

Koalitionsregime in Ländern und Bund

Auf dem Weg in die Kenia-Republik?

Frank Decker / Fedor Ruhose

Zusammenfassung

Durch die Verfestigung des Sechsparteiensystems droht die Gefahr, dass in Deutschland künftig nur noch breite Koalitionen in der politischen Mitte gebildet werden können. Den größten Nutzen davon hätte die AfD. Um den Weg in die Kenia-Republik zu stoppen, sind flexiblere Formen des Regierens nötig. Die in dem Beitrag erörterten Vorschläge reichen von Minderheitsregierungen über ein verändertes Koalitionsmanagement bis hin zu Reformen der Regierungsbestellung.

1. Koalitionspolitik im Sechsparteiensystem

Zu den Merkwürdigkeiten der Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems gehört, dass dieses durch die Etablierung der AfD am rechten Rand zwar deutlich polarisierter geworden ist, die Polarisierung aber keinen Niederschlag in der Koalitions- und Regierungsbildung findet. Im Gegenteil: Weil die AfD von keiner Partei als möglicher Koalitionspartner betrachtet wird, gestatten die Mehrheitsverhältnisse im Bund und den meisten Ländern heute nur noch ausnahmsweise „lagerinterne“ Koalitionen.¹ So ermöglichen linke Mehrheiten allein in den drei Stadtstaaten das Zustandekommen rot-grüner oder rot-rot-grüner Bündnisse, während mit Bayern und Nordrhein-Westfalen ganze zwei Flächenländer verblieben sind, in denen rein „bürgerliche“ Regierungen amtieren. In allen anderen Ländern und im Bund sind Union und/oder



Professor Dr. Frank Decker

Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn und Wissenschaftlicher Leiter der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP).



Fedor Ruhose

Geschäftsführer der SPD-Fraktion im Landtag von Rheinland-Pfalz und Policy-Fellow des Berliner Think Tanks „Das progressive Zentrum“

FDP gezwungen, über die Lagergrenzen hinweg mit der SPD und/oder den Grünen zu regieren – und umgekehrt. In Westdeutschland hat sich dabei neben der klassischen eine zweite Variante der Großen Koalition von Union und Grünen herausgebildet, nachdem die letztgenannten in Hessen und Baden-Württemberg zur zweitstärksten beziehungsweise sogar stärksten Kraft aufgestiegen sind. In Ostdeutschland scheint wiederum das Kenia-Bündnis von Union, SPD und Grünen zur neuen Standardformation zu avancieren. Weil CDU und SPD hier zusammen nicht mehr in der Lage sind, eine regierungsfähige Mehrheit hinter sich zu bringen und die FDP als parlamentarische Kraft zu schwach bleibt oder ganz ausfällt, müssen die Grünen als Partner zusätzlich mit ins Boot. In Thüringen war nach der Landtagswahl noch nicht einmal das möglich. Hier gab es zum ersten Mal bei einer Landtagswahl das Szenario einer „negativen“ Mehrheit (von Linken und AfD), das eine normale Regierungsbildung vollends vereitelte.

Thüringen stellt aufgrund der dortigen Stärke der Linken zweifellos einen Sonderfall dar. Doch auch bei einer positiven Mehrheit von untereinander koalitionsbereiten Parteien bleibt der durch das Erstarken der AfD vorgezeichnete Weg in die Kenia-Republik aus demokratischer Sicht prekär. Einerseits entsprechen solche Bündnisse nur bedingt dem Wählerwillen. Die Regierungen rücken mit ihnen nach links, obwohl sich die parlamentarischen Kräfteverhältnisse bei den zurückliegenden Wahlen in den betroffenen Ländern nach rechts verschoben haben. Das stellt insbesondere für die CDU ein Problem dar, für die es dadurch noch schwerer wird, politisches Terrain von der AfD zurückzuerobern. Andererseits leiden die Keniakoalitionen unter ihrer Überdehnung. Als „Konsensmaschinen“ nivellieren sie das inhaltliche Profil der beteiligten Partner bis zur Unkenntlichkeit. Die Kompromisse zwischen deren widerstreitenden Positionen verbleiben häufig auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und führen so zu politischem Stillstand. Selbst wenn es Erfolge gibt, werden sie durch das wechselseitige Misstrauen der Parteien zunichte gemacht, das diese vor der Öffentlichkeit gar nicht erst zu verbergen suchen und dort das Bild einer permanenten Streitkoalition erzeugen. Die Folge ist ein allgemeiner Vertrauensverlust in die Politik, der kurz- und mittelfristig zumindest in Ostdeutschland zu einem noch weiteren Erstarken der AfD führen könnte.

Was also tun? Das Irrlichtern der Thüringer CDU, die noch am Wahlabend Signale in Richtung einer Zusammenarbeit mit *Bodo Ramelow*s Linken ausgesandt hatte, sich dann aber dazu verleiten ließ, die Wahl des FDP-Politikers *Thomas Kemmerich* zum neuen Ministerpräsidenten mit ihren eigenen Stimmen und denen der AfD zu ermöglichen, dokumentiert den tiefen Riss, der in der Frage des Umgangs mit den Rechtspopulisten vor allem durch die ostdeutschen Landesverbände der Union geht. Während die einen die Partei für eine Zusammenarbeit für die AfD öffnen möchten, halten die anderen an der strikten Abgrenzung gegenüber der immer extremistischer auftretenden Konkurrenz fest. Das Problem in Thüringen lag darin, dass diese Abgrenzung im Gegenzug eine Annäherung an die Linke erfordert hätte, um die Unregierbarkeit des Landes und rasche Neuwahlen zu vermeiden. Indem die CDU-Bundesspitze entsprechende Überlegungen innerhalb des Landesverbandes unter

Verweis auf das „Äquidistanzgebot“² gegenüber AfD und Linken bereits am Tag nach der Wahl brüsk zurückwies, erwies sie ihren Thüringer Parteifreunden einen Bären-dienst. Auch im Konrad-Adenauer-Haus gab und gibt es offensichtlich keine Strategie, wie man mit den sich verändernden Macht- und Mehrheitsverhältnissen im neuen Sechsparteiensystem umgehen soll. Auch der jetzt eingeschlagene Weg von baldigen Neuwahlen wird die CDU wieder vor die gleichen Fragen stellen – bei gleichzeitig deutlich geschrumpften Stimmenanteilen.

2. Möglichkeiten des flexibleren Regierens

Wie könnte eine solche Strategie aussehen? Wenn eine Zusammenarbeit mit den Rechtspopulisten nicht gangbar, der Weg in die Kenia-Republik also zumindest im Osten unvermeidlich ist, gilt es nach Möglichkeiten des flexibleren Regierens zu suchen, die die Starrheit der bisherigen Koalitionsregime ein Stückweit auflösen. Über folgende Punkte könnte dabei im Einzelnen nachgedacht werden:

2.1 Minderheitsregierungen

Minderheitsregierungen brechen den für parlamentarische Regierungssysteme charakteristischen Gleichklang von exekutiven und legislativen Koalitionen auf. Weil die Regierungsparteien über keine eigene Mehrheit im Parlament verfügen, sind sie auf die Duldung oder Stützung mindestens einer weiteren Partei angewiesen, die die Bestellung der Regierung ermöglicht und diese im Amt hält (indem sie auf die Einbringung oder Unterstützung eines Misstrauensvotums verzichtet). Minderheitsregierungen können, sie müssen aber nicht auf fest verabredeten Abstimmungscoalitionen in allen Bereichen der Gesetzgebung beruhen. Wenn die duldende Partei nicht bereit ist, die Regierung in bestimmten, für sie sensiblen Bereichen zu unterstützen, könnte sie jedoch akzeptieren, dass sich die Regierung die Unterstützung dann bei anderen Parteien besorgt. Regiert würde mithin mit wechselnden Mehrheiten.

Die jahrzehntelange Gewöhnung an stabile Mehrheitsregierungen hat dazu geführt, dass Minderheitskabinette als vermeintlicher Hort der Instabilität in der Bundesrepublik bis heute verpönt sind. Dabei stehen die Verfassungen ihnen keineswegs im Wege, im Gegenteil: In der Kombination von möglicher Regierungswahl mit lediglich relativer Mehrheit und der hohen Abwahlhürde des konstruktiven Misstrauensvotums sind diese in den meisten Fällen sogar ausgesprochen minderheitenregierungsfreundlich. Die in der Hälfte der 16 Länderverfassungen nachträglich eingefügten „Oppositionsklauseln“ müssen von dieser Feststellung allerdings ausgenommen werden. Indem sie die Opposition als denjenigen Teil des Parlaments definieren, der die Regierung nicht „stützt“ beziehungsweise „trägt“ und dessen Aufgabe darin besteht, eine „Alternative zur Regierung“ zu bilden, orientieren sie sich einseitig am Mehrheits- und Alternierungsprinzip und können abweichende Formate wie Minderheitsregierungen oder Große Koalitionen nicht einfangen.

Das größte Hindernis für die Bildung von Minderheitsregierungen liegt in Deutschland freilich weniger in den verfassungsrechtlichen Bestimmungen als in den Strukturen des Parteiensystems. Wie der internationale Vergleich zeigt, eignen sich Minderheitsregierungen tendenziell besser für Bündnisse innerhalb eines politischen Lagers als für Bündnisse über die Lagergrenzen hinweg, wobei die Rolle des dulden- oder stützenden Partners in der Regel von der ideologischen Randpartei übernommen wird. In den skandinavischen Ländern waren lagerinterne Tolerierungen oder Stützungen lange Zeit die Regel, ein weiterer, aktueller Fall ist die sozialistische Minderheitsregierung Portugals. Auch die beiden prominentesten Beispiele auf der deutschen Länderebene – die Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt, die zwischen 1994 und 2002 sogar zwei Wahlperioden hielt, und die von 2010 bis 2012 amtierende Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen – entsprechen diesem Typus, der durch die nachfolgende Entwicklung des Parteiensystems aber zunehmend obsolet geworden ist. Denn während auf der rechten Seite eine Zusammenarbeit mit der AfD bis auf weiteres Tabu bleibt, wird die Linke im rot-rot-grünen Lager mittlerweile als vollwertiger Koalitionspartner akzeptiert – auch im Westen. Die heute diskutierten Szenarien von Minderheitsregierungen sind entsprechend lagerexterner Natur. So wurde nach der Bundestagswahl 2017 beispielsweise die Möglichkeit einer Unionsalleinregierung oder schwarz-gelben Koalition erwogen, die von der SPD unterstützt wird. Umgekehrt hält sich die Union in Thüringen jetzt zur Duldung einer von der Linken angeführten rot-rot-grünen Minderheitsregierung bereit. Dass solche externen Bündnisse zu größerer Instabilität neigen als die internen, liegt aufgrund der programmatischen Differenzen zwischen den beteiligten Partnern auf der Hand. Dies gilt umso mehr, als die oben beschriebene Ausweichmöglichkeit auf andere Mehrheiten, wie sie in Österreich zwischen Christdemokraten und Grünen sogar im Rahmen einer förmlichen Koalition zwischen der ÖVP und den Grünen vereinbart worden ist, in der Bundesrepublik durch die Segmentierung des Parteiensystems im rechten Lager versperrt bleibt.

2.2 Regierungsauftrag und -führung

Im parlamentarischen System fällt die Führung der Regierung, wie man weiß, nicht automatisch der Partei zu, die aus den Wahlen als stärkste Kraft hervorgegangen ist, da eine Mehrheit anderer Parteien theoretisch auch gegen diese gebildet werden kann. Dies war auf der Länderebene 2011 zum Beispiel in Baden-Württemberg der Fall, wo die Grünen als zweitstärkste Partei deutlich (um fast 15 Prozentpunkte) gegenüber der CDU zurücklagen, aber dennoch zusammen mit der SPD die neue Regierung stellten. Weitgehend unumstritten war demgegenüber bisher das Prinzip, dass der stärksten Partei innerhalb einer Koalition die Führung zusteht, sie also das Amt des Regierungschefs besetzen darf. Durch die Pluralisierung und Fragmentierung des Parteiensystems gerät auch diese Gesetzmäßigkeit ins Wanken. Denn werden in den Ländern und auf Bundesebene anstelle der lange Zeit üblichen Zweierkoalitionen Dreier- oder sogar Viererbündnisse die Regel, könnte innerhalb einer solchen Konstellation durch-

aus die Situation auftreten, dass eine Mehrheit der kleineren Parteien einen ihrer Kandidaten dem Anführer der stärksten Partei als Regierungschef vorzieht. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn in einem Kenia-Bündnis SPD und Grüne als „Juniorpartner“ zusammen genommen mehr Mandate erhielten als die CDU. Warum sollte letztere dann automatisch den Ministerpräsidenten stellen?

Aus Sicht der Wählerinnen und Wähler bleibt wichtig, dass die potenziellen Anwärter für die Spitzenämter bei der Wahl bekannt sind und im Falle einer Regierungsbildung tatsächlich zum Zuge kommen. Die im parlamentarischen System mögliche und leider immer häufiger vorkommende Praxis, dass Spitzenkandidaten unmittelbar nach der Wahl von sich aus zurücktreten (wie zuletzt in Bremen) oder von der eigenen Partei „geopfert“ werden, um eine andere Partei für eine Koalition oder ein Tolerierungsbündnis zu gewinnen, wie es CDU und FDP in Thüringen von *Bodo Ramelow* und der Linken gefordert haben, stellt eine Missachtung des demokratischen Wählerwillens dar. Dasselbe gilt, wenn die Parteien ihre Koalitionsabsichten vor einer Wahl verborgen halten oder getroffene Koalitionsaussagen nach der Wahl brechen. Die schwieriger werdenden Mehrheitsverhältnisse zwingen sie zwar, gegebenenfalls notwendige Bündnisse mit ungeliebten Partnern nicht von vornherein auszuschließen. Dennoch sollten sie klar benennen, wo ihre Präferenzen liegen. Dafür gibt es auch Wege jenseits starrer Koalitionsaussagen der Parteien vor den Wahlen.

2.3 Mehr Ressortautonomie zur Stärkung programmatischer Kerne

Die Häufung von lagerübergreifenden Koalitionen mit drei oder mehr Partnern lässt sich an der zunehmenden Dauer der Koalitionsverhandlungen (einschließlich der ihnen vorangehenden Sondierungen) und den immer umfangreicher werdenden Koalitionsverträgen ablesen. Selbst in den Ländern umfassen diese heute nicht selten mehr als hundert Seiten, auf denen das Regierungsprogramm bis ins letzte Detail aufgelistet wird. Noch problematischer als die Länge selbst ist dabei die Neigung der Parteien, die anstehenden Fragen über sämtliche Politikbereiche hinweg in kleinteiligen Kompromissen aufzulösen. Aus einer an den Bedürfnissen der Exekutiven orientierten Sicht lässt sich ein solches Verfahren nachvollziehen, mit Blick auf die Situation des Parteiensystems sind seine Folgen allerdings zunehmend prekär. Eine programmatische Profilierung der einzelnen Partner fällt unter diesen Bedingungen nämlich schwer. Man arbeitet die im Koalitionsvertrag vereinbarten Vorhaben brav ab, statt sie im Laufe der Wahlperiode im einzelnen auszuverhandeln und über sie auch öffentlich zu streiten. Die Tendenz der Parteien, bevorzugt diejenigen Ressorts zu besetzen, die ihren programmatischen Markenkern am besten widerspiegeln, nutzt ihnen ebenfalls wenig, wenn ihr Gestaltungsspielraum in diesen Ressorts durch die Koalitionsverträge stark eingeschränkt wird.

Notwendig und sinnvoll wäre es also, die Koalitionsverträge auf die Vereinbarung grundlegender Vorhaben zurückzuführen und deren konkrete Ausverhandlung und Umsetzung Kabinetts, Koalitionsrunden und den einzelnen Ministerien zu überlassen. Deren Autonomie könnte zum einen förmlich gestärkt werden (was auf der Bundes-

ebene eine partielle Entmachtung des in die Ressorts immer stärker hineinregierenden Kanzleramts erfordern würde). Zum anderen müssten die Parteien von der heutigen Praxis der kleinteiligen Kompromisse abrücken und ihren Partnern auf den Feldern, die für ihre eigene Identität wichtig sind, größere Handlungsspielräume zugestehen. Wie so etwas funktionieren kann, zeigt beispielhaft die Auseinandersetzung um die Grundrente im letzten Jahr, bei der es der SPD gelang, ihr sozialpolitisches Profil zu schärfen und sich von den engen Fesseln des Koalitionsvertrags zu befreien.

2.4 Regierungssystem und Regierungswahl

In einem Fernsehinterview hat *Bodo Ramelow* seinem Frust über die Abwahl mit der wahrscheinlich etwas unbedachten Äußerung Luft gemacht, man müsste den Ministerpräsidenten eigentlich direkt wählen. Das ist nicht ohne Ironie, war Thüringen nach der Wende doch das einzige der neuen Bundesländer gewesen, das im Zuge der Verfassungsgebung die Einführung der Direktwahl zumindest erwogen hatte, was später jedoch rasch verworfen wurde. Tatsächlich wäre ein Präsidialsystem die konsequenteste und eleganteste Möglichkeit, die Koalitionsbildung zu flexibilisieren. Dies beweisen auch die Erfahrungen auf der kommunalen Ebene, wo die bis dahin nur in Bayern und Baden-Württemberg vorgesehene Direktwahl der Bürgermeister seit den neunziger Jahren in allen Ländern eingeführt wurde. Auf der staatlichen Ebene ist die parlamentarische Regierungsform aber heute selbst in den Stadtstaaten so fest verankert, dass eine Reform bis auf weiteres unrealistisch erscheint.

Jenseits oder unterhalb einer solchen großen Reform erscheinen Änderungen jedoch in mindestens zwei Bereichen geboten. Erstens wäre zu überlegen, ob man in den Verfassungen nicht regeln müsste, dass eine Wahl des Ministerpräsidenten zu Beginn der Legislaturperiode zwingend stattzufinden hat. Die wie ein Vorwurf klingende Empfehlung von Union und FDP, Ramelow hätte doch als geschäftsführender Ministerpräsident einfach im Amt bleiben sollen, statt sich dem Wagnis der Wiederwahl zu stellen, zeugt von einem wenig ausgeprägten Demokratieverständnis. Wenn analog zur Konstituierung der neuen gewählten Parlamente auch für die Regierungsbildung eine bestimmte Frist gesetzt wird (die das Grundgesetz und die Hälfte der Länderverfassungen bisher nicht vorsehen), ließe sich auch das zeitliche Ausufern der Sondierungs- und Koalitionsverhandlungen begrenzen. Und zweitens wäre es an der Zeit, mit der kaum hinterfragten Vorschrift Schluss zu machen, die Regierungschefs in den Parlamenten in geheimer Abstimmung zu wählen. Dies stellt ebenfalls einen Verstoß gegen demokratische Prinzipien dar und kann weder mit dem Schutz des freien Mandates noch mit dem besonderen Charakter von Personenabstimmungen (im Unterschied zu Sachabstimmungen) gerechtfertigt werden. In Thüringen wäre dafür eine – vermutlich schwer zu erreichende – Verfassungsänderung erforderlich, in anderen Ländern und im Bund bräuchte man nur die entsprechende Bestimmung in der Geschäftsordnung zu korrigieren.

3. Schlussbemerkung

Die Herausbildung und Verfestigung des Sechsparteiensystems macht institutionelle Anpassungen im Regierungsprozess notwendig. Dabei kann es sich entweder um „weiche“ Anpassungen der Verfassungspraxis handeln oder um „harte“ Anpassungen der geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsregeln. Zwischen beiden Formen besteht ein „trade off“. Gelingt es, die Formen des Regierens auf der Verhaltensebene der Akteure zu flexibilisieren, wird sich der Ruf nach harten institutionellen Reformen vermutlich in Grenzen halten. Diese bergen zudem die Gefahr des Missbrauchs, wenn sie von der jeweiligen Mehrheit gegen den Widerstand der kleineren Parteien durchgesetzt werden. Das Legitimationsproblem stellt sich dabei auch und gerade im Verhältnis zur AfD. Um dieser den Zugang zu politischen Ämtern zu versperren, wurden im Bundestag und mehreren Landtagen die Alterpräsidentenregelung und die Proporzregeln bei der Besetzung der Parlamentspräsidien eigens geändert. Dass ein solches Verhalten dem rechtspopulistischen Opfernarrativ geradewegs in die Hände spielt, dürfte offensichtlich sein.

Statt solcher wenig durchdachter ad hoc-Maßnahmen wäre ein systematischer Ansatz der Verfassungs- und Institutionenpolitik notwendig, der neben dem hier adressierten Aspekt der Koalitions- und Regierungsbildung auch andere Bereiche in den Blick nimmt – vom Wahlsystem über die Rechte der parlamentarischen Opposition bis hin zur Bestellung der Verfassungsrichter und den Abstimmungsregeln im Bundesrat. All diese Bereiche werden vom Wandel des Parteiensystems mehr oder weniger stark tangiert. Leider haben die Parteien, zumal die Regierungsparteien, bisher keine Anstalten gemacht, sie auf ihre Agenda zu setzen. Bei der Wahlrechtsreform sind sie kläglich gescheitert und die im Koalitionsvertrag versprochene Einrichtung einer Kommission zum Thema Bürgerbeteiligung lässt bis heute auf sich warten. Auch in der Öffentlichkeit bewegen die Verfassungsfragen nur selten die Gemüter, bleiben sie eine Angelegenheit weniger interessierter Laien und wissenschaftlicher Experten. Für die hier angeregten oder angemahnten Reformen sind das keine guten Vorzeichen.

Anmerkungen

- 1 Als Lager bezeichnet man in der Politikwissenschaft eine Gruppe von Parteien, die aufgrund ihrer gesellschaftlichen Herkunft und den Interessen ihrer jeweiligen Wähler ähnlich gerichtete Ziele verfolgen und deshalb politisch zusammenarbeiten.
- 2 Das Äquidistanzgebot, das Koalitionen oder eine sonstige Zusammenarbeit mit der AfD und der Linken gleichermaßen ausschließt, fußt auf dem sogenannten „Hufeisenmodell“ der Extremismustheorie. Nach diesem sind beide Parteien mit Blick auf ihre extremistischen Züge einerseits benachbart und mit Blick auf ihre ideologischen Ziele andererseits voneinander entfernt.

Literatur

Best, Volker 2020: Vertrauensverlust, Populismus, Fragmentierung. Welche Reformen sichern Deutschlands Regierbarkeit im Parteiensystemwandel?, Habilitationsschrift, Bonn.

- Decker, Frank 2018: Öffentlichkeit ohne Offenheit. Warum die geheime Wahl der Regierungschefs in den Parlamenten gegen das Demokratieprinzip verstößt, in: Haarmann, Lutz / Meyer, Robert / Reuschenbach, Julia (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik, Baden-Baden, S. 373-383. <https://doi.org/10.5771/9783845292830-371>
- Decker, Frank / Jesse, Eckhard (Hrsg.) 2013: Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich, Baden-Baden. <https://doi.org/10.5771/9783845242378>
- Decker, Frank / Ruhose, Fedor 2019: Vom moderaten zum polarisierten Pluralismus. Wie integrationsfähig ist das deutsche Parteiensystem?, In: Indes. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft, H. 3, S. 34-42. <https://doi.org/10.13109/inde.2019.8.3.34>
- Jesse, Eckhard 2018: Koalitionspolitik, in: Decker, Frank / Neu, Viola (Hrsg.): Handbuch der deutschen Parteien, 3. Aufl., Bonn, S. 127-147. https://doi.org/10.1007/978-3-658-17995-3_5
- Jesse, Eckhard / Mannewitz, Tom (Hrsg.) 2018: Extremismusforschung. Handbuch für Theorie und Praxis, Baden-Baden. <https://doi.org/10.5771/9783845292793>
- Pfafferoth, Martin 2018: Die ideale Minderheitsregierung. Zur Rationalität einer Regierungsform, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-21934-5>