Aussprache zur Regierungserklärung der Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen, in: Plenarprotokolle des Nordrhein-Westfälischen Landtages, 15. Wahlperiode, 7. Sitzung, 16. September 2010.

- Probst, Lothar** (2010): Wird das deutsche Parteiensystem „europäischer“? Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems im europäischen Vergleich, in: Karl-Rudolf Korte (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2009, Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden: 167-183.
- Rasch, Björn Erik** (1995): Parliamentary Voting Procedures, in: Herbert Döring (Hrsg.): Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Frankfurt am Main: 488-527.
- Rausch, Heinz** (1976): Ein neues „Phönix aus der Asche“? Bemerkungen zur formalisierten Koalitionstheorie, in: Civitas, 14. Jg., 74-98.
- Reich, Andreas** (1994): Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Kommentar, Bad Honnef.
- Reich, Andreas** (2001): Politisches Patt in Tschechien: Ursachen, Konsequenzen, Perspektiven, Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 41, Mannheim.
- Renzsch, Wolfgang** (1985): Alfred Kubel. 30 Jahre Politik für Niedersachsen. Eine politische Biographie, Bonn.
- Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan** (1997): Große Koalition oder Minderheitsregierung: Sachsen-Anhalt als Zukunftsmodell des parlamentarischen Regierungssystems in den neuen Bundesländern?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 28. Jg., Heft 3, 391-407.
- Reutter, Werner** (2004): Landesparlamente im kooperativen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 50-51, 18-24.
- Reutter, Werner** (2005): Vertrauensfrage und Parlamentsauflösung. Anmerkungen zur verfassungspolitischen Debatte und zur Verfassungspraxis in den Ländern, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 4/2005, 655 – 673.
- Riker, William H.** (1962): The Theory of Political Coalitions, New Haven.
- Robertson, John D.** (1983): The Political Economy and the Durability of European Coalition Cabinets. New Variations on a Game-Theoretic Perspective, in: The Journal of Politics, 45 (4), 932-957.
- Robertson, John D.** (1985): Economic Issues and the Probability of Forming Minority Coalition Cabinets, in: Social Science Quarterly, 66. Jg., Heft 3, 687-694.
- Röder, Franz-Josef** (1975): Erklärung des Ministerpräsidenten des Saarlandes, in: Plenarprotokolle des Saarländischen Landtages, 7. Wahlperiode, 1. Sitzung, 14. Juli 1975.
- Röder, Franz-Josef** (1977): Regierungserklärung des Ministerpräsidenten des Saarlandes, in: Plenarprotokolle des Saarländischen Landtages, 7. Wahlperiode, 23. Sitzung, 28. März 1977.

- Römer, Norbert** (2010): Aussprache zur Regierungserklärung der Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen, in: Plenarprotokolle des Nordrhein-Westfälischen Landtages, 15. Wahlperiode, 7. Sitzung, 16. September 2010.
- Röttgen, Norbert** (2011): Pressekonferenz von Norbert Röttgen und Karl-Josef Laumann vom 3. Mai 2011 im Nordrhein-Westfälischen Landtag, Düsseldorf.
- Rothmund, Helmut** (1986): Die Opposition im Bayerischen Landtag, in: *Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.): Auftrag, Bewährung, Ausblick. 1946-1986. 40 Jahre Bayerische Verfassung*, München: 44-49.
- Rousseau, Jean-Jacques** (1948): Der Gesellschaftsvertrag (Le contrat social), i.O. 1762, München.
- RP-Online** (2008): Petra Roth Ministerpräsidentin in Hessen, Online-Ausgabe vom 16. Februar 2008 <www.rp-online.de/politik/deutschland/Petra-Roth-Ministerpraesidentin-in-Hessen_aid_533633.html>.
- Ruin, O.** (1996): Sweden: From Stability to Instability?, in: Jean *Blondel*/Maurizio *Cotta* (Hrsg.): Party and government. An inquiry into the relationship between Governments and supporting parties in liberal democracies, Basingstoke: 61-77.
- Russell, Peter H.** (2008): Two Cheers for Minority Government. The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy, Toronto.
- Saalfeld, Thomas** (2005): Determinanten der Fraktionsdisziplin: Deutschland im internationalen Vergleich, in: Steffen *Ganghoff*/Philip *Manow* (Hrsg.): Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt am Main/New York: 35-71.
- Saalfeld, Thomas** (2007): Koalitionsstabilität in 15 europäischen Demokratien von 1945 bis 1999: Transaktionskosten und Koalitionsmanagement, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 38. Jg., Heft 1, 2007, 180-206.
- Saalfeld, Thomas** (2010): Die Stabilität von Koalitionsregierungen im europäischen Vergleich. Empirische Befunde und institutionelle Erklärungsansätze, in: Klemens H. *Schrenk*/Markus *Soldner* (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden, 499-523.
- Saarbrücker Zeitung** (1975a): Ausweg aus dem Patt gesucht – CDU für Koalition mit nur einem Partner. SPD und F.D.P. streben Allparteienregierung an, Ausgabe vom 06.05.1975.
- Saarbrücker Zeitung** (1975b): Regierung Röder denkt nicht an Rücktritt. Rechtspflegeministerium legt Gutachten vor, Ausgabe vom 04.06.1975.

- Saarbrücker Zeitung** (1976): F.D.P.-Chef Klumpp deckt seine Karten nicht auf, Ausgabe vom 06.09.1976.
- Sager, Krista** (1993): Besprechung zur Regierungserklärung, in: Plenarprotokolle der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 15. Wahlperiode, 5. Sitzung, 15. Dezember 1993.
- Saretzki, Thomas/Tils, Ralf** (2006): Die schleswig-holsteinische Landtagswahl vom 20. Februar 2005: Geheime Stimmverweigerung für Ministerpräsidentin Heide Simonis erzwingt Große Koalition, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1/2006, 145-163.
- Sartori, Giovanni** (1992): Demokratietheorie, Darmstadt.
- Schacht, Konrad** (2008): Alte Regierungskunst im politischen Umbruch. Die Ära Börner, in: Wolfgang *Schroeder* (Hrsg.): Parteien und Parteiensystem in Hessen. Vom Vier- zum Fünfparteiensystem? Wiesbaden: 313-331.
- Scharpf, Fritz W.** (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Schenke, Wolf-Rüdiger** (1987): Die Auflösung des Landtags durch eine geschäftsführende Landesregierung nach schleswig-holsteinischem Verfassungsrecht, in : NJW, 3235-3239.
- Scherer, Werner** (1975): Aussprache über die Erklärung des Ministerpräsidenten des Saarlandes, in: Plenarprotokolle des Saarländischen Landtages, 7. Wahlperiode, 3. Sitzung, 18. Juli 1975.
- Schieren, Stefan** (1999): Die Landtagswahl in Sachsen-Anhalt vom 26. April 1998. „Magdeburger Modell“ mit einigen Mängeln, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30 (1999) 1, 56 - 78.
- Schlieben, Michael** (2012): Krafts Experiment ist geglückt, in: Die ZEIT, Online-Ausgabe vom 15.03.2012 <<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-03/minderheitsregierung>>.
- Schmidt, Manfred G.** (1991): Machtwechsel in der Bundesrepublik (1949-1990). Ein Kommentar aus der Perspektive der vergleichenden Politikforschung, in: Bernhard *Blanke*/Hellmut *Wollmann* (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Opladen: 179-203.
- Schmidt, Manfred G.** (1992): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Schmidt, Manfred G.** (2004): Wörterbuch zur Politik, 2. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart.

- Schmidt-Jortzig, Edzard** (2001): Regierungskontrolle durch die Parlamentsmehrheit, in: Jörn Ipsen/Edzard Schmidt-Jortzig: Rechts – Staat – Gemeinwohl. Festschrift für Dietrich Rauschning, Köln u.a.: 143-156.
- Schmitt-Beck, Rüdiger/Faas, Thorsten** (2009a): Die hessische Landtagswahl vom 18. Januar 2009: der „ewige Koch“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/2009, 358-370.
- Schmitt-Beck, Rüdiger/Faas, Thorsten** (2009b): Die hessische Landtagswahl vom 27. Januar 2008: Wiederkehr der „hessischen Verhältnisse“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1/2009, 16-34.
- Schnabel, Rudolf K.** (1972): Zur Einleitung, in: *ders.* (Hrsg.): Die Opposition in der modernen Demokratie. Gedanken über Aufgaben und Verantwortung oppositioneller Kräfte, Stuttgart: 7-17.
- Schnapp, Kai-Uwe** (2004): Parlament und Ministerialbürokratie – David und Goliath oder nur ungleiche Brüder im Prozess der Gesetzesentwicklung?, in: Eberhard Holtmann/Werner J. Patzelt (Hrsg.): Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie, Wiesbaden: 289-311.
- Schneider, Hans-Peter** (1974): Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Frankfurt am Main.
- Schneider, Hans-Peter** (1989): Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition, in: *ders./Wolfgang Zeh* (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin/New York: 1055-1085.
- Schneider, Jens** (2013): Schäfer-Gümbel erwägt Minderheitsregierung, in: Süddeutsche Zeitung, Online-Ausgabe vom 17.11.2013 <<http://www.sueddeutsche.de/politik/koalitionsverhandlungen-in-hessen-schaefer-guembel-erwaegt-minderheitsregierung-1.1820951>>.
- Schniewind, Aline** (2008): Regierungen, in: Markus Freitag/Adrian Vatter (Hrsg.): Die Demokratie der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich, Opladen/Farmington Hills: 111-160.
- Scholz, Rupert/Schneider, Hans-Peter** (1994): Wieviel zählt eine Stimme in Sachsen-Anhalt?, in: Focus vom 11.07.1994.
- Schomaker, Gilbert** (2011): Wowereit und Henkel verhandeln auf Augenhöhe, in: Berliner Morgenpost, Online-Ausgabe vom 15.11.2011 <<http://www.morgenpost.de/berlin/artikel1827763/Wowereit-und-Henkel-verhandeln-auf-Augenhoehe.html>>.

- Schreiner, Hermann J.** (2005): Die Berliner Stunde – Funktionsweise und Erfahrungen: Zur Redeordnung des Deutschen Bundestages, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36, 6. Jg., 573-588.
- Schroeder, Wolfgang/Albert, Florian/Neumann, Arijana** (2008): Die hessische Landtagswahl 2008, in: Wolfgang *Schroeder* (Hrsg.): *Parteien und Parteiensystem in Hessen. Vom Vier- zum Fünfparteiensystem?* Wiesbaden: 27-55.
- Schuldei, Marcus** (1997): *Die Pairing-Vereinbarung*, Berlin.
- Schüttemeyer, Suzanne S.** (2010): Politische Führung im Parlament, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2-3/2010, 15-21.
- Schüttemeyer, Suzanne S.** (2011): Die Logik der parlamentarischen Demokratie, in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.): *Parlamentarische Demokratie*, Heft 295.
- Schuett-Wetschky, Eberhard** (1987): Verhältniswahl und Minderheitsregierungen. Unter besonderer Berücksichtigung Großbritanniens, Dänemarks und der Bundesrepublik Deutschland, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 18. Jg., 94-109.
- Schuett-Wetschky, Eberhard** (2004): Gouvernementale Parlamentskontrolle? Politische Führung, Regierungsmehrheiten und das Verhältnis von Parlament und Regierung, in: Eberhard *Holtmann*/Werner J. *Patzelt* (Hrsg.): *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie*, Wiesbaden: 17-42.
- Schuett-Wetschky, Eberhard** (2005): Regierung, Parlament oder Parteien: Wer entscheidet, wer beschließt?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/2005, 489-507.
- Schwarzmeier, Manfred** (2001): *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag*, Wiesbaden.
- Schwarzmeier, Manfred** (2004): Gouvernementale Kontrolle und parlamentarische Mitsteuerung. Wirkmechanismen informalen Einflusses zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit, in: Eberhard *Holtmann*/Werner J. *Patzelt* (Hrsg.): *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie*, Wiesbaden: 55-83.
- Sebaldt, Martin** (1992): *Die Thematisierungsfunktion der Opposition. Die parlamentarische Minderheit des Deutschen Bundestages als innovative Kraft im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main.
- Semakt, Ute** (1997): Höppners Stütze entlarven, in: *Welt-Online* vom 02.05.1997 <http://www.welt.de/print-welt/article636811/Hoepplers_Stuetze_entlarven.html>.

- Sitte, Petra** (1994): Aussprache zur Regierungserklärung des Ministerpräsidenten in: Plenarprotokoll des Landtags von Sachsen-Anhalt, 2. Wahlperiode, 3. Sitzung, 8. September 1994.
- Sitte, Petra** (1998): Aussprache zur Regierungserklärung des Ministerpräsidenten in: Plenarprotokoll des Landtags von Sachsen-Anhalt, 3. Wahlperiode, 3. Sitzung, 18. Juni 1998.
- Smith, Gordon** (1989): A System Perspective on Party System Change, in: *Journal of Theoretical politics* 1 (3), 349-363.
- Smith, Gordon** (1996): Das deutsche Parteiensystem am Wendepunkt?, in: Heinrich *Oberreuter*, (Hrsg.), *Parteiensystem am Wendepunkt? Wahlen in der Fernsehdemokratie*, München und Landsberg: 221-228.
- Sondermann, Joachim** (2005): Wie Rüttgers trotz CDU-Siegs verlieren könnte, in: *Der Spiegel*, Online-Ausgabe vom 18.05.2005 <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,356417,00.html>>.
- Sobotta, Gregor** (1991): Die Geschäftsführende Regierung im parlamentarischen System der Bundesländer, Bonn.
- Spier, Tim** (2010): Das Ende der Lagerpolarisierung? Lagerübergreifende Koalitionen in den deutschen Bundesländern 1949-2009, in: Karl-Rudolf *Korte* (Hrsg.): *Die Bundestagswahl 2009, Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*, Wiesbaden: 298-319.
- Spoos, Eckart** (1984): Täter unbekannt. Wie Ernst Albrecht Ministerpräsident wurde, in: Wolfgang *Bittner*/Hasso *Düvel*/Werner *Holtfort*/Eckart *Spoos* (Hrsg.): *Sturmfest und erdverwachsen. Schwarze Geschichten über Ernst Albrecht und die CDU*, Göttingen: 45-50.
- Spoorendonk, Anke** (2005): Begründung zur Änderung der Geschäftsordnung, in: Plenarprotokolle des Schleswig-Holsteinischen Landtags, 16. Wahlperiode, 1. Sitzung, 17. März 2005.
- Spoorendonk, Anke** (2010): Mit einer Minderheitsregierung kann man als Opposition auch was bewegen, Niederschrift eines Gesprächs vom 14.07.2010 mit Jasper Barenberg im Deutschlandfunk <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/1224694>.
- Starck, Christian** (2001): Stabile Minderheitsregierung als heimliche Mehrheitsregierung. Zum „Magdeburger Modell“, in: Jörn *Ipsen*/Edzard *Schmidt-Jortzig* (Hrsg.): *Recht – Staat – Gemeinwohl*, Köln u.a.: 157-172.

- Steffani, Winfried** (1983): Die Republik der Landesfürsten, in: Gerhard A. *Ritter* (Hrsg.): Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart, Düsseldorf: 181-213.
- Steffani, Winfried (Hrsg.)** (1991): Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen.
- Steffani, Winfried** (1998): Wer trägt die Verantwortung? Wider die wissenschaftliche und politische Verharmlosung des „Magdeburger Modells“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1/98, 189-190.
- Steffen, Christian** (2006): Die Parteiensysteme Dänemarks, Norwegens und Schwedens, in: Oskar *Niedermayer*/Richard *Stöss*/Melanie *Haas* (Hrsg.): Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden: 67-108.
- Strohmeier, Gerd** (2009): Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs, in: Zeitschrift für Politik, Heft 3, 260-283.
- Strohschneider, Tom** (2010): Von NRW nach NRW, in: Der Freitag vom 9. Mai 2010 <<http://www.freitag.de/autoren/tom-strohschneider/von-nrw-nach-nrw>>.
- Strøm, Kaare** (1984): Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions, in: Comparative Political Studies, 17. Jg. (July), 199-227.
- Strøm, Kaare** (1986): Deffered Gratification and Minority Governments in Scandinavia, Legislative Studies Quarterly, 11. Jg., Heft 4, 583-605.
- Strøm, Kaare** (1990): Minority Government and Majority Rule, Cambridge.
- Strøm, Kaare** (1995): Parliamentary Government and Legislative Organisation, in: Herbert *Döring* (Hrsg.): Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Frankfurt am Main: 51-82.
- Strøm, Kaare/Budge, Ian/Laver, Michael J.** (1994): Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies, in: American Journal of Political Science, 38. Jg., Heft 2, 303-335.
- Strøm, Kaare/Swindle, Stephen M.** (2002): Strategic Parliamentary Dissolution, in: American Political Science Review 96, 575-591.
- Stüwe, Klaus** (2008): Der Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 16/2008, 24-31.

- Sturm, Daniel Friedrich** (2008): Ernst Albrecht als Vorbild für Andrea Ypsilanti?, in: Die Welt, Online-Ausgabe vom 03.03.2008 <<http://www.welt.de/politik/article1752489/Ernst-Albrecht-als-Vorbild-fuer-Andrea-Ypsilanti.html>>.
- Taylor, Michael/Herman, V.M.** (1971): Party Systems and Government Stability, in: American Political Science Review, 65. Jg., Heft 1, 28-37.
- Taylor, Michael/Laver, Michael** (1973): Government coalitions in Western Europe, in: European Journal of Political Research 1, 205-248.
- Tettinger, Peter J.** (2002) in: *ders./Wolfgang Löwer*: Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart u.a.
- Thomas, Sven** (2003a): Regierungspraxis von Minderheitsregierungen. Das Beispiel des „Magdeburger Modells“, Wiesbaden.
- Thomas, Sven** (2003b): Zur Handlungsfähigkeit von Minderheitsregierungen am Beispiel des „Magdeburger Modells“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4/2003, 792-806.
- Thomas, Sven** (2005): Die informelle Koalition. Richard von Weizsäcker und die Berliner CDU-Regierung (1981-1983), Wiesbaden.
- Thomas, Sven** (2007): Der *Weizsäcker*-Senat: „Minderheitsregierung“ und „informelle Koalition“ in Berlin 1981 bis 1983, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1/2007, 101-117.
- Tokatli, Mahir** (2010): Minderheitsregierungen in Deutschland. Zukunftsmodell oder nur eine Alternative ohne Realisierungsperspektive, Bachelorarbeit, Hamburg.
- Tolerierungsvereinbarung** (1984): Vereinbarung zwischen SPD und Grünen für die 11. Legislaturperiode, Wiesbaden.
- Tolerierungsvereinbarung** (2005): Tolerierungsvereinbarung über die Grundlagen einer Minderheitsregierung in Schleswig-Holstein zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und SSW vom 16. März 2005, Kiel.
- Totz, Claus Dieter** (1985): Die Haushaltsführung der Minderheitsregierung in Hessen, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 17, 706-713.
- Trefs, Matthias** (2008): Die Wahlsysteme der Länder, in: Achim *Hildebrandt*/Frieder *Wolf* (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: 331-344.
- Tschiche, Hans-Jochen** (1994): Aussprache zur Regierungserklärung des Ministerpräsidenten in: Plenarprotokoll des Landtags von Sachsen-Anhalt, 2. Wahlperiode, 3. Sitzung, 8. September 1994.

- Tsebelis, George** (1997): *Decision rules in the European Union. A rational choice perspective*, Zürich.
- Uhle, Arnd** (2008): Art. 63, in: Bruno *Schmidt-Bleibtreu et al.*: *GG. Kommentar zum Grundgesetz*, 11. Auflage, Köln/München: 1365-1377.
- Veen, Hans Joachim** (1996): *Stabilisierung auf dünnem Eis. Entwicklungstendenzen des Parteiensystems nach der zweiten gesamtdeutschen Wahl*, in: Heinrich *Oberreuter*, (Hrsg.), *Parteiensystem am Wendepunkt? Wahlen in der Fernsehdemokratie*, München und Landsberg: 182-203.
- Vereinbarung** (1984): *Vereinbarung zwischen SPD und Grünen für die 11. Legislaturperiode*, Wiesbaden.
- Vereinbarung** (1994): *Vereinbarung über die Bildung einer Koalitionsregierung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/ Die Grünen in Sachsen-Anhalt für die 2. Legislaturperiode des Landtags von Sachsen-Anhalt*, Magdeburg.
- Vetter, Horst** (1982): *Minderheitsregierung – eine faire Chance*, in: *Das Berliner Parlament*, 4. Auflage.
- Vogel, Hans-Jochen** (1982): *Einschnitt in der Berliner Nachkriegsgeschichte*, in: Hans Nauer: *Das Berliner Parlament*, 4. Auflage.
- Vonderbeck, Hans-Josef** (1981): *Regelung der Debattendauer im deutschen Bundestag – 1. bis 8. Wahlperiode*, in: *ders.*: *Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse*, Berlin: 47-60.
- Voscherau, Henning** (1993): *Regierungserklärung*, in: *Plenarprotokolle der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 15. Wahlperiode, 5. Sitzung, 15. Dezember 1993.
- Wagner, Christean** (2008): *Aussprache zur Erklärung des Ministerpräsidenten*, in *Plenarprotokoll des Hessischen Landtags*, 1. Sitzung der 17. Wahlperiode vom 5. April 2008.
- Wagschal, Uwe** (2001): *Der Parteienstaat der Bundesrepublik Deutschland. Parteipolitische Zusammensetzung seiner Schlüsselinstitutionen*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 32/4, 861-886.
- Wagschal, Uwe/Grasl, Maximilian** (2004): *Die modifizierte Senatslösung. Ein Vorschlag zur Verringerung von Reformblockaden im deutschen Föderalismus*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4/2004, 732-752.
- Wahlarchiv** (2013): *Wahlarchiv von Tagesschau.de (Online-Datenbank)*, abrufbar unter <http://wahl.tagesschau.de>.
- Walter, Franz** (2009): *Baustelle Deutschland. Politik ohne Lagerbildung*, Bonn.

- Walter, Franz** (2010): Zum Selbstverständnis des Göttinger Instituts für Demokratieforschung, Göttingen <<http://www.demokratie-goettingen.de/institut/selbstverstaendnis>>.
- Warwick, Paul** (1992): Economic Trends and Government Survival in West European Parliamentary Democracies, in: *American Political Science Review*, 86. Jg., Heft 4, 875-887.
- Warwick, Paul** (1999): Getting the Assumptions Right: A Reply to Laver and Shepsle, in: *British Journal of Political Science*, 29 Jg., Heft 2, 402-412.
- Warwick, Paul** (2000): Policy Horizons in West European Parliamentary Systems, in: *European Journal of Political Research*, 38. Jg., 37-61.
- Warwick, Paul/Easton, Stephen T.** (1992): The Cabinet Stability Controversy: New Perspectives on a Classic Problem, in: *American Journal of Political Science*, 36. Jg., Heft 1, 122-146.
- Weber, Jürgen** (1974): Opposition als Institution und Funktion, *NPL*, 19, Heft 1, 1-29.
- Wegner, Markus** (1993): Besprechung zur Regierungserklärung, in: *Plenarprotokolle der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 15. Wahlperiode, 5. Sitzung, 15. Dezember 1993.
- Weichold, Jochen** (2000): Ministeramt und Parlamentsmandat. Ein Beitrag zu einer demokratietheoretischen und verfassungsrechtlichen Debatte, in: *Utopie kreativ*, Heft 112, 156-164.
- Weizsäcker, Richard von** (1981): Erklärung des Regierenden Bürgermeisters, in: *Plenarprotokolle des Abgeordnetenhauses von Berlin*, 9. Wahlperiode, 1. Sitzung, 11. Juni 1981.
- Weizsäcker, Richard von** (1996): Im Gespräch mit Ingo Hermann in der Reihe „Zeugen des Jahrhunderts“, ausgestrahlt am 8. Mai 1996 im Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF), abrufbar über: <<https://www.youtube.com/watch?v=4axlD86HbGs>>.
- Weizsäcker, Richard von** (1997): *Vier Zeiten. Erinnerungen*, Berlin.
- Weizsäcker, Richard von** (2003): Interview mit Sven Thomas, in: *Sven Thomas: Die informelle Koalition. Richard von Weizsäcker und die Berliner CDU-Regierung (1981-1983)*, Wiesbaden.
- Welan, Manfred** (2003): *Einstweilige Bundesregierung und Minderheitsregierung*, in: *WPR-Diskussionspapier Nr. 98-R-03*, Wien.
- Wendt, Rudolf/Rixecker, Roland** (2009): *Verfassung des Saarlandes. Kommentar*, Saarbrücken (zitiert als: Bearbeiter in: *Wendt/Rixecker 2009*).
- Westdeutscher Rundfunk** (2010): *Merkmale einer Minderheitsregierung: Ein zerbrechliches Gebilde*, Online-Ausgabe der Nachrichten vom 16.06.2010.

- Wettig, Klaus** (1975): Die niedersächsische Landtagswahl vom 9. Juni 1974. Entscheidung der mittelständischen „Partei der Nichtwähler“ zugunsten der CDU?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 6. Jg., Heft 4, 404-419.
- Widmaier, Ulrich/Gawrich, Andrea/Becker, Ute** (1999): Regierungssysteme Zentral- und Osteuropas. Ein einführendes Lehrbuch, Opladen.
- Wissler, Janine** (2013): „Bouffier abwählen“. Interview im Hessischen Rundfunk, HR1 vom 18.11.2013 <<http://www.hr-online.de/website/suche/home/mediaplayer.jsp?mkey=50123947&type=a&xtmc=wissler&xtr=4>>.
- Wittman, Donald** (1989): Why Democracies Produce Efficient Results, in: Journal of Political Economy, Vol. 97, Nr. 6, 1395-1424.
- Wittrock, Philipp** (2006): Eklat zur Parlaments-Premiere der NPD, in: Der Spiegel, Online-Ausgabe vom 16.10.2006 <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,442894,00.html>>.
- Wolf, Frieder** (2006): Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich. Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Variation?, Münster.
- Ypsilanti, Andrea** (2008): Aussprache zur Erklärung des Ministerpräsidenten, in: Plenarprotokoll des Hessischen Landtags, 1. Sitzung der 17. Wahlperiode vom 5. April 2008.
- Zeh, Wolfgang** (2005): Über Sinn und Zweck des Parlaments heute. Ein Essay zum Auftakt, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/2005, 473-488.
- Ziemer, Klaus** (1997): Das Parteiensystem Polens, in: Dieter *Segert*/Richard *Stöss*/Oskar *Niedermayer* (Hrsg.): Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas, Opladen: 39-89.
- Zohlhöfer, Reimut** (2009): Große Koalition: Durchregiert oder im institutionellen Dickicht verheddert?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 38/2009, 9-14.