Regierungsforschung.de
Das wissenschaftliche Online-Magazin
der NRW School of Governance

Anna Steinfort

Wählervotum ohne klare Mehrheit?

Eine Minderheitsregierung in Niedersachsen scheint möglich.

11. Januar 2013

Redaktion
Matthias Bianchi, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 4106
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
matthias.bianchi@uni-due.de

Wissenschaftliche Koordination
Kristina Weissenbach, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 3742
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
kristina.weissenbach@uni-due.de

Sekretariat
Anita Weber
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2045
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
anita.weber@uni-due.de

Herausgeber (V.i.S.d.P.)
Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

Redaktionsanschrift
Redaktion Regierungsforschung.de
NRW School of Governance
Institut für Politikwissenschaft
Lotharstraße 53
47057 Duisburg
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2706
Fax +49 (0) 203 / 379 – 3179
redaktion@regierungsforschung.de

www.nrwschool.de
www.forschungsgruppe-regieren.de
www.politik.uni-duisburg-essen.de

NRW School of Governance
www.nrwschool.de

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Wählervotum ohne klare Mehrheit?

Eine Minderheitsregierung in Niedersachsen scheint möglich.

Von Anna Steinfort[1]

Am 20. Januar wird in Niedersachsen ein neuer Landtag gewählt. Insgesamt elf Parteien treten mit Landeslisten an, aktuelle Umfragen sehen lediglich drei Parteien sicher im Parlament vertreten: CDU, SPD und Bündnis 90/ Die Grünen. Spannend ist jedoch gerade, was mit den kleinen Parteien geschieht. Schaffen die FDP und die LINKE den Wiedereinzug in den niedersächsischen Landtag und gelingt den Piraten der erstmalige Einzug? Diese Fragen werden nicht nur Auswirkungen darauf haben, welches Regierungsbündnis zu Stande kommt, sondern ggf. auch, ob es künftig klare parlamentarische Mehrheiten in Niedersachsen geben wird – ein Anlass für koalitionspolitische „Gedankenspiele“ [2] und ihre politikwissenschaftliche Einordnung.

Ein Land gegen den Bundestrend?

Ginge man vom Trend zum Fünf- bzw. Sechsparteiensystem aus, mag die Möglichkeit eines Dreiparteien-Parlaments in Niedersachsen verwundern. Denn die Analysen zu steigender Pluralisierung und Fragmentierung in den deutschen Parlamenten sind bekannt (vgl. Niedermayer 2010). Nicht zuletzt der Einzug der Piraten in insgesamt vier Landesparlamente befeuerte die Debatte um eine weitere Fragmentierung des Parteiensystems. Nach einer aktuellen Umfrage von Infratest Dimap[3] gilt jedoch in Niedersachsen nach wie vor nur der Einzug der CDU (40 Prozent), der SPD (34 Prozent) sowie von Bündnis 90/ Die Grünen (13 Prozent) als sicher. Der FDP wird derzeit ein Wahlergebnis von 4 Prozent vorausgesagt, die LINKE sowie die Piraten würden mit jeweils 3 Prozent ebenfalls den Einzug in das Parlament verpassen. Doch Umfragen belegen eben nur Trends und bei so knappen Werten erscheint vom Drei- bis zum Sechsfraktionenparlament alles möglich.

Diese Prognosen befördern „Gedankenspiele“ über mögliche Regierungsbündnisse, die nicht immer klare parlamentarische Mehrheiten zur Folge hätten. Denn im Falle eines Einzugs der LINKEN könnte diese „inhaltlich und personell Forderungen stellen, die SPD oder Grüne nicht akzeptieren“ (Lucius 2012: 8). Auch eine starke Fragmentierung im Falle des Einzugs aller drei

---

[1] Anna Steinfort ist Stipendiatin im Promovendenprogramm der Stiftung Mercator. In ihrem Promotionsvorhaben beschäftigt sie sich mit dem parlamentarischen Alltag in Nordrhein-Westfalen, vor, während und nach der Minderheitsregierung. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im (Landes-)Parlamentarismus, dem Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, der Zivilgesellschaftsforschung und der Organisationssoziologie.

[2] Vgl. Robert von Lucius (FAZ vom 29.12.2012, S. 8) „Minderheitsregierungen: Gedankenspiele in Niedersachsen“.

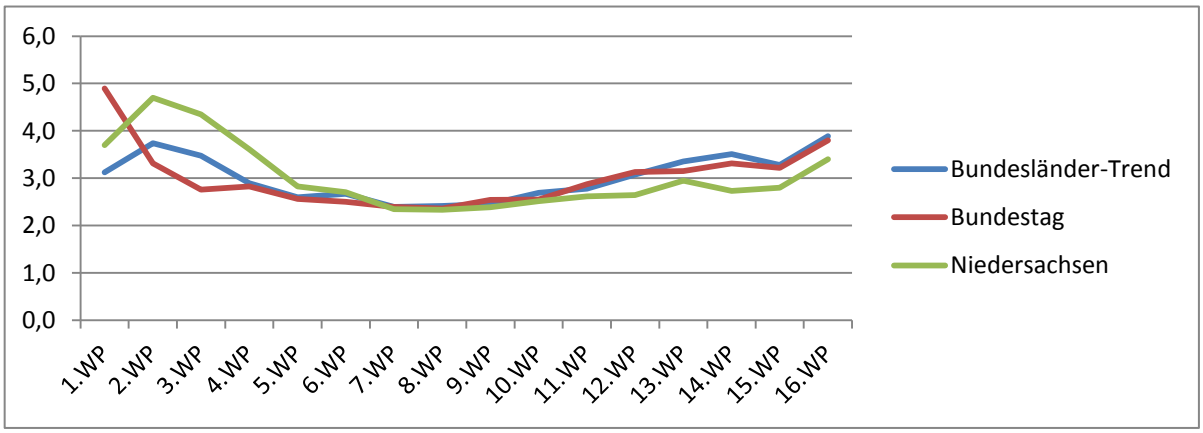
[3] Umfrage vom 03.01.2013 im Auftrag des NDR, ebenso wie alle weiteren öffentlichen Umfragen zur Landtagswahl in Niedersachsen hier einzusehen (zuletzt geöffnet am 04.01.2013).

kleinen Parteien könnte eine Minderheitsregierung zur Folge haben: „Dann wäre eine absolute Mehrheit des bürgerlichen oder des linken Blocks wenig wahrscheinlich“ (ebd.). Dies würde den bisherigen Entwicklungen in Niedersachsen widersprechen, denn das bestehende Fünfparteiensystem zeichnet sich bislang durch eine starke bipolare Prägung aus: „Seit 1976 kam es nur zu Koalitionen innerhalb des bürgerlichen bzw. linken Lagers“ (Spier 2010: 272).

Die Wahl der Ministerpräsidentin bzw. des Ministerpräsidenten in Niedersachsen erfordert – wie in den anderen Bundesländern auch – eine absolute Mehrheit. Allerdings heißt es in Artikel 30 der LVerf weiter, dass der Landtag im Falle eines Scheiterns der Regierungsbildung innerhalb von weiteren 14 Tagen über seine Auflösung abstimmen muss. „Wird die Auflösung nicht beschlossen, so findet unverzüglich eine neue Wahl der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten statt. Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält.“ In diesem Fall ist die Entstehung einer Minderheitsregierung möglich. Eine Überwindung der bipolaren Strukturen im niedersächsischen Parteiensystem kann zudem durch eine Große Koalition erreicht werden – ganz unabhängig von der Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien. Allerdings scheint dies von den beiden großen Volksparteien aufgrund der möglichen Signalwirkung für die Bundestagswahl im September nicht angestrebt zu werden, obwohl durchaus inhaltliche Annäherungen – z.B. im Bereich der Asyl- sowie Mindestlohnpolitik – beobachtbar sind (vgl. Lucius 2012).

Ein Dreiparteien-Parlament in Niedersachsen stünde zwar konträr zum Bundestrend, entspricht aber dem landespolitischen Trend. Die Zusammensetzung im Parlament kann anhand der (effektiven) Fragmentierung beschrieben werden: einem Wert, der den Grad der Zersplitterung bzw. der Konzentration der Parteienlandschaft wiedergibt, indem die Zahl der Parteien im Verhältnis zu deren relativem Gewicht berücksichtigt wird (Laakso/ Taagepera 1979). Bei der Betrachtung der Zahlen zur Fragmentierung im historischen Vergleich fällt auf, dass Niedersachsen sowohl im Vergleich zu den 15 weiteren Bundesländern (in der Graphik zusammengefasst als „Bundesländer-Trend“) als auch zum Bundestag ungefähr seit der 10. Wahlperiode (in den Jahren 1983-1987) tatsächlich eine geringere Fragmentierung aufweist.

Abbildung 1: Fragmentierung im Landtag Niedersachsen im Vergleich zum Bundestag sowie zu den übrigen (zusammengefassten) 15 Bundesländern.



Quelle: eigene Darstellung; Datenquelle: Reutter (2013), nicht veröffentlicht.

Zwar weist die durchschnittliche Fragmentierung über alle 16 Legislaturperioden sowohl beim niedersächsischen Landtag und beim Bundestag als auch bei den zusammengerechneten übrigen 15 Bundesländern einen Wert von 3 auf, betrachtet man jedoch nur die letzten 6 Wahlperioden, so fällt auf, dass der Landtag von Niedersachsen mit 3,27 im Vergleich zum Bundestag (3,67) und zu den übrigen Bundesländern (3,76) eine niedrigeren Fragmentierungswert zeigt.

Minderheitsregierungen – das unbekannte Neue?

Achtmal sind Minderheitsregierungen bislang in Deutschland „originär auch als solche ins Amt gelangt" (Klecha 2011: 29), nur zwei (in Sachsen-Anhalt) waren über die gesamte Legislaturperiode stabil. Instabilität kann jedoch auch Mehrheitsregierungen widerfahren, nicht zuletzt bei dem Versuch neuer Koalitionsoptionen in Folge des pluralisierten Parteiensystems (s. z.B. Hamburg 2011 beim Scheitern der schwarz-grünen Koalition; Saarland 2012 beim Scheitern der Jamaika-Koalition). In der Analyse ihres Regierungshandelns fällt zudem auf, dass Minderheitsregierungen durchaus in der Lage sind, zumindest zeitweise erfolgreich zu regieren: „Weil legislativ stützende oder tolerierende Kräfte vielfach ein rationales Interesse am Fortbestand einer Minderheitsregierung entwickeln, besitzen Minderheitsregierungen zudem oftmals eine beträchtliche Handlungsfähigkeit" (ebd.: 33).

Das Konstrukt einer Minderheitsregierung wird jedoch nicht nur von vielen Politikerinnen und Politikern kritisch gesehen. So wurde die Möglichkeit eines Zustandekommens einer Minderheitsregierung in Hessen im September 2008 sehr skeptisch gesehen, als 72 Prozent der Befragten das Vorhaben Andrea Ypsilantis (SPD), sich mit den Stimmen der Linkspartei über eine Minderheitsregierung in Hessen zur Ministerpräsidentin wählen zu lassen, mit „Finde ich nicht gut" bewerteten (vgl. Statista 2013b). In der Bevölkerung gelten Regierungsbündnisse ohne eigene parlamentarische Mehrheit als unbeständig. So stimmten z.B. kurz nach der Regierungsbildung in NRW (Juli 2010) in einer weiteren Umfrage 64 Prozent der Befragten der Aussage zu: „Ich kann mir nicht vorstellen, dass eine Minderheitsregierung die volle Regierungszeit von 5 Jahren halten wird" (vgl. Statista 2013a). Das tatsächliche vorzeitige Ende der rot-grünen Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen im März 2012 dürfte diese Annahme zwar auf den ersten Blick gestützt haben. Allerdings zeigt die Erfahrung auch: Das Regierungsbündnis war durchaus über einen langen Zeitraum hinweg in der Lage, parlamentarische Mehrheiten zu organisieren und Gesetzesentwürfe auch in kritischen Bereichen auf den Weg zu bringen. Insgesamt 57 Gesetzentwürfe wurden verabschiedet, darunter mit wechselnden Mehrheiten nachhaltige Projekte wie z.B. zwei (Nachtrags-)Haushalte, der Stärkungspakt Stadtfinanzen sowie der Schulkonsens. Die infolge der Auflösung des Landtags erfolgten Wahlen haben sodann aus der Minderheits- eine Mehrheitsregierung gemacht – zumindest teilweise ein Argument für eine positive Bewertung der geleisteten Regierungsarbeit in den vorherigen zwanzig Monaten.

Plädoyer für mehr Offenheit gegenüber Minderheitsregierungen

Den Wahlkämpferinnen und Wahlkämpfern aller Parteien in Niedersachsen steht ein spannender Endspurt bevor. Der Bundestrend und die (erfolgreiche) Wahlkampfführung sind entscheidend dafür, wie viele Fraktionen dem 17. niedersächsischen Landtag angehören werden und welche Koalitionsoptionen damit verbunden sind. Gerade für die kleineren Parteien besteht der Ansporn, den Sprung über die Fünfprozent-Hürde zu schaffen.

Spät am Wahlabend könnte die Gewissheit bestehen, dass ein linkes Regierungsbündnis nur unter Beteiligung von drei Parteien möglich ist und dass auch das bürgerliche Lager keine Mehrheit der Mandate auf sich vereinigen konnte. In diesem Fall wird über die Bildung einer Minderheitsregierung zu diskutieren sein. Dabei ist zu hoffen, dass die Diskussion nicht durch diffuse Zweifel, sondern durch Offenheit gegenüber dem Konstrukt gekennzeichnet ist.

Minderheitsregierungen können eine Bereicherung für das Zusammenspiel zwischen Parlament und Regierung sein, auch sie können legislative Handlungsfähigkeit herstellen. So simpel es auch klingen mag: Minderheitsregierungen benötigen parlamentarische Mehrheiten zum regieren. Aufgrund dessen können sie neue Kooperationsstrukturen befördern, die über Partei- und Fraktionsgrenzen hinweg Sachentscheidungen ermöglichen, die von breiten Mehrheiten getragen werden. In ihren Verhandlungsstrukturen unterscheiden sie sich häufig nicht von den informellen Strukturen im Parlament unter einer Mehrheitsregierung. In Geschäftsordnungen nicht vorgesehene Koalitionsgremien, enge Verflechtungen zwischen den regierungstragenden Fraktionen und der Ministerpräsidentin bzw. dem Ministerpräsidenten sowie die Bildung von (Fach-)Kommission sind ohnehin Teil der heutigen Regierungspraxis. Mit diesem Verständnis sind überhöhte Erwartungen ebenso wenig angebracht wie zögerliche Skepsis: Minderheitsregierungen sind weder ein Allheilmittel, noch eine Schädigung für das parlamentarische Regierungssystem. Vielmehr sind sie (zumindest vorübergehend) eine Alternative, mit der es (in Deutschland) noch mehr Erfahrungen zu sammeln gilt. Warum also nicht in Niedersachsen?

Literatur

Decker, F. (2010): Parteien im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, in: in: Kost, A./ Rellecke, W./ Weber, R. (Hrsg.): Parteien in den deutschen Ländern. Geschichte und Gegenwart, 71-99. München: Verlag C.H. Beck.

Klecha, S. (2010): Minderheitsregierungen in Deutschland. Hannover: Friedrich-Ebert-Stiftung; einzusehen unter: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/hannover/08122.pdf (zuletzt geöffnet am 06.01.2013).

Klecha, S. (2011): Minderheitsregierungen und Wahlerfolge, in: MIP - Mitteilungen des Instituts für Deutsches und internationales Parteienrecht und Parteienforschung (17): 29-42.

Laakso, M./ **Taagepera**, R. (1979): Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, in: Comparative Political Studies (12):3-27.

Lucius, Robert v. (2012): Minderheitsregierung? Gedankenspiele in Niedersachsen/ Die Verfassung bei unklaren Mehrheiten, in: FAZ vom 29.12.2012, S.8; einzusehen unter: http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wahl-in-niedersachsen-2013/wahl-in-niedersachsen-minderheitsregierung-12008562.html (zuletzt geöffnet am 04.01.2013).

Niedermayer, O. (2010): Von der Zweiparteiendominanz zum Pluralismus: Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems im westeuropäischen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 51 (1): 1-13.

Reutter, W. (2013): Zahlen und Berechnungen zur Fragmentierung in den deutschen Landesparlamenten, bislang nicht veröffentlicht.

Spier, T. (2010): Niedersachsen – die verzögerte Anpassung an die bundesdeutsche Normalität, in: Kost, A./ Rellecke, W./ Weber, R. (Hrsg.): Parteien in den deutschen Ländern. Geschichte und Gegenwart, 255-274. München: Verlag C.H. Beck.

Statista (2013a): Beständigkeit einer Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen, einzusehen unter: http://de.statista.com/statistik/daten/studie/160916/umfrage/meinung-zur-bestaendigkeit-einer-minderheitsregierung-in-nordrhein-westfalen (zuletzt geöffnet am 06.01.2013).

Statista (2013b): Minderheitsregierung in Hessen unter Andrea Ypsilanti, einzusehen unter: http://de.statista.com/statistik/daten/studie/2136/umfrage/minderheitsregierung-in-hessen-unter-andrea-ypsilanti (zuletzt geöffnet am 06.01.2013).