

Sabine Kropp

Groß, klein, zweifarbig oder bunt?

Die SPD als Koalitionspartner

Mit mageren 25,7 % fuhr die SPD bei den Bundestagswahlen 2013 ein ernüchterndes Ergebnis ein, das die 23,0 % von 2009 und damit den historischen Tiefststand der Partei nur geringfügig überbot. Angesichts des beträchtlichen Abstands von 16 Prozentpunkten zur CDU/CSU stehen nun Befürchtungen im Raum, eine abermalige Große Koalition könne die SPD endgültig ihrer Substanz als Volkspartei berauben. Die Handlungslogik einer solchen Elefantenhochzeit, so heißt es, begünstige wahrscheinlich die CDU/CSU und ihre Kanzlerin Angela Merkel, die sich erfolgreich als Krisenmanagerin profilieren könne, während die SPD als Juniorpartner am Ende für unbequeme Entscheidungen und trotz solider Regierungsleistung vom Wähler bestraft werde. Weite Teile der Partei geben zu bedenken, dass die Kosten des Regierens, die häufig mit einer rückläufigen Zustimmung der Wähler einhergehen, zuvorderst bei der SPD anfallen könnten.

Einen Automatismus, dem zufolge der größeren Partei und ihrer Kanzlerin die Erfolge des Regierens zugeschrieben werden, der kleinere Koalitionspartner in der großen Koalition hingegen Federn lassen müsse, gibt es jedoch nicht. Den Ergebnissen der Koalitionsforschung lassen sich solche Regelmäßigkeiten jedenfalls nicht entnehmen. In Deutschland fallen die Erfahrungen der SPD mit großen Koalitionen gemischt aus: Obwohl die SPD unter Willy Brandt trotz ihrer Stimmengewinne 1969 nach ihrer Beteiligung am Kabinett Kiesinger (CDU) erneut nicht die stärkste Fraktion im Bundestag stellte, gelang ihr der Machtwechsel, da die FDP sich hin zu einem sozialliberalen Bündnis geöffnet hatte. In den Ländern lässt sich ebenfalls nicht beobachten, dass die SPD in großen

Koalitionen allein die Kosten des Regierens zu tragen hat; sie ging teilweise gestärkt, teilweise mit Stimmenverlusten aus diesen Bündnissen hervor. Die SPD verlor in den vergangenen Jahrzehnten Wählerstimmen oder sogar die Regierungsbeteiligung durchaus auch, nachdem sie sozialliberale Bündnisse oder rot-grüne Koalitionen eingegangen war. Einen direkten, verallgemeinerbaren Zusammenhang zwischen dem Koalitionsformat bzw. der Zusammensetzung eines Regierungsbündnisses und dem Erfolg einer Partei auf dem Wählermarkt gibt es also nicht. Gleichwohl lassen sich der vergleichenden Koalitionsforschung einige Regelmäßigkeiten entnehmen, deren Bedeutung für die neue Große Koalition im Folgenden kritisch erörtert werden.

Sucht man nach Antworten auf die Frage, welches Bündnis der SPD wohl am besten bekäme, lassen sich folgende – hier vereinfacht dargestellte – Befunde exemplarisch anführen. *Erstens* gelten Regierungsbündnisse als tendenziell stabiler, wenn die programmatischen Grundlinien der Parteien nicht allzu weit auseinanderliegen, wenn ihre Positionen also wechselseitig anschlussfähig sind oder aber sich überschneiden. In solchen Fällen ist das Konfliktniveau voraussichtlich niedriger als in programmatisch weniger kohärenten Bündnissen. Eine naheliegende Regel lautet daher, dass die Parteien mit ideologisch »benachbarten« Partnern eine mehrheitsfähige Koalition bilden sollten, um ihre Politik durchsetzen zu können. Als schwierig zu managen gelten demgegenüber, *zweitens*, Mehrparteienkoalitionen, da mit jedem zusätzlichen Partner die Spannbreite der in ihr vertretenen Positionen zunimmt und damit das Konfliktni-

veau, die Möglichkeiten zum Veto und die Verhandlungskosten insgesamt ansteigen. Eine Zweiparteienkoalition wäre demzufolge einem Regierungsbündnis vorzuziehen, das aus drei oder gar vier Parteien bestünde, selbst wenn diese in ideologischer Nachbarschaft zueinander stehen.

Studien, die sich mit dem Innenleben von Koalitionen befassen, weisen, *drittens*, darauf hin, dass es sich bei Parteien um komplexe und vielschichtige Organisationen handelt, die sich – etwa im Falle der SPD – als »lose gekoppelte Anarchien« (Peter Lösche) bezeichnen lassen. Je mehr Flügel die Koalitionsparteien aufweisen und je heterogener ihre soziologischen Gruppierungen sind, desto schwieriger wird es, bei knappen parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen eine stabile Mehr-

Die innerparteiliche Dimension ist ein wesentlicher koalitionsbildender und -stabilisierender Faktor

heit zu bilden. Zudem müssen unterschiedliche innerparteiliche Positionen innerhalb und zwischen den Parteien aggregiert und in Regierungshandeln übersetzt werden. Die innerparteiliche Dimension ist somit ein wesentlicher koalitionsbildender und -stabilisierender Faktor. *Viertens* lautet eine weitere – allerdings unterkomplexe und angesichts der real existierenden Vielfalt zu recht kritisierte – Annahme der Koalitionsforschung, dass voraussichtlich kleinformatige Bündnisse entstehen, die über wenig mehr als die absolute Mehrheit der Mandate verfügen. Diese Bündnisse entsprechen den Präferenzen der beteiligten Parteien angeblich besser, da sie den Gewinn der Parteien, gemessen in Ministerien, tendenziell größer ausfallen lassen. Sie lassen die Zufriedenheit der Parteien, die in diesen Studien vornehmlich als »office-seeker« definiert werden, mit der eingegangenen Koalition wachsen. Dieser Gewinn wird in Deutschland im Großen und Ganzen nach der Regel verteilt, dass sich die Relation der gewonnenen Man-

date auch in der Verteilung der Ministerien widerspiegelt. Idealerweise bestehen solche kleinformatigen Bündnisse wiederum aus Parteien, die sich programmatisch nahe stehen. Schließlich weisen Studien darauf hin, dass die personale Komponente, die oft beschworene »Chemie« zwischen den Parteiführungen, eine unverzichtbare Voraussetzung dafür ist, dass Vertrauen aufgebaut werden kann, welches die unausweichlichen Koalitionskonflikte übersteht.

Folgt man dieser Argumentation, könnte die Faustformel für die SPD-Führung bei Koalitionsverhandlungen lauten: Bilde ein kleinformatiges Regierungsbündnis mit möglichst nur einer Partei, die dir programmatisch nahe steht. Achte in den Verhandlungen darauf, dass die Spitzenkandidaten und das künftige Regierungspersonal ein vertrauensvolles Verhältnis zueinander aufbauen. Sorge dafür, dass Du die Ministerien erhältst, die dazu beitragen, das Profil der Partei in der Regierungsarbeit und mit Blick auf die nächsten Wahlen zu schärfen. Stelle sicher, dass die Partei das eingegangene Bündnis breit unterstützt. Binde deshalb möglichst alle Flügel in die Koalitionsverhandlungen ein.

Nun kann eine Partei solche Bedingungen nicht beliebig herstellen, schließlich haben in Demokratien die Wähler das letzte Wort. Angesichts des segmentierten Parteiensystems, in dem die LINKE auf Bundesebene von den anderen Parteien nicht als koalitionsfähig erachtet wird, blieb der SPD nur die Wahl zwischen der ungeliebten Großen Koalition und dem Gang in die Opposition. Zwar können aus der Oppositionsrolle heraus eigene Positionen und Initiativen ohne die Konsenszwänge einer Koalitionsregierung in den politischen Prozess eingebracht werden – sie lassen sich jedoch kaum durchsetzen.

Schwierig gestaltet sich in der Großen Koalition das Miteinander von drei Parteien. CDU und CSU teilen keineswegs alle Positionen; letztere weiß zudem ihre

regionalen Interessen in der Bundesregierung mit Nachdruck zu vertreten. Sie bezieht ihre elektorale Stärke in Bayern teilweise auch aus ihrem koalitionsinternen Vetopotenzial im Bund. Die bündnisinterne Fragmentierung und Polarisierung sind in einer Großen Koalition somit nicht unbeträchtlich. Zudem stehen die oben erwähnten Handlungsempfehlungen in einem Spannungsverhältnis zueinander. So erweisen sich die vermeintlich haltbaren kleinformatigen Bündnisse, die nur knapp über der 50 %-Mandatsgrenze liegen, dann als latent instabil, wenn die innerparteiliche Heterogenität groß ist und schon wenige Abweichler im Gesetzgebungsprozess über ein Vetopotenzial verfügen.

Große Koalitionen bieten den Parteien demgegenüber mit Blick auf den innerparteilichen Zusammenhalt auch Chancen der Profilierung. Zwar werden die Parteien in eine Vernunftzweige gezwungen, was bei den Abgeordneten die Neigung erhöht, angesichts satter Mehrheiten den Kurs der Regierung in Frage zu stellen. Gleichzeitig aber lassen große Bündnisse »Bereichsoppositionen« zu, innerhalb derer Gruppen von Abgeordneten oder einzelne Flügel der Parteien ihre Skepsis gegenüber dem Regierungskurs und politische Alternativen artikulieren können. Dass diese die in Zeiten großer Koalitionen eingeschränkte Oppositionsfunktion nur bedingt kompensieren können, steht außer Frage.

Die innerparteiliche und innerfraktionelle Disziplin kann dennoch lockerer ausfallen als im Falle knapper parlamentarischer Mehrheiten. Im Parlament gefährdet eine Bereichsopposition die Stabilität der Regierung angesichts eines Polsters von rund 80 % der Mandate nicht unmittelbar. »Elefantenhochzeiten« sind deshalb eher in der Lage, unterschiedliche innerparteiliche Meinungen im politischen Diskurs zuzulassen. Die SPD verfügt ebenso wie die CDU/CSU in einer Großen Koalition über die Möglichkeit, sich aus dem

Bündnis heraus trotz der Einbindung in die Kabinettsdisziplin mit unterschiedlichen Positionen zu profilieren – auch mit Blick auf die nächsten Bundestagswahlen. Die Logik der Medienberichterstattung bringt es zwar in der Tat mit sich, dass die Kanzlerin mehr oder weniger im Mittelpunkt steht, jedoch werden die Medien einer SPD in der Regierung wohl eher mehr Aufmerksamkeit widmen als einer in der Opposition.

Führt eine Partei gegenüber dem Koalitionspartner innerparteiliche Konflikte über den (künftigen) Kurs der Koalition ins Feld, mag dies in Einzelsituationen ihre Strategiefähigkeit erhöhen. Die SPD setzte dieses Instrument gezielt und erfolgreich ein, um ihre zunächst koalitions-skeptische Mitgliedschaft an das erwartete Verhandlungsergebnis zu binden. Der Verweis auf die mögliche Ablehnung des Koalitionsvertrages durch die Mitglieder verschaffte der SPD gegenüber CSU und CDU gleichzeitig ein Druckmittel, um eigene Positionen in den Gesprächen durchzusetzen. Auf Dauer stellen lassen sich solche Strategien, die über die Bande zweier Handlungsebenen spielen, jedoch nicht, ohne dass das Vertrauen zwischen den handelnden Personen leidet. Die Wähler schätzen zudem keine schwerwiegenden regierungsinternen Konflikte, die die Regierungsstabilität beeinträchtigen, sondern bevorzugen pragmatische Lösungen. Deshalb stehen innerparteiliche Konflikte und effektives Regieren im Regierungsalltag in einem unvermeidbaren Spannungsverhältnis, wie auch die vergleichende Forschung zur Regierungsstabilität belegt.

Ein weiterer potenzieller Vorteil der Großen Koalition besteht darin, dass Finanzausgleichsgesetz und Solidarpakt bis 2020 auslaufen und damit eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ansteht, für die Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat erforderlich sind. Somit rückt eine zentrale Zukunftsaufgabe auf die Agenda, die über die regionale

Ausgestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge in vielen Lebensbereichen der Bürger entscheidet. Zwar kann sich selbst eine Große Koalition im Bundestag nicht mehr auf eine koalitionspolitisch gleichfarbige Mehrheit im Bundesrat stützen, sondern muss ihre Mehrheiten nach derzeitigem Stand bei Landesregierungen suchen, an denen u.a. die Grünen als Koalitionspartner beteiligt sind. Gerade wenn ihre finanziellen Grundlagen und damit ihre Existenz berührt sind, treten Landesregierungen zudem in der Regel als vehemente Verfechter ihrer regionalen Eigeninteressen auf, wenn nötig, auch gegen die Linie der eigenen Bundespartei. Dennoch kann einer Großen Koalition, so sie denn den politischen Willen aufbringt, am ehestens ein Wurf gelingen, der mehr als nur einige Jahre Bestand hat.

Es gibt somit keine verallgemeinerbaren Erkenntnisse der Koalitionsforschung, denen zufolge die SPD als Juniorpartner aus einer Großen Koalition – oder in anderen Konstellationen – vor allem strategische Nachteile bezieht. Die vergangene Legislaturperiode hat zudem gezeigt, dass die SPD die Vorteile, die mit der Oppositionsrolle verbunden sind, ebenso wenig automatisch in Wahlerfolge umzumünzen vermag. Parteien einer Großen Koalition können sich einige Handlungsoptionen, die sich aus der großen Mehrheit der Mandate ergeben, strategisch erschließen. Dabei müssen sie auch nach Unterzeichnung des Koalitionsvertrages das Spannungsfeld zwischen innerparteilicher Profilierung und solider Regierungsarbeit ständig von neuem austarieren: eine durchaus schwierige, aber nicht unlösbare Aufgabe.



Sabine Kropp

ist Inhaberin des Lehrstuhls »Politisches System der BRD« an der FU Berlin.

sabine.kropp@fu-berlin.de

Klaus Schönhoven

Kein utopischer Schwung, aber Kunst des Kompromisses

Die Bilanz Großer Koalitionen in der Bundesrepublik ist besser als viele suggerieren wollen

Beleuchtet man die kontroversen Debatten, die seit der Bundestagswahl im Herbst 2013 über die Chancen und Risiken einer Neuauflage der Großen Koalition geführt werden, dann begegnet man vielen Vorurteilen und Vermutungen wieder, die schon 1966 und 2005 diesen Schulterchluss zwischen den Unionsparteien und der Sozialdemokratie begleiteten. Erneut wird vor einer demokratiegefährdenden Machtzusammenballung in ihren Händen gewarnt. Und einmal mehr charakterisiert man Gro-

ße Koalitionen als Bündnisse des Stillstandes. Da der kleinste gemeinsame Nenner ihre Grundlage sei, fehle ihnen die innovative Kraft, um zukunftsweisende Konzepte zu verwirklichen.

In diesen Kassandrarufern ist viel von den Gefahren einer Großen Koalition die Rede und wenig von ihren Gestaltungsmöglichkeiten. Gewichtet man jedoch die Bilanz der bisherigen Großen Koalitionen in der Bundesrepublik, dann kommt man zu differenzierteren Befunden. Sie bestä-