



Sachstand

Minderheitsregierungen in Schweden

Minderheitsregierungen in Schweden

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 258/17
Abschluss der Arbeit: 21.12.2017
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Vorbemerkung

Der Sachstand gibt einen Überblick über Regelungen und zur politischen Praxis von Minderheitsregierungen in Schweden.

2. Prinzip des negativen Parlamentarismus

Das verfassungsrechtliche und politische System Schwedens wird vom Prinzip des sog. negativen Parlamentarismus geprägt. Dieses bildet das Gegenteil des in Deutschland überwiegend gelten Prinzips des positiven Parlamentarismus. Positiver Parlamentarismus setzt in der Regel voraus, dass eine Regierung von einer Mehrheit im Parlament getragen wird. Verfassungsrechtlich wird dieses Prinzip deutlich durch die Mehrheitserfordernisse der Kanzlerwahl (Art. 63 Abs. 2 u 3 GG) sowie durch die Möglichkeit der Vertrauensfrage nach Art. 68 GG zum Ausdruck gebracht.¹ Negativer Parlamentarismus geht hingegen von einem entgegengesetzten Grundansatz aus. Demnach kann eine Regierung solange im Amt bleiben, bis eine parlamentarische Mehrheit dies nicht mehr möchte. Der Unterschied beider Ansätze wird bei der Gewichtung von Enthaltungen deutlich. Beim positiven Parlamentarismus wirken sich diese grundsätzlich gegen die Regierung aus. Beim negativen Parlamentarismus hingegen wirken Enthaltungen zugunsten der Regierung.² Das Prinzip des negativen Parlamentarismus stellt eine günstige Ausgangsvoraussetzung dafür dar, dass Minderheitsregierungen stabil arbeiten können.³

3. Wahl und Abwahl der Regierung

Die Wahl des schwedischen Ministerpräsidenten folgt dem beschriebenen Prinzip des negativen Parlamentarismus. Danach nimmt der Parlamentspräsident mit allen Fraktionen Gespräche über die Regierungsbildung auf. Nach Abschluss dieser Gespräche schlägt er dann einen Kandidaten bzw. eine Kandidatin zur Wahl vor. Der Vorschlag ist angenommen, wenn eine Mehrheit der Abgeordneten nicht gegen ihn stimmt. Findet sich eine solche negative Mehrheit, wird das Verfahren nochmals durchlaufen. Der Parlamentspräsident macht nach etwaigen Gesprächen mit den Fraktionen einen erneuten Vorschlag. Nach insgesamt vier erfolglosen Wahlverfahren finden dann Neuwahlen statt.

Im Jahr 2011 wurde die Regelung eingeführt, dass sich ein Amtsinhaber nach jeder Parlamentswahl einer Abstimmung stellen muss. Zuvor konnten Ministerpräsidenten nach einer Wahl im Amt bleiben, bis eine mögliche Abwahlmehrheit zustande kam. Auch bei dieser Abstimmung kommt es darauf an, dass die Mehrheit der Abgeordneten nicht gegen den Amtsinhaber stimmt. Kommt eine solche Mehrheit zustande, muss der Amtsinhaber zurücktreten und es findet eine Ministerpräsidentenwahl statt.

Das Parlament kann zudem über ein Misstrauensvotum den Ministerpräsidenten oder einzelne Minister absetzen.

1 Vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig, 81. EL September 2017, Art. 63 GG Rn. 8.

2 Vgl. Jahn, Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, 2. Aufl. 2013, S. 108.

3 Vgl. Gmeiner, Das skandinavische Regierungsmodell, Blog des Göttinger Instituts für Demokratieforschung, abrufbar unter: <http://www.demokratie-goettingen.de/blog/das-skandinavische-regierungsmodell> (Stand: 15.12.2017).

4. Gesetzgebungsverfahren

Auch der parlamentarische Entscheidungsfindungsprozess in Schweden begünstigt die Arbeit einer Minderheitsregierung.

4.1. Allgemeine Vorgaben und Praxis für Parlamentsbeschlüsse

Allgemein beschließt das Parlament mit einer einfachen Abstimmungsmehrheit. Stehen mehrere Vorschläge zur Auswahl, wird durch den Parlamentspräsidenten zunächst ein Hauptvorschlag bestimmt. Alle weiteren Vorschläge werden sodann nach der sog. Eliminierungsmethode abgestimmt. Dabei stehen immer zwei Vorschläge gegeneinander zur Abstimmung. Der Hauptvorschlag steht erst in der letzten Runde zur Abstimmung. Erhält einer der Vorschläge die absolute Mehrheit der Parlamentsmitglieder, ist er unmittelbar angenommen. In allen anderen Fällen wird solange nach dem beschriebenen Modus verfahren, bis ein Vorschlag die Mehrheit findet.

Nach der bisherigen Parlamentspraxis in Schweden stimmen Fraktionen in aller Regel nur für ihren eigenen Vorschlag und enthalten sich bei allen anderen Abstimmungen über die Vorschläge der anderen Fraktionen. Auf diese Weise gelangt der Regierungsvorschlag, der zumeist auch den Hauptvorschlag bildet, im Regelfall zu einer Mehrheit.⁴ Mehrheitsbildungen im Oppositionslager sind unüblich.

4.2. Konsensgesetzgebung

Eine Besonderheit bildet auch das sog. Konsensgesetzgebungsverfahren, das vor allem bei komplexen Gesetzgebungsvorhaben zur Anwendung kommt. Bei diesem wird zunächst durch die Regierung eine Kommission eingesetzt, die den Sachverhalt ermitteln und geeignete Vorschläge machen soll.⁵ Die Kommission wird jeweils im Einzelfall besetzt. Ihr können Politiker, Beamte, Vertreter der Kommunen und Regionen, Vertreter von Verbänden sowie unabhängige Experten angehören.⁶ Die Kommission legt als Abschluss ihrer Arbeit einen Bericht vor.

In einem zweiten Schritt findet dann das sog. Remissverfahren statt. Der Kommissionsbericht wird hierzu an Institutionen geschickt, die von der behandelten Materie berührt werden oder an ihr interessiert sind. Dies können sämtliche unabhängigen staatlichen und nicht staatlichen Einrichtungen sein.⁷ Die beteiligten Institutionen können dann Stellungnahmen und Vorschläge zum Kommissionsbericht abgeben.

Nach Abschluss des Remissverfahrens erarbeitet die Regierung unter Berücksichtigung des Kommissionsberichts und der eingegangenen Stellungnahmen einen Regierungsvorschlag (Proposition).

4 Vgl. hierzu: Jann/Tiessen, Gesetzgebung in Schweden, in: Ismayr (Hrsg.) Gesetzgebung in Westeuropa, 1. Aufl. 2008, S. 118.

5 Jann/Tiessen, Gesetzgebung in Schweden, in: Ismayr (Hrsg.) Gesetzgebung in Westeuropa, 1. Aufl. 2008, S. 105 ff.

6 Jann/Tiessen, Gesetzgebung in Schweden, in: Ismayr (Hrsg.) Gesetzgebung in Westeuropa, 1. Aufl. 2008, S. 107.

7 Jann/Tiessen, Gesetzgebung in Schweden, in: Ismayr (Hrsg.) Gesetzgebung in Westeuropa, 1. Aufl. 2008, S. 111.

Die Regierung ist bei der Ausgestaltung zwar weitgehend frei; dennoch ist das Verfahren praktisch darauf ausgelegt, die verschiedenen Positionen in den Vorschlag aufzunehmen.⁸

Nach Fertigstellung des Regierungsvorschlags wird dieser dem Parlament vorgelegt. Dieses behandelt den Vorschlag zunächst in seinen Ausschüssen.⁹ In den Ausschüssen wird zumeist ein weiteres Verfahren der Informationsbeschaffung durchgeführt. Hierzu werden ausgewählte Organisationen und Institutionen um entsprechende Stellungnahmen gebeten, die dann der Entscheidungsfindung zugrunde gelegt werden. Die Ergebnisse der Ausschussberatungen werden in einem Bericht festgehalten.¹⁰

Im Plenum wird dann nach zweimaliger Vertagung in dritter Sitzung beraten und beschlossen. Ist bereits im Ausschuss Übereinstimmung erzielt worden, erfolgt der Beschluss zumeist ohne Aussprache und Abstimmung per Akklamation. Bestehen mehre Vorschläge, wird nach der oben beschriebenen Eliminierungsmethode verfahren. Der Ausschussvorschlag bildet dann den Hauptvorschlag.¹¹ Insgesamt folgt das beschriebene Verfahren einer starken Versachlichung der Entscheidungsfindung.

5. Haushaltswirtschaft

Spätestens im September überreicht die Regierung ihren Haushaltsentwurf dem Parlament.¹² Gegenvorschläge der Oppositionsfraktionen zu diesem Entwurf sind grundsätzlich möglich. Bei Ablehnung des „Regierungshaushaltes“ kann vonseiten der Oppositionsfraktionen ein eigener Haushaltsentwurf eingebracht werden.

Seit einer Haushaltsreform in den 1990er Jahren wird der Haushalt im Parlament in einem zweistufigen „top-down“-Verfahren beschlossen.¹³ In der ersten Phase wird hierzu auf der Grundlage eines Berichts des Finanzausschusses eine Ausgabenobergrenze für den Gesamthaushalt und jeden der 27 Ausgabenbereiche festgelegt. Sämtliche Fachausschüsse können sich zum geplanten Finanzrahmen äußern. Dieser wird dann nach Beratung im Plenum vom Parlament beschlossen. In einem zweiten Schritt werden dann die Finanzmittel innerhalb der Ausgabenbereiche verteilt. Hierzu arbeiten die jeweiligen Fachausschüsse Vorschläge aus. Bei der Verteilung der Finanzmittel sind die Fachausschüsse an die in der ersten Phase beschlossenen Obergrenzen gebunden. Abschließend entscheidet das Parlament zum Abschluss dieser Phase den Haushalt.

8 Vgl. hierzu umfassend: Jann/Tiessen, Gesetzgebung in Schweden, in: Ismayr (Hrsg.) Gesetzgebung in Westeuropa, 1. Aufl. 2008, S. 112.

9 Jann/Tiessen, Gesetzgebung in Schweden, in: Ismayr (Hrsg.) Gesetzgebung in Westeuropa, 1. Aufl. 2008, S. 115 ff.

10 Jann/Tiessen, Gesetzgebung in Schweden, in: Ismayr (Hrsg.) Gesetzgebung in Westeuropa, 1. Aufl. 2008, S. 116.

11 Jann/Tiessen, Gesetzgebung in Schweden, in: Ismayr (Hrsg.) Gesetzgebung in Westeuropa, 1. Aufl. 2008, S. 117 f.

12 Vgl. die Informationen der Kanzlei der Ministerien Schwedens, „So wird Schweden regiert“ S. 7, abrufbar in deutscher Sprache unter: <http://www.government.se/49b73e/contentassets/f1a0a05de79e4722b58c7d997ed89b3b/so-wird-schweden-regiert-how-sweden-is-governed-in-german> (Stand: 21.12.2017).

13 Jann/Tiessen, Gesetzgebung in Schweden, in: Ismayr (Hrsg.) Gesetzgebung in Westeuropa, 1. Aufl. 2008, S. 122 ff.

Ähnlich wie das Gesetzgebungsverfahren folgt auch das Haushaltsverfahren in Schweden spezifischen Besonderheiten. Nach der Staatspraxis wird einem Haushaltsvorschlag der Regierung nur konstruktiv widersprochen, indem ggf. ein eigener Haushaltsvorschlag eingebracht wird. Bereits durch diese Verfahrensweise wird die Arbeit einer Minderheitsregierung erleichtert. Daneben entspricht es der bisherigen überwiegenden politischen Praxis, dass Fraktionen nur für ihre eigenen Entwürfe stimmen und nicht Entwürfe anderer Oppositionsfraktionen mittragen.

Ein Abweichen von dieser Praxis führte 2014 zu einer Regierungskrise. Die Schwedendemokraten stimmten damals für einen Haushaltsentwurf der anderen Oppositionsfraktionen und verhalfen diesem damit zu einer Parlamentsmehrheit. Die Regierung hätte daher mit einem Haushalt der Opposition arbeiten müssen. Eine nachhaltige Regierungskrise und mögliche Neuwahlen konnten abgewendet werden, indem sich die Regierung mit einigen Oppositionsfraktionen einigte (sog. Dezember-Abkommen).

6. Politische Erfahrungen mit Minderheitsregierungen

In Schweden hat die Bildung von Minderheitsregierungen eine lange Tradition. Seit der Einführung eines Einkammerparlaments im Jahr 1971 regierten überwiegend Minderheitsregierungen. Die weit überwiegende Zahl dieser Regierungen hatte über eine gesamte Legislaturperiode Bestand. Darüber hinaus konnten diese Regierungen auch einen großen Teil ihrer Wahl- bzw. ihrer Regierungsprogramme durchsetzen.

Die Stabilität der Minderheitsregierungen stützte sich bisher im Wesentlichen auf zwei Faktoren: So begünstigt zunächst das oben beschriebene Prinzip des negativen Parlamentarismus stark die Bildung und Betätigung einer Minderheitsregierung. Daneben führte aber auch die dominierende Stellung der Sozialdemokraten über lange Zeit zu einer stabilen politischen Lage. Hinzukommen dürfte auch eine starke Konsensorientierung der politischen Akteure und auch der Gesamtgesellschaft sowie eine überschaubare Größe des Parlaments (349 Abgeordnete).

Das politische System in Schweden verzeichnet in jüngerer Vergangenheit einen höheren Grad an Instabilität. Exemplarisch hierfür steht die beschriebene Regierungskrise im Jahr 2014. Durch den Einzug der Schwedendemokraten ins Parlament wurde bisherigen Verfahrensweisen nicht mehr gefolgt. Die Schwedendemokraten verweigern sich, anders als andere Parteien, der eigentlich üblichen Zusammenarbeit mit den etablierten Parteien und stellen durch ein wechselndes Abstimmungsverhalten die bisherige parlamentarische Praxis infrage. Darüber hinaus haben die etablierten Parteien erheblich an Gewicht verloren, sodass insbesondere die dominierende Rolle der Sozialdemokraten gemindert wurde und eine stärkere Zersplitterung der parlamentarischen Landschaft vorliegt.
