Regierungsforschung.de
Das wissenschaftliche Online-Magazin
der NRW School of Governance

Niko Switek

Wieder einmal Trendsetter?

Koalitionstheoretische Annäherung an die Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen

28. April 2011

Redaktion
Matthias Bianchi, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2706
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
matthias.bianchi@uni-due.de

Wissenschaftliche Koordination
Kristina Weissenbach, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 3742
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
kristina.weissenbach@uni-due.de

Sekretariat
Anita Weber
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2045
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
anita.weber@uni-due.de

Herausgeber (V.i.S.d.P.)
Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

Redaktionsanschrift
Redaktion Regierungsforschung.de
NRW School of Governance
Institut für Politikwissenschaft
Lotharstraße 53
47057 Duisburg
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2706
Fax +49 (0) 203 / 379 – 3179
redaktion@regierungsforschung.de

www.nrwschool.de
www.forschungsgruppe-regieren.de
www.politik.uni-duisburg-essen.de

NRW School of Governance
www.nrwschool.de

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Wieder einmal Trendsetter? Koalitionstheoretische Annäherung an die Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen

Von Niko Switek[1]

1. Einleitung

Während in einigen Ländern (etwa Schweden oder Dänemark) Minderheitsregierungen ein durchaus gängiges Regierungsformat darstellen (Ismayr 2006), traten sie in Deutschland bisher selten auf und waren in der Regel Phänomene des Übergangs sowie meist von kurzer Dauer. Eine prominente Ausnahme bilden dabei die zunächst rot-grüne (1994-1998) und dann die SPD-Regierung (1998-2002) unter Ministerpräsident Höppner in Sachsen-Anhalt, deren fehlenden parlamentarischen Mehrheiten mit einer Tolerierung durch die PDS („Magdeburger Modell") kompensiert wurden (Holtmann 2008, Grunden 2009, Grunden 2011).

Aus welchen Gründen ist das Regieren mit Minderheiten in einigen parlamentarischen Systemen Norm und in anderen Ausnahmefall? Warum wird dieses Regierungsformat in Deutschland im Bund oder in den Ländern so selten realisiert? Der erste Blick fällt auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben (Strohmeier 2009): Die entsprechenden Regeln im Grundgesetz und den Länderverfassungen bevorzugen eindeutig klare Mehrheiten, doch finden sich immer auch Einfallstore für Minderheitenlösungen – zum Beispiel die in Nordrhein-Westfalen in der Landesverfassung verankerte Abkehr von der absoluten Mehrheit nach dem ersten Wahlgang bei der Ministerpräsidentenwahl. Ein weiterer Einflussfaktor ist die Konfiguration des Parteiensystems: Eine hohe Polarisierung erschwert das Finden wechselnder Mehrheiten, verhärtete Fronten im Parteienwettbewerb behindern die Kooperation. Allerdings ist die Polarisierung in Deutschland schwach, das Parteiensystem fällt in die Kategorie des gemäßigten Pluralismus (Sartori 2005). Die Möglichkeit der Bildung einer Minderheitsregierung hängt zudem von der politischen Kultur ab: Für die Deutschen ist (Regierungs-)Stabilität ein hohes Gut, weshalb die Parteien einerseits nur ungern neue Experimente wagen und andererseits ‚wacklige' Konstruktionen, die ein ständiges Suchen nach Mehrheiten erfordern, von Medien und Wahlbevölkerung kritisch beäugt werden (Korte 2010).

[1] Niko Switek M.A. studierte von 1998 bis 2002 Politikwissenschaft, Philosophie und Sprachliche Informationsverarbeitung an der Universität Köln. 2002 wechselte er an die Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, wo er 2005 seinen Magister Artium Abschluss (Hauptfach Politikwissenschaft, Nebenfächer Philosophie und Informatik) erhielt. Seit 2005 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen. Seine Forschungsschwerpunkte sind das Politische System der BRD, Parteien und Parteiensysteme sowie die Europäische Union.

Doch auch wenn die Wähler sich klare Verhältnisse wünschen mögen, brachte der Wandel zu einem „fluiden Fünfparteiensystem“ (Niedermayer 2008) eben einen „offenen Koalitionsmarkt“ (Korte 2009) mit sich. Erste Konsequenz war zunächst eine neue politische Farbenlehre (rot-rot in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin; schwarz-grün in Hamburg; schwarz-grün-gelb oder „Jamaika“ im Saarland). Lässt sich am Fall Nordrhein-Westfalen ablesen, dass Minderheitsregierungen (zumindest auf Länderebene) gängige Modelle werden?

Da die oben genannten Punkte nur bedingt zur Klärung beitragen, soll dieser Frage hier aus einem koalitionstheoretischen Blickwinkel nachgegangen werden. In einem ersten Schritt werden in diesem Artikel die aus der Koalitionstheorie bekannten Faktoren, welche allgemein die Bildung von Koalitionen beeinflussen, dargestellt sowie diese in einigen Punkten modifiziert bzw. erweitert. Das sich hierdurch ergebende Analyseraster wird dann auf den konkreten Fall der Regierungsbildung in Nordrhein-Westfalen nach der Landtagswahl 2010 angelegt, d.h. der Bedeutung und Gewichtung der einzelnen Einflussfaktoren nachgegangen. Im Ergebnis lässt sich damit eine Aussage treffen, inwieweit die Minderheitsregierung als abweichender Einzelfall einzuordnen ist oder ob sich wieder einmal die Trendsetter-Qualitäten des bevölkerungsreichsten Bundeslands zeigen (wurden hier doch sowohl die sozialliberale als auch die rot-grüne Bundesregierung vorweg genommen).

2. Koalitionstheorie und Regierungsbildung

In ihren Anfängen orientierte sich die Koalitionstheorie hauptsächlich an der klassischen Definition von Anthony Downs (1957), nach der Parteien als Organisationen das Ziel verfolgen, ihre Mitglieder in politische Ämter (*offices*) zu bringen. Entsprechend folgerte man, dass Parteien im Sinne der Nutzenmaximierung die kleinstmöglichen Bündnisse mit der absoluten Mehrheit (*minimal winning*) wählen, da hier der Profit am größten ausfällt (Riker 1962). Von dieser Regel weicht der betrachtete Fall offensichtlich ab, da SPD und Grüne gerade über keine eigene Parlamentsmehrheit verfügen. Dennoch lohnt es sich diesen Faktor zu betrachten und zu fragen, warum das sonst so dominante Mehrheitsprinzip keine Rolle spielte.

Neben den Zielen der Stimmen- bzw. Ämtermaximierung streben Parteien nach der Umsetzung ihrer politischen Zielvorstellungen (*policy-seeking*) (Müller/Strøm 1999). Ob eine Partei einer Koalition beitritt, ist somit an dem Kriterium zu messen, inwieweit sie in einem Bündnis die Möglichkeit erhält, das Regierungsprogramm hinsichtlich ihrer eigenen Positionen zu beeinflussen (Laver/Schofield 2001). Wer mit wem koalieren kann, lässt sich aber nicht unbedingt über die Mehrheitsverhältnisse oder programmatische Schnittmengen bestimmen. In manchen Fällen ist es unerlässlich, die Vorgeschichte in Augeschein zu nehmen. Parteien sind als lernende Organisationen zu sehen, Trägheit und Vertrautheit stützen etablierte Bündnisformate und erschweren neue Kombinationen oder Formate (Franklin/Mackie 1983). Zwischen den Spitzenpolitikern muss Vertrauen als Grundlage für eine Zusammenarbeit aufgebaut werden (Saalfeld 1997).

Gleichzeitig sinkt bei etablierten Formaten die Begründungspflichtigkeit gegenüber Anhängern, Wählern und Öffentlichkeit.

Darüber hinaus nimmt die Koalitionsforschung seit einiger Zeit verstärkt innerparteiliche Prozesse, die zu einer Koalitionsentscheidung führen, in den Blick und gibt damit die Fiktion des einheitlichen Akteurs auf (Maor 1995, Downs 1998, Giannetti/Benoit 2009). Thematisiert werden dabei vor allem der Einfluss von Strömungen und Faktionen und deren Koalitionspräferenzen sowie der Zusammenhang von Koalitionsentscheidungen in föderal aufgebauten Parteien. Schließlich wird der Einfluss der Parteiführung oder des „strategischen Zentrums" (Raschke/Tils 2007) einer Partei in die Analyse von Regierungsbildungen einbezogen (Switek 2010). So liefert die statische Messung von inhaltlichen Schnittmengen anhand von Wahlprogrammen nur eine Seite der Medaille, unterliegt doch die Frage nach der inhaltlichen Nähe letztlich auch der Bewertung durch die Verhandlungsführer. Gerade das Beispiel Nordrhein-Westfalens steht exemplarisch für den Spielraum kreativen Handelns wichtiger innerparteilicher Akteure. Die scheinbar ausweglose Blockadesituation wurde durch die innovative Lösung einer Minderheitsregierung überwunden.

3. Arithmetische Mehrheit

Obwohl das Regierungsbündnis aus SPD und Grünen über keine eigene Mehrheit im Landtag verfügt, ist dieser Einflussfaktor für den betrachteten Fall in einer anderen Hinsicht interessant: In Deutschland gilt die Norm, dass die zahlenmäßig stärkste Partei in einer Koalition den Kanzler bzw. Ministerpräsidenten stellt. Genau das führte in Nordrhein-Westfalen zum Konflikt zwischen Union und Sozialdemokraten. Beide kommen auf die gleiche Zahl von Sitzen (80), die CDU erhielt aber etwas über sechstausend Wählerstimmen mehr als die SPD. Dementsprechend machten die Christdemokraten ihren Anspruch auf das Ministerpräsidentenamt geltend, zumal sie den bisherigen Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers als gesetzt ansahen. Das kollidierte mit der Position der SPD, der es geschickt gelungen war, den geringfügigen Stimmverlust in einen Wahlsieg umzudeuten: Einerseits sahen sie das Wahlziel insofern erreicht, da CDU und FDP ihre Regierungsmehrheit verloren hatten. Andererseits schrammte man nur um eine Stimme an einer rot-grünen Koalition vorbei, die vor dem Hintergrund des Fünfparteiensystems und der Schwäche der SPD bereits als Auslaufmodell gehandelt worden war.

Dieses Dilemma blockierte eine Große Koalition, die zwar in der Bevölkerung keine großen Sympathien genießt, aber für die beiden Großparteien immer eine praktikable Notfalloption bietet – wie sie etwa 2005 im Bund realisiert wurde. Der anschließende Aufstieg der kleinen Parteien wurde aber von vielen großkoalitionären Akteuren gerade auf diese Regierungskonstellation zurückgeführt, weshalb für ähnliche Situationen nun ein verstärktes Bemühen um Alternativen zu erwarten ist.

In jedem Fall blockierte die Ministerpräsidentenfrage die Option Große Koalition. Zu spät ließ die CDU Kompromissbereitschaft erkennen, zumindest einen anderen christdemokratischen Kandidaten als Rüttgers in Betracht zu ziehen. Selbst wenn das eine absolut notwendige Vorbedingung war, bleibt fraglich, ob die SPD selbst bei einem früheren Entgegenkommen tatsächlich den Eintritt in eine Große Koalition erwogen hätte.

4. Inhaltliche Nähe

SPD und Grüne weisen in Nordrhein-Westfalen eine große inhaltliche Nähe auf. Die Wahlprogramme zeigen keine größeren Differenzen (Bender et al. 2010). Es finden sich Übereinstimmungen bei Bildungs- und Haushaltspolitik sowie ähnliche gesellschaftspolitische Vorstellungen (auch wenn letzteren auf Länderebene eine abgeschwächte Bedeutung im Vergleich zur Bundesebene zukommt). Dissens findet sich nur bei der Energiepolitik, hier speziell bei der Kohlefrage. In jedem Fall lässt sich aber ein stabiler rot-grüner programmatischer Nukleus erkennen. Gerade für den Sonderfall einer Minderheitsregierung ist ein hohes Maß an inhaltlicher Kohäsion entscheidende Vorbedingung für die Handlungsfähigkeit (Grunden 2011).

Die Analysen zeigen darüber hinaus eine große Nähe von SPD, Grünen und Linken (Bender et al. 2010). Das trotz der vielen inhaltlichen Gemeinsamkeiten schwierige Verhältnis demonstriert treffend die Bedeutung innerparteilicher Dynamiken: Inhalte müssen von den Parteiführungen bzw. Verhandlungsdelegationen vertreten werden. Das kann kompromisslos, radikal und konfrontativ geschehen oder kooperativ, kompromiss- und verhandlungsbereit (hierzu weiter unten mehr).

Die Analyse der Wahlprogramme zeigt ansonsten klare programmatische Differenzen von SPD, Grünen und Linken zu Union und FDP (Lagerbildung) (Bender et al. 2010). Das gilt etwa für die Bildungspolitik (z.B. Studiengebühren, Schulreform) oder die Wirtschafts- und Verkehrspolitik. Das zeigt bereits, wie schwierig (unabhängig von dem ohnehin vorhandenen Blockadepotential einer Opposition aus strategischen Beweggründen) es für SPD und Grüne im Regierungsalltag sein wird, CDU und FDP für wechselnde Mehrheiten zu gewinnen. Eine rot-grüne Minderheitsregierung könnte somit letztlich auf eine verkappte Tolerierung durch die Linkspartei hinauslaufen[2].

Allgemein gilt, dass der politische Wettbewerb auf Länderebene auf bestimmte Politikfelder begrenzt ist und sich dadurch in der Regel weniger konflikthaft gestaltet (Korte/Florack/Grunden 2006). Konfliktpotential transportiert sich jedoch häufig über die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung auf Bundesebene durch den Bundesrat (siehe etwa

[2] Bisher gab es keine Niederlage für eine rot-grüne Initiative und erste Analysen des Abstimmungsverhaltens im Düsseldorfer Landtag zeigen ein gemischtes Bild mit unterschiedlichen Unterstützern, doch bei sensiblen und strittigen Themen (z.B. Abschaffung Studiengebühren, Haushalt) war es die Enthaltung der Linkspartei-Fraktion, die eine Verabschiedung ermöglichte.

die Frage des Atomausstiegs). Vorausschauend werden daher Bundesratskonflikte zwischen den Koalitionären in der Regel über eine Enthaltungsklausel entschärft. Insgesamt gilt, dass neue Bündniskonstellationen und -formate auf Länderebene einfacher umzusetzen sind („Testlabor"): Inhaltliche Gründe bilden aufgrund der beschränkten Länderkompetenzen seltener ein Hindernis für eine Regierungsbeteiligung (siehe etwa die neuen Farbkombinationen in Hamburg und im Saarland).

5. Vorgeschichte

Rot-Grün ist eine gängige und wenig begründungspflichtige Farbkombination. Es bestanden und bestehen zahllose Bündnisse auf kommunaler Ebene und in den Ländern. Die rot-grüne Bundesregierung ging nicht im Streit auseinander – ein schwieriges Erbe ist höchstens die häufig vorzufindende Überhöhung des Bündnis als „rot-grünes Projekt", die zwangsläufig zu Enttäuschungen führen musste. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Vorgeschichte in Nordrhein-Westfalen: Gerade hier gilt das Verhältnis von SPD und Grünen als zerrüttet – durch eine „Arroganz der Macht" der Sozialdemokraten, die Land und Kommunen lange Zeit als ihren Besitzstand angesehen haben. Konsequenz war eine Annäherung der anderen Parteien in der Opposition, die schwarz-grüne oder gar Jamaika-Bündnisse in den Kommunen zu Folge hatte (Hoffmann 1997, Switek 2004). Die vier rot-grünen Landesregierungen wurden von der SPD nicht als gemeinsames Projekt verstanden, die Machtteilung als notwendiges Übel gesehen. Weniger bei Johannes Rau mit seinem präsidial moderierendem Regierungsstil, vor allem aber bei Wolfgang Clement und Peer Steinbrück war das Klima zum grünen Koalitionspartner häufig angespannt (Hoffmann 2006, Korte/Florack/Grunden 2006). Allerdings hat sich inzwischen ein Generationenwechsel in den Parteien vollzogen: Jüngere Politiker kommen nach, die nicht unter diesen Auseinandersetzungen gelitten haben und dadurch offener und unbefangener hinsichtlich einer Zusammenarbeit sind. Symbolisch für die verbesserte Atmosphäre mag die Aktion stehen, bei der die SPD-Spitzenkandidatin Hannelore Kraft den grünen Landesvorsitzenden auf der 30-Jahrfeier des NRW-Landesverbands der Grünen einen Sack mit den geschredderten Dachlatten von Holger Börner überreichte[3]. „Ein enges Vertrauensverhältnis der Spitzenakteure ist unabdingbar. Nichts untergräbt die Handlungsfähigkeit einer Regierung mehr als (öffentlicher) Streit im eigenen Lager" (Grunden 2011). Letztlich existiert in jedem Fall unabhängig von persönlichen Beziehungen der Akteure ein etabliertes rot-grünes Koalitionsmodell (Lees 2000), das eine solides Fundament für eine Minderheitsregierung bietet.

Darüber hinaus lässt sich die Bedeutung dieses Kontextfaktors gut am Verhältnis von SPD und Linken zeigen. Die eigentliche inhaltliche Nähe wird von der schwierigen Geschichte überschattet: Historisch zählt hierzu die Zwangsvereinigung von SPD und KPD zur SED, kurzfristiger die

[3] Der hessische Ministerpräsident Holger Börner distanziert sich im Wahlkampf 1983 in Hessen deutlich von den Grünen und sah Prügel mit der Dachlatte als richtige Behandlung der Konkurrenten an. Interessanterweise war er wenig später der erste Ministerpräsident einer rot-grünen Landesregierung.

Abspaltung der WASG von der SPD und die Vereinigung mit der PDS unter Führung des ehemaligen sozialdemokratischen Parteivorsitzenden Oskar Lafontaine. In den neuen Bundesländern war die PDS schnell ebenbürtiger oder stärkerer Konkurrent im linken Spektrum, nach der Fusion gelang ihr zudem der Einzug in fast alle Landtage in den alten Bundesländern. Das Verhältnis ist somit belastet, eine Zusammenarbeit ein diffiziles und umstrittenes Thema (siehe etwa die Diskussionen in Hessen: Schmitt-Beck/Faas 2009). So verweisen die Fragen der rot-grünen Verhandlungsdelegation in den Sondierungsgesprächen nach den Einstellungen der Linksparteiabgeordneten zur DDR mehr auf die Geschichte als auf Inhalte bestimmter Politikfelder. Zumal der NRW-Landesverband der Linken sehr jung ist und sich dementsprechend noch keine Vertrauensbasis ausgebildet haben kann. Im Sinne einer Annäherung könnte eine Tolerierung eine mögliche Zwischenstation zwischen den Positionen *Ablehnung* und *Koalition* darstellen.

6. Innerparteiliche Dynamiken

6.1 Innerparteiliche Faktionen und Strömungen

Bei den Grünen nehmen die innerparteilichen Faktionen entscheidenden Einfluss auf den Ablauf innerparteilicher Prozesse, allerdings haben sich die Strömungskonflikte mit der Zeit merklich abgeschwächt. Melanie Hass (2008) charakterisiert die grüne Partei anhand ihrer Strömungen als Flügelpartei im soziökonomischen Konflikt, wodurch sie über Andockungspunkte an CDU und FDP auf der einen und SPD und Linken auf der anderen Seite verfügt. Die Strömungen treten allerdings in den Landesverbänden in unterschiedlichen Ausprägungen auf, so dass Koalitionswahrscheinlichkeiten stark von der Situation im betrachteten Bundesland abhängen. Gleichzeitig gilt analog zu der Konzentration der Landespolitik auf bestimmte Politikfelder, dass die von den Strömungen vertretenen Positionen auf Landesebene weniger stark polarisieren. In Nordrhein-Westfalen lag für die Grünen ein schwarz-grünes Bündnis im Bereich des Möglichen. Zwar wurde diese Option nicht offiziell verkündet, aber eben auch nicht ausgeschlossen. Die innerparteilichen Mehrheiten dafür waren im Vorfeld organisiert. Als Ventil für die Parteilinken diente die strikte Abgrenzung von der FDP und damit verbunden die vehemente Ablehnung einer Jamaika-Koalition. Am Ausschluss letzterer Option führte ohnehin kein Weg vorbei, da das erklärte Kernziel die Abwahl von Schwarz-Gelb war und Jamaika für die Grünen einem Beitritt in genau dieses Bündnis entsprochen hätte. Gleichzeitig gilt das persönliche Verhältnis zwischen Spitzenakteuren von Grünen und FDP in Nordrhein-Westfalen als angespannt.

Bei der Linkspartei erschwerte vor allem der hohe Grad der innerparteilichen Zersplitterung die Koalitionsverhandlungen. Die Geschlossenheit einer Partei ist zentrale Voraussetzung für professionelles Regierungs- und Koalitionsmanagement (Korte/Fröhlich 2009). Man könnte spekulieren, dass die Fragen an die Linke nach ihrer Haltung zur DDR vorgeschoben waren, da SPD

und Grüne die Professionalität der Linken trotz der vielen inhaltlichen Schnittpunkte als zu niedrig für die Regierungspraxis bewerteten.

6.2 Landesverbände in einer föderalen Partei

Aus der Stellung eines Landesverbandes im föderalen Gefüge der Gesamtpartei ergeben sich aus zwei Richtungen Konsequenzen für eine Koalitionsentscheidung: Es bestehen erstens vertikale Verbindungen zur Bundesebene und zweitens horizontale Verknüpfungen mit anderen Landesverbänden. Als sich Hannelore Kraft nach den in allen Konstellationen gescheiterten Sondierungsgesprächen zunächst dafür entschieden hatte, eine geschäftsführende Landesregierung aus CDU und FDP aus dem Parlament zur Durchsetzung rot-grüner Politik zu zwingen, übte die SPD-Bundesspitze Druck aus, den Modellversuch Minderheitsregierung zu starten – der Bundesvorsitzende Sigmar Gabriel drängte Kraft, das Wagnis einzugehen (Dörries 2010: 7). Er konnte sich für die SPD als Ganzes einen Aufwärtstrend erhoffen, wenn wieder eine Machtperspektive – zumal in einer klassischen rot-grünen Zweierkoalition – aufgezeigt würde. Bei den Grünen war man sich über die Ebenen hinweg einig, dass das historisch starke Wahlergebnis so weit wie möglich zu einer Regierungsbeteiligung führen muss. Bündnis 90/Die Grünen waren somit in der Frage „Experiment wagen“ geschlossen dafür und man versuchte ebenfalls, die zögerliche Kraft zu überzeugen. Gleichzeitig hatten die Bundesspitzen beider Parteien die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat im Blick: Die geschäftsführende Landesregierung hätte weiterhin über die sechs Stimmen von Nordrhein-Westfalen im Bundesrat verfügt – jetzt liegen diese in der Hand von Rot-Grün. Da Kraft turnusmäßig Vorsitzende des Bundesrats wurde, profitierte sie zudem von einer erhöhten Sichtbarkeit und einem verstärkten Amtsbonus (Blätte 2010). Ohnehin ist das bevölkerungsreichste Bundesland eine gewichtige Trophäe im Konkurrenzkampf der Parteien (Korte/Switek 2005).

In der *horizontalen* Dimension spielten vor allem die Vorgänge im hessischen Landesverband 2008 eine Rolle. Die NRW-CDU nutzte das gebrochene Wahlversprechen von Andrea Ypsilanti, die vor der Wahl stets beteuert hatte, nicht mit der Linken zusammenzuarbeiten zu wollen, im Wahlkampf als Schreckensszenario[4]. Dementsprechend befand sich die NRW-SPD im Wahlkampf in einem Dilemma: Man forderte die Abwahl der schwarz-gelben Landesregierung, konnte aber bei dem zu erwartendem Einzug der Linken in den Landtag keine realistische Machtperspektive aufzeigen. So bedeutend eine Koalitionsaussage zur Mobilisierung der Wähler generell ist, so klar schien die SPD in Nordrhein-Westfalen bei einer eindeutigen Festlegung nur Wähler verprellen zu können. Als Strategie wurde daher die prinzipiellen Ablehnung („Wir wollen nicht mit der Linken“) mit möglichem Hintertürchen („Wir wollten zwar nicht, es geht aber nicht anders“) abhängig vom Ausgang der Wahl verfolgt. Obwohl das im Wahlkampf aufgrund bohrender Nachfragen der Medien nur schwer durchzuhalten war, ging die Strategie am Ende auf: Als

[4] „Seit langem arbeitet der junge CDU-Generalsekretär Hendrik Wüst mit kindlicher Freude daran, Kraft als Kopie der früheren hessischen SPD-Frontfrau Andrea Ypsilanti zu stilisieren“ (Graalmann 2009: 6).

schließlich Gespräche von Rot-Grün mit den Linken geführt wurden, kam zwar der zu erwartende Aufschrei der politischen Gegner, nicht aber der Öffentlichkeit (wobei die Gespräche eben auch in einem früheren Stadium als in Hessen scheiterten).

6.3 Parteispitze als strategischer Akteur

Neben dem Einfluss von innerparteilichen Gruppen und Verbindungslinien in einer föderalen Partei ist bei der Koalitionsbildung die Parteispitze als ein strategisch handelnder Akteur zu betrachten, der ein entscheidender Einfluss zukommt (Schüttemeyer 1999, Raschke 2001: 40ff.): Das Spitzenpersonal führt die Gespräche mit den Vertretern anderer Parteien, um die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit zu sondieren, und es bewertet stellvertretend die langfristigen Konsequenzen einer bestimmten Koalitionsentscheidung (für die Partei und für sich selbst). Die Führungskräfte sind es, die im Vorfeld der Wahl für bestimmte Konstellationen eintreten und werben; sie leiten die Sondierungsgespräche und Koalitionsverhandlungen. Damit kommt ihnen – ein jeweils unterschiedlicher, von den bereits aufgeführten Faktoren abhängender – Handlungsspielraum zu. Dieser Spielraum wird in der Koalitionsforschung häufig nicht berücksichtigt – was sich vor allem darauf gründet, dass er kontextabhängig ist, sowie stark nach betrachtetem Fall variiert und sich deshalb nur schwer in breite, vergleichende Studien einbauen lässt.

Die von der Koalitionstheorie herausgestellten Faktoren sind nicht statisch sondern unterliegen der Interpretation durch Akteure – sie verfügen über eine strategische Dimension (Switek 2010). So lassen sich etwa bei den Verhandlungen in Nordrhein-Westfalen zwei unterschiedliche Erklärungen für den Sinneswandel der FDP im Hinblick auf Gespräche mit SPD und Grünen finden: Einerseits mag das auf Bestrebungen des Parteivorsitzenden und Ministers Andreas Pinkwart zurückgehen, im Sinne eines office-seeking seinen Ministerposten zu sichern,. Andererseits kann die überraschende Gesprächsbereitschaft ebenso darauf gründen, dass sich die Parteiführung Gedanken über die langfristige Wettbewerbsposition der Partei gemacht hat. Denn im Fünfparteiensystem sinkt die Wahrscheinlichkeit klassischer Zwei-Parteien-Mehrheiten. Wer eine Regierungsbeteiligung anstrebt, muss sich zwangsläufig für neue Modelle öffnen – das gilt umso mehr für die FDP, die sich fest an die CDU gekettet hat und somit vollständig auf diese angewiesen ist. Die Grünen haben mit dem schwarz-grünen Bündnis in Hamburg und der Jamaika-Koalition im Saarland prototypisch vorgeführt, wie man sich geschickt aus einer entsprechenden Abhängigkeit lösen kann.

Im konkreten Fall war das Vorpreschen Pinkwarts allerdings ungünstig, da man sich noch im Wahlkampf sehr ablehnend gegenüber einem Ampel-Bündnis positioniert hatte. Zwar wurde diese Option nicht vollumfänglich ausgeschlossen, Gespräche in diese Richtung aber an eine eindeutige Absage von Rot-Grün in Richtung der Linkspartei geknüpft (da letztere nach Auffassung der Liberalen eine Partei mit extremistischen Zügen ist). Da SPD und Grüne entsprechende Ge-

spräche mit der Linken führten, war der Schwenk der FDP weder innerparteilich noch der Öffentlichkeit glaubwürdig zu vermitteln und damit zum Scheitern verurteilt.

Der vorsichtige und behutsame Umgang von Hannelore Kraft mit Aussagen gegenüber der Linkspartei im Wahlkampf verdeutlicht aber insgesamt treffend die (im Fünfparteiensystem zunehmende) Bedeutung von Koalitionssignalen (Decker 2011). Sie bilden eine Art Handlungskorridor für die Akteure nach der Wahl und beschränken den Spielraum der Verhandlungsführer. Das verweist letztlich darauf, dass auf eine neue Farbkonstellation längerfristig hinzuarbeiten und gleichzeitig im Wahlkampf ein sensibler Umgang mit diesen Fragen geboten ist.

7. Fazit

Bei der Anwendung des von der Koalitionsforschung bereitgestellten Instrumentariums auf den Fall Nordrhein-Westfalen zeigt sich deutlich die unterschiedliche Bedeutung der einzelnen Einflussfaktoren: Betrachtet man die beiden Faktoren *Arithmetik* und *programmatischen Positionen* isoliert, so wäre eindeutig ein rot-rot-grünes Bündnis zu erwarten gewesen. Durch die Einbeziehung der *Vorgeschichte* und der *innerparteilichen Faktoren* wird verständlich, warum es erstens nicht zu diesem Bündnis kam und warum zweitens für die Große Koalition als Rückfalloption der Weg versperrt war. Aus den innerparteilichen Dynamiken, genauer den Einschätzungen der Parteispitzen über die Wettbewerbssituation im gesamtdeutschen Parteiensystem, lässt sich gleichzeitig ableiten, warum die ansonsten in Deutschland dominante Norm einer stabilen Regierung in Nordrhein-Westfalen von strategischen Gesichtspunkten überlagert wurde. Die innerparteilichen Dynamiken sind im vorliegenden Fall zentraler und entscheidender Faktor.

Die gängigen und möglichen Mehrheitskonstellationen waren aus unterschiedlichen Gründen blockiert: SPD und Grüne haderten mit einer bislang außerparlamentarischen und daher nur bedingt professionellen sowie innerparteilich stark fragmentierten Linkspartei, eine Konstellation die ohnehin durch das belastete Verhältnis von Sozialdemokraten und Linkspartei nicht unproblematisch ist. Eine Ampel-Koalition scheiterte vorrangig an den Animositäten zwischen Liberalen und grüner Partei sowie der im Wahlkampf geäußerten Skepsis der Liberalen gegenüber einem solchen Bündnis. Die Große Koalition wiederum konnte nicht unter einem Ministerpräsident Rüttgers gebildet werden, den die Union zu diesem Zeitpunkt aber nicht fallenlassen wollte.

Ein entscheidender Antrieb für das Experiment einer Minderheitsregierung ergab sich durch die große inhaltliche Nähe des rot-grünen Nukleus. Ergänzt wurde die hohe programmatische Kohäsion durch das sehr gute persönliche Klima zwischen Kraft und der grünen Fraktionsvorsitzenden und Spitzenkandidatin Sylvia Löhrmann. Mitentscheidend war zudem der Druck aus Berlin: Vor allem die SPD sehnte sich nach einer Regierungsbeteiligung, um dem langfristigen Negativtrend entgegenzuwirken. Gerade an den Wahlen in Nordrhein-Westfalen zeigt sich, wie die in den Umfragen ermittelte Möglichkeit für eine rot-grüne Mehrheit Wähler mobilisieren

konnte: Mit der sich realistisch abzeichnenden Machtperspektive ergab sich in den letzten Wochen vor der Wahl ein Schub in der Wählergunst[5].

Durch die Darstellung der einzelnen koalitionstheoretischen Einflussfaktoren wird allerdings ebenso deutlich, dass es sich bei der Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen um einen singulären und kreativen Ausweg aus einer Blockadesituation handelt, die vor allem der Etablierung des Fünfparteiensystems geschuldet ist. Damit ist das Parteiensystem ein zentraler Faktor für die Minderheitsregierung – allerdings in dem negativen Sinne, dass durch die vorherrschende Segmentierung Mehrheiten blockiert sind. Das „fluide Fünfparteiensystem" ist an manchen Stellen noch eingefroren. Nimmt man die Entwicklung als Ganzes in den Blick, wird gleichwohl deutlich, dass die Parteien sich langsam aber sicher auf die Realitäten des neuen Parteiensystems einlassen und mit von den klassischen Lagermehrheiten abweichenden Farbkonstellationen experimentieren.

Die Bündnisse in Hamburg und im Saarland zeigen deutlich, dass klassische Mehrheitskoalitionen durchaus in ungewöhnlichen Konstellationen möglich sind und der Wandel des Parteiensystems nicht zwangsläufig zu Minderheitsformaten führen muss. Zumal die jüngsten Wahlen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz gezeigt haben, dass die Wähler durchaus etablierten Formaten wie Rot-Grün Mehrheiten verschaffen (wenn in diesen Fällen auch durch die untypische Stärke der Grünen). Es ist somit davon auszugehen, dass Minderheitsregierungen der letzte Ausweg in ansonsten festgefahrenen Situationen sind und Nordrhein-Westfalen somit weniger Trendsetter hinsichtlich einer neuen Kultur der Minderheitsregierungen, sondern mehr eine Zwischenetappe des Wandels des Parteiensystems und der Lernprozesse der Parteien darstellt.

Ein interessantes Forschungsfeld tut sich vor allem hinsichtlich der Frage nach dem Zusammenhang von innerparteilichen Dynamiken und der Entscheidung für bestimmte Koalitionsoptionen auf: Wie gelingt es den Parteispitzen als strategischen innerparteilichen Akteuren, das Farbspektrum zu erweitern und auf die Wettbewerbsposition ihrer Partei Einfluss zu nehmen? Weitere Forschung zu innerparteilichen Prozesse hin zu Koalitionsentscheidung sind eindeutig ein Forschungsdesiderat.

[5] Vgl. die Entwicklung der Zustimmungswerte für die SPD in den Umfragen vor der Landtagswahl unter http://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/nrw.htm (abgerufen am 31.3.2011).

Literatur

Bender, Marvin / Bianchi, Matthias / Jüschke, Andreas / Treibel, Jan (2010): Der Duisburger NRW-Wahl-Index. Policy-Positionen der Parteien CDU, SPD, Grüne, FDP und Linke vor der Landtagswahl 2010 im Vergleich, Zugriff: 20.01.2011 unter Internetadresse: http://www.regierungsforschung.de/dx/public/article.html?id=32.

Blätte, Andreas (2010): Schnappt die Zweisamkeitsfalle zu? Eine Bilanz der ersten hundert Tage der Minderheitsregierung in NRW, Zugriff: 10.01.2011 unter Internetadresse: http://www.regierungsforschung.de/dx/public/article.html?id=80.

Decker, Frank (2011): Regieren im "Parteienbundesstaat": zur Architektur der deutschen Politik. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Dörries, Bernd (2010): Ein Umschwung, der Rätsel aufgibt. In: Süddeutsche Zeitung vom 19.06. S. 7.

Downs, Anthony (1957): An economic theory of democracy. New York: Harper.

Downs, William M. (1998): Coalition government, subnational style: multiparty politics in Europe's regional parliaments. Columbus, Ohio: Ohio State Univ. Press.

Franklin, Mark / **Mackie**, Thomas (1983): Familiarity and Inertia in the Formation of Governing Coalitions in Parliamentary Democracies. In: British Journal of Political Science, Jg. 13 (3). S. 275-298.

Giannetti, Daniela / Benoit, Kenneth (Hrsg.) (2009): Intra-Party Politics and Coalition Government. London: Routledge.

Graalmann, Dirk (2009): Wahlkampf vor Gericht. Rechtsstreit um „Lebenslauf-Lüge" der SPD-Chefin Kraft. In: Süddeutsche Zeitung vom 16.07. S. 6.

Grunden, Timo (2009): Politikberatung im Innenhof der Macht. Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Grunden, Timo (2011): Düsseldorf ist nicht Magdeburg – oder doch? Zu Stabilität und Handlungsfähigkeit der Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen (Oder: Was Rot-Grün in NRW aus den Erfahrungen des „Magdeburger Modells" lernen sollte), Zugriff: 31.01.2011 unter Internetadresse: http://www.regierungsforschung.de/dx/public/article.html?id=100.

Haas, Melanie (2008): Statt babylonischer Gefangenschaft eine Partei für alle Fälle? Bündnis 90/Die Grünen nach der Bundestagswahl 2005. In: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005. (S. 101-133). Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Hoffmann, Jürgen (1997): Schwarz-grüne Bündnisse in den Kommunen: Modell für Bund und Länder? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 28 (4). S. 628-649.

Hoffmann, Markus (2006): Regierungsstile von Ministerpräsident Johannes Rau: 1990 bis 1998. Versöhnen als Machtinstrument. Marburg: Tectum Verl.

Holtmann, Everhard (2008): Das Parteiensystem Sachsen-Anhalts. In: Jun, Uwe / Haas, Melanie / Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Parteien und Parteiensystem in den deutschen Ländern. (S. 409-430). Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Ismayr, Wolfgang (2006): Die politischen Systeme Westeuropas. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Korte, Karl-Rudolf (2009): Neue Qualität des Parteienwettbewerbs im "Superwahljahr". In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. (38). S. 3-8.

Korte, Karl-Rudolf (2010): Labilität wagen - Heute in NRW, morgen in Schleswig-Holstein? Warum Minderheitsregierungen eine Chance sind, Zugriff: 08.10.2010 unter Internetadresse: http://www.regierungsforschung.de/dx/public/article.html?id=44.

Korte, Karl-Rudolf / Florack, Martin / Grunden, Timo (2006): Regieren in Nordrhein-Westfalen: Strukturen, Stile und Entscheidungen 1990 bis 2006. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Korte, Karl-Rudolf / **Fröhlich**, Manuel (2009): Politik und Regieren in Deutschland: Strukturen, Prozesse, Entscheidungen. 3. Aufl. Paderborn (u.a.): Schöningh.

Korte, Karl-Rudolf / **Switek**, Niko (2005): Bundestagswahl 2005 – NRW-Perspektiven und ausgewählte Politikfelder Landeszentrale für Politische Bildung NRW. Düsseldorf.

Laver, Michael / **Schofield**, Norman (2001): Multiparty Government: the politics of Coalition in Europa. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press.

Lees, Charles (2000): The Red-Green coalition in Germany: politics, personalities and power. Manchester: Manchester Univ. Press.

Maor, Moshe (1995): Intra-Party Determinants of Coalition Bargaining. In: Journal of Theoretical Politics, Jg. 7 (1). S. 65-91.

Müller, Wolfgang C. / **Strøm**, Kaare (Hrsg.) (1999): Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions. Cambridge: Cambridge University Press.

Niedermayer, Oskar (2008): Das fluide Fünfparteiensystem nach der Bundestagswahl 2005. In: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005. (S. 9-35). Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Raschke, Joachim (2001): Die Zukunft der Grünen: "So kann man nicht regieren". Frankfurt a.M. u.a.: Campus-Verl.

Raschke, Joachim / **Tils**, Ralf (2007): Politische Strategie: Eine Grundlegung. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Riker, William (1962): The Theory of Political Coalitions. New Haven: Greenwood Press.

Saalfeld, Thomas (1997): Deutschland: Auswanderung der Politik aus der Verfassung? Regierungskoalitionen und Koalitionsmanagement in der Bundesrepublik, 1949-1997. In: Müller, Wolfgang C. / Strøm, Kaare (Hrsg.): Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung. (S. 47-108). Wien: Signum.

Sartori, Giovanni (2005): Parties and party systems: a framework for analysis. Colchester: ECPR Press.

Schmitt-Beck, Rüdiger / Faas, Thorsten (2009): Die hessische Landtagswahl vom 18. Januar 2009: der 'ewige Koch'. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. Jg. 40 (Heft 40). S. 358-370.

Schüttemeyer, Suzanne (1999): Koalitionsbildung im Bund: Sache der Parteien? In: Sturm, Roland / Kropp, Sabine (Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden. (S. 81-95). Baden Baden: Nomos Verl.-Ges.

Strohmeier, Gerd (2009): Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene - Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs. In: Zeitschrift für Politik, Jg. 56 (3). S. 260-281.

Switek, Niko (2004): *Das schwarz-grüne Experiment. Koalitionsbildung und Handlungsmuster auf kommunaler Ebene am Beispiel Kölns*, Unveröffentlichte Magisterarbeit, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt.

Switek, Niko (2010): Neue Regierungsbündnisse braucht das Land! Die strategische Dimension der Bildung von Koalitionen. In: Zeitschrift für Politikberatung, Jg. 3 (2). S. 177-196.