

Auf Nummer sicher. Warum die Große Koalition das wahrscheinlichere Regierungsbündnis ist

Frank Decker



Frank Decker.
Professor für Politische
Wissenschaft am Insti-
tut für Politische Wissen-
schaft und Soziologie
der Rheinischen Fried-
rich-Wilhelms-Universität
Bonn

Welche Koalition wird die Bundesrepublik nach dem 22. September 2013 regieren? Die Antwort darauf hängt zum einen – natürlich – vom Ergebnis der Bundestagswahl ab, das vorgibt, welche Konstellationen überhaupt mehrheitsfähig sind. Das Format einer Mehrheitsregierung kann dabei als gesetzt gelten. Minderheitskabinette sind auf der Bundesebene hierzulande noch nicht gangbar, auch wenn manche Politologen sie sich herbeiwünschen. Zum anderen hängt die Koalitionsbildung von der Bereitschaft der Parteien ab, miteinander Regierungsbündnisse zu schließen. Diese Bereitschaft können sie in Form entsprechender Koalitionsaussagen – positiver wie negativer – vor der Wahl offenlegen oder nicht. Im letztgenannten Fall wird die Wahlentscheidung zu einer Rechnung mit Unbekannten: In welche Koalition eine Stimme fließt, hängt dann allein vom Willen der Parteien bzw. Parteiführungen ab und kann vom Wähler nicht (mehr) beeinflusst werden.

Problematisch wird die Koalitionsbildung, wenn die politisch möglichen bzw. von den Parteien gewünschten Koalitionen nicht mehrheitsfähig und gleichzeitig die rechnerisch möglichen, also mehrheitsfähigen Koalitionen politisch nicht möglich sind. Im schlimmsten Fall ist die Regierungsbildung dann ganz blockiert, sodass als Ausweg nur vorgezogene Neuwahlen bleiben. Eine solche Situation bestand z.B. nach der Landtagswahl 2008 in Hessen. Aufgrund des vergifteten Verhältnisses von CDU und SPD schied hier sogar eine Große Koalition als Notlösung aus, wie sie auf der Bundesebene 2005 in einer vergleichbaren Konstellation gebildet worden war.

Der Ausgang der Bundestagswahl 2009, bei der es trotz der Verfestigung der Fünfparteienstruktur wieder zur Mehrheit für eine der beiden Wunschkoalitionen reichte, dürfte ein Intermezzo bleiben. Er führte freilich zu einem Rückzug von Schwarz-Gelb und Rot-Grün in das eigene Lager und bremste die Bereitschaft der Parteien, ihr Koalitionsverhalten zu flexibilisieren. Weder hat sich die FDP für ein Ampelbündnis mit SPD und Grünen geöffnet (trotz zaghafter Annäherungsversuche in Nordrhein-Westfalen), noch waren SPD und Grüne willens, von ihrer ablehnenden Haltung gegenüber Koalitionen mit der

Linken abzurücken. Deren Niedergang in den alten Bundesländern verstärkte die bipolare Logik, indem er in mehreren Bundesländern die Ablösung schwarz-gelber durch rot-grüne (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und – dort zusammen mit dem Südschleswigschen Wählerverband – Schleswig-Holstein) bzw. grün-rote (Baden-Württemberg) Landesregierungen ermöglichte. Dies hat bei SPD und Grünen die Hoffnung auf eine eigene Mehrheit auch im Bund genährt, die wegen der dort ungefährteten Position der Linken allerdings schwer zu erreichen sein dürfte.

Die Ausgangslage für den 22. September ähnelt folglich eher derjenigen von 2005 als von 2009: Es stehen sich zwei annähernd gleich starke Formationen (Schwarz-Gelb und Rot-Grün) gegenüber, die im Rahmen der fortbestehenden Fünfparteienstruktur vermutlich nicht in der Lage sein werden, eine Mehrheit zu bilden. Einen bedeutenden Unterschied gibt es allerdings, wenn man die internen Stärkeverhältnisse betrachtet. Während die FDP im „bürgerlichen“ Lager nach 2009 einen beispiellosen Absturz erlebte, der unmittelbar den Unionsparteien zugute kam, haben sich die Kräfteverhältnisse im linken Lager stetig in Richtung des kleineren Partners – der Grünen – verschoben, deren Stimmenanteil heute etwa halb so groß ist wie derjenige der SPD. (1998 lag er nur bei einem Fünftel.) Wahlarithmetisch hat das zwei Konsequenzen. Zum einen sichert es der Union einen verlässlichen Vorsprung vor den Sozialdemokraten, womit ihr automatisch eine Schlüsselrolle bei der Regierungsbildung zufällt. Zum anderen führt es dazu, dass neben einer Großen Koalition und den verschiedenen Varianten eines Dreierbündnisses auch eine schwarz-grüne Zweierkoalition mehrheitsfähig wäre. Scheiden die Dreierbündnisse aus politischen und/oder arithmetischen Gründen aus, reduzieren sich die Möglichkeiten der Regierungsbildung insofern auf die Alternative Schwarz-Rot oder Schwarz-Grün. Im Folgenden soll gezeigt werden, warum dabei mehr Argumente für Schwarz-Rot sprechen, also die Wiederauflage der Großen Koalition.

Die Argumentation knüpft an die gängigen Erklärungen der Koalitionsbildung an. Parteien schließen Regierungsbündnisse danach (1) zum Macht- und Ämtererwerb (*office-seeking*) und (2) zur Durchsetzung ihrer politikinhaltlichen Ziele (*policy-seeking*). Diese Motive werden wiederum (3) durch den Erwerb von Wählerstimmen unterstützt und gleichzeitig begrenzt (*vote-seeking*). So könnte eine Partei z.B. vom Regierungseintritt abgehalten werden, wenn sie fürchtet, dass sie das bei den nächsten Wahlen Stimmen kostet.

Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass diese Faktoren die Koalitionsbildung nur zum Teil erklären. Andere Gründe, insbesondere solche, die sich gegen eine quantitative Erfassung sperren, werden in der Forschung also offenbar nicht oder zu wenig berücksichtigt. Bezogen auf die bundesdeutschen Kontext gilt das z.B. für (4) die institutionellen und politisch-kulturellen Eigenheiten des Regierungssystems, die die Bahnen der Koalitionsbildung vorgeben, und – damit verbunden – die Regierungsfähigkeit einer Koalition im Hinblick auf andere institutionelle Vetospieler, (5) habituelle oder personelle Verträglichkeiten/Unverträglichkeiten zwischen den Parteien und Parteiführungen, die auch historische Ursachen haben können, (6) die parteiinterne Akzeptanz der Koalitionen und (7) die Koalitionsaussagen, also der Umstand,

dass die Parteien sich schon vor den Wahlen auf bestimmte Bündnisse festlegen bzw. solche ausschließen.

(1) Geht es um den Macht- und Ämtererwerb, sind die Chancen für Schwarz-Grün unter dem Strich besser als für Schwarz-Rot. Für die jetzige Grünen-Führung um Jürgen Trittin, Claudia Roth und Renate Künast wäre es die letzte Chance, noch einmal in Regierungsämter zu gelangen. Bei einem Gang in die Opposition würde sie ihre Parteiämter an eine jüngere Generation abgeben. Die Union könnte in einem Bündnis mit den Grünen wiederum mehr Ministerämter für sich reklamieren als in einer Großen Koalition. Bei der SPD kann man das *office*-Motiv dagegen geringer veranschlagen. Kanzlerkandidat Peer Steinbrück hat bereits erklärt, dass er als Minister in einer Großen Koalition nicht zur Verfügung steht, und Parteichef Sigmar Gabriel würde die Übernahme des Fraktionsvorsitzes einem Kabinettsintritt vermutlich vorziehen.

(2) Was die inhaltlichen Schnittmengen angeht, dürfte der Union eine Verständigung mit der SPD in den meisten Politikfeldern leichter fallen als mit den Grünen. Dies gilt insbesondere für die Gestaltung der Energiewende, obwohl dort mit dem Atomausstieg das größte Hindernis für Schwarz-Grün inzwischen entfallen ist. Auch in den gesellschaftspolitischen Fragen stehen die Grünen eher links von der SPD, für ihre steuerpolitischen Vorschläge gilt dasselbe. Ob eine schwarz-grüne Koalition die absehbaren Konflikte würde meistern können, bleibt fraglich.

(3) Während der Union die Regierungsverantwortung ausweislich ihrer Umfragewerte nicht geschadet hat, müssten SPD und Grüne fürchten, bei einem Regierungseintritt von den Wählern abgestraft zu werden. Das größere Risiko liegt dabei aufgrund der zu erwartenden Fallhöhe bei den Grünen. Bei der SPD wirkt zwar das Trauma der Großen Koalition von 2005 bis 2009 nach, allerdings ist diese mit der heutigen Situation kaum vergleichbar. Einiges spricht dafür, dass die Juniorrolle den Sozialdemokraten diesmal nicht so schaden würde wie bei der letzten Wahl. Große Koalitionen müssen keineswegs immer nur dem größeren Partner zum Vorteil gereichen – dies zeigen empirische Untersuchungen. 1969 hatte die SPD den Machtwechsel schließlich auch aus der Rolle des Juniorpartners heraus geschafft. Der Absturz der Sozialdemokraten bei der Bundestagswahl 2009 ging maßgeblich darauf zurück, dass sie bereits vorher sieben Jahre regiert und den Kanzler gestellt hatten. In einer ähnlichen Situation dürften 2017 die Unionsparteien mit Angela Merkel stecken, wenn sie bis dahin weiter regieren. Dies könnte das Bedürfnis nach einem Austausch der führenden Regierungspartei wecken.

Schwarz-Grün wird als Koalition von der Wählerschaft weniger geschätzt als Schwarz-Rot. Seine Akzeptanz nimmt jedoch in dem Maße zu, wie es als mögliche Alternative zu den gängigen Koalitionsformaten in der öffentlichen Diskussion ins Spiel kommt. Wenn die Grünen-Führung trotz klarer Präferenz für ein rot-grünes Bündnis ein Zusammengehen mit der Union nach der Wahl nicht kategorisch ausschließt, kann sie sich darin durch aktuelle Umfragen bestärkt fühlen. Danach empfehlen rund zwei Drittel der Wähler, aber auch ihrer eigenen Anhänger der Partei ein Offenhalten der Ko-

alitionsfrage, während sich nur ein Drittel für ein ausschließliches Bekenntnis zu Rot-Grün ausspricht.

(4) Was für die Akzeptanz in der Wählerschaft gilt, gilt auch parteiintern. Schwarz-Grün würde vonseiten der Parteiführungen einen höheren Begründungsaufwand gegenüber der Parteibasis verlangen als Schwarz-Rot. Die schwerste Aufgabe hätte wohl die Grünen-Spitze, die ein Zusammengehen mit der Union nur legitimieren könnte, wenn sie in den Koalitionsverhandlungen für die eigene Seite ein Maximum herausholte (was die Verhandlungen naturgemäß belasten würde). Die schwarz-grünen bzw. schwarz-grün-gelben Koalitionen in Hamburg und im Saarland haben zwar gezeigt, dass sich Mitglieder und Delegierte vom Schwenk in das bürgerliche Lager gegebenenfalls überzeugen lassen; allerdings kann das vorzeitige Scheitern dieser Koalitionen kaum als ermutigendes Signal für die Bundesebene betrachtet werden.

(5) Die Konstellation im Bundesrat hat bei der Koalitionsbildung in der Vergangenheit keine Rolle gespielt. Bei der jetzigen Wahl könnte sich das erstmals ändern. Tatsächlich ist es bislang noch nie vorgekommen, dass eine neue Koalition auf Bundesebene in der Länderkammer eine Mehrheit gegen sich hatte. Eine schwarz-grüne Koalition würde im Bundesrat nach jetzigem Stand über keine einzige Stimme verfügen. Würde Bayern nach der Landtagswahl am 15. September wieder von der CSU alleine regiert, wären es ganze sechs. Diesen stünden sieben „reine“ Oppositionsstimmen (des SPD-Senats in Hamburg und der rot-roten Regierung in Brandenburg) und – bei einem Wahlsieg von Rot-Grün in Hessen – 56 Stimmen „gemischt“ zusammengesetzter Koalitionen gegenüber, wobei von den letzteren 52 Stimmen auf Länder entfallen, die die SPD (mit)regiert. Die Sozialdemokraten säßen damit bei allen zustimmungspflichtigen Gesetzen, zu denen z.B. die Steuergesetze gehören, als „unsichtbarer“ Regierungspartner gleichsam mit am Tisch. Die Grünen könnten das nutzen, um in den Verhandlungsprozessen über Bande zu spielen und dadurch ihre Durchsetzungsmacht in einer Koalition mit der Union erhöhen. Dass CDU und CSU sich auf eine solche Konstellation einlassen, ist kaum vorstellbar.

Auch eine Große Koalition hätte im Bundesrat heute anders als 2005 keine eigene Mehrheit. Ihr würde allerdings schon die Zustimmung zweier gemischt regierter Länder genügen, um auf die notwendigen 35 Stimmen zu kommen. Angesichts der Stärkeverhältnisse in der Länderkammer wären hier vor allem die rot-grünen Regierungen gefragt, was die SPD gewiss von vornherein in ihr Kalkül ziehen würde. Diese könnte damit, auch wenn sie in der Koalition der schwächere Teil ist, mit der Kanzlerpartei faktisch auf Augenhöhe agieren.

Tabelle 1: Stimmenverteilung im Bundesrat bei verschiedenen Koalitionskonstellationen

Stimmen im Bundesrat	Regierung	Opposition	gemischt
Bundesregierung			
Schwarz-Gelb	10	41	18
Rot-Grün	37	10	22
Schwarz-Rot	27	–	42
Schwarz-Grün	6	7	56
Rot-Gelb-Grün („Ampel“)	37	6	26
Schwarz-Gelb-Grün („Jamaika“)	10	7	52
Rot-Rot-Grün	41	10	18

„Gemischte“ Koalitionen setzen sich aus mindestens einer Regierungspartei und einer Oppositionspartei des Bundes zusammen. Sie enthalten sich bei Uneinigkeit in der Regel der Stimme, was bei den zustimmungspflichtigen Gesetzen einer Ablehnung gleichkommt. Für die Berechnungen wurde unterstellt, dass die CSU nach der bayerischen Landtagswahl am 15. September 2013 wieder alleine regieren kann und Rot-Grün bei der Landtagswahl in Hessen eine Woche später die dortige schwarz-gelbe Regierung ablöst.

(6) So wie die politikinhaltlichen Schnittmengen sind auch die habituellen und personellen Verträglichkeiten zwischen Union und Grünen mittlerweile so groß, dass sie ein Zusammengehen prinzipiell ermöglichen würden. Dies gilt für die Führungsspitze und Mandatsträger mehr als für die Funktionäre und Mitglieder, während auf der Ebene der Wähler zwar Gemeinsamkeiten mit Blick auf Status, Bildungsabschluss und Einkommen bestehen, die Lebenswelten sich aber ansonsten deutlich unterscheiden. In dieser Hinsicht überschneidet sich die Unions-Wählerschaft immer noch stärker mit jener der SPD als mit den Grünen-Wählern, mag das Bündnis von „alter“ und „neuer“ Bürgerlichkeit auch noch so oft beschworen werden.

(7) Indem sie sich koalitionspolitisch festlegen, nehmen Parteien die Gründe der Koalitionsbildung bereits vor den Wahlen vorweg. Koalitionsaussagen dienen primär dem *vote-seeking*, dürfen aber zugleich dem *office-* und *policy-seeking* nicht im Wege stehen. Wie die SPD nach der Landtagswahl in Hessen 2008 erfahren musste, kann es unkalkulierbare Folgen haben, wenn ein gegebenes Koalitionsversprechen nach der Wahl gebrochen wird. Die Parteien stehen insofern vor einer schwierigen Gratwanderung: Sie müssen sich bei der Partnerwahl bekennen und dennoch so flexibel sein, dass andere Bündnisse möglich bleiben.

Die strategische Herausforderung stellt sich vor allem bei Schwarz-Grün. Dass eine Große Koalition als Auffanglösung immer „gehen“ muss, gehört hierzulande zum festen Kern der parlamentarischen Kultur. Bei Schwarz-Grün gibt es diese Selbstverständlichkeit (noch) nicht. Von Union und Grünen wird deshalb eine Aussage erwartet, ob sie ein Bündnis als Alternativkoalition definitiv ausschließen. Nachdem sie das bei der letzten Wahl schon nicht getan haben, dürften sie sich auch diesmal hüten, eine solche Aussage zu treffen. Die Hintertür für ein Zusammengehen wird also offen bleiben – unbeschadet der klaren Erstpräferenz für Schwarz-Gelb bzw. Rot-Grün.

Tabelle 2: Wahrscheinlichkeit von Schwarz-Rot und Schwarz-Grün im Vergleich

	Variante	Schwarz-Rot	Schwarz-Grün
Faktoren der Koalitionsbildung			
Machterwerb/Ämterbesetzung (office)			X
politikinhaltliche Schnittmengen (policy)		X	
Wählerstimmen (vote)		X	
parteiinterne Akzeptanz		X	
institutionelle Verträglichkeit (Bundesrat)		X	
habituelle/personelle Verträglichkeit		X	
Koalitionsaussage		(X)	(X)

(X) bedeutet, dass eine Koalition von beiden Parteien nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird.

Die tabellarische Zusammenfassung der Argumente ergibt einen relativ eindeutigen Befund. Mit Ausnahme des *office-seeking* sprechen alle Faktoren eher für eine Koalition der Union mit den Sozialdemokraten als mit den Grünen. Allerdings ist der Vorsprung von Schwarz-Rot, was die Zustimmung in der Wählerschaft, die parteiinterne Akzeptanz und die habituelle wie personelle Verträglichkeit angeht, nur gering. Dies spiegelt sich zugleich in den Koalitionsaussagen wider, die einem Zusammengehen von Union und Grünen nicht entgegenstehen.

Reicht es am 22. September für keine der beiden „Wunschkoalitionen“ zur Mehrheit, wird der Union als – vermutlich deutlich – stärkster Partei die Schlüsselrolle bei der Regierungsbildung zukommen. Bei ihr liegt am Ende die Wahl, ob sie lieber mit den Sozialdemokraten oder den Grünen koalieren möchte. Strategisch wäre eine Entscheidung für die Grünen gewiss reizvoller, doch würde die Partei damit ein kaum kalkulierbares Wagnis eingehen. Einerseits liefe sie Gefahr, die FDP als „geborenen“ Wunschpartner zu verlieren, die sich dann im Gegenzug ihrerseits für Bündnisse mit SPD und Grünen öffnen würde. Andererseits wäre das Risiko hoch, dass eine schwarz-grüne Koalition vor Ablauf der Legislaturperiode zerbricht. Insbesondere die politikinhaltlichen Aspekte, aber auch die institutionelle Konstellation sprechen deshalb dafür, dass die Union auf Nummer sicher geht und die SPD als für sie „pflegeleichteren“ Regierungspartner vorzieht.