

Internet-Konzerne gefährdet wird. All dies zeigt die Ambivalenz und Verletzlichkeit europäischer, deutscher und auch sozialdemokratischer Grundwerte in der sich digitalisierenden Gesellschaft. Und es macht eindrücklich deutlich: Wer die Gültigkeit der sozialdemokratischen Grundwerte schützen will, der muss die Digitalisierung gestalten. Die Sozialdemokratie, die die Industrialisierung vermenschlicht und die von ihr entfesselten Kräfte in gesamtgesellschaftlichen Wohlstand und individuelle Freiheitsrechte überführt hat, ist dazu nicht nur besonders gut in der Lage, sie ist geradezu verpflichtet diese Gestaltungsaufgabe anzunehmen.

(Der Beitrag beruht auf einem Arbeitsprojekt der SPD-Grundwertekommission)



**Thymian Bussemer**

ist promovierter Kommunikationswissenschaftler und arbeitet in der Grundsatzabteilung Personal der Volkswagen AG.  
t.bussemer@gmx.de



**Christian Krell**

leitet die Akademie für Soziale Demokratie der FES und ist Lehrbeauftragter der Universität Siegen.  
christian.krell@fes.de



**Henning Meyer**

ist Research Associate an der London School of Economics und Herausgeber des Social Europe Journals ([www.social-europe.eu](http://www.social-europe.eu)).  
h.meyer@lse.ac.uk

*Martin Pfafferott*

## **Minderheitsregierung auf Bundesebene – eine innovative Option für die SPD?**

Eines der Probleme der SPD bei der Bundestagswahl 2013 war die mangelnde Verdeutlichung einer realen Machtperspektive. Die Umfragewerte stützten die Möglichkeit einer rot-grünen Wunschkoalition nicht und da die SPD-Führung eine rot-rot-grüne Koalition beharrlich ausschloss, schien die Große Koalition die einzige Möglichkeit zu sein, in Regierungsverantwortung zu kommen. Noch sind es knapp eineinhalb Jahre bis zum nächsten Urnengang 2017, doch das Problem ist angesichts stagnierender Umfragewerte das gleiche. Will die SPD aber attraktiv für Wählerinnen und Wähler sein, muss der Anspruch und auch eine vermittelbare Chance bestehen, die Regierung zu führen.

Kehrt die SPD bei Umfragen nicht bald in Gefilde von 35 % und mehr zurück, ist sie gut beraten, auch innovative Machtoptionen in ihr Kalkül aufzunehmen. Die Rücknahme des pauschalen Ausschlusses einer Koalition mit der Partei DIE LINKE war dafür

*Ausgangslage und  
Anspruch auf  
Regierungsführung*

ein wichtiger Schritt und so machttaktisch notwendig wie inhaltlich geboten. Auch eine Ampel-Koalition sollte weiter im Repertoire der Koalitionsszenarien bleiben. Fernab konventioneller Mehrheitsoptionen existiert mit dem Format einer Minderheitsregierung darüber hinaus eine weitere Alternative, die oftmals und gerade in der Bundes-

republik zu wenig Beachtung findet, aber eines näheren Blickes lohnt. Minderheitsregierungen können nicht nur durchaus stabil sein und gute Ergebnisse in der Sache wie an der Wahlurne aufweisen, wie das einige Beispiele in Skandinavien und vielen anderen etablierten parlamentarischen Demokratien auch auf Bundesländerebene gezeigt haben. Sie können gerade bei einer schwierigen Ausgangslage Koalitionsblockaden lösen. Demokratietheoretisch sind sie zudem dann positiv zu beurteilen, wenn sie eine Alternanz in der Regierungsführung herstellen, wo keine Mehrheitskoalition die amtierende Regierung ablösen kann.

Der erste Vorteil einer rot-grünen Minderheitsregierung wäre, dass ihr aller Voraussicht nach eine geteilte Opposition gegenüberstünde, die links und rechts von ihr angesiedelt wäre. Die noch immer tiefen grundsätzlichen ideologisch-politischen Differenzen zwischen der Union und der Partei DIE LINKE lassen gemeinsame Aktionen dieser Kräfte nicht erwarten – dies gilt erst recht, sollten FDP und/oder AfD zusätzlich zur Opposition zählen. Die Opposition würde also zwar numerisch über eine Mehrheit verfügen, die sie aber praktisch nicht nutzen könnte. Dies würde sowohl für die allermeisten inhaltlichen Einzelfragen wie für personelle Aspekte gelten.

Was den personellen Aspekt betrifft, könnte ein einmal gewählter sozialdemokratischer Bundeskanzler bzw. eine Bundeskanzlerin nur durch zwei Szenarien wieder aus dem Amt gelangen: Erstens durch eine negativ beantwortete Vertrauensfrage. Hier müssten die oppositionellen Parteien gemeinsam handeln (auch eine tolerierende LINKE) und eventuelle Neuwahlen in ihrem Interesse liegen – angesichts der Heterogenität der Opposition wie beschrieben ist dies keine Selbstverständlichkeit. Eine »unechte« Vertrauensfrage, wie zuletzt 2005 durch Gerhard Schröder inszeniert, würde übrigens gerade deswegen nicht mehr wirken, weil die Regierungsparteien über keine Mehrheit verfügen. Ihr eigenes Ausscheiden kann sie selbst daher über den Weg der Vertrauensfrage weniger leicht organisieren!

Die zweite Möglichkeit der Demission des Amtsinhabers/der Amtsinhaberin wäre die eines konstruktiven Misstrauensvotums. Hierbei würde er/sie nur bei gleichzeitiger Neuwahl eines Alternativkandidaten abgewählt werden. Die unter den Bedingungen einer Minderheitsregierung majoritäre Opposition dürfte demnach nicht nur destruktiv handeln, sondern wäre zugleich verpflichtet, sich positiv auf einen gemeinsamen Personalvorschlag für das Amt des Regierungschefs zu einigen. Diese Vorstellung wirkt angesichts der hierfür erforderlichen gemeinsamen Abstimmungscoalition (Union, LINKE, gegebenenfalls FDP und AfD) allerdings reichlich abwegig.

Die Ausführungen oben zeigen, dass sich eine rot-grüne Minderheitsregierung auf günstige verfassungsrechtliche Voraussetzungen verlassen könnte, was ihre (erschwerete) Abwahl betrifft. Ihre Einsetzung gestaltet sich hingegen schwieriger. Möglich wäre zum einen die Wahl eines Bundeskanzlers mit absoluter Mehrheit, bei der eine Fraktion (beispielsweise DIE LINKE) für eine entsprechende Mehrheit im Wahlgang sorgt, ohne der Regierung anzugehören. Eine Absprache im Vorfeld ließe ein solches Szenario durchaus als denkbar erscheinen. Alternativ könnte ein Bundeskanzler in einem dritten Wahlgang auch mit nicht-absoluter Mehrheit gewählt werden, sofern der Bundespräsident ihn hiernach auch ernennt. Dies liegt in seinem Ermessen, ist abhängig von seiner Erwartung hinsichtlich der Belastbarkeit einer solchen Regierung und somit per se noch kein Automatismus.

Über diese funktionalen Aspekte hinaus stellen sich aber insbesondere auch Fragen der politischen Machbarkeit. Dies betrifft zunächst DIE LINKE und ihre Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme. Debatten über das Für und Wider von Regierungsbeteiligungen werden seit den Umbrüchen von 1989/90 und der Entwicklung der ehemaligen Staatspartei SED hin zur PDS geführt. Zumindest auf Länderebene und bezogen auf Ostdeutschland scheint sich mittlerweile eine grundsätzliche Bereitschaft durchgesetzt zu haben, Verantwortung zu übernehmen. Angefangen von der Tolerierung SPD-geführter Minderheitsregierungen in Sachsen-Anhalt, über die Regierungsbeteiligungen in Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg und zuletzt gar durch Übernahme des Ministerpräsidentenamtes in Thüringen, ist Regierungs-

*Fragen  
der politischen  
Machbarkeit*

tätigkeit zur Normalität geworden. Auch eine Beteiligung an einer Regierung auf Bundesebene dürfte vieles an Schrecken verloren und im Gegenteil noch mehr an Attraktivität gewonnen haben. Selbst für den Fall, dass der Widerstand insbesondere im linken Teil der LINKEN gegen diese Option noch zu groß ist, könnte die Tolerierung bzw. Stützung einer Minderheitsregierung ein gangbarer Mittelweg sein. Nicht nur in Sachsen-Anhalt, auch in Nordrhein-Westfalen, hat die Partei bereits Erfahrungen mit dieser Rolle machen können – und diese waren nicht nur negativ.

Für SPD und Grüne könnte eine Tolerierung durch DIE LINKE zugleich eine Möglichkeit bedeuten, mit der Partei gemeinsam zu handeln, ohne sie an der Regierung beteiligen zu müssen. Ganz praktisch bedeutet dies zunächst einmal einen Ämtergewinn für die Regierungspartner/innen. Statt sich die (Minister-)Ämter zu dritt zu teilen, stünden sie zwei Parteien zur Verfügung – rein machtarithmetisch ein Vorteil. Für die in beiden Parteien durchaus existierenden Kräfte, die aus grundsätzlichen Erwägungen Probleme mit einer Regierungsbeteiligung der LINKEN haben, könnte eine Tolerierung ein noch akzeptables kleineres Übel darstellen.

Die politische Nähe der drei Parteien und ihrer Mitglieder ist wohl als gemischt zu beurteilen. Die Programmatik, die gemeinsame Lagerzugehörigkeit zur politischen Linken und die abnehmenden Berührungspunkte in Mitgliedschaften und Parteieliten lassen Gedanken an ein gemeinsames Agieren in jedem Fall zu. Einzelne Politikfelder bieten allerdings noch enormen Sprengstoff. Trotz des Umstands, dass die Reformen der Agenda 2010 unter der letzten rot-grünen Bundesregierung gewissermaßen den Gründungsmythos der fusionierten LINKEN darstellen, ist es weniger die Arbeitsmarktpolitik, die ein unüberwindbares Hindernis darstellt. Vielmehr dürften außenpolitische Grundsatzfragen eine mögliche gemeinsame Verantwortungsübernahme vor ein großes Hindernisse stellen.

Insbesondere in Fragen von Auslandseinsätzen stehen sich reale Verantwortungspolitik, die SPD und Grüne im Kosovo, in Afghanistan oder vereinzelt auch in Afrika praktizier(t)en und eine fundamentale Ablehnung des Einsatzes militärischer Mittel bei der LINKEN gegenüber. Selbst moderate Kräfte stehen dort noch weit entfernt von außen- und verteidigungspolitischen Grundlinien von Sozialdemokraten und Grünen. Potenziert wird diese Problematik bezogen auf das Konstrukt Minderheitsregierung und das Agieren der Regierung auf internationaler Ebene. In internationalen Gremien wäre die Bundesregierung als Akteur faktisch geschwächt, müsste sie ihr außenpolitisches Handeln – zumal, wenn kurzfristige Entscheidungen verlangt werden – von der nachgelagerten Zustimmung einer in dieser Frage schwer einzuschätzenden Partei abhängig machen, für die überdies der Grundsatz der Koalitionsloyalität nicht gelten würde. Zwar könnte wohl auch auf die Unterstützung von CDU/CSU in außenpolitischen Fragestellungen spekuliert werden. Ob bei diesen aber immer staatspolitisches Verantwortungsbewusstsein dominiert oder aber die dann faktisch praktizierte Tolerierung politisch nicht abgelehnt würde, muss offen bleiben.

Das Agieren in Gremien und Institutionen stellt sich aber nicht nur auf europäischer oder internationaler Ebene als komplex dar. Insbesondere die Existenz einer zweiten Kammer auf Bundesebene in Form des Bundesrates würde eine Minderheitsregierung vor Probleme stellen. Im Bundesrat handeln die Exekutiven – die Landesregierungen und die Bundesregierung. Für den Fall einer rot-grünen Minderheitsregierung hieße das: Muss ein auf Bundesebene verabschiedetes Gesetz die Zustimmung der Länderkammer erfahren, muss das im Zweifel mit Stimmen der LINKEN verabschiedete Gesetz mit einer andersartig zusammengesetzten Bundesratsmehrheit

erneut beraten und ein Kompromiss gesucht werden. Dieser wiederum ginge dann zur neuerlichen Abstimmung zurück in den Bundestag und müsste dann dort erneut – politisch wohlweislich wieder mit der LINKEN – verabschiedet werden. Gelänge es der Bundesregierung in diesem Gesetzgebungsprozess, sowohl die Interessen der LINKEN als legislativer Abstimmungspartnerin wie auch der für eine Mehrheit erforderlichen exekutiven Kräfte im Bundesrat zusammenzubinden, stellte diese Konstellation »bloß« enorme Anforderungen an die Kapazitäten und politischen Fertigkeiten der Regierung. Gelänge dieser Prozess indes nicht, gefährdeten solch langwierige Abstimmungsprozeduren die Funktionsfähigkeit der Gesetzgebung und der Regierung insgesamt.

*Voraussetzungen  
und Grenzen  
exekutiven Handelns*

Die Frage, wie eine Minderheitsregierung von den Wählerinnen und Wählern honoriert würde, lässt sich pauschal schwer beantworten. Per se haben Minderheitsregierungen nicht unbedingt schlechte Aussichten. Die SPD konnte beispielsweise nach zwei Jahren Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen 2012 einen Zugewinn von 5 % verbuchen, sackte hingegen 2002 nach acht Jahren Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt um 16 % ab. Man muss aber immer darauf hinweisen, dass es sich hierbei um derlei Formate auf Länderebene handelte. Ob die politische Kultur in Deutschland für eine Minderheitsregierung auf Bundesebene offen ist, kann nicht zweifellos bejaht werden.

Abschließend kann der SPD keine eindeutige Handlungsempfehlung gegeben werden: Eine Minderheitsregierung könnte echte Vorteile bieten und die Machtoptionen der Partei um eine ernsthafte Option erweitern. Einige, wenngleich nicht alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen begünstigen ein solches Konstrukt gar. Eine Minderheitsregierung birgt aber etwa in Bezug auf ihre Funktionsfähigkeit und daraus folgend auf das Abschneiden bei Wahlen auch Risiken in sich – genau dies kann aber auch ganz sicher über die Große Koalition vermerkt werden. Eine einfache Alternative zur Verstetigung einer Großen Koalition ist sie nicht, aber immerhin ist sie eine. Will die SPD ihren Führungsanspruch wahren, sollte sie eine solche Option nicht ausschließen.



**Martin Pfafferoth**

promoviert über Entstehungs- und Handlungsbedingungen von Minderheitsregierungen an der Universität Bonn. Er ist Referent im Landesbüro NRW der Friedrich-Ebert-Stiftung.

*[martin.pfafferoth@fes.de](mailto:martin.pfafferoth@fes.de)*