

Regierungsbildung im Bund – unwägbarer denn je?

Koalitionspolitische Optionen vor den Bundestagswahlen 2002

Sabine Kropp

Glaut man den Umfragen, so scheint der Ausgang der Bundestagswahlen noch unwägbar zu sein. Bislang sind ebenfalls sichere Prognosen darüber, welches Regierungsbündnis im Herbst 2002 auf Bundesebene zustande kommen wird, nicht möglich. Die meisten Aussagen zu diesem Thema fallen derzeit – im April 2002 – noch in den Bereich purer Spekulation. Deshalb soll an dieser Stelle lediglich der Versuch gemacht werden, auf der Grundlage koalitionspolitischer Erfahrungen in Deutschland realistische Szenarien zu entwerfen und diese demokratietheoretisch zu bewerten.

Die FDP, der mit Blick auf Regierungsbildungen bis in die achtziger Jahre hinein die Bedeutung einer Funktionspartei, sprich: die einer Mehrheitsbeschafferin, zukam, hat auf diese Unsicherheit inzwischen strategisch reagiert. Sie hat im laufenden Wahlkampf auf eine Koalitionsaussage bewusst verzichtet. Damit versucht sie sich, nachdem sie auf Bundesebene während der Kohl-Ära im koalitionspolitischen Turm der CDU gefangen war, wieder in die Rolle einer Scharnierpartei zu bringen, die – je nach Wahlausgang – nach zwei Seiten hin, mit CDU und SPD, Bündnisse herzustellen vermag. Allerdings hat sich die Struktur des Parteiensystems seit den siebziger Jahren deutlich geändert. Die Fragmentierung des Systems ist im Vergleich zu den Zeiten des „Zweieinhalbparteiensystems“ aus SPD, FDP und CDU gestiegen: Die Zahl der Parteien wird auch im nächsten Deutschen Bundestag aller Voraussicht nach wieder fünf betragen. Regierungsbildungen, die auf Bundesebene stets Koalitionsbildungen bedeuten, sind somit schwieriger und unberechenbarer geworden. So durchkreuzt nicht nur die koalitionspolitische Flexibilität der FDP ein Denken in zwei parteipolitischen Blöcken. Auch die Existenz der PDS stört die Funktionslogik eines bipolaren Parteienwettbewerbs: Nach den Wahlen ist eine Situation nicht ausgeschlossen, in der die Stimmenanteile für die SPD weder zu einer Mehrheit mit den Grünen noch mit der FDP reichen und auch die CDU zusammen mit der FDP keine Regierung bilden kann. Damit könnte erstmals eine Situation entstehen, in der das im Bund bislang dominierende Muster kleiner, d.h. aus einer großen und einer kleinen Bündnispartei bestehenden Koalitionen aus rechnerischen Gründen nicht wiederholt werden kann.

Die Landesebene gilt gemeinhin als Experimentierfeld für Koalitionsbildungen. Neue Koalitionen werden dort gleichsam „erprobt“, bevor sie auf die Bundesebene transportiert werden. Betrachtet man die derzeitige Vielfalt an Regierungsbündnissen, wäre im Bund nahezu alles möglich: In Rheinland-Pfalz regieren SPD und FDP nun bereits erfolgreich in dritter Legislaturperiode in Folge, in Nordrhein-Westfalen besteht eine Koalition aus SPD und Grünen, in Mecklenburg-Vorpommern und in Berlin gingen SPD und PDS ein Bündnis ein, in Brandenburg und Bremen sind SPD und CDU in großen Koalitionen zusammengespannt – mit, wie der Fall Brandenburg zeigt, zuweilen beträchtlichen, auch bundespolitisch ausgelösten Funktionsstörungen. Auch in Bremen, wo die SPD eine große Koalition als gegenüber einem rot-grünen Bündnis bevorzugte Variante einging, mehrte sich derzeit innerhalb der SPD der Missmut gegenüber der rot-schwarzen Liaison. In Hamburg wiederum regieren CDU, Schill-Partei und FDP gemeinsam, und in Baden-Württemberg sowie in Hessen schließlich sind schwarz-gelbe Regierungsbündnisse vertreten. Daneben wurde die SPD-Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt zwei Legislaturperioden lang von der PDS toleriert.

Die koalitionspolitische Farbenlehre der Landesebene lässt sich gleichwohl nicht nahtlos auf die Bundesebene übertragen. So ist die PDS für die SPD (derzeit noch) kein verlässlicher Koalitionspartner, da insbesondere die außenpolitischen Positionen der SED-Nachfolgepartei mit dem Kurs bislang aller Bundesregierungen nicht vereinbar sind. Eine glaubwürdige Kurskorrektur der PDS wäre die Grundvoraussetzung für eine koalitionspolitische Annäherung beider Parteien auf Bundesebene. Auch wäre sie gezwungen, ihren noch immer nicht restlos geklärten Spagat zwischen mitgestaltender parlamentarischer Kraft und Systemopposition aufzulösen. Hinzu kommt, dass gerade in einer Zeit des wirtschaftlichen Strukturwandels und des notwendigen Umbaus der sozialen Sicherungssysteme eine rot-rote Bundesregierung den Widerstand der wirtschaftlichen Positionseliten gegen sich aufbringen würde. Der für die anstehenden Aufgaben erforderliche gesellschaftliche Konsens wäre in einer solchen Konstellation jedenfalls schwer zu gewinnen. Angesichts der derzeitigen Umstände muss man jedenfalls davon ausgehen, dass die partielle Segmentierung des Parteiensystems, die durch die Ausklammerung der PDS als potentiell Koalitionspartner im Bund entsteht, vorerst weiter Bestand haben wird.

Auch eine – durch welche Partei auch immer – tolerierte Minderheitsregierung der SPD ist unwahrscheinlich, da die Magdeburger Erfahrungen als nicht nachahmenswert erscheinen. Die SPD zahlte dort allein den „Preis des Regierens“: Misserfolge, unpopuläre Entscheidungen und Performanzschwächen wurden weitgehend ihr zur Last gelegt, während die PDS als Tolerierungspartner und „policy-seeker“ zwar Einfluss auf politische Inhalte zu nehmen vermochte, dafür aber nicht die Regierungsverantwortung übernehmen musste. Bei einzelnen Entscheidungen kooperierte die PDS zwar auf parlamentarischer Ebene mit der SPD. Dies hinderte sie indessen nicht daran, im außerparlamentarischen Raum gegen eben jene Entscheidungen mobil zu machen. Das sachsen-anhaltische Wahlergebnis vom 21. April 2002, in dem die SPD einen erdrutschartigen Stimmenrückgang von mehr als 15% hinnehmen musste und nun hinter der PDS liegt, letztere sich als Tolerierungspartei gleichwohl stabilisieren konnte, wirft abschließend ein deutliches Licht auf die für die SPD verlustreiche Strategie. Die in der Tagespresse mitunter ins Spiel gebrachte Konstellation einer rot-rot-grünen Regierung wiederum würde den

Grünen vermutlich große Probleme einbringen, besteht doch zwischen ihnen und der PDS nicht zuletzt mit Blick auf die Felder der Friedensbewegung und des Umweltschutzes oder auf basisdemokratische Ideen eine beträchtliche Themenkonkurrenz.

Ebenso wenig bietet sich eine Ampel zur Nachahmung an, obgleich sie von der politischen Publizistik immer wieder ins Spiel gebracht wird. Die Koalition aus SPD, Grünen und FDP in Bremen ist an den Unvereinbarkeiten der kleinen Koalitionspartner gescheitert. Der ohnedies oft fragile innerparteiliche Friede in der Sozialdemokratie wird, das zeigen diese Erfahrungen deutlich, durch eine Ampel bedrohlichen Belastungen ausgesetzt, da die zentrifugalen Kräfte, welche die jeweiligen Flügel der Partei in entgegengesetzte Richtungen ziehen, durch die beiden kleinen Koalitionspartner verstärkt werden. Nicht zufällig scheiterte dieses Bündnis an der Unvereinbarkeit wirtschafts- und umweltpolitischer Akzentsetzungen von FDP und Grünen. Die beiden kleinen Parteien treten zudem auch in Wahlkämpfen als Antipoden um den koalitionsstrategisch günstigeren Platz im Parteiensystem auf, so dass die eingetübte Konkurrenz im gemeinsamen Regierungsalltag erst durch kooperative Verhaltensweisen überwunden werden müsste. Als Erfolgsmodell ist die Ampel angesichts der bisherigen Erfahrungen, aber auch aufgrund der Tatsache, dass die Berliner Verhandlungen über eine Ampel 2002 erfolglos blieben (und von der Verhandlungsführung der Berliner SPD-Führung auch offenkundig nicht gewollt wurden), jedenfalls nicht geeignet. Die schwierige Dreieckskonstellation einer Ampel, in der unausweichliche Konflikte mehr als nur eine zweidimensionale Qualität annehmen, eignet sich nicht zur Auflösung noch immer unaufgelöster Reformblockaden. Diese Konstellation wird deshalb auch auf Bundesebene von beiden kleinen Parteien nicht angestrebt. Das Zuwanderungsthema stellt hier eher eine positive Ausnahme dar, da in diesem Feld die drei Parteien deutliche Schnittstellen in ihren Positionen aufweisen.

Geht man von einem Szenario aus, nach dem es für eine Mehrheit einer der beiden großen Parteien mit einem kleinen Koalitionspartner reicht, so ist eine dieser „minimal winning coalitions“ die wahrscheinlichste Variante, da der Gewinn an Ämtern zumal für die große Partei günstiger ausfällt als in einer großen Koalition. Für die SPD wäre eine Neuauflage von Rot-Grün aus zwei Gründen die günstigste Option. Zum einen sind die Bündnispartner in einer Fortsetzungskoalition aufeinander eingespielt, so dass wechselseitige Einschätzungen stabiler und das Vertrauensverhältnis zwischen den führenden Koalitionsakteuren gefestigter ist als in einem neuen Regierungsbündnis. Die Kosten, welche in der Anlaufphase gemeinsamen Regierens anfallen, müssen nicht mehr aufgebracht werden. Daneben hat die Regierungserfahrung den Realo-Flügel der Grünen gestärkt, was diese für die SPD nun auch außenpolitisch berechenbarer erscheinen lässt. Zum anderen sind die Grünen bislang für die SPD insofern ein unkomplizierter Koalitionspartner, als die Grünen über keine alternativen Koalitionsoptionen verfügen. Dies unterscheidet sie von der FDP: Grundsätzlich können die Liberalen auch mit der CDU regieren, selbst wenn sie diese Option (wie in der laufenden Koalition7periode in Rheinland-Pfalz) nicht immer zu realisieren vermögen. Eine knappe parlamentarische Mehrheit von SPD und Grünen muss keine nachteiligen Folgen für die Regierungstabilität haben, da diese durchaus disziplinierend auf tendenzielle Abweichler wirken kann. Die CDU wiederum kann im Bund le-

diglich mit der FDP ein kleinformatiges Bündnis schmieden, da schon die Grünen und erst recht die PDS als Partner für sie nicht in Frage kommen.

Demgegenüber tendieren große Koalitionen, wie Fallstudien zeigen, angesichts eines üppigen Polsters an Mandaten dazu, den fraktionsinternen Zusammenhalt aufzulockern. Während der gemeinsamen Regierungszeit von CDU und SPD im Bund (1966-1969) verlagerte sich die Oppositionsfunktion in die Fraktionen beider großen Parteien, die damit Regierungs- und Oppositionsaufgaben gleichzeitig übernahmen. Dieses Beispiel, aber auch Untersuchungen über andere Bündnisse aus SPD und CDU zeigen, dass großen Koalitionen gemeinhin ein beträchtliches Konfliktpotential innewohnt. In der Endphase einer gemeinsamen Legislaturperiode verstärken sich die zentrifugalen Tendenzen innerhalb des Bündnisses noch, da – sieht man von der Ausnahme des Bremer Bündnisses ab – beide Parteien in aller Regel keine Neuauflage der Koalition wünschen und zunehmend gegeneinander Position beziehen. Reformpläne und Gemeinsamkeiten werden deshalb gegen Ende einer Legislaturperiode hin in den Mühlen der tagespolitischen Auseinandersetzungen oft zerrieben. In derlei Notgemeinschaften, in denen der Abstand an Mandaten (als den Ressourcen, die in Regierungsämtern umgemünzt werden können) deutlich geringer ist als in kleinen Koalitionen, tendiert zumal der kleinere Partner dazu, den Grundsatz strikter Verteilungsgerechtigkeit zum eigenen Gunsten durchzusetzen. Sowohl die Zuteilung von Ministerien als auch die Ressortzuschnitte und selbst die Zuwächse und Kürzungen in den jährlichen Verhandlungen über den Haushalt werden wechselseitig möglichst genau verrechnet – schon, um sich gute Ausgangsbedingungen für die anstehenden Wahlen zu sichern.

Große Regierungsbündnisse stärkten bisher tendenziell die Parteien in der Opposition. Wenn beide Parteien redistributive Maßnahmen und schmerzhaftes Einschnitte vereinbaren, können diese von der Opposition kritisch, zuweilen auch populistisch aufgegriffen werden. Protestparteien können durch unpopuläre Entscheidungen Auftrieb erhalten. Insbesondere die SPD setzt sich mit einer Konsolidierungs- und Sparpolitik Angriffen von linker Seite aus. Der PDS, deren Klientel noch immer stark an staatsinterventionistischen Ideen und an Grundsätzen strikter Verteilungsgerechtigkeit orientiert ist, öffnet sich bei solchen Maßnahmen ein Einfallstor, um der SPD die Unterstützung einer unzufriedenen Wählerklientel streitig zu machen. Daneben ruft eine solche Politik, wie bereits die noch laufende Legislaturperiode zeigt, die Gewerkschaften auch gegen sozialdemokratische Politik auf den Plan. Allerdings lassen die Bremer Erfahrungen mit der großen Koalition insofern auf eine Lernfähigkeit der Wähler hoffen, als dort der Konsolidierungskurs von SPD und CDU nach Ablauf der ersten gemeinsamen Legislaturperiode per Wählervotum bestätigt wurde: Beide Parteien gewannen in dieser Konstellation sogar an Wählerstimmen hinzu.

Auf Bundesebene spräche ein weiteres Argument für eine zeitlich begrenzte Notgemeinschaft aus SPD und CDU. Der Bundesrat würde unter den Bedingungen einer großen Koalition seine Funktion als Blockadeinstrument einer oppositionellen Ländermehrheit verlieren. Diese Blockadeversuche der CDU, aber auch die zur Überwindung solcher Blockaden von der amtierenden Bundesregierung mitunter eingesetzten Strategien, mit denen die Zustimmung „neutraler“ und damit von der koalitionspolitischen Farbenlehre im Bund abweichenden oder „oppositioneller“ Länderregierungen durch finanzielle Zugeständnisse zuweilen „gekauft“ wurde, haben dem

Ansehen der politischen Institutionen und auch der Parteien in der Vergangenheit geschadet. Der Versuch, Blockaden des Bundesrates zu umgehen, gipfelte schließlich in dem umstrittenen Verhalten des Bundesratspräsidenten Klaus Wowereit (SPD), der die uneinheitliche Stimmabgabe des Landes Brandenburg kürzlich nicht als Enthaltung, sondern als Ja-Stimmen bewertete. Solche Vorkommnisse würden in einer großen Koalition zumindest vorübergehend der Vergangenheit angehören. Insgesamt fallen bei einer großen Koalition also durchaus Vorteile, aber auch beträchtliche Nachteile an, die ein solches Bündnis nur als Notgemeinschaft für einen begrenzten Zeitraum sinnvoll erscheinen lassen.

Es bleibt die Frage, ob die Rolle, die den Wählern angesichts unwägbarer Regierungsmuster und offener Koalitionsaussagen zuteil wird, unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten befriedigend sein kann. So erscheint dem Wähler der Verzicht auf eindeutige Koalitionsaussagen zuweilen als Zumutung, denn er kauft mit seiner Stimmabgabe unter Umständen die „Katze im Sack“. Diesem immer wieder geäußerten Argument können mehrere Einwände gegenüber gestellt werden. Erstens könnten feste Koalitionsaussagen angesichts eines schwer prognostizierbaren Wahlausgangs Blockaden erst auslösen. Legen sich die Parteien definitiv auf einen Partner fest, wird die Bandbreite der möglichen Regierungsbündnisse verkürzt. Rückt eine Partei andererseits von ihrer ursprünglichen Aussage ab, wird ihr, wie früher der FDP, schnell das Etikett der „Umfallerpartei“ angeheftet. Die Wähler, die einer Partei ihre Stimme mit klarem koalitionspolitischen Kalkül geben, fühlen sich durch solche Kurswechsel ebenfalls getäuscht. Zweitens kann es als Indiz für ein stabiles Regierungssystem und als Ausweis einer hohen gesellschaftlichen Konsensbereitschaft gelten, wenn miteinander konkurrierende Parteien untereinander grundsätzlich kooperationsfähig sind. Regierbarkeitskrisen sind unter diesen Voraussetzungen weniger wahrscheinlich. Drittens ist es – anders als im Mehrheitswahlsystem – unter den Bedingungen des Verhältniswahlsystems weniger wahrscheinlich, dass der Wähler mit seiner Stimmabgabe direkt über die Regierungsbildung mitentscheidet. Ziel einer Verhältniswahl ist es, dass die gesellschaftlichen Kräfte möglichst proportional im Parlament vertreten sind, was tendenziell eine größere Parteienvielfalt und damit Verhandlungen über die Regierungsmehrheit zur Folge hat. In der politischen Diskussion in Deutschland gerät dieser Aspekt bisweilen aus dem Blick, da selbst unter den Bedingungen der Verhältniswahl lange Zeit der Mehrheitswahl zugeschriebene Effekte: sprich, binäre koalitionspolitische Optionen, erzielt werden konnten. Und viertens schließlich lässt es auch das Grundgesetz zu, dass eine siegreiche oder sich in einer strategisch günstigen Verhandlungsposition befindliche Partei sich erst nach der Wahl für einen Koalitionspartner entscheidet. Die Parteien, die durch Verhandlungen zu einer Mehrheit zusammenfinden, wählen den Kanzler, der daraufhin – mit Rücksicht auf seinen Bündnispartner – sein Kabinett zusammenstellt. Sollten sich also die Umfragen bis September nicht eindeutig in Richtung einer bestimmten realistischen Regierungskonstellation entwickeln, bleibt den Wählern nichts anderes übrig, als ihre Stimmen unter den Bedingungen ungewisser Regierungsoptionen abzugeben und diejenige Kraft zu stärken, die sie auf jeden Fall in der Regierung vertreten sehen möchten.

