

Minderheitsregierung: Chance für mehr Demokratie

Ursula Birsl

Working Paper

in gekürzter Fassung als Gastbeitrag erschienen in:

Frankfurter Rundschau und www.fr-online.de, am 05.07.2010

Nach Heide Simonis 2005 in Schleswig Holstein und Andrea Ypsilanti 2008 in Hessen wird nun mit Hannelore Kraft eine dritte Frau als Kandidatin für das Amt der Ministerpräsidentin das Wagnis eingehen, sich im Parlament eines westdeutschen Bundeslandes ohne Regierungsmehrheit zur Wahl zu stellen. Kraft will Chefin einer Minderheitsregierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen werden. Rechnerisch betrachtet stehen die Zeichen in Nordrhein-Westfalen günstiger als in Schleswig-Holstein und Hessen. Waren dort Simonis und Ypsilanti auf jede Stimme in ihrer Fraktion angewiesen, die sie bekanntlich nicht erhalten haben, befindet sich Kraft im Landtag in einer vergleichsweise komfortablen Situation. Immerhin fehlt Rot-Grün nur eine Stimme zur absoluten Mehrheit. Aber: an Vorbildern, wie eine solche Minderheitsregierung über längere Zeit – vielleicht über eine ganze Legislaturperiode – stabil arbeiten kann, fehlt es bislang.

Einzig allein Reinhard Höppner hat mit dem sogenannten „Magdeburger Modell“ von 1994 bis 2002 zwei Amtsperioden hindurch so regiert. Seine Regierung wurde von der damaligen PDS toleriert. Anleihen an dieses Modell allerdings nicht genommen werden. Denn die politische Kultur, das Parteiensystem und die politischen Verhältnisse in Ostdeutschland sind nicht unmittelbar mit denen in Westdeutschland vergleichbar. Das gilt nicht allein für die Die Linke, sondern gleichfalls für alle anderen Parteien und Fraktionen in den ostdeutschen Landtagen. Die Struktur und politische Kultur sind andere. Doch spricht einiges dafür, Minderheitsregierungen nun auch in westdeutschen Landtagen zu wagen.

Ein gängiges Argument ist, dass sich Politikerinnen und Politiker künftig auf ein Fünf-Parteiensystem einstellen müssen, ebenso wie darauf, dass die beiden großen Parteien CDU und SPD selten mehr als 30 bis 35 Prozent der Wählerinnen- und Wählerstimmen auf sich werden vereinen können. Dieses Argument kann durchaus Antrieb sein, Minderheitsregierungen zu bilden. Es folgt jedoch einer rein strukturellen, ja sogar einer Sachzwanglogik. Diese Logik ist ausschließlich auf den politischen Output und auf Funktionalität orientiert. Für eine

Minderheitsregierung spricht qualitativ jedoch noch etwas anderes: Sie kann zu mehr Demokratie und Transparenz in der parlamentarischen Demokratie auf Landesebene führen.

Anders als der Bundestag, der nach wie vor als das mächtigste nationale Parlament in Europa gilt, haben die Landtage in der Bundesrepublik seit den 1950er Jahren sukzessive an Relevanz verloren. Sie verfügen zwar immer noch über das Königsrecht eines Parlaments über den öffentlichen Haushalt, den Landeshaushalt, zu befinden. Davon sind jedoch mehr als 85 Prozent der Einnahmeseite durch die Verbundsteuer mit dem Bund und den Länderfinanzausgleich schon festgezurrte. Die sogenannte „Schuldenbremse“, die mit der Föderalismusreform II von 2009 in das Grundgesetz geschrieben wurde, engt das Haushaltsrecht faktisch noch weiter ein. Und: die Regierung, die Exekutive ist auf Länderebene übermächtig. Das gilt vor allem für die Staatskanzlei. Sie ist das Machtzentrum, das durch das Landesparlament kaum kontrolliert werden kann.

Der Landtag hat zwar ein Informationsrecht über all das, was ein Ministerpräsident und die anderen Vertreter des Landes im Bundesrat oder mit anderen Landesregierungen sowie dem Bund verhandeln und abstimmen. Dennoch existiert keine aktive Informationspflicht. Im stark verflochtenen Föderalismus der Bundesrepublik fehlt damit nicht allein den Wählerinnen und Wählern die Transparenz über Entscheidungsprozesse, Entscheidungen und Verantwortlichkeiten. Sie fehlt ebenfalls ihren gewählten Repräsentanten. Nur wenn die Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen für die einzelnen Politikfelder „hart am Ball“ oder am zuständigen Minister bleiben, bekommen sie mit, was dieser verhandelt. Das gilt nicht nur für die Oppositionsfraktionen, für diese aber im besonderen Maß.

Selbst in der Bildungspolitik, dem Politikfeld, für das durch die Föderalismusreform I von 2006 ausschließlich den Ländern die Entscheidungs- und Gestaltungskompetenz zugewiesen wurde und das als das „Hausgut“ der Landespolitik gilt, ist Transparenz und Öffentlichkeit nur rudimentär garantiert. Ein Landtag darf über ein Schul- oder über ein Hochschulgesetz beraten, debattieren und beschließen. Jedoch werden hier nur grundlegende Strukturen festgelegt. Die eigentliche Ausgestaltung des Bildungssystems erfolgt durch Erlasse und Verordnungen. Diese bedürfen nur eines Kabinettsbeschlusses oder obliegen gar nur der Kompetenz der zuständigen Ministerin oder des zuständigen Ministers. Diese verhandeln hierüber mit den Interessenverbänden, Elternräten und Leiterinnen oder Leitern der Bildungseinrichtungen, also in sogenannten Governance-Strukturen. Es liegt dann in der Verantwortung der Verbände, inwieweit sie ihre Mitglieder und die Öffentlichkeit mit einbeziehen. Die gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten im Landtag erfahren hiervon nur, wenn sie in die Informati-

onskette eingebunden sind, nicht deshalb, weil sie ein Abgeordnetenmandat haben. Die „Aktuelle Stunde“ und die parlamentarischen Anfragen im Landtag verbleiben dann als Ultima Ratio, um die Regierung vor dem Plenum des Landtags und vor der dort anwesenden Presse zu Offenbarungen zu zwingen.

Die Parteien in den Bundesländern können damit ihrem grundgesetzlichen Auftrag nicht hinreichend nach kommen, zum politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess beizutragen. Die gewählten Abgeordneten sind wiederum in ihren Möglichkeiten eingeschränkt, ihre Aufgabe der Repräsentanz wahrzunehmen. Das Parlament verfügt so nicht über faktische Macht, die Landesregierung zu kontrollieren. Zugespitzt formuliert: die repräsentative, parlamentarische Demokratie ist auf der Landesebene erlahmt, entleert, ja dekonsolidiert.

Eine Minderheitsregierung allein kann dieses strukturelle Demokratieproblem nicht lösen. In der politischen Praxis wird sie aber gezwungen, es abmildern zu müssen. Sie ist anders als eine Mehrheitsregierung davon abhängig, sich für den Landeshaushalt und weitere Gesetzgebungsverfahren Mehrheiten im Parlament zu suchen. Welche Abgeordneten und Fraktionen wären aber bereit, eine Regierung bei ihren Vorhaben zu unterstützen, wenn sie den Eindruck haben, nicht ausreichend in Entscheidungsprozesse eingebunden zu sein? Die Regierung muss sie also beteiligen. Gleichzeitig steigt die Chance, Gesetzesinitiativen aus den Reihen des Parlaments erfolgreich auf den Weg zu bringen.

Es gibt keine andere Konstellation, als die der Minderheitsregierung, bei der das Landesparlament in seiner demokratischen Bedeutung in diesem Umfang aufgewertet werden könnte. Dies hat seinen Preis: Die Anforderungen an die Abgeordneten nehmen ebenfalls zu. Sie müssen dann ihrer Verantwortung und Verantwortlichkeit als Repräsentantinnen und Repräsentanten bewusst sein und ihre Fachkompetenz ausbauen. Sie werden stärker als bisher unter öffentlicher Beobachtung stehen und sich stärker für eigene Entscheidungen rechtfertigen müssen – auch als Oppositionspolitiker.

Das Modell der Minderheitsregierung erscheint so für die Landesebene als ein probates Mittel, der Demokratie, der repräsentativen Demokratie, wieder etwas mehr Gewicht zu geben. Der Wandel des Parteiensystems und des Verhaltens der Wählerinnen und Wähler wird politische Akteure auch in westdeutschen Bundesländern dazu zwingen, neue Wege zu beschreiten. Noch ist offen, ob ein Bundesland wie Nordrhein-Westfalen und die politischen Parteien, Fraktionen sowie das Spitzenpersonal politisch-kulturell schon reif genug sind, einer Minderheitsregierung eine Chance zu geben. Es wäre aber zumindest eine Chance für etwas mehr Demokratie.