

Aushandeln statt Durchregieren

Torsten Oppelland

Ein Fünf-Parteien-System gibt es in Deutschland seit der Wiedervereinigung, und es ist eine sehr westdeutsche Perzeption, dies erst wahrzunehmen, seit es auch in den westdeutschen Landtagen angekommen ist. Dies mag damit zu tun haben, dass die PDS in den Bundestagswahlen zwar stets im Bundestag vertreten war, dabei aber als eine fast ausschließlich in Ostdeutschland gewählte Partei zu schwach blieb, um die Mehrheitsbildung beeinflussen zu können. Das war jedoch eine elektorale Zufälligkeit: Wäre der Sieg von Rot-Grün 1998 nicht so fulminant ausgefallen oder hätte die PDS 2002 (wie schon 1994) ein drittes Direktmandat errungen, so wäre schon damals eine Mehrheitsbildung auf der Basis der gewohnten Zwei-Parteien-Koalition nicht mehr möglich gewesen. Erst 2005, als die PDS sich in Linkspartei umbenannt und mit der neuen westdeutschen WASG gemeinsame Listen gebildet hatte, wurde die seit fünfzehn Jahren bestehende Möglichkeit zur Wirklichkeit, nämlich dass weder Rot-Grün noch Schwarz-Gelb eine Kanzlermehrheit im Bundestag hatten.

Die Landtagswahlen seit der Zäsur von 2005, der Entstehung einer gesamtdeutschen LINKEN, zeigen, dass sich diese Struktur des Fünf-Parteien-Systems noch nicht flächendeckend über die Bundesrepublik ausgebretet hat, aber überall als Möglichkeit besteht. Fünf Fraktionen gibt es seit 2005 in den Landtagen von Berlin, Bremen, Niedersachsen und Hessen sowie Mecklenburg-Vor-

pommern, das insofern einen Sonderfall darstellt, als hier zwar die Grünen den Einzug in den Landtag verfehlten, die NPD ihn aber schaffte. Bislang gibt es in noch keinem dieser Länder eine Regierung, die von einer Koalition von mehr als zwei Parteien getragen wird: In Berlin wurde trotz der Verluste der LINKEN die rot-rote Koalition fortgesetzt, obwohl es aufgrund der Schwäche der CDU in der Hauptstadt auch für eine rot-grüne Mehrheit gereicht hätte, in Bremen wurde die seit vielen Jahren regierende Große Koalition durch einen rot-grünen Senat abgelöst, in Niedersachsen konnte die CDU-FDP-Koalition ihre Regierungsmehrheit trotz Stimmenverlusten verteidigen, und in Mecklenburg-Vorpommern, wo eine sehr knappe Mehrheit für Rot-Rot vorhanden gewesen wäre, entschied sich die SPD – auch unter dem Eindruck des Wahlerfolges der NPD – für eine Große Koalition. Nur in Hessen haben wir aufgrund der harten Wahlkampf-antagonismen die Situation, dass es gar keine Mehrheit gibt, weder eine Große Koalition noch eine Drei-Parteien-Koalition. Die geschilderten Fälle zeigen, dass sich ein Fünf-Parteien-System und eine auf der Basis einer Zwei-Parteien-Koalition gebildete Regierung nicht notwendigerweise ausschließen. Dabei gibt es in den fünf Bundesländern, in denen seit 2005 Fünf-Parteien-Systeme in den Landtagen entstanden, nur eine einzige Große Koalition. Eine solche Koalition ist mithin keineswegs eine zwangsläufige Folge des Fünf-Parteien-Systems.

Noch weniger stellt ein solches Fünf-Parteien-System die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems generell infrage. In der klassischen Parteiensystem-Typologie von Giovanni Sartori würde auch dieses noch immer als moderater Pluralismus bezeichnet werden. Nur weil man in Deutschland mit der kanzlerdemokratischen Ausprägung des Parlamentarismus – sowohl auf der Bundes- wie auch auf der Landesebene – klare Mehrheitsstrukturen und relativ homogene Koalitionen gewohnt ist, wirkt das neue Parteiensystem so irritierend. Minderheitsregierungen, die sich von Fall zu Fall parlamentarische Mehrheiten suchen oder auch mit einzelnen Gesetzgebungsprojekten scheitern, ohne dies notwendigerweise als Anlass zum Rücktritt zu betrachten, wie es beispielsweise in Dänemark durchaus nicht ungewöhnlich ist, gelten in Deutschland – anders als dort – als nicht vereinbar mit der parlamentarischen Regierungsweise. Man wird abwarten müssen, ob Hessen, wo die CDU-Regierung als geschäftsführende Regierung ohne parlamentarische Mehrheit weiterregiert, zu einem Aufbrechen lange eingebüter politisch-kultureller Muster in dieser Hinsicht führen wird oder ob die Erfahrungen mit dem Experiment einer Minderheitsregierung eher die Rückkehr zu den gewohnten Mustern beschleunigen werden. Bei der Eröffnung des Hessischen Landtages haben alle Parteien erst einmal gute Miene zum ungewohnnten Spiel gemacht; der parlamentarische Alltag hat bereits zu den ersten Desillusionierungen geführt.

Entstehung des Fünf-Parteien-Systems

Zur Verweigerung einer Mehrheitsbildung wie in Hessen gibt es auch unter den Bedingungen des Fünf-Parteien-Systems Alternativen. Bevor diese jedoch näher betrachtet werden, muss ein kurzer Blick auf die Entstehungsbedingungen des Fünf-Parteien-Systems geworfen

werden, um zu verstehen, warum es so große Schwierigkeiten für die Mehrheitsbildung aufwirft. Der neue – fünfte – Akteur im deutschen Parteiensystem war anfangs mehr oder weniger auf Ostdeutschland begrenzt. Dort gelang es der PDS, sich einerseits als ostdeutsche Regionalpartei, als Vertreterin ostdeutscher Interessen und Befindlichkeiten, sowie andererseits fast als *single-issue*-Partei, als Partei der sozialen Gerechtigkeit, zu profilieren. Mit diesem Profil konnte sie nicht nur zahlreiche Wahlerfolge erringen, sondern auch historisch bedingte Vorbehalte, vornehmlich bei der SPD, für die die PDS häufig die einzige Alternative zu einer Koalition mit der CDU bot, abbauen. In den westdeutschen Bundesländern scheiterten alle Anläufe der PDS, sich als eigenständige Kraft in den Parlamenten zu etablieren. Dies änderte sich erst 2003 mit Gerhard Schröders Wende zur Agenda 2010, also einer konsequenten Politik des Um- und Rückbaus des Sozialstaates, die in vielen Aspekten einen Bruch mit der bisherigen SPD-Politik darstellte. Dieser politischen Wende, für die in der SPD nur mit viel Druck der Führung Mehrheiten gefunden werden konnten, folgten viele SPD-Anhänger in den Gewerkschaften und Betriebsräten, aber auch manche Funktionäre der Partei nicht. In der Folge entstand die überaus heterogene Partei der WASG, deren Gründung überwiegend von Gewerkschaftsfunktionären betrieben wurde, zu der bald ehemalige SPD-Politiker, aber auch manche Angehörige des extremen linken Randes des politischen Spektrums stießen. In dieser Entstehungsgeschichte liegt der Großteil der Schwierigkeiten begründet, die die SPD heute mit der LINKEN hat. Denn sie sieht darin zwar einerseits „Fleisch vom eigenen Fleische“, soweit es Gewerkschafter und Betriebsräte betrifft, die Kurt Beck immer wieder für die SPD zurückzugewinnen versucht, andererseits aber auch Renega-

ten – wiederum den früheren SPD-Vorsitzenden Oskar Lafontaine an der Spitze. Zudem wird aus inhaltlichen Gründen von der SPD-Führung immer wieder die Politikfähigkeit der LINKEN in Frage gestellt. Bis zur hessischen Landtagswahl schien dieser Hintergrund eine Garantie dafür zu sein, dass sich eine linke Mehrheit, die von der linken Volkspartei SPD über die Grünen, die sich auf der letzten Tagung des Länderrats wieder als linke Partei und linkes Projekt definiert haben, bis hin zur LINKEN nicht als parlamentarische Mehrheit konstituieren würde. Zumaldest auf Bundesebene scheint dies noch immer so zu sein, vor allem weil hier die außen- und sicherheitspolitischen Positionen der LINKEN eine Regierungsbeteiligung auszuschließen scheinen.

Bei allen Wahlen seit 2005, bei denen eine „traditionelle“ Mehrheitsbildung, das heißt Rot-Grün oder Schwarz-Gelb, rechnerisch möglich war, kam diese auch zustande. Spannend wird es erst dort, wo das Wahlergebnis dies nicht möglich macht, wo es also eine zumaldest potenzielle linke Mehrheit gibt. Solange das um die LINKE errichtete Tabu hält, war die erste Reaktion der – immer noch relativ – großen Parteien stets dieselbe, nämlich zu versuchen, den kleineren Partner des gegnerischen Lagers herüberzuziehen beziehungsweise -zulocken. So haben die Unionsparteien nach der Bundestagswahl mit den Grünen verhandelt, und die SPD hat sich um die FDP bemüht. Nicht anders war es nach der Wahl in Hessen, als Andrea Ypsilanti immer wieder betonte, die FDP für eine Koalition gewinnen zu wollen. Wie ernst diese rhetorischen Bemühungen gemeint waren, mag in diesem Falle auf einem anderen Blatt stehen. Aber bei Kurt Beck, der in Rheinland-Pfalz lange und erfolgreich in einer Koalition mit der FDP regiert hatte, bevor er mit der SPD 2006 eine absolute Mehrheit der Mandate gewann, war das

kontinuierliche Werben um die FDP seit seiner Wahl zum SPD-Vorsitzenden deutlich erkennbar.

Weder Ampel noch Jamaika

Eine der interessanten Fragen ist, warum es unter diesen Umständen bisher noch nirgends gelungen ist, eine Drei-Parteien-Koalition, entweder die viel diskutierte „Ampel“ oder „Jamaika“, zu realisieren. Mehrere Ursachen lassen sich erkennen. Erstens gibt es erhebliche programmatisch-inhaltliche Differenzen, etwa zwischen einer konsequent marktwirtschaftlich ausgerichteten FDP, die eher die Steuer- und Abgabenlast reduzieren will, als das Füllhorn sozialer Leistungen erneut zu öffnen, auf der einen und einer SPD, die sich sukzessive vom Modernisierungskurs der Regierung Schröder verabschiedet, auf der anderen Seite. Daselbe gilt umgekehrt auch für die Grünen, die etwa in der Energiepolitik, einem Politikfeld, das für sie fundamentale Bedeutung hat, sehr weit weg von den Positionen der Unionsparteien stehen. Zweitens gibt es erhebliche politisch-kulturelle Vorbehalte auf beiden Seiten. Für die Grünen ist beispielsweise das Symboljahr „1968“, dessen Jubiläum derzeit fröhliche Urstände feiert, ein uneingeschränkt positiv besetzter Teil ihrer politischen Identität, während die Unionsparteien „1968“ nicht gerade als den wahren Beginn der deutschen Demokratie verehren, sondern eher als einen gefährlichen Irrweg betrachten. Ähnliches gilt wiederum für die FDP, deren wirtschaftsnahes Milieu wenig mit dem überwiegend dem Staatssektor angehörenden grünen Milieu anfangen kann. Ein dritter Grund dafür, dass Drei-Parteien-Koalitionen bisher nicht zustande kamen, der in der öffentlichen Diskussion häufig übersehen wird, liegt in der Asymmetrie solcher Koalitionen. Bei drei Partnern ist einer häufig der *odd man out*, das heißt, einer kommt als relativ kleiner Dritter zu

einer etablierten Kooperationsformation von zwei Parteien, die auf einer mehr oder weniger langen Erfahrung und auf personeller und inhaltlicher Nähe basiert, neu hinzu. In einer Ampelkoalition wäre dies die FDP, in einer Jamaika-Koalition wären es die Grünen. Beide haben berechtigte Zweifel, ob sie in einer derartigen Konstellation – von einigen Veto-Positionen abgesehen (zum Beispiel Rücknahme des Atomausstiegs verhindern) – überhaupt etwas durchsetzen und gestalten können. Beide, FDP und Grüne, sind durchaus nicht abgeneigt, in die Regierungsverantwortung zurückzukehren; für die FDP dürfte nach zehn Jahren der Opposition im Bund der Druck, endlich wieder Ämter besetzen zu können, noch erheblich größer als bei den Grünen sein. Beide sind insofern nicht nur *vote*-, sondern auch *office-seeker*. Die Ziele der Stimmenmaximierung und der Regierungsbe teiligung können bei den kleinen Parteien jedoch gerade in der Drei-Parteien-Konstellation in Konflikt geraten. Denn wenn man in der Außenseiter-Position dessen ist, der nur verhindern, aber wenig gestalten kann, so kann dies schnell dazu führen, dass sich die Wählerschaft abwendet. Dies kann bei kleineren Parteien leicht zu einem Existenzproblem werden und war wohl wesentlich dafür mitverantwortlich, dass die kleineren Parteien bei der „Ampel“ und bei „Jamaika“ bislang sehr zurückhaltend agiert haben.

Die Koalitionsverhandlungen zwischen CDU und Grünen in Hamburg widerlegen dieses Argument nicht. Zwar wäre auch eine schwarz-grüne Koalition ein weitgehend neues, bisher nur auf kommunaler Ebene erprobtes Modell, aber es fände eben im Rahmen einer Zwei-Parteien-Koalition statt, in dem es leichter ist, Kompromisse und Zugeständnisse auf beiden Seiten klar zuzuordnen. Die FDP hat diese schwarz-grünen Verhandlungen in Hamburg fast zu einer Art „Verrat“ der CDU stilisiert und

zum Anlass genommen, ihrerseits auch von der starren Ablehnung des „Ampel“-Modells abzurücken. Auf den ersten Blick ist das eigentlich nicht recht verständlich, denn eine Annäherung der Grünen an das bürgerliche Lager wäre für den Fall, dass es auch 2009 nicht für eine Unions-FDP-Mehrheit reicht, auch in ihrem Interesse. Aber offenbar will die FDP-Führung demonstrieren, dass sich eine Fortsetzung der Großen Koalition oder gar eine Linkskoalition nicht nur durch die „Jamaika“-Koalition, sondern auch durch das „Ampel“-Modell verhindern ließe. Auch für die FDP gibt es eben zwei Möglichkeiten, aus der Opposition herauszukommen, und der Preis für die Führung einer „Jamaika“-Koalition würde für die CDU nicht nur an die Grünen, sondern auch an die FDP zu entrichten sein.

Gewinner und Verlierer

Der größte Gewinner der derzeitigen Fünf-Parteien-Konstellationen ist zugleich derjenige, der sie herbeigeführt hat, die LINKE. Der derzeitige wirtschaftliche Aufschwung wird nicht alle soziale Unzufriedenheit beseitigen, sodass sie auf eine hinreichende Zahl von Protestwählern und ostdeutschen Stammwählern zählen kann, um auch in absehbarer Zukunft nicht in die Nähe der Fünf-Prozent-Marke zu geraten. Zugleich kann sie sich die Abkehr der SPD von der Agenda 2010 und die stark ausgeprägte soziale Komponente in der Politik der Großen Koalition auf ihre Fahnen schreiben und sich damit als erfolgreicher *policy-seeker* profilieren. Dabei kann sie in Ruhe den sich zu ihren Gunsten entwickelnden Meinungsbildungsprozess bei der SPD abwarten, gewissermaßen auf die Verführungs kraft der „linken Mehrheit“ bauend.

Oft werden die Volksparteien pauschal zu den Verlierern der weiteren Ausdifferenzierung des Parteiensystems erklärt. Ganz unberechtigt ist dies nicht, da Wahlergebnisse jenseits der vierzig Pro-

zent immer seltener werden und die LINKE ihre Wähler keineswegs nur von der SPD, sondern von praktisch allen anderen Parteien sowie von den Nichtwählern gewinnt. Dennoch sind die Gewinne und Verluste sehr ungleich verteilt. In erster Linie ist die SPD der Verlierer des Fünf-Parteien-Systems. Die Vorgänge nach der hessischen Landtagswahl haben hinreichend demonstriert, dass die dritte mögliche Drei-Parteien-Koalition, Rot-Rot-Grün, die SPD außerhalb Ostdeutschlands, wo man sich eher darüber streitet, ob die SPD auch als Juniorpartner in ein rot-rotes Bündnis eintreten solle, in eine innerparteiliche Zerreißprobe führt. Für die *nähere* Zukunft ist diese Koalitionsvariante weder auf der Bundes- noch auf westdeutscher Landesebene sehr realistisch. Damit ist auch die Hoffnung, die LINKE mittels eines Umarmungskurses gewissermaßen wieder einzufangen, ähnlich wie Adenauer es in den Fünfzigerjahren mit den bürgerlichen Kleinparteien gemacht hat, vorerst dahin. Da jedoch auch wenig dafür spricht, dass es möglich sein wird, die LINKE durch einen linken Anpassungskurs aus den Parlamenten herauszuhalten, bleiben der SPD nach Lage der Dinge und dem Stand der Umfragen nur zwei Optionen, wie sie in der Regierung bleiben kann: entweder die Fortsetzung der Großen Koalition oder die Ampel-Koalition. Letztere wird, je mehr die SPD in den Umfragen an Boden verliert, trotz der erwähnten Öffnungstendenzen bei der FDP immer unwahrscheinlicher. Dies ist deutlich daran zu erkennen, wie sich die Grünen von der SPD absetzen. Deren Länderrat hat Anfang April beschlossen, ohne Koalitionsaussage in den nächsten Bundestagswahlkampf zu ziehen, stattdessen ausschließlich Sachaussagen in den Mittelpunkt des Wahlkampfes zu stellen und auch nur daran Koalitionsmöglichkeiten zu messen.

Dagegen hat die CDU mehrere Optionen. So falsch es wäre, den aktuellen Umfragen anderthalb Jahre vor der nächsten Bundestagswahl zu große Aufmerksamkeit zu schenken, so besteht dennoch die Möglichkeit, dass Union und FDP eine absolute Mehrheit der Mandate im Bundestag gewinnen können. Die Union hat sich inhaltlich geöffnet, hat den Arbeitnehmerflügel etwas gestärkt und den scharfen Reformkurs, der ihr 2005 das Image der „sozialen Kälte“ eingetragen hatte, zwar nicht aufgegeben, aber doch stark abgeschwächt. Dies kann man als Profilosigkeit kritisieren, man kann darin aber auch eine Rückkehr zu volkspar teilichen Integrationsmustern sehen, die die Voraussetzung für Wahlerfolge darstellen. Sollte es für Schwarz-Gelb nicht reichen, hat die Union zwei weitere Optionen. Sie kann die Große Koalition fortsetzen, nach Lage der Dinge wahrscheinlich wiederum in führender Position, und sie könnte einen etwas ernsthafteren Versuch unternehmen, die „Jamaika“-Koalition nach der Bundestagswahl 2009 doch noch zu realisieren. Je besser die schwarz-grüne Koalition in Hamburg funktioniert, desto mehr gewinnt diese Option an Realitätsnähe, zumal auch die CSU, die sich diesem Koalitionsmodell 2005 heftig widersetzt hat, derzeit geschwächt da steht.

Eines ist jedoch klar: Alle diese Optionen lassen ein „Durchregieren“ nicht zu. Das Regieren wird in Drei-Parteien-Konstellationen mindestens ebenso sehr wie in der Großen Koalition zu einem permanenten Aushandlungsprozess auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners – mit all den Auswirkungen auf das Ansehen der politischen Klasse in der Bevölkerung. Aber obwohl Angela Merkel sich die Möglichkeit, durchregieren zu können, einst gewünscht hatte, hat sie sich auch als Moderatorin einer schwierigen Koalitionskonstellation bewährt.