

Koalitionsbildung im Fünfparteiensystem: Die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 9. Mai 2010 und ihre Folgen

Oskar Niedermayer



Oskar Niedermayer

Zusammenfassung

Die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 9. Mai 2010 brachte für die beiden Volksparteien Minusrekorde: Noch nie konnten sie zusammen so wenige Wahlberechtigte für sich mobilisieren, die CDU hatte die stärksten Einbußen in ihrer Geschichte zu verzeichnen und erzielte ihr schlechtestes Ergebnis, die SPD kam auf den Wert von 1954, und zum ersten Mal nach 1950 sind wieder fünf koalitionsstrategisch relevante Parteien im Landtag vertreten. Der Beitrag geht zunächst kurz auf den Wahlkampf und das Wahlergebnis ein und wendet sich dann der Frage zu, welche Folgen die Wahl für die Koalitionsbildung in NRW hatte. Dabei werden das Scheitern der verschiedenen möglichen Koalitionsoptionen und die letztendliche Bildung einer rot-grünen Minderheitsregierung im Lichte koalitionstheoretischer Überlegungen analysiert. Zum Schluss werden die Folgen für die Bundesebene hinsichtlich der Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und der Rolle der Bundesparteien untersucht.

Das Parteiensystem Nordrhein-Westfalens wurde seit der ersten Landtagswahl 1947 von den beiden Volksparteien CDU und SPD dominiert. Von Ende der Fünfziger- bis Mitte der Achtzigerjahre konnten diese beiden Parteien sogar jeweils deutlich mehr als 90% der Landtagsmandate auf sich vereinigen. Bei der Wahl von 2010 fiel der gemeinsame Mandatsanteil von CDU und SPD jedoch mit 74% auf den nach 1947 (72%) kleinsten Wert und zum ersten Mal nach 1950 waren wieder fünf koalitionsstrategisch relevante Parteien im Landtag vertreten, wenn man als Relevanzkriterium die Tatsache heranzieht, dass mit ihnen rein rechnerisch so genannte minimale Gewinnkoalitionen gebildet werden können. Unter minimalen Gewinnkoalitionen werden Zusammenschlüsse verstanden, die zum einen über eine Regierungsmehrheit verfügen (im Gegensatz zu einer Minderheitskoalition) und zum anderen eine minimale Größe in dem Sinne besitzen, dass jede Koalitionspartei zum Erreichen der Mehrheit benötigt wird (im Gegensatz zu einer übergroßen Koalition), so dass die Regierung ihre Parlamentsmehrheit verliert, wenn auch nur eine der Koalitionsparteien abspringt. Können mit einer Partei solche Koalitionen rein rechnerisch gebildet werden, so müssen die anderen für diese Koalitionen in Frage kommenden Parteien Koalitionsüberlegungen anstellen, die natürlich auch als Ergebnis haben

minimale
Gewinnkoalitionen

übergroße
Koalitionen

können, dass man aus den unterschiedlichsten Gründen nicht miteinander zusammenarbeiten will. Bei koalitionsstrategisch nicht relevanten Parteien müssen solche Überlegungen jedoch erst gar nicht angestellt werden. Während die ersten Nachkriegsregierungen in NRW wie auch in fast allen anderen Bundesländern übergroße Koalitionen waren, weil man die Aufgabe des Wiederaufbaus mit möglichst breiter politischer Unterstützung bewältigen wollte, wurden seit den Sechzigerjahren – wenn nicht eine einzige Partei die absolute Mehrheit hatte – fast nur noch minimale Gewinnkoalitionen gebildet. Im Folgenden soll zunächst kurz auf den Wahlkampf und das Wahlergebnis der Wahl vom 9. Mai 2010 eingegangen werden. Dann wenden wir uns der Frage zu, welche Folgen das Wahlergebnis für die Koalitionsbildung in NRW hatte und was dies für die politische Situation im Bund bedeutet.

1. Der Wahlkampf und das Wahlergebnis

Bei der Landtagswahl von 2005 musste die seit fast vier Jahrzehnten regierende SPD aus landes- und bundespolitischen Gründen (Stichwort: Kritik an Hartz IV) schwere Verluste einstecken, und die rot-grüne Landesregierung wurde durch eine Koalition aus CDU und FDP abgelöst, die bei der Wahl gegenüber Rot-Grün einen Vorsprung von acht Prozentpunkten hatte. Im Laufe der Legislaturperiode bis zum Wahljahr 2010 ging in der politischen Stimmung die Unterstützung für die CDU jedoch zurück, allerdings musste die SPD ähnliche Verluste hinnehmen. Die FDP hingegen verzeichnete bis zur Bundestagswahl 2009 starke Zugewinne, sackte nach der Wahl jedoch dramatisch wieder ab, während die Grünen eine stetige Aufwärtsbewegung verzeichneten und die aus PDS und WASG neu gebildete Linkspartei die Fünf-Prozent-Hürde seit ihrer Gründung in den Umfragen mehr oder minder knapp übersprang. Mitte 2009 schien die schwarz-gelbe Regierungskoalition noch uneinholbar vor einem möglichen rot-grünen Bündnis zu liegen, schon zum Jahresende sah es aber etwas anders aus, und in den Wahlkampfmonaten 2010 lieferten sich die verstärkt auf Eigenständigkeit pochenden CDU und FDP und die von beiden Parteien als Wunschkoalition verdeutlichte rot-grüne Alternative ein Kopf-an-Kopf-Rennen, wobei allerdings klar war, dass es für eine absolute Mandatsmehrheit einer der beiden Koalitionen nur reichen könnte, wenn die Linkspartei den Einzug in den Landtag nicht schaffen würde.

Probleme der
Regierungsparteien
und das Erstarken
von SPD und
Grünen

Die Probleme der Regierungsparteien und das Erstarken von SPD und Grünen hatten eine Reihe von landes- und bundespolitischen Gründen: Ein hoher Anteil der Wähler war seit längerer Zeit mit der Regierungsarbeit unzufrieden, während SPD und Grüne Imageverbesserungen verzeichnen konnten, sodass eine rot-grüne Koalition auf wesentlich mehr Zustimmung stieß als die amtierende schwarz-gelbe Koalition. Auch wenn für die Mehrheit der Wähler die Landespolitik bei ihrer Wahlentscheidung wichtiger war als die Bundespolitik, bekam die Landesregierung zudem kräftigen bundespolitischen Gegenwind durch die kritische Haltung der Wähler gegenüber den monatelangen internen Streitigkeiten der Bundesregierung – wobei vor allem die Landes-FDP den dramatischen

Unterstützungsverlust der Bundes-FDP zu spüren bekam – und die Verunsicherung der Wähler durch das Thema Griechenlandhilfe kurz vor der Wahl.

Inhaltlich standen im Wahlkampf das landespolitische Thema Bildung, die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik und – seitens der kleineren Oppositionsparteien – bundespolitische Streitthemen im Mittelpunkt. In der Bildungspolitik – diesmal für die Wähler zusammen mit der Arbeitslosigkeit das wichtigste Thema – gab es klare parteipolitische Fronten: Während SPD, Grüne und Linkspartei für eine Schulreform durch Einführung einer Gemeinschaftsschule und die Abschaffung der Studiengebühren eintraten, kämpfte die CDU für den Erhalt des dreigliedrigen Schulsystems und die Beibehaltung der Studiengebühren. Die FDP befand sich – im Gegensatz zu vielen anderen Themen aus der kulturellen Konfliktlinie – in der Schulpolitik auf der Seite der CDU. Da die CDU in diesem Politikfeld viele Eltern verunsichert hatte, konnte die SPD sie im Verlauf des Wahlkampfes in der Kompetenzzuschreibung durch die Wähler überholen. Bei der Sicherung von Arbeitsplätzen konnte die SPD zur CDU fast aufschließen und in der Frage der sozialen Gerechtigkeit trauten die Wähler der SPD mehr Kompetenz zu, während in der Wirtschafts- und Finanzpolitik die CDU die Nase vorn hatte. Die Grünen punkteten wieder mit ihrem Markenkern und profitierten davon, dass ihnen mit großem Abstand zu den anderen Parteien die größten Kompetenzen im Bereich der Energiepolitik zugesprochen wurden. Die FDP wurde von den Wählern allenfalls noch mit ihrem Hauptthema, der Steuerpolitik verbunden, und der Linkspartei, die mit radikalen Forderungen wie z.B. der Verstaatlichung der Energiewirtschaft ins Rennen ging, wurden kaum politische Problemlösungskompetenzen zugeschrieben. Zudem fiel die Linkspartei im Wahlkampf durch heftige innerparteiliche Streitereien auf.

Wahlkampfthemen

Kompetenz-
zuschreibung

In der Beurteilung der Spitzenkandidaten durch die Wähler vollzog sich während des Wahlkampfes ein bemerkenswerter Wandel. Während Ministerpräsident Jürgen Rüttgers in der Wählergunst im Herbst 2009 noch weit vor seiner SPD-Herausforderin, der lange als Notlösung angesehenen Partei- und Fraktionsvorsitzenden Hannelore Kraft lag, konnte Kraft danach ihren Bekanntheitsgrad deutlich steigern, immer mehr an Zustimmung gewinnen und am Wahlkampfbefragte Rüttgers in der Frage nach dem gewünschten Ministerpräsidenten sogar knapp überflügeln. Ihre allgemeine Bewertung durch die Wähler war deutlich besser als die vieler Herausforderer in anderen Ländern und übertraf schließlich auch die des Amtsinhabers. Ihr wurden in größerem Maße als Rüttgers Glaubwürdigkeit und Bürgernähe zugesprochen, sie setzte sich nach Meinung der Bürger stärker für soziale Gerechtigkeit ein und sie war den Leuten sympathischer, während Rüttgers mehr Sachverstand und Tatkraft bescheinigt wurde. Zu diesen Imagewerten trug einerseits die Strategie der SPD und ihrer Kandidatin bei, sich als „Kümmerer“ zu profilieren, auf die Wähler zuzugehen und – z.B. durch „Arbeitseinsätze“ von Kraft und anderen führenden Politikern – den verlorenen Kontakt mit der Lebenswelt der Wähler wieder herzustellen. Andererseits wurden Glaubwürdigkeit und Bürgernähe des Ministerpräsidenten, der in seiner Antrittsrede vor fünf Jahren neue „Ehrlichkeit und Offenheit“ versprochen hatte, durch das Bekanntwerden der jahrelangen Praxis der CDU, bei Parteiveranstaltungen gegen stattliche Sponsorengelder ein Gespräch mit dem Ministerpräsidenten zu arrangieren, und andere negative, der

Glaubwürdigkeit
und Bürgernähe

Presse aus dem engsten Kreis um Rüttgers zugespielte Interna nachhaltig beschädigt.

Wahlbeteiligung Von den 13.267.052 Wahlberechtigten gingen 59,3% zur Wahl. Dies bedeutete einen Rückgang gegenüber 2005 von 3,7 Prozentpunkten und die – nach 2000 (56,7%) – zweitschlechteste Wahlbeteiligung in der Geschichte Nordrhein-Westfalens. Für die beiden Volksparteien brachte das Wahlergebnis Minusrekorde: Noch nie konnten CDU und SPD zusammen so wenige Wahlberechtigte für sich mobilisieren (40,4%), die NRW-CDU hatte mit einem Minus von 10,3 Prozentpunkten die stärksten Einbußen in ihrer Geschichte zu verzeichnen und erzielte mit 34,6% das schlechteste Ergebnis, die SPD kam mit 34,5% auf den Wert von 1954. Gewinner der Wahl waren die kleinen Parteien, in erster Linie die Grünen, die mit 12,1% ihr Resultat von 2005 verdoppeln konnten. Aber auch die Linkspartei konnte mit 5,6% gegenüber den Resultaten von 2005, wo PDS und WASG getrennt angetreten waren und 0,9% bzw. 2,2% erreicht hatten, deutlich zulegen, während sich die FDP mit 6,7% gegenüber der letzten Wahl nur leicht verbesserte. Die Kleinstparteien, die an der Wahl teilnahmen, aber an der 5% -Hürde scheiterten, vereinigten 6,5% der Stimmen auf sich.

Erstmals seit 1954 gibt es damit wieder fünf Fraktionen im Landtag, wobei die CDU und die SPD jeweils 67 Abgeordnete, die Grünen 23, die FDP 13 und die Linkspartei 11 Abgeordnete stellen. Da von den fünf parlamentarisch vertretenen Parteien der Legislaturperiode 1950-54 nur vier im obigen Sinne koalitionsstrategisch relevant waren, sind nach der Wahl von 2010 zum ersten Mal nach 1950 wieder fünf koalitionsstrategisch relevante Parteien im Landtag vertreten. Im Folgenden soll analysiert werden, welche Probleme dies für die Regierungsbildung in NRW mit sich brachte.

2. Die Koalitionsbildung in Nordrhein-Westfalen

Die traditionelle Form der Regierungsbildung in Deutschland besteht seit den Sechzigerjahren in einer Zweierkoalition aus einer der beiden Volksparteien mit einer der kleineren Parteien. Auch NRW wurde – mit Ausnahme der SPD-Alleinregierungen von 1980 bis 1995 – ausschließlich von Koalitionen dieser Art regiert. Sind in einem Parlament fünf koalitionsstrategisch relevante Parteien vertreten, so muss das nicht zwangsläufig bedeuten, dass eine solche Zweierkoalition keine Mehrheit hat. Gegenbeispiele sind die amtierenden Landesregierungen in Bayern, Bremen und Niedersachsen. Die CDU/FDP-Koalitionen in Sachsen und Schleswig-Holstein sind sogar unter der Bedingung eines Parlaments mit sechs relevanten Parteien zustande gekommen. Gleichwohl zeigen die Beispiele Hessen (2008-2009), Schleswig-Holstein (2005-2009) und die Situation im Bund nach der Bundestagswahl 2005, dass diese traditionelle Form der Koalitionsbildung in einem Fünfparteiensystem unsicher ist und es zu Problemen der Regierungsbildung führt, wenn sich die Parteien nicht rechtzeitig auf die neue Lage einstellen. Dies ist in NRW nur unzureichend geschehen.

Da die absolute Mehrheit im Landtag bei 91 Sitzen liegt, bescherte die Wahl weder der bisher amtierenden CDU/FDP-Regierung (80 Abgeordnete) noch ei-

ner Koalition aus SPD und Grünen (90 Abgeordnete) eine Mehrheit. Als minimale Gewinnkoalitionen kamen rein rechnerisch sieben Koalitionen in Frage: die Große Koalition oder eine der sechs Dreierkoalitionen. Der sich nun anschließende Prozess der Suche nach einer tragfähigen Koalition soll im Folgenden nicht wie üblich chronologisch beschrieben, sondern im Lichte koalitions-theoretischer Überlegungen analysiert werden.

minimale
Gewinnkoalitionen

Die Bildung einer Regierungskoalition ist ein komplexer, durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusster Prozess. Betrachtet man ihn aus der Sicht der wichtigsten Akteure, so ist er als bedingte Entscheidung der Führungsspitzen der beteiligten Parteien zu kennzeichnen. Bedingt deshalb, weil oft schon die Entscheidung zur Aufnahme von Koalitionsverhandlungen, auf jeden Fall aber deren Ergebnisse der Legitimation durch die Zustimmung eines Parteitages bedürfen und weil die nachfolgende parlamentarische Wahl des Regierungschefs durch die Mitglieder der Koalitionsfraktionen erfolgen muss, sodass beide Gremien die Macht besitzen, die durch die Führungsspitzen der Parteien ausgehandelten Vereinbarungen platzen zu lassen.

Koalitionsbildung
als bedingte
Entscheidung der
Führungsspitzen

Die Entscheidung der Führungsspitze, eine bestimmte Koalition anzustreben, lässt sich als Ergebnis einer Abwägung von Koalitionsanreizen, Koalitionshemmnissen und Koalitionsoptionen ansehen. Konkret heißt dies: Die Führungsspitze einer Partei entscheidet sich für diejenige Koalitionsoption, bei der die Koalitionsanreize die Koalitionshemmnisse am stärksten überwiegen. Koalitionsanreize und -hemmnisse ergeben sich durch die verschiedenen Ausprägungen der folgenden Faktoren:

- der inhaltlichen Nähe oder Entfernung zwischen den beteiligten Parteien in den wichtigen Politikfeldern und Themen, durch die die im Parteiensystem bestehenden inhaltlichen Hauptkonfliktlinien bei einer Wahl aktualisiert und konkretisiert werden;
- den Orientierungen der Parteilite gegenüber den Koalitionsoptionen, wobei hier nicht die inhaltlichen Orientierungen gemeint sind, sondern strategische Kalküle hinsichtlich der Stellung der eigenen Partei auf den verschiedenen Ebenen des Parteienwettbewerbs, Erwartungen von individuellen Vorteilen bzw. Nachteilen, Erfahrungen mit dem Personal in vergangenen Koalitionen und Erwartungen hinsichtlich des zukünftigen Verhaltens der bisherigen bzw. möglichen neuen Koalitionspartner, wobei dies auch und gerade die „Chemie“ zwischen den beteiligten Personen einschließt. Hinzu kommt, dass die Parteiführungsspitze oftmals keine einheitliche Linie vertritt, sodass es darauf ankommt, welche Auffassung sich letztlich durchsetzt.
- den Annahmen der Parteiführung über die Orientierungen der Wähler der eigenen Partei gegenüber den Koalitionsoptionen. Hierbei muss aber beachtet werden, dass die Wähler ihre mögliche Ablehnung einer bestimmten Koalition erst bei der nächsten Wahl durch Abstrafen ihrer Partei äußern können. Sollte somit – etwa durch Umfragen – bekannt sein, dass die eigenen Wähler die von der Parteiführung präferierte Koalition momentan eher ablehnen, kann diese Koalition dennoch gebildet werden, wenn die Parteiführung davon überzeugt ist, die Wähler bis zur nächsten Wahl von deren Vorteilen überzeugen zu können.

- den Erwartungen der Parteiführung hinsichtlich der Reaktion der jeweiligen Parteigremien (Parteitag, Fraktion).

drei zentrale
Konfliktlinien

Sozialstaatskonflikt

kultureller Konflikt

Systemkonflikt

Linkspartei

Inhaltlich leben Wahlkämpfe davon, dass die unterschiedlichen Positionen der Parteien auf den Hauptkonfliktlinien des Parteienwettbewerbs den Wählern durch konkrete Wahlkampfthemen verdeutlicht werden. In Deutschland gibt es keine eindimensionale Konfliktstruktur des Parteienwettbewerbs, sondern drei zentrale Konfliktlinien in Form von Wertekonflikten im ökonomischen, kulturellen und politischen Bereich. Im ökonomischen Sozialstaatskonflikt zwischen sozialer Gerechtigkeit und Marktfreiheit stehen die SPD, die Grünen und die Linkspartei der Union und der FDP gegenüber. Im kulturellen Konflikt zwischen libertären und autoritären Wertorientierungen – oder abgeschwächt zwischen Modernisierung und Traditionalismus – ist die FDP aber meist auf der Seite der SPD zu finden, und im politischen Systemkonflikt stehen die demokratischen Parteien auf jeden Fall der rechtsextremen NPD gegenüber, während es über die Einordnung der Linkspartei unterschiedliche Auffassungen gibt. Der Systemkonflikt hat eine andere Qualität als die anderen beiden Konfliktlinien, da die Kooperation mit einer als nicht demokratisch angesehenen Partei auf grundsätzliche Ablehnung trifft. Diese Haltung wurde in NRW – wie auch in den anderen Ländern und im Bund – von der CDU und der FDP gegenüber der Linkspartei eingenommen, so dass – neben der Großen Koalition – von den sechs rechnerisch möglichen Dreierkoalitionen nur noch drei übrig blieben: CDU/FDP/Grüne, SPD/FDP/Grüne und SPD/Grüne/Linkspartei.

Auch die Orientierungen eines Teils der Funktionäre, der Mitglieder und von knapp zwei Dritteln der SPD-Wähler sowie der Mehrheit der Grünen-Wähler gegenüber der Linkspartei waren wegen ihres Umgangs mit der Vergangenheit und wegen der in ihren Reihen noch zu findenden undemokratischen Orientierungen von dieser grundsätzlichen Ablehnung geprägt. Gerade der NRW-Landesverband der Linkspartei, der auch von Bundespolitikern der eigenen Partei als Chaotentruppe bezeichnet wurde und dem eine Reihe von Personen mit dogmatischen und undemokratischen Orientierungen angehören, bot genügend Anlass, die Linkspartei nicht als normale demokratische Partei anzusehen. Dieser Tatsache wurde durch die Parteiführungen der SPD und der Grünen Rechnung getragen. Die SPD-Spitzenkandidatin Hannelore Kraft hatte im Wahlkampf immer wieder betont, dass die Linkspartei in ihrer momentanen Verfassung weder koalitions- noch regierungsfähig sei. Dies machte die ablehnende Haltung gegenüber der Linkspartei hinreichend deutlich, ohne eine Kooperation definitiv auszuschließen, eine Strategie, die auch von den Grünen verfolgt wurde, denn auf den anderen beiden Konfliktlinien, d.h. in wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Fragen und in der Bildungspolitik, gab es deutliche inhaltliche Übereinstimmungen zwischen den drei Parteien, sodass eine Koalition innerhalb der SPD und der Grünen in den Parteien und Fraktionen durchaus auch nicht wenige Befürworter hatte. Auch die Führung der Linkspartei hatte Gesprächsbereitschaft signalisiert, obwohl eine Regierungsbeteiligung innerhalb des Landesverbandes sehr umstritten war und viele Beobachter bezweifelten, dass die Mehrheit der Parteibasis einer Koalition mit der SPD zustimmen würde. Daher beschlossen SPD und Grüne, Sondierungsgespräche mit

der Linkspartei aufzunehmen, dort aber zunächst den Systemkonflikt in den Mittelpunkt zu stellen, also das Demokratieverständnis der Linkspartei und ihren Umgang mit der Vergangenheit. Sehr viele relativierende Äußerungen der Verhandlungsdelegation der Linkspartei in genau diesem Bereich sowie der mangelnde Eindruck von Verlässlichkeit führten zu einem Abbruch der Gespräche schon in der ersten Runde durch SPD und Grüne. In der Bundesspitze der SPD und der Grünen wurde das Scheitern der Sondierungen mit Erleichterung aufgenommen, denn dort hatten selbst generelle Befürworter rot-roter Bündnisse die Befürchtung, dass eine Koalition mit dem als dogmatisch und unzuverlässig eingestuften NRW-Landesverband durch negative Schlagzeilen oder sogar das vorzeitige Scheitern eine mögliche rot-rot-grüne Perspektive für die Bundestagswahl 2013 gefährden könnte.

Die zweite Möglichkeit der Regierungsbildung bestand in einer Großen Koalition, also derjenigen Koalitionsoption, die bei den Wählern – nach Rot-Grün – die größte Zustimmung erhalten hatte. Das wesentliche Problem für eine Zusammenarbeit von CDU und SPD war, dass sich hier zwei Sieger gegenüberstanden – der „gefühlte“ Wahlsieger SPD und die trotz ihrer deutlichen Stimmenverluste noch 5882 Stimmen vor der SPD liegende CDU – die beide aus diesem Status unvereinbare inhaltliche und personelle Forderungen ableiteten. Inhaltlich hätte es bei gutem Willen beider Partner keine unüberwindbaren Hindernisse gegeben, die SPD bestand jedoch auf dem von ihr im Wahlkampf propagierten Politikwechsel, vor allem in der Schulpolitik, und die CDU war zu weitreichenden inhaltlichen Zugeständnissen nicht bereit. Schwerer wog jedoch die personelle Seite: Hannelore Kraft hatte schon in der Wahlnacht ihren Anspruch auf das Ministerpräsidentenamt angemeldet, während Jürgen Rüttgers die Verantwortung für die CDU-Niederlage übernahm. In der Folgezeit wurde aber deutlich, dass die CDU mit dem Hinweis darauf, die stärkste Partei zu sein, an Rüttgers als Ministerpräsidenten festhielt. Diese Personalie war jedoch der SPD nicht zu vermitteln. Zudem stieß die Aussicht, dass der gefühlte Wahlsieger in die undankbare Rolle des Juniorpartners schlüpfen sollte, auch aufgrund der traumatischen negativen Erfahrungen der Bundes-SPD mit der Großen Koalition auf heftige Ablehnung, sodass diese Koalitionsvariante auch scheiterte.

Die verbleibenden beiden Koalitionsoptionen, „Jamaika“ und „Ampel“, schlossen jeweils die Beteiligung von FDP und Grünen ein. Die beiden Parteien sind in NRW jedoch politische Erzfeinde, die seit Jahrzehnten mit zu Ritualen geronnenen Abgrenzungsstrategien ihre gegenseitige Abneigung pflegen, wobei dies nicht nur auf deutlichen inhaltlichen Gegensätzen beruht, sondern auch auf gegensätzlichen Mentalitäten, die den Aufbau einer personellen Vertrauensbasis zwischen den Führungsspitzen extrem erschweren. Zudem ist es in einer Dreierkoalition für diejenige Partei, die nicht zum jeweiligen „Kernbündnis“ gehört, immer schwer, sich gegenüber den anderen beiden Parteien zu behaupten, und statt bewusst eine Korrektivrolle anzunehmen, befürchtet man, zum bloßen Mehrheitsbeschaffer der jeweils anderen Seite zu werden. Aus diesen Gründen gab es bei beiden Parteien koalitionsstrategische Festlegungen durch Parteitage vor der Wahl: Die Grünen, deren Führung sich die Option einer Zweierkoalition mit der CDU stets offen hielt, schlossen eine Dreierkoalition aus CDU, FDP und Grünen ausdrücklich aus und der FDP-Parteitag beschloss, keine Koalition mit

Große Koalition

Anspruch auf das
Ministerpräsidenten-
amt„Jamaika“ und
„Ampel“

Parteien einzugehen, die ein Bündnis mit Extremisten „nicht eindeutig ausschließen“. Damit war „Jamaika“ politisch nicht möglich und wurde auch, obwohl die CDU diese Option als letzte Möglichkeit zum Machterhalt durchaus befürwortete, nicht sondiert. Anders war es mit der Ampel: Für die SPD wäre dies die beste Lösung gewesen, da hierdurch eine Mehrheitsregierung unter ihrer Führung zustande gekommen wäre, die Grünen hatten diese Option nicht definitiv ausgeschlossen und der FDP-Beschluss ließ Interpretationsspielraum. In den Wochen nach der Wahl gab es unterschiedliche Signale aus der FDP, die deutlich machten, dass es innerhalb der Führungsschicht in dieser Frage keine einheitliche Linie gab. Bei den Sondierungsgesprächen gelang es letztlich jedoch nicht, die beiden Kontrahenten zu tragfähigen Kompromissen zu bewegen, wobei vor allem die Grünen in den Sachfragen kaum Bewegung zeigten, während die FDP ihre Position durch Uneinigkeit schwächte und letztlich ausstieg.

Nachdem alle rechnerischen Möglichkeiten zur Bildung einer minimalen Gewinnkoalition gescheitert waren, blieben drei Auswege aus der verfahrenen Situation: (1) Neuwahlen, (2) die Rüttgers-Regierung bleibt geschäftsführend weiter im Amt, (3) SPD und Grüne versuchen, Frau Kraft zur Ministerpräsidentin wählen zu lassen, und bilden eine Minderheitsregierung. Vorgezogene Neuwahlen wurden von allen abgelehnt, weil das Ergebnis letztendlich unkalkulierbar gewesen wäre. Die SPD beschloss daher zunächst, den propagierten Politikwechsel aus der Opposition heraus zu versuchen, d.h. für eigene Gesetzesvorhaben im Landtag Mehrheiten gegen die Rüttgers-Regierung zu organisieren. Öffentlicher Druck seitens der Landes-Grünen und der Wunsch von Rot-Grün im Bund, durch einen Regierungswechsel in NRW im Bundesrat eine Blockadepolitik gegen zentrale Vorhaben der Bundesregierung zu organisieren, brachte die Landes-SPD jedoch schließlich dazu, eine rot-grüne Minderheitsregierung anzustreben. Dazu musste man, weil bei der Ministerpräsidentenwahl im zweiten Wahlgang die Mehrheit der abgegebenen Stimmen genügt, auf die Wahl Frau Krafts durch alle Abgeordneten der SPD und der Grünen sowie mindestens eine Enthaltung aus den anderen Fraktionen setzen. Nachdem das Ergebnis der Koalitionsverhandlungen durch Parteitage einstimmig (SPD) bzw. mit nur zwei Gegenstimmen (Grüne) gebilligt worden war und die Linkspartei die geschlossene Enthaltung ihrer Fraktion beschlossen hatte, ging man davon aus, dass Frau Kraft zur Ministerpräsidentin gewählt würde, was am 14. Juli auch geschah. Wie dieses politische Experiment ausgeht, bleibt abzuwarten. Die wenigen bisherigen Minderheitsregierungen auf der Länderebene wurden alle unter anderen Voraussetzungen gebildet, sei es als Übergangslösung bei verzögerten Koalitionsbildungen, als Interimslösung nach dem Auseinanderbrechen von Koalitionen während der Legislaturperiode, mit Hilfe eines Tolerierungsabkommens mit einer der Oppositionsparteien oder zumindest mit einer vereinbarten Tolerierung durch einige Abgeordnete. Die von SPD und Grünen propagierte „Koalition der Einladung“ an alle anderen Parteien, die sich je nach inhaltlicher Materie wechselnde Mehrheiten sucht, ist eine Variante, die ihre Bewährungsprobe erst noch bestehen muss, insbesondere auch, weil die beiden Koalitionsparteien im Koalitionsvertrag einen Politikwechsel festgeschrieben haben, der CDU und FDP eine punktuelle Kooperation schwer machen dürfte.

3. Die Folgen für die Bundesebene

Die unmittelbarste Folge der Regierungsbildung in NRW für die Bundesebene besteht in der Veränderung der Stimmenverhältnisse im Bundesrat, dem Verfassungsorgan, durch das die Länder in Form ihrer Regierungen unmittelbar an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken. Vor der Landtagswahl in NRW besaßen die 7 Länder mit CDU(CSU)/FDP-Regierungen 37 Stimmen, 11 Stimmen entfielen auf die 3 Länder mit CDU- bzw. SPD-geführten Großen Koalitionen, je 3 Stimmen auf die CDU/GAL-Koalition in Hamburg und die Jamaika-Koalition aus CDU/FDP/Grünen im Saarland, 4 Stimmen auf die SPD-Alleinregierung in Rheinland-Pfalz, 3 Stimmen auf die rot-grüne Landesregierung in Bremen und 8 Stimmen auf die von Koalitionen aus SPD und Linkspartei regierten Länder Berlin und Brandenburg. Damit besaßen Länderregierungen mit den gleichen Partnern wie die Bundesregierung im Bundesrat mit 37 Stimmen die absolute Mehrheit, 15 Stimmen entfielen auf Landesregierungen, an denen in unterschiedlicher Weise allein die Oppositionsparteien des Bundestages beteiligt waren, und 17 Stimmen entfielen auf „gemischte“ Landesregierungen, deren Koalitionsparteien sich im Bund auf Regierung und Opposition aufteilten. Nach der rot-grünen Regierungsbildung in NRW verloren die CDU/FDP-geführten Landesregierungen im Bundesrat ihre absolute Mehrheit und besitzen jetzt nur noch 31 Stimmen, während die Landesregierungen, die sich aus den Oppositionsparteien im Bund zusammensetzen, jetzt 21 Stimmen haben. Das ist zwar immer noch deutlich weniger als die CDU/FDP-Regierungen, aber da sich die „gemischten“ Landesregierungen bei parteipolitisch kontroversen Abstimmungen in der Regel enthalten und Enthaltungen wegen der Erfordernis der absoluten Mehrheit wie Nein-Stimmen wirken, können die Oppositionsparteien nun zustimmungspflichtige Gesetzesvorhaben der Bundesregierung blockieren. Es muss jedoch betont werden, dass eine „Blockadepolitik“ der Oppositionsparteien über den Bundesrat nur organisiert werden kann, wenn dem parteipolitisch geprägten Abstimmungsverhalten keine klaren landesspezifischen Interessen entgegenstehen, denn die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass die Landesregierungen primär nach den Interessen ihres eigenen Bundeslandes entscheiden, wie es das Grundgesetz auch vorsieht. Es war daher immer schwierig, aus der rechnerischen Mehrheit im Bundesrat eine tragfähige politische Mehrheit zu schmieden, und somit bedeutet die neue Lage im Bundesrat auch nicht, dass jetzt die Politik der Bundesregierung generell blockiert wäre.

Veränderung der
Stimmenverhältnisse
im Bundesrat

landesspezifische
Interessen

Neben der Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat sind weitere Folgen zu beobachten, die sich auf die Rolle der einzelnen Parteien im Bund beziehen. Für die Bundes-CDU bedeutet die NRW-Wahl nicht nur eine landespolitische Niederlage. Durch den Rückzug des selbst ernannten „Arbeiterführers“ Rüttgers verliert sie bundespolitisch die Person, die dem Sozialflügel der CDU in der Kommunikation mit den Wählern ein Gesicht gab. Zusammen mit dem Weggang des hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch, der den wertkonservativen Flügel verkörperte, und des Hamburger Ersten Bürgermeisters Ole von Beust, der die moderne Großstadt-CDU mit koalitionspolitischer Öffnung zu den Grünen repräsentierte, sind ihr damit die wichtigsten Repräsentan-

Rolle der einzelnen
Parteien im Bund

ten unterschiedlicher Strömungen und Kompetenzbereiche abhandeln gekommen, die sie als Volkspartei zur Einbindung unterschiedlicher Wählersegmente dringend braucht. Für die Bundes-SPD bedeutet das NRW-Ergebnis einerseits eine psychologische Stärkung, weil es beweist, dass sie bei Wahlen immer noch gut abschneiden kann. Andererseits wurde deutlich, dass es auch unter günstigen Umständen für eine rot-grüne Mehrheit nicht reicht, und das Verhalten der Linkspartei in NRW zusammen mit der Weigerung der Linkspartei, beim dritten Wahlgang der Bundespräsidentenwahl durch einige Stimmen für den rot-grünen Kandidaten Gauck ein Signal der Kooperation zu setzen, lässt eine rot-rot-grüne Machtperspektive in weite Ferne rücken. Für die FDP im Bund bedeutet das Scheitern der Verhandlungen über eine Ampelkoalition in NRW, dass sie weiterhin auf die Union als alleinigen Koalitionspartner fixiert bleibt und somit im Rahmen der Regierungskoalition kein Drohpotenzial in Form möglicher Koalitionsoptionen besitzt, was ihre Machtposition schwächt. Die Grünen hingegen haben in NRW gezeigt, dass ein explizites Offenhalten von Koalitionsoptionen vor der Wahl ihnen eher nützt als schadet. Dies verstärkt das Bewusstsein, dass sie – wenn sie eine strikte Lagerbindung vermeiden – im neuen Fünfparteiensystem eine koalitionsstrategische Schlüsselstellung einnehmen, weil sie die einzige Partei sind, die zum einen der Union in einer Zweierkoalition eine zusätzliche Machtoption verschaffen kann und zum anderen für alle rechnerisch möglichen Dreierkoalitionen gebraucht wird. Für die Linkspartei bedeutete der Einzug in das Parlament des bevölkerungsreichsten westlichen Bundeslandes, dass an ihrer geglückten Westausdehnung nur noch wenig Zweifel bestehen, auch wenn sie immer noch einen deutlichen Wählerschwerpunkt im Osten der Republik hat.

4. Fazit

Die Erfahrungen in NRW haben gezeigt, dass es in einem Fünfparteiensystem zu wesentlichen Problemen bei der Regierungsbildung kommen kann, wenn sich die Akteure nicht auf die neue Lage einstellen. Die neue Gestalt des Parteiensystems erfordert eine koalitionsstrategische Öffnung der Parteien, d.h. neue Koalitionsoptionen müssen in die Überlegungen einbezogen und auch realisiert werden. Dieser Prozess, der auch Lernprozesse seitens der Wähler erfordert, ist durchaus schon im Gange, wie die schwarz-grüne Koalition in Hamburg und die Jamaika-Koalition im Saarland zeigt, bereitet aber vielen Politikern immer noch Schwierigkeiten, wie das NRW-Beispiel verdeutlicht.