

Wie Koalitionsdisziplin den parlamentarischen Mehrheitswillen blockieren kann

Christian Stecker

Zusammenfassung

Auch wenn sie das Wort „Mehrheit“ im Namen führen, können Mehrheitskoalitionen den Willen einer Parlamentsmehrheit blockieren und Minderheiten begünstigen. Dies liegt daran, dass Koalitionsfraktionen immer große Kompromisspakete schnüren, darüber einheitlich abstimmen und die Opposition weitgehend ausschließen. Dabei kann in einzelnen Themen politisch Gleichheit verletzt werden. Wechselnde Mehrheiten könnten dieses Problem lindern, würden aber wiederum andere Probleme aufwerfen.

Minderheitenherrschaft in Mehrheitskoalitionen?¹

Wenn eine Partei bei den Parlamentswahlen eine absolute Mehrheit der Sitze erringt, kann sie anschließend für die Dauer der Wahlperiode „durchregieren“. Dieses Szenario ist allerdings nur in Mehrheitswahlsystemen, wie etwa in Großbritannien, realistisch. Hierzulande verhindert das Verhältniswahlssystem meist eine absolute Mehrheit für eine Partei. Nach Wahlen müssen sich daher in Deutschland üblicherweise mehrere Parteien zu einer Koalition zusammenschließen. Auf den ersten Blick scheinen diese Mehrheitskoalitionen ein demokratisches Kernversprechen einzulösen, denn schließlich sollte in einer Demokratie die *Mehrheit* die Richtung der Politik bestimmen. Tatsächlich genießen Regierungskoalitionen in der Bundesrepublik das Vertrauen einer Parlamentsmehrheit. Bei der aktuellen Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD im Bund zeigt sich dies z. B. daran, dass die Kanzlerin mit der absoluten Mehr-



PD Dr. Christian Stecker

Research Fellow und Projektdirektor, Universität Mannheim,
Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung

heit der Abgeordneten vom Bundestag gewählt wurde und dass im Alltag die Gesetzentwürfe der Regierung von „ihrer“ Parlamentsmehrheit unterstützt werden.

Schaut man genauer hin, stellen sich die Dinge allerdings etwas komplizierter dar. Bei einer Abstimmung können nämlich prinzipiell auch andere Mehrheiten als die Koalitionsmehrheit gebildet werden. Diese anderen Mehrheiten können sogar wünschenswerter sein, da sie stärker auf gemeinsamen Überzeugungen der Parteien basieren als die oftmals auf komplizierten Kompromissen beruhenden Koalitionsmehrheiten. Der neuseeländische Politikwissenschaftler Jack Nagel (2011, S. 9) hat sogar argumentiert, dass Mehrheitskoalitionen häufig nur eine Fassade für themenspezifische Minderheitenherrschaft darstellen und damit das demokratische Mehrheitsprinzip verletzen.

Diese kontroverse Behauptung sollten wir am besten an einigen Beispielen nachvollziehen: Dazu versetzen wir uns in die Zeit der schwarz-gelben Koalition auf Bundesebene, die zwischen 2009 und 2013 amtierte. Das Beispiel ist in Tabelle 1 zusammengefasst. Die Tabelle zeigt zunächst die Sitzanteile aller damals im Bundestag vertretenen Fraktionen. Grau schattiert sind die Regierungsfaktionen CDU/CSU und FDP, die zusammen 53,4 Prozent der Sitze im Bundestag (also eine absolute Mehrheit) besaßen. Die Linke, Grüne und Sozialdemokraten nahmen auf den Bänken der Opposition Platz. Unterhalb der Sitzanteile präsentiert die Tabelle die Positionen der Fraktionen zu vier politischen Streitfragen: die steuerliche Gleichstellung von gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften, die Lockerung des Optionszwangs bei der doppelten Staatsbürgerschaft², die Absenkung der Mehrwertsteuer für Hotelübernachtungen und das Betreuungsgeld für Eltern, die auf einen staatlichen Krippenplatz verzichten.

Nach oben bzw. unten deutende Zeigefinger fassen die Positionen der Parteien zu diesen Sachthemen vereinfacht zusammen. Diese Positionen können anhand der Lektüre von Wahlprogrammen und der Medienberichterstattung recht gut bestimmt werden. Dargestellt sind wohlgemerkt die „echten“ Präferenzen³ – dies bezeichnet die Meinungen der Parteien *bevor* sie darüber nachdenken, welche Kompromisspositionen innerhalb einer Koalition eingenommen werden müssen. Zweifellos gab es innerhalb der Parteien jeweils auch abweichende Meinungen zu den einzelnen Themen. Abgeordnete mit abweichenden Positionen ordnen sich im Rahmen der Fraktionsgeschlossenheit aber meist freiwillig der Mehrheit ihrer Kolleginnen und Kollegen unter, damit die Fraktion immer als durchsetzungsstarkes Team auftreten kann.

Table 1: Themenspezifische Minderheitenherrschaft während der CDU/CSU/FDP-Koalition (2009-2013, Kabinett Merkel II)

	LIN	GRÜ	SPD	FDP	CDU	CSU	Mehrheit für Politik	Ergebnis
<i>Sitzanteil im Bundestag (%)</i>	12,2	10,9	23,5	15,0	31,2	7,2		
Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare (Ehegattensplitting)	☑	☑	☑	☑	☐	☐	☑ 61,6%	☐*
Erleichterungen bei der doppelten Staatsbürgerschaft	☑	☑	☑	☑	☐	☐	☑ 61,6%	☐
Steuernachlass für Hotelübernachtungen	☐	☐	☐	☑	☑	☑	☑ 22,2%	☑
Betreuungsgeld für häusliche Kindererziehung	☐	☐	☐	☐	☐	☑	☑ 7,2%	☑

Anmerkung: * Die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare im Steuerrecht wurde durch die schwarz-gelbe Koalition umgesetzt, aber erst nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

In der Spalte „Mehrheit für Politik“ ist der Sitzanteil der Fraktionen aufsummiert, die die jeweilige Maßnahme unterstützten. Dabei zeigen sich für die einzelnen Streitfragen recht klare Ergebnisse: Die gesellschaftspolitisch eher links positionierten Parteien (Linke, Grüne, SPD, FDP) favorisierten die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare und die Erleichterung der doppelten Staatsbürgerschaft, während dies CDU und CSU ablehnten. Für beide Politikveränderungen existierte also eine deutliche Mehrheit von 61,6 Prozent im Bundestag. Den Steuernachlass für Hotelübernachtungen befürworteten dagegen ausschließlich FDP und CSU, die gemeinsam nur 22,2% der Mandate stellten. Im Umkehrschluss lehnte also eine satte Dreiviertelmehrheit (77,8%) diese Maßnahme ab. Noch geringeren Zuspruch genoss das Betreuungsgeld. Dies war ein alleiniges Projekt der CSU, das insbesondere bei den gesellschaftspolitisch links positionierten Fraktionen (also auch der FDP) auf harsche Kritik stieß.

Diese Präferenz- und Stimmenverteilung im Bundestag scheint den möglichen Politikergebnissen also eine recht klare Richtung zu weisen: gleichgeschlechtliche Paare werden steuerlich gleichgestellt und der Optionszwang bei der doppelten Staatsbürgerschaft wird abgeschafft. Den Minderheitenwünschen zum Steuernachlass für Hotels und zum Betreuungsgeld bleibt dagegen der Weg ins Bundesgesetzblatt versperrt. Die Spalte „Ergebnis“ zeigt jedoch, dass die tatsächlichen Politikergebnisse diese themenspezifischen Mehrheitsverhältnisse auf den Kopf stellten. Der Steuernachlass und das Betreuungsgeld wurden umgesetzt, Gleichstellung und doppelte Staatsbürgerschaft (zunächst) nicht.

Dass die Mehrheiten auf den Kopf gestellt wurden, lässt sich auf eine gemeinsame Ursache zurückführen: Koalitionsdisziplin. Das Regieren in Koalitionen auf Bundes- und Landesebene unterliegt seit Jahrzehnten restriktiven Regeln. Lange waren diese Regeln nur informell vereinbart, aber nicht weniger handlungsleitend. Seit 1998, als rot-grün im Bund erstmals umfangreich die „Kooperation der Parteien“ regulierte, finden sie sich praktisch in jedem Koalitionsvertrag. Beispielhaft sei aus dem schwarz-

gelben Koalitionsvertrag von 2009 zitiert: „Im Bundestag und in allen von ihm beschickten Gremien stimmen die Koalitionsfraktionen einheitlich ab. Wechselnde Mehrheiten sind ausgeschlossen. [...] Im Kabinett wird in Fragen, die für einen Koalitionspartner von grundsätzlicher Bedeutung sind, keine Seite überstimmt.“ (Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP 2009, S. 131). Koalitionen unterwerfen sich also einem umfassenden Zwang zum einigen Handeln.

Dies hat den Nebeneffekt, dass de facto jeder Koalitionspartner ein informelles Vetorecht besitzt. Es reicht ein „Nein“ eines Koalitionspartners, um einen anderen Koalitionspartner auszubremsen, der einen Politikwechsel möchte. Dabei ist es ganz unerheblich, wie viele Abgeordnete der veränderungsunwillige Partner in die gemeinsame Koalition eingebracht hat. Es ist sogar unerheblich, ob alle übrigen Fraktionen im Parlament diesen Politikwechsel wünschen. Da eben nur die eine Regierungsmehrheit, aber keine „wechselnden“ Mehrheiten mit der Opposition erlaubt sind, darf das Veto eines Koalitionspartners nicht überstimmt werden. In der Tabelle ist der Raum für Kompromisse also auf den grau schattierten Bereich beschränkt, die Positionen der Oppositionsfraktionen und ihr Stimmenpotential sind praktisch irrelevant.

Dieses Koalitionskorsett kann also dazu führen, dass ein Politikwechsel verhindert wird, der eigentlich von einer Mehrheit im Parlament unterstützt wird. Dieses „themenspezifische Minderheitenveto“ zeigt sich deutlich, wenn wir uns den Entscheidungsprozess zur Gleichstellung eingetragener Lebenspartnerschaften noch einmal etwas genauer ansehen: Das Thema drängte vor allem auf die Tagesordnung nachdem sich 13 Unionsabgeordnete im Sommer 2012 für die steuerliche Gleichstellung homosexueller Lebenspartnerschaften (beim Ehegattensplitting) aussprachen. Die FDP unterstützte dieses Anliegen seit Langem. Auch vom Bundesverfassungsgericht waren klare Signale zu vernehmen, dass es die steuerliche Ungleichbehandlung von hetero- und homosexuellen Paaren für verfassungswidrig erklären könnte. Insbesondere auf Betreiben der CSU wollte die Mehrheit der Union die Ausdehnung des Ehegattensplittings auf homosexuelle Lebenspartnerschaften verhindern. Vor einem Spruch des Verfassungsgerichts sollte auf keinen Fall ein freiwilliger Schwenk vollzogen und eine weitere konservative Kernposition aufgegeben werden. Die Mehrheit der Union entsprach im Gesamtgefüge des Parlaments aber nur einer Minderheit von weniger als 40% der Abgeordneten. Weil die FDP an die Koalitionsdisziplin gebunden war, konnte sie dieses Minderheitenveto aber nicht übergehen und gemeinsam mit den übrigen Parteien im Bundestag abstimmen. Der von allen anderen Fraktionen außer der Union gewünschte und somit mehrheitspräferierte Politikwechsel blieb also durch das koalitionsinterne Veto der Union blockiert.

Das Koalitionskorsett kann aber auch dazu führen, dass Gesetze verabschiedet werden, die eigentlich von einer Mehrheit abgelehnt werden. Erst diese „themenspezifische Minderheitenherrschaft“ ermöglichte das Betreuungsgeld. Ein Betreuungsgeld für Eltern, die ihre Kinder in den ersten drei Lebensjahren zu Hause aufziehen, entwickelte sich für die CSU schnell zum christlich-konservativen Symbolthema. Während der Koalitionsverhandlungen 2009 traf das Vorhaben auf großen Widerstand der FDP, teils aber auch der Schwesterpartei CDU. Letztlich wurde seine Einführung für

2013 jedoch im Koalitionsvertrag festgeschrieben. Anders als die Nichteinigung im Fall der Gleichstellung, lässt sich die Einigung hier nicht so genau rekonstruieren, da die Koalitionsverhandlungen hinter geschlossenen Türen stattfinden. In diesen Verhandlungen bemühen sich die Partner häufig Kompromisse in bestimmten Streitfragen zu finden – sie treffen sich dann oft in der sprichwörtlichen Mitte. Manchmal billigen sich die Koalitionspartner aber auch gegenseitig zu, dass jeder ein paar eigene Herzensanliegen unverändert in den Koalitionsvertrag hineinschreiben darf, die dann jeweils vom Koalitionspartner unterstützt werden. Über dieses Tauschen von Herzensangelegenheiten gelangte das Betreuungsgeld in das Papier. Dennoch blieb der Streit in der Koalition, auch zwischen CSU und CDU, über das Ob und Wie lang und intensiv. Die CSU erhob das Projekt faktisch zum „Prüfstein für die Handlungsfähigkeit der Koalition“ und Kanzlerin Merkel fühlte sich an den Koalitionsvertrag gebunden. Schließlich erreichten die Parteivorsitzenden im Juni 2012 eine Einigung und nach mehrfachen Verschiebungen, anhaltenden Diskussionen, einer latenten Koalitionskrise und Änderungen am Gesetzentwurf wurde das Betreuungsgeld Anfang November 2012 mit der Koalitionsmehrheit im Bundestag beschlossen.

Großes oder kleines Problem? Welche Alternativen gibt es?

Jack Nagel hat also nicht unrecht, wenn er Mehrheitskoalitionen vorwirft, dass sie der Herrschaft von Minderheiten über bestimmte Themengebiete den Weg bereiten. Dieser Aspekt bundesdeutscher Koalitionspolitik ist demokratietheoretisch problematisch – ganz gleich, was wir inhaltlich über die verschiedenen politischen Vorhaben denken. Ist die doppelte Staatsbürgerschaft integrationsförderlich oder das Betreuungsgeld ein sinnvolles familienpolitisches Instrument? Ist es wirklich ein progressiver Schritt, das Ehegattensplitting auf gleichgeschlechtliche Paare auszudehnen? Über all diese Fragen, darf und sollte in einer pluralistischen Demokratie natürlich offen gestritten werden. Selbst überzeugte Befürworter des Betreuungsgeldes sollte aber leichtes Magenkrummeln plagen, sobald sie nicht nur auf das *Ergebnis* der Koalitionspolitik, sondern auch auf das *Verfahren* schauen (Swift 2019). Das Betreuungsgeld mag für sie die richtige Politik sein, es haben aber nur (ungefähr) 7,2% der Abgeordneten befürwortet. Diese Abgeordneten repräsentieren gleichzeitig auch nur eine kleine Minderheit der Wählerschaft. Die Stimmen der Anhänger des Betreuungsgeldes wurden also viel höher gewichtet, als die der Gegner. Demokratie verlangt aber – abgesehen von einem geschützten Kern an Bürger- und Menschenrechten – dass die Mehrheit die politische Richtung vorgibt. Nur so werden unsere Interessen gleich behandelt und nicht einzelne bevorzugt (Ganghof 2005). Als Demokraten sollten wir daher auch Entscheidungen anerkennen, die wir inhaltlich zwar falsch finden, die aber auf demokratischem Wege zustande gekommen sind.

Minderheitenherrschaft ist also eine unerfreuliche Begleiterscheinung von Koalitionen. Tritt dies im Alltag aber wirklich so häufig auf, dass wir uns darüber weiter den Kopf zerbrechen müssen? Leider ja – schnell kommen weitere Beispiele in den Sinn, bei denen Koalitionspolitik dem „echten“ Mehrheitswillen im Parlament im Wege

stand. Beispielhaft genannt seien die sogenannte Pkw-Maut für Ausländer, die von der CSU innerhalb der heutigen großen Koalition (seit 2017) durchgesetzt wurde und die Verhinderung eines branchenweiten Mindestlohnes während der zweiten Großen Koalition (2005-2009) durch das koalitionsinterne Veto der Union. Auch quantitative Analysen zeigen für die Landtage und den Bundestag ein beträchtliches Potential für themenspezifische Minderheitenherrschaft.

Wir müssen sogar davon ausgehen, dass das Problem künftig weiter zunehmen wird. In den 1990er Jahren wechselten sich in Bund und Ländern häufig Regierungskoalitionen ab, die als Wunschverbindungen galten. Diese schwarz-gelben oder rot-grünen Allianzen waren sich in vielen Themen einig und intra-koalitionäre Vetos oder davon angestoßene Tauschhandel spielten eine geringere Rolle. Die Parteienlandschaft in Deutschland ist inzwischen aber deutlich zerklüfteter. Heute müssen sich häufig sehr gegensätzliche Parteien zusammenraufen, damit eine parlamentarische Mehrheit erreicht wird. Das Problem dieser ungewöhnlichen Partnerschaften, wie etwa von Schwarz-Grün oder Kenia-Koalitionen aus CDU, SPD und Grünen ist Folgendes: Sie weisen besonders viele inhaltliche Gegensätze auf, die wiederum zum innerkoalitionären Vetos auslösen und damit zur themenspezifischen Minderheitenherrschaft beitragen können.

Wechselnde Mehrheiten als Alternative zum Koalitionskorsett

Die in der Bundesrepublik praktizierte Koalitionsdisziplin und die damit verbundenen Probleme sind keineswegs alternativlos – auch wenn die meisten Journalisten und Politiker diesen Eindruck vermitteln. Prinzipiell ist es möglich, dass Parlamente jede einzelne Sachfrage separat entscheiden und den Gegensatz von Regierung und Opposition dabei völlig außer Acht lassen. Die Fraktionen würden dann nur entlang ihrer inhaltlichen Positionen, also den „echten“ Präferenzen, abstimmen. Im obigen Beispiel hätte die FDP dann mit SPD, Grünen und Linken für die Gleichstellung und die doppelte Staatsbürgerschaft gestimmt; im Fall der Hotelsteuer wäre die FDP dagegen von allen anderen Fraktionen überstimmt worden. Es bildet sich dann also nicht immer dieselbe Mehrheit, sondern verschiedene Mehrheiten. Man kann sich dieses alternative Szenario ähnlich zu einer direkten Demokratie vorstellen, in der den Bürgern auch einzelne Sachfragen nacheinander zur Entscheidung vorgelegt werden und in jeder Sachfrage eine andere Mehrheit bestimmt, wo es lang geht.

In der Realität ist dieses Szenario nirgendwo perfekt verwirklicht. Allerdings nähern sich Minderheitsregierungen an diese flexible Mehrheitsbildung an. Besonders einschlägig dafür sind Minderheitsregierungen in Skandinavien und Neuseeland. Es findet sich aber auch in Deutschland ein Beispiel in der jüngeren Geschichte: Von 2010 bis 2012 amtierte in Nordrhein-Westfalen eine rot-grüne Minderheitsregierung unter Ministerpräsidentin Hannelore Kraft. SPD und Grüne verabschiedeten die meisten Gesetze zwar mit der Linken, es bildeten sich aber auch parlamentarische Mehrheiten ohne die Linke mit der FDP und/oder der CDU (Ganghof et al. 2012). Unter einer klassischen Mehrheitskoalition wären diese wechselnden Mehrheiten undenkbar gewesen.

Wechselnde Mehrheiten können das Problem der themenspezifischen Minderheitenherrschaft lindern, da einzelne Parteien keine so starken Vetomöglichkeiten besitzen wie innerhalb einer Mehrheitskoalition. Dies ist allerdings nicht umsonst zu haben. Wechselnde Mehrheiten machen es den Bürgern schwerer, die Verantwortung für politische Entscheidungen bestimmten Parteien zuzuordnen. Es zeichnen am Ende ja verschiedene Parteien für verschiedene Teile des gesamten Politikpakets verantwortlich. Bei Mehrheitskoalitionen kann man die Verantwortlichen viel einfacher ausmachen, da immer eine einzige (Regierungs)mehrheit alle Gesetze verabschiedet hat.

Leider kann man in der Politik, wie auch sonst im Leben, oftmals eben nicht alle Wünsche gleichzeitig erfüllen. In diesem Fall stehen eine (flexible) demokratische Mehrheitsherrschaft und klare Verantwortlichkeiten in einem Zielkonflikt und wir müssen uns für das kleinere Übel entscheiden. Bisher haben wir uns in Deutschland konsequent für die Bildung von Mehrheitskoalitionen entschieden und das Problem themenspezifischer Minderheitenherrschaft in Kauf genommen. Wenn nun die Koalitionen immer gegensätzlicher werden, kann dieses Problem jedoch so stark anwachsen, dass sich wechselnde Mehrheiten als das kleinere Übel erweisen.

Anmerkungen

- 1 Ich danke der Baden-Württemberg Stiftung für die finanzielle Unterstützung der Forschungsarbeit im Rahmen des Eliteprogramms für Postdoktorandinnen und Postdoktoranden. Jana Paasch und Tobias Weiß danke ich für hilfreiche Kommentare.
- 2 Das seit 2000 geltende Optionsrecht verlangte, dass in Deutschland geborene Kinder ausländischer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger aus Nicht-EU-Staaten, bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres die Aufgabe oder den Verlust ihrer ausländischen Staatsbürgerschaft nachweisen. Andernfalls verloren sie die deutsche Staatsbürgerschaft.
- 3 Der dadurch assoziierte Gegensatz von Kompromisspositionen als „unechte“ Präferenzen ist etwas unglücklich. Natürlich müssen in einer Demokratie die Parteien Kompromisse schließen. Sie vertreten in Abstimmungen dann aber – legitimerweise – nicht mehr ihre ureigenen „echten“ Positionen.

Literatur

- Ganghof, Steffen. 2005. Politische Gleichheit und echte Mehrheitsdemokratie. Über die normativen Grundlagen institutioneller Arrangements. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15 (3): 741-763.
- Ganghof, Steffen, Christian Stecker, Sebastian Eppner und Katja Heeß. 2012. Flexible und inklusive Mehrheiten? Eine Analyse der Gesetzgebung der Minderheitsregierung in NRW. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 43 (4): 887-900, doi: <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2012-4-887>.
- Nagel, Jack H. 2011. Evaluating Democracy in New Zealand under MMP. *Policy Quarterly*, 8 (2): 3-11, doi: <https://doi.org/10.26686/pq.v8i2.4412>
- Swift, Adam. 2019. *Political Philosophy: A Beginners' Guide for Students and Politicians*. Cambridge: Polity.