



Zukunft der Demokratie | 04.2021

Modernes Regieren Wie die Ampelkoalition auch das gemeinsame Regieren modernisieren könnte – drei Vorschläge

Regieren mit flexiblen Mehrheiten erweitert den politischen Handlungsraum. Trotzdem setzt auch die Ampelkoalition ausschließlich auf starre Mehrheiten, Treueschwur und rigide Koalitionsdisziplin. Modernes Regieren in einem Vielparteiensystem geht anders.

Auch die Ampelkoalition hat es wieder getan. In Kapitel IX ihres Koalitionsvertrages hat sie sich mit einem Treueschwur auf rigide Koalitionsdisziplin verständigt: „Im Deutschen Bundestag und in allen von ihm beschickten Gremien stimmen die Koalitionsfraktionen einheitlich ab.“ Die Ampelkoalition folgt damit der in Deutschland seit Jahrzehnten etablierten Norm rigider Koalitionsdisziplin. Wechselnde Mehrheiten werden damit ausgeschlossen. Die politischen Gestaltungsmöglichkeiten schrumpfen auf den vereinbarten gemeinsamen Nenner und die Spielräume, die sich die Koalitionsfraktionen gegenseitig einräumen. In Deutschland gilt diese rigide Form der Koalitionsdisziplin als Inbegriff und Garant von Stabilität und Verlässlichkeit. Für ein polarisiertes Mehrparteiensystem sind darin aber viele Probleme angelegt, die den Gestaltungsraum der Politik beeinträchtigen und einschränken. Für das politische Programm eines Modernisierungsjahrzehnts könnte es sich als unzureichend erweisen. Mit Blick auf die bisher angestrebte Form der Zusammenarbeit ist die Ampelkoalition daher noch keine Fortschrittskoalition. Dabei gäbe es Alternativen. Ein Blick über

den Tellerrand in andere Länder zeigt die Möglichkeiten und Chancen einer modernen Regierungspraxis mit flexibleren Mehrheiten und agileren Formen der Zusammenarbeit zwischen den Parteien. Diese könnten auch für den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung nutzbar gemacht werden. Das zusätzliche politische Gestaltungspotential wechselnder Mehrheiten wäre enorm groß. Zur niedrigschwelligen Einführung und Gewöhnung an modernes Regieren mit flexibleren Mehrheiten schlagen wir deshalb drei konkrete Ergänzungen zum Koalitionsvertrag der Ampelparteien vor: Zum einen die Einführung von agree-to-disagree-Klauseln „in speech“ und „in vote“, beispielsweise beim Tempolimit. Darüber hinaus schlagen wir die Etablierung von Orientierungsdebatten mit Freigabe des Abstimmungsverhaltens und die Aushandlung von Gesetzgebungsverträgen mit der Opposition vor. Letzteres könnte für eine Reform der Schuldenbremse eingesetzt werden, die im rigiden Koalitionskorsett der Ampel nicht umsetzbar war. So könnte die Ampelkoalition auch das gemeinsame Regieren modernisieren. Die Zustimmung der Wähler:innen dafür wäre groß.

Die Ampel – Fortschrittskoalition in unzeitgemäßem Koalitionskorsett

In der Bundesrepublik gilt es als absolute Norm, dass nach Wahlen Mehrheitskoalitionen gebildet werden. Dabei schließen sich zwei oder mehr Parteien zusammen, die im Parlament eine absolute Sitzmehrheit kontrollieren. In solchen Mehrheitskoalitionen verpflichten sich die Partner zudem zu absoluter Koalitionsdisziplin: In jeder Sachfrage muss die Koalition einheitlich handeln. Koalitionsdisziplin bedeutet auch, dass es ausgeschlossen ist, wechselnde Mehrheiten ohne einen Koalitionspartner mit einer Oppositionsfraktion zu suchen oder einen Koalitionspartner im Kabinett zu überstimmen. Diese Koalitionsdisziplin ist wohlgemerkt nicht verfassungsrechtlich vorgeschrieben, sondern wird von den Parteien freiwillig vereinbart. Koalitionsverträge auf Bundes- und Landesebene enthalten entsprechende Treuenormen, ihr Bruch bedeutet das Ende einer Koalition. Zugespitzt formuliert, zwingen sich die Partner freiwillig in ein Koalitionskorsett. Die seit Jahrzehnten etablierte Norm rigider Koalitionsdisziplin prägt auch die Ampelkoalition: Der Koalitionsvertrag ist als umfassendes Kompromisspaket angelegt, in dem jeder einzelne Abschnitt für alle Koalitionspartner zustimmungsfähig sein muss. Die Koalitionspartner erlauben sich untereinander keinerlei Abgrenzung oder gar die begrenzte Suche nach flexiblen Mehrheiten. Mit Blick auf die angestrebte Form der Zusammenarbeit ist die Ampelkoalition daher keine Fortschrittskoalition.

Die althergebrachte Mehrheitskoalition gilt in Deutschland als Inbegriff einer stabilen und demokratischen Regierung. Sie befördere demnach verlässliches Regieren und ermögliche es den Wähler:innen zudem politische Verantwortung zuzuweisen. Allerdings sind in Mehrheitskoalitionen einige Probleme angelegt, die besonders in einem fragmentierten Parteiensystem zu Tage treten.

Ein politischer Nachteil liegt darin, dass Mehrheitskoalitionen die Profile der beteiligten Partner abschleifen. Vor allem in lagerübergreifenden Koalitionen mit tiefen ideologischen Gräben bringt der Einigungszwang mit sich, dass die Parteien einige der unvermeidlichen Koalitionskompromisse ihrer Kernwählerschaft nur schwer vermitteln können. So wird es vermutlich die Grünen noch länger beschäftigen, dass sie sich im symbolisch aufgeladenen allgemeinen Tempolimit gegen die FDP nicht

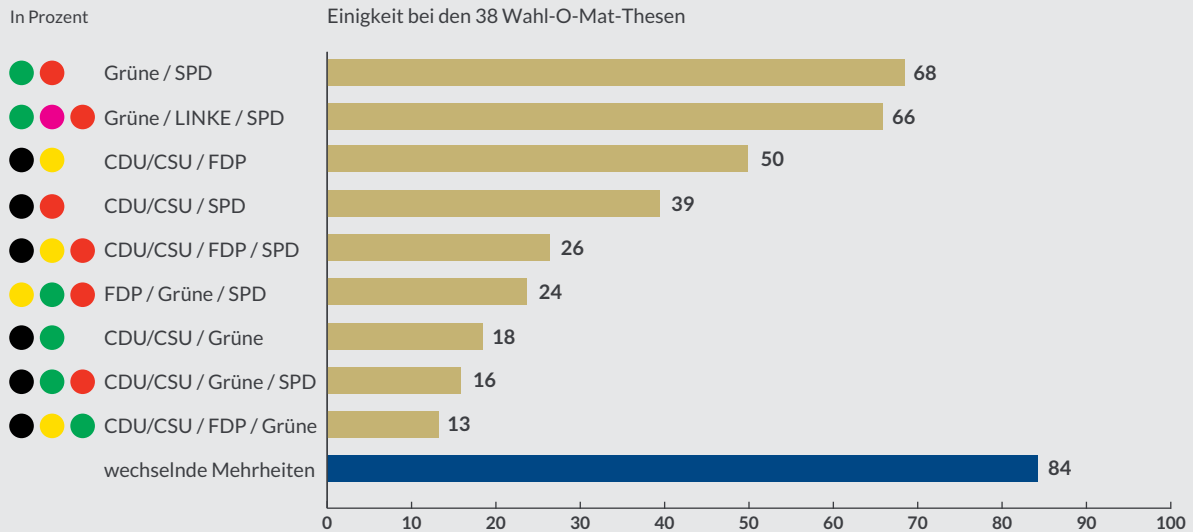
durchsetzen konnten. Es ist bereits ausgemacht, dass die LINKE im geübten Oppositionsritual die Grünen im Bundestag mit einem Antrag dazu zwingen wird, öffentlichkeitswirksam gegen die eigene Kernposition eines Tempolimits zu stimmen. Das begünstigt Zustimmungs- und Vertrauensverluste vor allem in der eigenen Kernwählerschaft.

Ein anderer demokratietheoretischer Nachteil besteht darin, dass Mehrheitskoalitionen – anders als ihr Name verspricht – eine Fassade für Minderheitenherrschaft bieten. Da jede Koalitionspartei de facto ein Veto besitzt, kann sie Veränderungen verhindern, die von einer Parlamentsmehrheit befürwortet werden. Gleichzeitig können Projekte durchgedrückt werden, für die es in einem von Koalitionsdisziplin befreiten Bundestag keine Mehrheit gäbe. Die von der CSU verfolgte PKW-Maut oder das Betreuungsgeld sind solche Minderheitenprojekte, die mit dem Hebel des Koalitionszwangs gegen eine parlamentarische Mehrheit durchgesetzt wurden.

„Mit Blick auf die angestrebte Form der Zusammenarbeit ist die Ampelkoalition noch keine Fortschrittskoalition.“

Ein weiterer Nachteil von Mehrheitskoalitionen liegt schließlich darin, dass der Einigungszwang die Handlungsfähigkeit von Politik reduziert. Auch die Ampelkoalition will sich einem Einigungszwang unterwerfen und Mehrheiten ausschließen, die gegen einzelne Koalitionsfraktionen unter Einschluss von Oppositionsfraktionen gebildet werden könnten. Im Koalitionskorsett bestehen Handlungsspielräume dann nur insoweit sich die Parteien der Ampel einigen können. Diese Koalitionsmehrheit ist aber nur eine von verschiedenen möglichen Mehrheiten. Im aktuellen Bundestag hätten neben den Ampelparteien auch CDU/CSU, Grüne und FDP (Jamaika) bzw. SPD und CDU/CSU (Große Koalition) eine Mehrheit. Alle diese Konstellationen sind in verschiedenen Sachfragen einigungs- und damit handlungsfähig: Beispielsweise stehen SPD und CDU/CSU der Erhöhung von Verteidigungsausgaben positiv gegenüber, während die Grünen dies in einer Ampelkoalition blockieren könnten. Offenkundig wachsen politische Handlungsspielräume, wenn je nach Sachfrage verschiedene einigungsfähige Mehrheiten agieren könnten. Solchen flexiblen Mehrheiten schiebt die deutsche Koalitionspraxis aber einen Riegel vor.

ABBILDUNG 1 Schnittmengen verschiedener Regierungskonstellationen



Anmerkung: Die Abbildung zeigt, wie häufig (in Prozent der 38 verschiedenen Wahl-O-Mat-Thesen) die verschiedenen denkbaren Koalitionsparteien sich einig wären. Je höher der Prozentsatz, umso höher fällt der Anteil aus, der von einer solchen hypothetischen Regierungskoalition umgesetzt werden könnte.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Wahl-O-Mat

BertelsmannStiftung

Potential wechselnder Mehrheiten nach der Bundestagswahl

Dabei wäre das zusätzliche politische Gestaltungspotential wechselnder Mehrheiten enorm groß. Das Potential wechselnder Mehrheiten nach der Bundestagswahl 2021 veranschaulichen wir anhand der Parteipositionen im Wahl-O-Mat. Im Wahl-O-Mat der Bundeszentrale für Politische Bildung beantworten die Parteien 38 Thesen. Anhand der Übereinstimmung zwischen verschiedenen Parteien bei diesen Thesen können wir zunächst abschätzen, wie gut verschiedene Bündnisse miteinander kooperieren können. Der Wahl-O-Mat wird so praktisch zu einem Koal-O-Mat. Dennoch erreichen wir damit nur eine Annäherung, da die unterschiedliche Wichtigkeit von Themen und weitere strategische Erwägungen von Parteien bei der Koalitionsbildung hier unberücksichtigt bleiben. Abbildung 1 zeigt die Schnittmengen verschiedener Konstellationen. Zunächst zeigt sich, dass die größte Einigkeit zwischen Parteien besteht, die rechnerisch im neuen Bundestag keine absolute Mehrheit erreichen. So wäre sich ein rot-grünes Bündnis auch mit Beteiligung der LINKEN in nahezu zwei Drittel der Thesen einig, ein schwarz-gelbes Bündnis bei der Hälfte der Thesen. Die Fortsetzung der aktuellen Koalition aus CDU/CSU und SPD würde auf knapp 40 Prozent Einigkeit kommen. Dagegen fällt der Haushalt an Gemeinsamkeiten bei der Ampel mit 24 Prozent relativ gering aus. Die wenigsten

Gemeinsamkeiten hätte eine Jamaika-Koalition (13 Prozent). Auffällig ist: Der Balken der wechselnden Mehrheiten ist größer als bei den rechnerisch möglichen Bündnissen. In über 80 Prozent der Thesen könnten sich Parteien – vom Koalitionskorsett befreit – zu einer Mehrheit zusammenfinden. Eine mögliche wechselnde Mehrheit wird gezählt, wenn sich im Bundestag Parteien zu einer These einig sind, die gemeinsam eine absolute Sitzmehrheit kontrollieren.

Das Potential wechselnder Mehrheiten in der neuen Legislaturperiode ergibt sich dabei vor allem durch die gleichzeitige Möglichkeit einer Großen Koalition, einer Jamaika-Koalition und einer Ampelkoalition. In den nächsten vier Jahren stehen im Bundestag also gleich drei politisch und rechnerisch mögliche Mehrheiten zur Verfügung, deren Nutzung den politischen Handlungsraum erheblich vergrößern würde. Beschränken sich die Ampelparteien auf das alte Regierungsmodell einer rigiden Mehrheitskoalition, verschenken sie diese Gestaltungschancen. Allerdings könnte die Ampel auch das Regieren modernisieren und Instrumente einer innovativen Koalitions politik erproben. Insbesondere könnte sie Lockerungsklauseln anwenden, die das starre Koalitionskorsett kontrolliert aufbrechen. Solche Lockerungen sind in verschiedenen Abstufungen möglich und bedeuten keineswegs die Einführung von Minderheitsregierungen.

Lockerung des Koalitionskorsetts I: Einführung von agree-to-disagree-Klauseln

Ein effektives Instrument moderner Koalitionspolitik sind agree-to-disagree-Klauseln. Dabei definieren die Partner bestimmte Politikbereiche, in denen Kompromisse nicht erreichbar sind, etwa weil hier die Gegensätze sehr tief sind und die eigenen Positionen als sehr wichtig betrachtet werden. In solchen Fragen können sich die Partner in einer niederschweligen Lockerung von Koalitionsdisziplin zunächst freustellen, in öffentlicher Rede („in speech“) voneinander abzuweichen. So könnte beispielsweise geregelt werden, dass die Grünen in entsprechenden Bundestagsdebatten weiter klar für das Tempolimit argumentieren, anstatt mit knirschenden Zähnen den entsprechenden Koalitionskompromiss zu verteidigen. Die Profile der einzelnen Koalitionsparteien blieben dann besser sichtbar, auch wenn die Koalition am Ende gemeinsam abstimmt. Peinliche rhetorische Klimmzüge der Koalitionsdisziplin gegen die eigenen Überzeugungen würden vermieden.

„Agree-to-disagree-Klauseln können als modernes Hilfsmittel für politisch polarisierte Koalitionen wirken.“

Es ist aber ebenso denkbar, dass eine agree-to-disagree-Klausel Koalitionsdisziplin nicht nur „in speech“, sondern auch „in vote“ lockert, also auch abweichendes Abstimmungsverhalten eines Koalitionspartners erlaubt. So könnten die Grünen einem möglichen Antrag zur Einführung des Tempolimits im Bundestag zustimmen. Eine weitere Flexibilisierung bestünde schließlich darin, dass Koalitionsparteien in einzelnen Bereichen auch Politikwechsel gegen sich akzeptieren und damit das Gestaltungsrecht einer demokratischen Parlamentsmehrheit befördern.

Agree-to-disagree-Klauseln können als modernes Heilmittel für Koalitionen wirken, die aufgrund eines fragmentierten Parteiensystems von zahlreichen Gegensätzen geplagt sind. Unauflösbarer Dissens wird damit als mögliche Bruchstelle einer Koalition entschärft, als demokratischer Normalfall deklariert und einer konstruktiven politischen Lösung zugeführt. Die Koalition von ÖVP und Grünen in Österreich hat davon im Bereich der Integrations- und Migrationspolitik Gebrauch gemacht. Auch in Neuseeland gehören diese Klauseln zur geübten politischen Praxis.

Lockerung des Koalitionskorsetts II: Orientierungsdebatten und Freigabe der Abstimmung

Eine weitere eher niedrigschwellige Variante wechsellagernder Mehrheiten wäre die ex ante im Koalitionsvertrag vereinbarte Freigabe des Abstimmungsverhaltens für ein bestimmtes Thema in Verbindung mit einer Orientierungsdebatte des Bundestages. Damit wurden beispielsweise bei der Entscheidung über die Sterbebegleitung in den Jahren 2014/15 bereits sehr positive Erfahrungen gemacht. Damals traf der Deutsche Bundestag seine abschließende Entscheidung ohne Koalitions- und Fraktionsdisziplin und nach mehrfachen Orientierungsdebatten im Plenum im November 2015 auf Basis verschiedener fraktionsübergreifender Anträge. Mit der expliziten Freigabe des Abstimmungsverhaltens können die Abgeordneten jenseits von Fraktions- und Koalitionsdisziplin dann nach bestem Wissen und Gewissen in sehr expliziter Ausübung ihres freien Mandats abstimmen. Idealerweise würden sich auch die Oppositionsfraktionen diesem Vorgehen anschließen. Zur Vorbereitung und

„Orientierungsdebatten mit Freigabe des Abstimmungsverhaltens sind häufig Sternstunden des Parlaments.“

Begleitung der Abstimmungsentscheidung führt der Deutsche Bundestag zum Thema der Entscheidung sogenannte Orientierungsdebatten, die ohne thematische Koalitions- und Fraktionsvorgaben und jenseits der üblichen Debattendisziplin der beteiligten Fraktionen zu Sternstunden parlamentarischer Deliberation und Entscheidung werden können. Thematisch bieten sich für dieses Verfahren vor allem ethisch besonders sensible Fragestellungen an, die quer zum Parteienwettbewerb liegen und in denen Abgeordnete vor allem von persönlichen Überzeugungen, Werthaltungen und Einstellungen geleitet sind. Für die Ampelparteien könnte beispielsweise die beabsichtigte Neuregelung der Reproduktionsmedizin ein solches Thema sein. Parteiprogramm und ideologische Grundüberzeugungen treten dabei dann in den Hintergrund. Über die Parteigrenzen hinweg ergibt sich ein vielfältigeres Meinungsbild. Das kann das Repräsentationsgefühl der Menschen verbessern und das Vertrauen in Politik und Parlament erhöhen. Am Ende steht eine Mehrheitsentscheidung, die über die Koalitions- und Fraktionsgrenzen zustande kommt und die Qualität und Akzeptanz starrer Koalitionsdisziplin übertreffen kann.

Lockerung des Koalitionskorsetts III: Regierungsverträge mit der Opposition

Bisher haben die Ampelparteien nur einen Koalitionsvertrag untereinander ausgehandelt. Als eine weitere Innovation könnten sie ergänzend einen oder mehrere Gesetzgebungsverträge mit der Opposition anstreben. Dafür bieten sich vor allem Themen an, für deren politische Umsetzung ohnehin Oppositionsparteien erforderlich sind. Die vieldiskutierte Reform der Schuldenbremse wäre ein möglicher Anwendungsfall im aktuellen Bundestag. Für eine substanzielle Reform der Schuldenbremse ist eine Grundgesetzänderung und damit eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag (und Bundesrat) erforderlich, über die die Ampelkoalition nicht verfügt. Nachdem die FDP das Vorhaben bereits in den Sondierungsgesprächen abgelehnt hatte, ließen SPD und Grüne, die sich im Wahlkampf dafür stark gemacht hatten, das Vorhaben fallen. Gleichzeitig gab es zumindest vor der Wahl auch Stimmen aus der Union, die sich eine investitionsorientierte Reform der Schuldenbremse hätten vorstellen können. Nach der Wahl griffen dann

„Gesetzgebungsverträge mit der Opposition sind in Vielparteiensystemen Instrumente für modernes Regieren.“

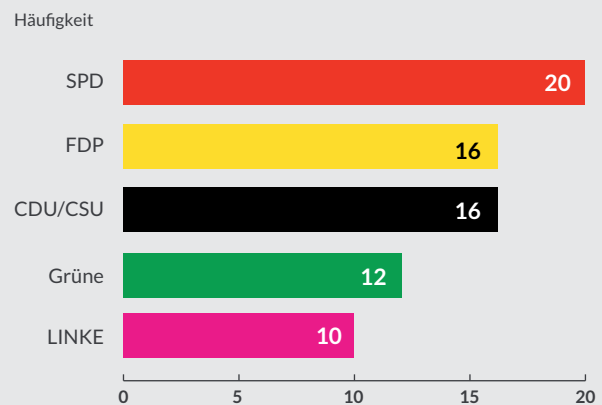
die üblichen Mechanismen starrer Mehrheitskoalitionen mit ihrem Dualismus von Regierung und Opposition. Die FDP verhinderte das Vorhaben innerhalb der Koalition, und gleichzeitig fielen die Unionsparteien in das Oppositionsritual zurück und zogen ihre ursprüngliche Gesprächsbereitschaft zur Schuldenbremse reflexhaft zurück. Als vorläufiges Ergebnis bleibt die Großbaustelle Schuldenbremse damit bis auf weiteres geschlossen. Eine Alternative wäre nun, ergänzend zum Koalitionsvertrag der Ampelparteien der Union die Aushandlung eines Gesetzgebungsvertrages zur Reform der Schuldenbremse anzubieten. Das Großvorhaben der zukünftigen Staatsfinanzierung könnte dann im Konsens zwischen Regierung und Opposition mit einer verfassungsändernden Zwei-Drittel-Mehrheit doch noch verabschiedet werden. Die Union gewönne Profil und Gestaltungsspielraum auch als Oppositionspartei, die neue Regierung eine verlässlichere Finanzierungsgrundlage ihrer künftigen Regierungstätigkeit, und Gesetzgebungsverträge zwischen Regierung und Opposition wären als innovatives Instrument für modernes Regieren in Zeiten lagerübergreifender Mehrparteienkoalitionen exemplarisch etabliert. Warum also nicht?

Flexible Mehrheiten als Alternative zum Koalitionskorsett

Wir haben vorgeschlagen, dass die Ampelkoalition einige innovative Instrumente der Mehrheitsfindung explorativ und in begrenztem Umfang ausprobiert. Wir wollen aber auch kurz die politischen Möglichkeiten skizzieren, die sich ergeben, wenn man diese Instrumente konsequent „zu Ende denkt“ und anwendet.

Flexible Mehrheiten können nicht nur als seltene Ergänzung von Koalitionsmehrheiten gedacht werden. Anstatt eine rigide Mehrheit aus einem fixen Set an Partnern zu bilden, können Parteien auch grundsätzlich wechselnde Mehrheiten formen. Dabei schließen sich in jedem

ABBILDUNG 2 Welche Partei besetzt die Mitte?



Anmerkung: Die Abbildung zeigt, wie häufig eine Partei Bestandteil einer wechselnden Mehrheit sein könnte. Je häufiger dies der Fall ist, desto häufiger kann diese Partei Teil einer parlamentarischen Mehrheit in einzelnen Sachfragen sein bzw. parlamentarische Beschlüsse entscheidend mitprägen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Wahl-O-Mat | BertelsmannStiftung

Thema Parteien zusammen, die gemeinsam über eine Parlamentsmehrheit verfügen. An die Stelle einer Regierungsmehrheit treten so verschiedene mögliche Gesetzgebungsmehrheiten. Koalitionäre Mehrheits Herrschaft wird zur parlamentarischen Mehrheiten Herrschaft.

Flexible Mehrheiten überwinden verschiedene Nachteile, die wir zuvor rigiden Mehrheitskoalitionen attestiert haben. Zunächst ist der Handlungsspielraum von Politik nicht mehr künstlich verengt. Die Mehrheitssuche ist nun eben nicht nur auf eine vorab definierte Regierungskoalition beschränkt, sondern kann das gesamte Parlament einschließen. Es folgt axiomatisch, dass Spielräume wachsen, wenn Kompromisse nicht mit wenigen, sondern mit vielen und verschiedenen Partner sondiert werden können. Auch für individuelle Parteien können wechselnde Mehrheiten Vorteile bieten.

Eine Koalitionspartei muss sich jeden Koalitionskompromiss zu Eigen machen, was insbesondere in ideologisch überdehnten Bündnissen ihren Markenkern beschädigen kann. Unter wechselnden Mehrheiten kann sich eine Partei bestimmter Kompromisse enthalten, indem sie sich von einer Mehrheit überstimmen lässt. Sie steht dann zwar auf der Verliererseite. Gleichzeitig können sie die eigenen Überzeugungen unverfälscht und gut sichtbar den Wähler:innen als politische Alternative präsentieren. Diese Option ist für Parteien vor allem in politischen Fragen attraktiv, die die eigene politische Identität berühren und in denen jeder Kompromiss schmerzhaft ist (z. B. die NATO-Mitgliedschaft bei der LINKEN oder Steuererhöhungen bei der FDP).

Wähler:innen, Politiker:innen und Journalist:innen in Deutschland verbinden mit flexiblen Mehrheiten politische Instabilität. So wird angenommen, dass flexible Mehrheiten quasi ad-hoc über Nacht gebildet werden und ausschließlich mit Minderheitsregierungen funktionieren würden. Diese Einschätzungen sind unzutreffend. Flexible Mehrheiten können in unterschiedlichem Umfang gebildet werden und in unterschiedliche Arrangements eingebettet sein. Der Blick über den eigenen Tellerrand nach Neuseeland, Schweden oder Dänemark bietet dafür zahlreiche praktische Anschauungsbeispiele. Allerdings sind flexible Mehrheiten ebenso im Zusammenhang mit einer Minderheitsregierung denkbar. Auch hier gibt es verschiedene Grade der Flexibilität. So kann sich eine Minderheitsregierung feste Unterstützungspartner suchen und quasi als versteckte Mehrheitsregierung funktionieren. Das sogenannte Magdeburger Modell, in dem die PDS von 1994 bis 2002 eine SPD-geführte Minderheitsregierung (zunächst mit den Grünen) tolerierte, steht dafür Pate.

Idealtypisch könnte sich eine Minderheitsregierung in jeder Sachfrage jeweils andere Partner suchen, um eine parlamentarische Mehrheit zu erreichen. In begrenztem Umfang folgte die Minderheitsregierung aus SPD und Grünen in Nordrhein-Westfalen von 2010 bis 2012 diesem Modell. Zwar war die LINKE wichtigster Unterstützungspartner von SPD und Grünen. Einige Gesetzgebungsprojekte wurden jedoch auch mit der CDU und/oder der FDP vollzogen. Zur Flexibilität trug bei, dass die FDP in gesellschaftspolitischen Fragen SPD und Grünen häufig nähersteht als der Union. Es ist sogar denkbar, dass einzelne Mehrheiten gegen die Minderheitsregierung gebildet werden. Beispielsweise akzeptierte eine dänische Minderheitsregierung in den 1980er Jahren mehr als 100 Abstimmungsniederlagen in Bereichen, die sie als weniger wichtig für die eigene

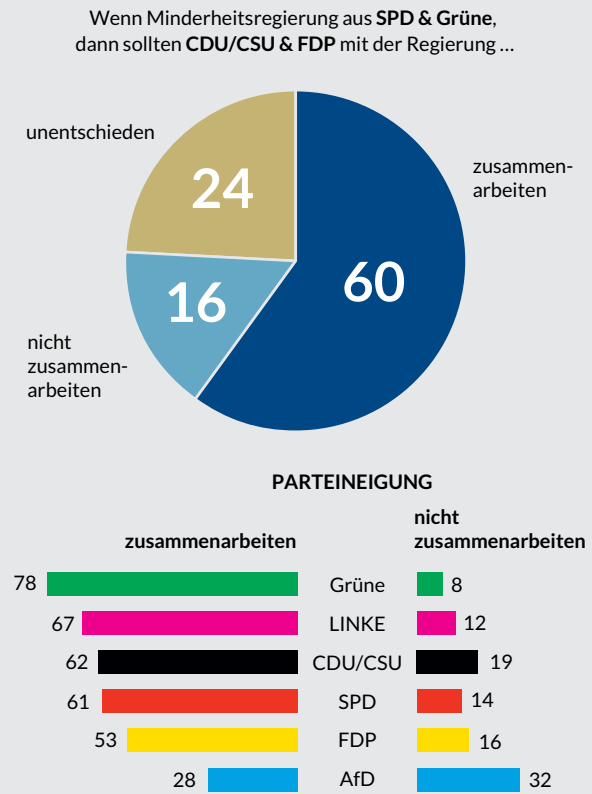
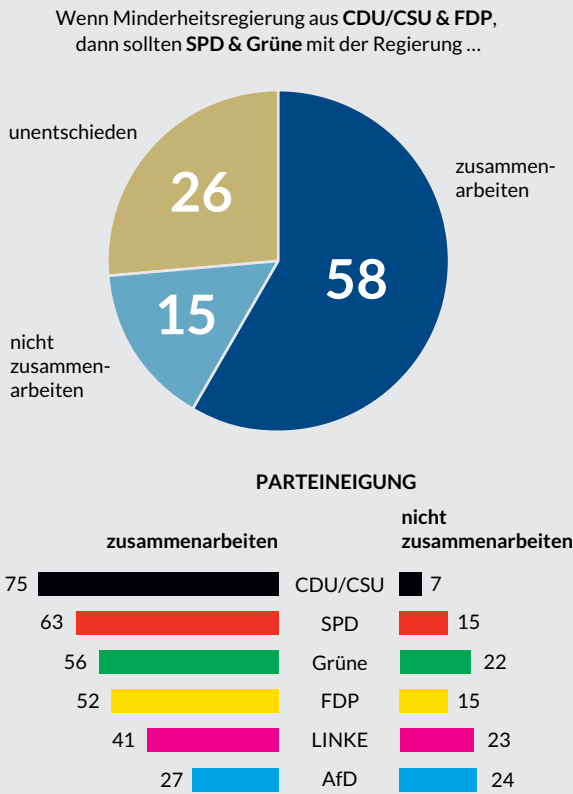
Agenda ansah. Aber auch in dieser maximal flexiblen Variante können wechselnde Mehrheiten berechenbar und stabil institutionalisiert werden. Die jeweiligen unterschiedlichen Mehrheiten können langfristig vertraglich für die Dauer einer Legislaturperiode vereinbart werden. An die Stelle eines Koalitionsvertrages treten dann mehrere Gesetzgebungscoalitionsverträge. Neuseeland oder Schweden bieten hier Anschauungsmaterial. In sogenannten „confidence & supply agreements“ vereinbart die Regierung mit verschiedenen Unterstützungspartnern gemeinsame Projekte für die Dauer einer Legislaturperiode. Damit ist verbunden, dass die Unterstützungspartner das grundsätzliche Arrangement stützen und nicht aus kurzfristigen Beweggründen sabotieren. Vertrauensfragen über den Fortbestand der Regierung und der Haushalt sind damit nicht Bestandteil des kurzfristigen opportunistischen Spiels. Die offenere und flexiblere Kooperation wird auch im komplizierten innerexekutiven Räderwerk berücksichtigt.

Parteien der politischen Mitte profitieren

Werden wechselnde Mehrheiten ins politische Spiel integriert, profitieren davon vor allem zentristische Parteien, die mit Parteien rechts und links von sich Mehrheiten bilden können. Nicht ohne Grund werden skandinavische Minderheitsregierungen häufig von einer Partei der Mitte angeführt, die dabei nicht notwendigerweise mit den größten Parteien identisch ist. Dieser größere Einfluss einer kleinen Partei ist dabei nicht undemokratisch, weil er allein aus der mittleren Positionierung der Partei und nicht etwa aus einem Minderheitenveto resultiert. Auch die strategischen Implikationen von wechselnden Mehrheiten für die Bundesrepublik lassen sich anhand der Wahl-O-Mat-Daten illustrieren. Die Abbildung 2 zeigt, wie häufig eine Partei Bestandteil einer möglichen Parlamentsmehrheit ist, die wir in der obigen Abbildung unter „wechselnde Mehrheiten“ gezählt haben. Der strategische Vorteil der SPD wird offensichtlich. Sie hätte mit Grünen und FDP oder mit der Union die meisten themenspezifischen Schnittmengen. Bei mehr als der Hälfte (20) aller 38 Wahl-O-Mat-Thesen könnte die SPD Teil einer parlamentarischen Mehrheit sein, gefolgt von CDU/CSU und FDP (jeweils 16), den Grünen (12) und der Linkspartei (10). Unter einer Mehrheit verstehen wir dabei eine absolute Mehrheit aller Abgeordneten. Damit vermessen wir die Chancen wechselnder Mehrheiten eher noch zurückhaltend, weil in der praktischen Gesetzgebung einfache Mehrheiten (mehr Ja- als Neinstimmen) hinreichend sind.

ABBILDUNG 3 Wenn es zu einer Minderheitsregierung aus CDU/CSU und FDP bzw. SPD und Grüne kommt, wie sollten sich ihrer Meinung nach SPD und Grüne bzw. CDU/CSU und FDP verhalten?

In Prozent



Grundgesamtheit: Deutschsprachige Wohnbevölkerung ab 16 Jahren.

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Bertelsmann Stiftung im September 2021.

BertelsmannStiftung

Konsensdemokratie Deutschland: Mehrheit für lagerübergreifende Zusammenarbeit der Parteien

Die hier vorgeschlagenen Instrumente moderner Regierungspraxis in einem fragmentierten Mehrparteiensystem wären für sehr viele Menschen in Deutschland zustimmungsfähig. Die meisten Deutschen wünschen sich eine lagerübergreifende konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Parteien. Die deutsche Nachkriegsdemokratie ist eben keine polarisierte Mehrheitsdemokratie, sondern vor allem eine Konsensdemokratie. Das zeigt sich auch in den Zahlen aus dem Demokratiemonitor der Bertelsmann Stiftung in Abbildung 3: Befragt danach, ob eine lagerinterne Minderheitsregierung von den Parteien des jeweils anderen Lagers unterstützt werden sollte, sprechen sich etwa sechs von zehn aller Menschen in Deutschland für eine Zusammenarbeit aus. Etwa ein Viertel der Menschen sind in dieser Frage unentschieden. Lediglich 15 Prozent sind gegen eine solche

Zusammenarbeit. Die meisten Deutschen wünschen sich also sogar für den Fall einer Minderheitsregierung des jeweils anderen politischen Lagers eine konstruktive Unterstützung und Zusammenarbeit der Parteien des jeweils anderen Lagers. Besonders konsensorientiert zeigen sich dabei die Anhänger:innen der SPD, von denen sich fast zwei Drittel (63 Prozent) dafür aussprechen eine Minderheitsregierung von CDU/CSU und FDP zu unterstützen. Ähnlich staatspolitisch verantwortlich denken auch die Anhänger:innen der Unionsparteien, die sich zu 62 Prozent für eine Zusammenarbeit mit einer rot-grünen Minderheitsregierung aussprechen. Auch die Anhänger:innen von Grünen (56 Prozent) und FDP (53 Prozent) sprechen sich mehrheitlich für eine solche Zusammenarbeit aus. Das zeigt: Lagerübergreifendes Regieren mit wechselnden Mehrheiten würde von den meisten Menschen in Deutschland unterstützt. Viele Menschen sind dabei schon heute weiter als die noch immer sehr starren Koalitionspraktiken der Parteien.

Fazit: Modernes Regieren mit flexibleren Mehrheiten statt Treueschwur im Koalitionskorsett

Der Wandel des deutschen Parteiensystems erfordert neue Wege und Instrumente des Regierens. Sonst schrumpft der politische Gestaltungsraum auf ein Minimum und die Qualität und Repräsentativität des politischen Systems erodiert. Dafür braucht es in Deutschland einen politischen Kulturwandel und Lernprozess der politischen Akteure, der Parteien und der Regierungspraxis. Regieren mit flexibleren Mehrheiten will gelernt sein. Ein Blick über den Tellerrand in andere Länder ist dabei hilfreich. Wechselnde Mehrheiten sind kein Verzicht auf Stabilität, und das Festhalten am tradierten Modell starrer Mehrheiten und rigider Koalitionsdisziplin reicht unter den neuen Bedingungen nicht mehr aus. Der notwendige Kulturwandel braucht aber Zeit und Erfahrung. Jahrzehntelang praktizierte Verfahren müssen neu gedacht und schrittweise angepasst werden. Dafür haben wir drei Vorschläge gemacht, als Einstieg in diesen Lernprozess und Kulturwandel. Alle drei Vorschläge sind nied-

rigschwellig formuliert. Sie würden das herrschende Procedere nicht revolutionieren, sondern exemplarisch reformieren. Die umstrittene Frage der Einführung eines generellen Tempolimits bietet sich an für eine erste Erfahrung mit agree-to-disagree-Klauseln im neuen Koalitionsvertrag.

„Regieren mit flexibleren Mehrheiten ist kein Verzicht auf Stabilität, aber der notwendige Kulturwandel braucht Zeit und Erfahrung.“

Ethisch sensible Fragen könnten in Zukunft als Standard in Orientierungsdebatten mit Freigabe des Abstimmungsverhaltens behandelt und entschieden werden. Und die bisher gescheiterte Reform der Schuldenbremse könnte der erste Anwendungsfall eines Gesetzgebungsvertrages der Ampelkoalition mit der Opposition sein. So könnte die Ampelkoalition auch das gemeinsame Regieren modernisieren – und auch in dieser Hinsicht zu einer echten Fortschrittskoalition werden.

Autoren:



Prof. Dr. Christian Stecker

christian.stecker@mzes.uni-mannheim.de
Tel. +49 621 181 2842

Christian Stecker ist Professor und leitet den Arbeitsbereich Politisches System Deutschlands und Vergleich politischer Systeme an der TU Darmstadt und External Fellow des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung (MZES).



Dr. Robert Vehrkamp

robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 30 27 57 88135

Robert Vehrkamp ist Senior Advisor im Programm „Zukunft der Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung.

Weiterführende Literatur:

Boston, Jonathan und David Bullock (2010). „Multi-party governance: Managing the unity-distinctiveness dilemma in executive coalitions“. *Party Politics* 18 (3). 349-368.

Ganghof, Steffen (2015). „Four Visions of Democracy: Powell's Elections as Instruments of Democracy and beyond“. *Political Studies Review* 13 (1). 69-79.

Koß, Michael (2021). *Demokratie ohne Mehrheit – Die Volksparteien von gestern und der Parlamentarismus von morgen*. München.

Stecker, Christian (2020). „Wie Koalitionsdisziplin den parlamentarischen Mehrheitswillen blockieren kann“. *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik (GWP)*. 2020 (1). 71-77.

Vehrkamp, Robert und Theres Matthieß (2021). *Versprechen gehalten – Schlussbilanz zum Koalitionsvertrag der GroKo 2018-21*. EINWURF – Policy Brief der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Ward, Hugh und Albert Weale (2010). „Is Rule by Majorities Special?“. *Political Studies* 58. 26-46.

Vi.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh · www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Robert Vehrkamp, Christina Tillmann

Redaktionsassistentin und Anfragen:
gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81105

November 2021 | ISSN: 2197-5256

EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms »Zukunft der Demokratie« der Bertelsmann Stiftung. Er beschäftigt sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen einer Demokratie. Schwerpunkte sind Fragen der politischen Teilhabe, der Zukunft von Parteien und Parlamenten, der Nachhaltigkeit demokratischer Politik sowie neue Formen der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung. Der EINWURF erscheint unregelmäßig in 6-8 Ausgaben pro Jahr.