

Gero Maass

Minderheitsregierungen gehören im Norden zum Alltag

Der skandinavische Sonderweg

Nach der Bundestagswahl wurde als Option neben einer Großen Koalition und Schwarz-Grün auch ein Minderheitskabinett ins Gespräch gebracht. Die Bundeskanzlerin hat Spekulationen über ein solches Modell schnell eine Abfuhr erteilt. Es würde ein Signal der Instabilität an die europäischen Partner senden – und dies in Zeiten der Eurokrise. Dabei gehören Minderheitsregierungen gerade in Europa zum politischen Alltag. Ein Drittel aller Regierungen fallen in diese Kategorie. In den nordischen Ländern gehören sie sogar zum Normalfall. In Dänemark waren fast 90 % der Regierungen ohne parlamentarische Mehrheit, in Schweden über zwei Drittel und in Norwegen noch deutlich über die Hälfte der Nachkriegskabinette.

Die finnische Koalitionsdemokratie fällt aus dem skandinavischen Schema der Minderheitsregierungen heraus. Dort dominieren »übergroße« Koalitionen die Regierungsbildung. Auch derzeit handelt sich eine Regenbogenallianz diverser Parteien (unter Teilnahme der Sozialdemokraten als zweitstärkste Partner der Koalition) mit knapper Parlamentsmehrheit mehr schlecht als recht bis zu den nächsten Wahlen im September 2015.

Die finnischen Kommunisten und späteren Linkssozialisten waren schon immer fest in eine Regierungskoalition eingebunden, während sich diese Parteien in den anderen nordischen Staaten meist in der Opposition befanden oder nur als (mehr oder weniger stille) Mehrheitsbeschaffer für die Sozialdemokraten fungierten. Zudem hat das Land schon lange ein extrem zersplittertes Multiparteiensystem von gegenwärtig acht Parteien, darunter drei nahezu gleich großen: die Sozialdemokraten,

die Zentrumspartei sowie die Konservative Partei. Damit konnte sich kein dominanter Pol bilden, der die kleineren Parteien im Rahmen von Minderheitskabinetten durch politische Kompromissangebote an sich band.

In den anderen drei Ländern sind Minderheitskabinette am Werk:

- in Kopenhagen regiert die Sozialdemokratin Helle Thorning-Schmidt mit Duldung der linken »Einheitsliste«,

- der konservative Ministerpräsident Fredrik Reinfeldt verfügt im Stockholmer Reichstag in seiner zweiten Amtszeit seit 2010 über keine eigene Mehrheit mehr

- und in Oslo löste die Vorsitzende der konservativen Høyre-Partei, Erna Solberg, Mitte Oktober die rot-rot-grüne Koalition von Jens Stoltenberg ab und regiert als Minderheitsregierung zusammen mit der rechtspopulistischen Fortschrittspartei (FrP) mit der parlamentarischen Unterstützung von zwei kleineren bürgerlichen Parteien.

Warum haben aber gerade die nordischen Länder mit dieser Regierungsform so gute Erfahrungen gemacht? *Erstens* ist die politische Kultur konsensual angelegt – nicht *Konsenskultur als Ressource* nur in der Politik, sondern auch zwischen den Sozialpartnern. Zudem blickt der Norden auf über ein Jahrhundert stabilen demokratischen Parlamentarismus mit einem kooperativen, parlamentsorientierten Politikstil: Im schwedischen Reichstag sitzen die Abgeordneten beispielsweise nicht nach Fraktionen getrennt, sondern vielmehr parteipolitisch gemischt nach den jeweiligen Wahlkreisregionen geordnet. Mit zunehmender Seniorität rutscht man zudem in den Bänken nach vorne. Ein aggressiver

Konfrontationskurs wird von der Mehrheit der Wählerschaft nicht honoriert.

Zweitens kennen die nordischen Länder keine zweite Kammer oder eine Verfassungsgerichtsbarkeit, über welche die Opposition zusätzlichen Einfluss auf das politische Geschehen nehmen könnte. Sie sind damit ganz auf die Sphäre der Einkammerparlamente zurückgeworfen. Die nordischen Parlamente sind jedoch mit erheblichen Befugnissen ausgestattet, die ihnen ein aktives Agenda-Setting bei der Gesetzgebung erlauben. Besonderes Gewicht vor allem in Zeiten von Minderheitsregierungen haben die Parlamentsausschüsse. Sie werden zum zentralen Ort der Aushandlung zwischen Regierung und Opposition. Die Zahl ihrer Sitze und ihre Vorsitze werden anteilig der Mehrheitsverhältnisse vergeben. Alle Parteien können so auf Führungspositionen im Parlament zurückgreifen. Dies ermöglicht der Opposition fallweises Mitregieren. Umso mehr, wenn die Ausschussmitglieder über Expertise und Spezialwissen an Profil gewinnen und Regierungsvorlagen nicht nur kontrollieren, sondern professionell überarbeiten und so strukturierend mitwirken.

Drittens gilt die exekutivfreundliche Regelung des *negativen Parlamentarismus* bei der Vertrauensabstimmungen: Demnach benötigt die Regierung nicht die Mehrheit der Stimmen der Abgeordneten. Notwendig zum Regierungssturz oder zum Vertrauenszug ist vielmehr eine absolute Mehrheit im Parlament, die *gegen* die amtierende Regierung stimmt. Enthaltungen stützen folglich indirekt eine Regierung.

Schließlich sind *viertens* die Hürden für Neuwahlen hoch; in Norwegen gar sind Neuwahlen ganz ausgeschlossen, was Regierung wie Opposition zum Kompromiss zwingt. Dies korrespondiert zudem mit einer starken Stellung von Ministerialbürokratie und dem staatlichen Verwaltungsapparat bis hinunter in die Kommunalverwaltungen, die wiederum in der Bevölkerung hohes Vertrauen genießen.

Anfangs noch oft mit absoluten Mehrheiten ausgestattet, haben die Sozialdemokraten später als stärkste Kraft in den Parlamenten in Form von Minderheitskabinetten vielfach jahrzehntelang regiert und den Ländern mit dem Aufbau der nordischen Wohlfahrtsstaaten ihren Stempel aufgedrückt. Das vielgepriesene *nordic model* ist politisch-parlamentarisch gesehen also ein Ergebnis geschickter Politik sozialdemokratischer Minderheitskabinette, denen zunächst agrarische und linkssozialistische und später auch liberale sowie grüne Zentrumsbewegungen im Parlament zur Seite sprangen. Immer waren die sozialdemokratischen Premierminister zudem gesellschaftlich gestützt von einer engen Kooperation mit den Gewerkschaften.

In der Vergangenheit haben sie dabei oft von Uneinigkeit im bürgerlichen Lager profitiert. In dem Maße, wie es Parteien rechts von den Sozialdemokraten gelang, ihre Differenzen zu überbrücken und manchmal sogar formale Koalitionen einzugehen, wurde die Luft für die Sozialdemokraten dünner.

Politische Weichen über Schweden hinaus stellte im Jahr 2005 eine Vereinbarung, aus der ein gemeinsames Wahlmanifest aller bürgerlichen Parteien Schwedens entstanden ist. Diese »Allianz für Schweden« hatte nur ein Ziel: den Regierungswechsel 2006. Selbst als stärkste Partei (wie in Schweden und nun in Norwegen) landen die Sozialdemokraten deshalb auf den Oppositionsbänken. Auch programmatisch war dieser Schwenk bedeutsam: War den schwedischen Konservativen – der Moderaten Sammlungspartei – in den 80er Jahren ein Olof Palme als Sinnbild des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates noch tief verhasst, so akzeptieren sie inzwischen die Grundfesten der nordischen Modelle. Bei den Wahlen verhalf es ihnen zum Durchbruch. Eine Erfolgsstrategie, die die norwegische Høyre kopierte. Mehr noch, die schwedischen *Neuen Moderaten* reklamieren im Untertitel ihres Parteilogos nun

sogar für sich, die neue »Arbeitspartei« des Landes zu sein.

In Norwegen bahnt sich nun ein weiter Schwenk der traditionellen konservativen und liberalen Parteien an, der die Sozialdemokraten und alle weiteren progressiven Kräfte noch schwerer treffen könnte. Bislang versagten sie den in allen nordischen Staaten stärker gewordenen Rechtspopulisten die Kooperation. In diesem Sinne ist die neue rechtskonservative Koalition in Norwegen ein Novum. Erstmals nach Österreich haben in Europa Rechtspopulisten direkte Regierungsverantwortung übernommen.

Auch wenn die norwegische FrP in den letzten Jahren rechtsideologisch stark abgerüstet hat und nicht mehr so recht in das Konzert der europäischen Rechten passt – als Zünglein an der Waage spielen die rechtspopulistischen Parteien in allen nordischen Ländern eine zunehmend wichtige Rolle in den ausfransenden Parteiensystemen.

Die norwegische Arbeiterpartei hatte auf die neue Kooperationsstrategie der bürgerlichen Parteien reagiert und ging 2005 eine rot-rot-grüne Koalition ein, die 2009 bestätigt wurde und über eine knappe Parlamentsmehrheit verfügte. In ihren acht Regierungsjahren hat die AP eigentlich alles richtig gemacht – und dann trotzdem verloren. Während sie bei den Wahlen 2013 wieder deutlich zur stärksten Partei im *Storting* wurde, schafften die beiden grün-linken Koalitionspartner mit erheblichen Stimmeneinbußen nur knapp den Sprung über die Vierprozenthürde ins Parlament – die Regierungsmehrheit war dahin. Umfragen nach den Wahlen signalisierten, dass die AP mit einer bündnisfreien Wahlkampagne sogar noch besser gefahren wäre.

Die schwedische SAP möchte daraus lernen und geht im Unterschied zur letzten Reichstagswahl 2010 ohne konkrete Koalitionsaussage ins Rennen. Die jetzige, von den Regierungsparteien betriebene Aufteilung in ein bürgerliches und ein linkes Lager zementiere und verdumme die politische Landschaft Schwedens, sagte Stefan Löfven, der Vorsitzende der Sozialdemokraten in einem Interview im vergangenen November. Er wies dabei auf die Vergangenheit hin, als die Zusammenarbeit mit Liberalen oder Zentrum oftmals gut funktionierte. Bei den potenziellen Partnern aus dem Regierungslager zeigt man der Einladung zur künftigen Zusammenarbeit indes die kalte Schulter.

Die Sozialdemokraten wollen diese Blockbildung aufbrechen und sich dadurch wie früher mehr Machtoptionen erarbeiten. Zusammenarbeiten könne man doch auf ganz unterschiedliche Art und Weise. Ministerpräsident und Moderaten-Chef Fredrik Reinfeldt qualifizierte den sozialdemokratischen Vorstoß als wirklichkeitsfremd. Für die kleineren Parteien ginge es doch darum, entweder Koalitionspartner in einer Regierung zu werden oder auf die Oppositionsbank zu gehen.

Die Chancen für die Sozialdemokraten, nach acht harten Oppositionsjahren wieder an die Erfolge alter Zeiten anknüpfen zu können, stehen nicht schlecht. Jüngere Umfragen sehen die regierenden Moderaten nur noch bei 23,6%, während die SAP auf 33,7% kommt. Sie wäre damit mit Abstand die stärkste Kraft im Parlament und könnte wieder an die Macht zu kommen – mit einer Minderheitsregierung. Die Frage, wer auf welchem Wege eine handlungsfähige Regierung bilden kann, wird damit zu einer der Hauptfragen im Wahlkampf.



Gero Maass

leitet das Büro der FES für die nordischen Länder in Stockholm.

gero.maass@fesnord.se