

KOMMENTAR

Regierungsabwahl ohne Regierungsneuwahl*

Franz Urban Pappi / Susumu Shikano

1. Vorbemerkung

Bundeskanzler Gerhard Schröder hat eine vorzeitige Neuwahl zum 18. September 2005 herbeigeführt. Mit einem Appell ans Volk wollte er seine Handlungsfähigkeit als Regierungschef nach einer Reihe verlorener Landtagswahlen wieder herstellen. „Handlungsfähigkeit bedeutet, dass der Bundeskanzler mit politischem Gestaltungswillen die Richtung der Politik bestimmt und hierfür auch eine Mehrheit der Abgeordneten hinter sich weiß.“ So die Definition des Bundesverfassungsgerichts in den Leitsätzen zum Urteil des zweiten Senats vom 25. August 2005 (2BvE 4/05). Mit dieser Entscheidung prüfte das Gericht, ob der für die Auflösung des Bundestags gewählte Weg – eine Vertrauensfrage mit der Absicht gestellt, die notwendige absolute Mehrheit zu verfehlen – verfassungsgemäß war. Es befand: Er war es. Es waren nicht nur die formellen Voraussetzungen erfüllt, sondern auch der Zweck des Art. 68 GG. „Das Grundgesetz erstrebt mit Art. 63, Art. 67 und Art. 68 eine handlungsfähige Regierung“ (2BvE 4/05).

Dem ersten Anschein nach hat der deutsche Wähler das Gegenteil einer handlungsfähigen Regierung herbeigeführt: Viele Koalitionsmöglichkeiten von Parteien, die programmatisch weit auseinander liegen. Und einen Kanzler, der sich in der Wahlnacht einer staunenden Öffentlichkeit – außerhalb seiner eigenen Partei – als Gewinner präsentiert: Egal, wie das Wahlergebnis lautet, das Volk will mich als Kanzler. Dabei hatte Gerhard Schröder die Mehrheit für seine Regierung gerade verloren, aber immerhin eine gegnerische Mehrheit verhindert.

Ein Blick über Deutschlands Grenzen hinaus zeigt, dass Premierminister vorzeitige Neuwahlen auch mit klarerer politisch-inhaltlicher Zielsetzung herbeiführen und damit beim Wähler Erfolg haben können. Am 5. Juli 2005 gewinnt der japanische Premier Koizumi eine knappe Mehrheit im Unterhaus für seinen Gesetzentwurf zur Privatisierung der Post; allerdings stimmen 37 Abgeordnete seiner eigenen Partei gegen das Gesetz. Am 8. August unterliegt der Gesetzentwurf knapp im Oberhaus wegen der Gegenstimmen aus der Regierungsmehrheit. Am selben Tag wird das Unterhaus aufgelöst, der Wahlkampf beginnt mit der offiziellen Registrierung der Kandidaten am 30. Au-

* Dieser Kommentar zur Bundestagswahl wurde am 4. Oktober 2005 der Redaktion der PVS eingereicht. Die Autoren bedanken sich bei der Redaktion der PVS und bei Thomas Gschwend für Verbesserungsvorschläge, die am 12. Oktober 2005 in die Endversion eingearbeitet wurden.

gust 2005. Die Wahl selbst findet am 11. September 2005 statt und die Liberal-Demokratische Partei gewinnt eine überzeugende Mehrheit von 296 von insgesamt 480 Abgeordneten. Entscheidend ist aber nicht diese Zahl allein, sondern die Zusammensetzung der neuen Fraktion der LDP. Von den 37 Abgeordneten, die gegen den Gesetzentwurf am 5. Juli gestimmt hatten, gehört keiner mehr der LDP an. Keiner wurde von der LDP als offizieller Kandidat aufgestellt, sodass 27 als Unabhängige in einem Einerwahlkreis kandidieren mussten und 6 für andere Parteien kandidierten. In allen 33 Wahlkreisen stellte die LDP eigene Gegenkandidaten auf, von denen 14 das Wahlkreismandat gewannen und 12 über die Parteiliste ins Unterhaus einziehen konnten.

Was hat die Parteiführung der SPD getan, um eine programmatisch geschlossenere Bundestagsfraktion im 16. als im 15. Deutschen Bundestag zu erreichen? Könnte ein neu gewählter Kanzler Schröder sicherer als vorher sein, dass die Partei geschlossen hinter seiner Agenda 2010 steht? Oder erübrigt sich die Frage vielleicht deshalb, weil die Agenda 2010 an die Partei angepasst wurde, nach dem Führungsmotto: Mir nach, ich folge euch?

Um derartige Fragen beantworten zu können, sollen zunächst die Wahlprogramme der Parteien analysiert werden. Mit welchen Leitideen für die Politikgestaltung in der 16. Legislaturperiode sind die Parteien angetreten und welche Veränderungen im Vergleich zur Bundestagswahl 2002 lassen sich feststellen? Dann beschäftigen wir uns im Abschnitt 3 mit der Einstellung der Wähler zu Ausschnitten der Parteiprogrammatik und fragen insbesondere nach den Implikationen eines Wahlkampfes mit eindeutigen Schwerpunkt auf der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Aus diesen Abschnitten sind dann Schlussfolgerungen für die Koalitionslage zu ziehen, bevor wir zum Abschluss die Funktionsweise des jetzigen Wahlsystems unter den Bedingungen eines echten Fünfparteiensystems analysieren.

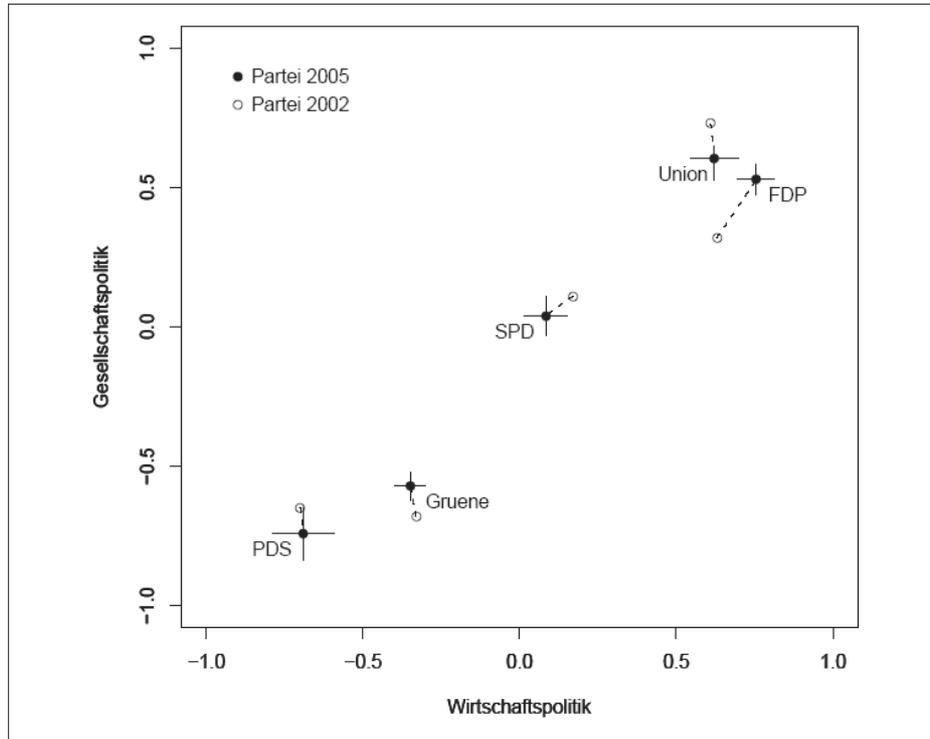
2. Die Wahlprogramme der Parteien

Wenn es um die programmatischen Schnittmengen der Parteien in Koalitionsabsprachen geht, müssen sie in Politikfeld nach Politikfeld gesucht werden. Dabei wird es um Gesetzesinitiativen gehen, auf die sich die künftigen Koalitionsparteien einigen können.

Wir wollen die programmatischen Unterschiede und Gemeinsamkeiten aus größerer Entfernung betrachten und fragen, welche ideologischen Signale die Parteien den Wählern im Wahlkampf 2005 sandten in den zwei großen Politikfeldern der Wirtschafts-, Sozial- bzw. Finanzpolitik einerseits und der Gesellschafts-, Rechts- bzw. Ausländerpolitik andererseits. Diese Signale werden jeweils auf einer Skala zwischen den Parteien verglichen. Da wir zwei große Politikfelder vergleichen, kann die ideologische Nähe der Parteien geometrisch auf einer Fläche dargestellt werden. Je näher sich die Parteien in dieser zweidimensionalen Abbildung sind, desto mehr ideologische Gemeinsamkeiten haben sie.

Vergleicht man die Abbildung für 2005 mit der für 2002, zeigt sich, dass sich Union und FDP sehr gut auf die Regierungsübernahme vorbereitet hatten. Die FDP ist in der Gesellschaftspolitik näher an die Union herangerückt (Position auf der Y-Achse), die Gemeinsamkeit in der Wirtschaftspolitik hatte schon 2002 bestanden, mit

Abbildung 1: Die Positionen der Parteien in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik (Abszisse) und in der Gesellschafts-, Rechts- und Ausländerpolitik (Ordinate) 2005 und 2002



Angaben: Vgl. zur Analyse für 2002 Pappi und Shikano (2004); die in dieser Analyse identifizierten Parteipositionen wurden als Vorgabe für eine maschinelle Inhaltsanalyse der Wahlprogramme 2005 mit dem Programm Wordscore verwendet, vgl. dazu Laver et al. (2003). Die vertikale und horizontale Linie der geschätzten Positionen der Programme bei der Bundestagswahl 2005 zeigen das Konfidenzintervall auf 95-Prozent-Niveau. Beim Vergleich zwischen 2002 und 2005 muss man vorsichtig sein, da die Skalen für die beiden Jahre nicht unbedingt identisch sind.

dem kleinen Unterschied, dass die FDP jetzt eine noch etwas marktwirtschaftlichere Position rechts von der CDU/CSU einnimmt. Die SPD hat ihren wirtschaftspolitischen Abstand zur CDU etwas vergrößert. Grüne und SPD sind sich 2005 etwas näher gekommen. Insgesamt ist diese innenpolitische Parteienkonfiguration aber sehr stabil geblieben. Einen deutlichen Linksruck der SPD oder einen deutlichen Rechtsruck der CDU in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen kann man aus diesen Daten kaum herauslesen. Tendenzen einer stärkeren wirtschaftspolitischen Polarisierung der beiden großen Volksparteien sind zwar vorhanden, aber zunächst nach den Analysen der Wahlprogramme minimal. Von daher sollte es keine unüberwindlichen programmatischen Gegensätze gegen eine große Koalition in den beiden Volksparteien geben.

Dieser Blick aus der Vogelperspektive verbirgt natürlich viele Differenzen im Detail, die Schröder und Merkel in dem stark polarisierenden Wahlkampf pointiert herausgearbeitet haben.

1. Die SPD will die Bürgerversicherung für alle, in die „jeder entsprechend seiner Leistungsfähigkeit“ zahlt (SPD-Parteivorstand 2005: 55); die Union will eine Gesundheitsprämie, die vom politischen Gegner als Kopfpauschale bezeichnet wird (Bundesvorstand der CDU/Parteivorstand der CSU 2005: 30).
2. Die SPD will „die Finanzierung der sozialen und der privaten Pflegeversicherung ... [in] einer Pflege-Bürgerversicherung“ verbinden (SPD-Parteivorstand 2005: 54); die CDU will „bei der sozialen Pflegeversicherung ... mit der Einführung einer Kapitaldeckung“ beginnen (Bundesvorstand der CDU/Parteivorstand der CSU 2005: 31).
3. Die SPD will eine Reichen-Steuer einführen (SPD-Parteivorstand 2005: 57); die CDU/CSU will den Spitzensteuersatz auf 39 Prozent senken (Bundesvorstand der CDU/Parteivorstand der CSU 2005: 19).
4. Die SPD garantiert Arbeitnehmerrechte (SPD-Parteivorstand 2005: 34–35); die CDU will in Abweichungen vom Tarifvertrag betriebliche Beschäftigungsbündnisse erleichtern und den Kündigungsschutz flexibilisieren (Bundesvorstand der CDU/Parteivorstand der CSU 2005: 14).

Der Kanzler hat diese programmatischen Schwerpunkte von Union und FDP publikumswirksam als soziale Kälte beschrieben und für seine Partei die soziale Gerechtigkeit reklamiert. Eine Polarisierung im Wahlkampf auf dem Feld der Wirtschafts- und Sozialpolitik bedeutet nichts anderes als einen Lagerwahlkampf zwischen links und rechts, zwischen von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern und den sogenannten „Besserverdienenden“. Für diese bedeutet soziale Gerechtigkeit Umverteilung zu ihren Lasten oder zumindest zu Lasten künftiger Generationen nach dem Motto: „Soziale Gerechtigkeit bedeutet, dass der Staat Geld, das er nicht hat, an Leute gibt, die es nicht verdient haben.“

Bei dieser Konfliktlage muss man eindeutig konstatieren: Das linke Lager hat die Bundestagswahl gewonnen (Linke.PDS, Grüne und SPD), an der linken Mehrheit seit 1998 hat sich nichts geändert. Nur die Verhandlungskosten im linken Lager sind wegen der stärkeren Fragmentierung größer geworden.

Der langjährige Sprecher der Bundesregierung unter Kanzler Helmut Schmidt, Klaus Bölling, äußerte bei einer Diskussion im Deutschlandfunk kurz vor der Wahl, er habe den Eindruck, dieser Wahlkampf habe aus Gerhard Schröder einen richtigen Sozialdemokraten gemacht. Dies würde die Frage beantworten, auf welchem Weg Schröder eine programmatisch geschlossenere Fraktion zu gewinnen hoffte: Nicht durch Änderung der Fraktion durch seine Neuwahl, sondern durch seine eigene Neuerfindung zum Kanzler der sozialen „Wärme“ statt des Kanzlers der Bosse und der neuen Mitte.

3. Die Policy-Einstellungen der Wählerschaft

Eine Mehrheit der Wählerstimmen für die Parteien der Linken ist nicht unbedingt gleichzusetzen mit einer inhaltlichen Mehrheit für eine linke Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Stimmabgabe für eine linke Partei kann anders motiviert sein. So kann

man die Grünen wegen ihrer progressiven Gesellschaftspolitik wählen oder die Partei des Kanzlers, weil man von dessen größerer Regierungskompetenz im Vergleich zur Herausforderin überzeugt ist.

Mit geeigneten Einstellungsfragen zu wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Problemen ist es aber möglich, die Wählerverteilung für einen bestimmten ideologischen Raum zu schätzen. Nimmt man als Beispiel dafür die Abbildung 1, ist die übliche Wählerverteilung wie folgt: Die wirtschaftspolitisch rechten Positionen finden weniger Anhänger als die linken Positionen einschließlich der Positionen der SPD, während bei vielen gesellschaftspolitischen oder ausländerpolitischen Fragen die Mehrheitsmeinung eher konservativ ist (oberer Teil der Abbildung). Bereits aus solchen typischen Verteilungen lässt sich der Schluss ableiten, dass die Wahlkampagne einer Partei wie der CDU nicht gut beraten ist, wenn sie ausschließlich auf die Wirtschaftspolitik abstellt. Sie vertritt hier tendenziell keine Wählermehrheit. Das kann sie ausgleichen durch gemäßigte Politikvorschläge oder durch eine gleichzeitige Schwerpunktsetzung auf eine konservative Gesellschaftspolitik, Vorteile in der Kompetenzeinstufung oder in der Attraktivität ihrer Spitzenkandidatin. Die letzteren beiden Schwerpunktsetzungen sind aber riskant, weil Kompetenz und Attraktivität des Kandidaten nicht einfach von der Partei gesteuert werden können. Dagegen kann sich eine Partei inhaltlich in bestimmten Politikfeldern mit entsprechenden Parteitagebeschlüssen eindeutig positionieren. Solche inhaltlichen Positionen kann der politische Gegner einer Partei nicht abstreiten, er kann nur versuchen, durch entsprechende inhaltlich Schwerpunktsetzung die Thematik des Wahlkampfes auf einen Politikbereich zu verschieben, in dem die Gegenpartei in einer Minderheitsposition ist. Im Wahlkampf 2005 tat die CDU und ihre Spitzenkandidatin der SPD aber selbst den Gefallen, die Wirtschaftspolitik zum Zentrum des Wahlkampfes zu machen. Man vertraute wohl auf die alte Wahlforscherweisheit, dass Regierungen bei schlechter Wirtschaftslage abgewählt werden. Ohne die neue Linke.PDS hätte man sich wohl auf diesen Mechanismus verlassen können. Dafür hätte es ausgereicht, wenn man sich auf die Kompetenzeinstufungen verlassen hätte und darauf, dass Oppositionsparteien nicht zu detailliert unpopuläre Programmpunkte in den Vordergrund rücken müssen, um bei schlechter Wirtschaftslage zu gewinnen.

Mangels aktueller Daten können wir die Wählerverteilung im zweidimensionalen Politikraum nicht für die Zeit unmittelbar vor der Bundestagswahl 2005 schätzen. Diese Verteilung ändert sich je nach den politischen Fragen, die in der Öffentlichkeit diskutiert werden. Wir können aber paradigmatisch für die Wirtschafts- und Sozialpolitik eine Frage zur Sozialstaatsfinanzierung heranziehen und für die Gesellschafts- und Ausländerpolitik eine Frage über die Aufnahme der Türkei in die EU. Die Einstellungen der Wähler und ihre Wahrnehmung der Parteipositionen in diesen Fragen wurden im Herbst 2004 in einer Telefonumfrage (Feldarbeit 25.10. bis 4.11.2004) erhoben.¹

In der Sozialstaatsfrage sollten die Befragten angeben, inwieweit sie eher für eine Senkung von Steuern und Beiträgen zur Sozialversicherung sind und dabei auch Ein-

¹ Die Forschungsgruppe Wahlen befragte in unserem Auftrag 809 westdeutsche und 403 ostdeutsche Wahlberechtigte. Die Stichprobe wurde zunächst als Haushaltsstichprobe nach einem Random-Dialing-Verfahren gezogen, um dann in einem Kontaktgespräch zufällig eine Person im Haushalt als Zielperson für das Interview zu ermitteln. Das Interview selbst dauerte im Durchschnitt 20 Minuten. Die Befragung wurde als Exklusiv-Studie für die Autoren durchgeführt.

schränkungen des Leistungsumfangs in Kauf nehmen, oder inwieweit sie eher für eine Erhöhung von Steuern und Beiträgen sind, um wenigstens den bisherigen Leistungsumfang zu erhalten. In der Türkeifrage sollten die Befragten lediglich angeben, ob sie eher für oder gegen die Aufnahme der Türkei in die EU sind. Im Anschluss an die eigene Meinung wurde die Wahrnehmung der Parteipositionen erfragt. Wenn man die Parteiidentifikation kontrolliert, waren im Herbst 2004, also in einer politisch relativ ruhigen Zeit außerhalb von Wahlkämpfen, für die Westdeutschen die Distanzen zu den Parteien in der Türkeifrage wichtig für die Wahlabsicht, für die Ostdeutschen dagegen die Sozialstaatsfinanzierung. Mit diesen Daten können wir nun simulieren, wie sich die Wahlchancen der Parteien verändern würden, wenn das Gewicht (Effektkoeffizient) der inhaltlichen Einstellung zur Sozialstaatsfrage zu- oder abnimmt. Bei dieser Simulation zeigt sich, dass die CDU mit zunehmendem Gewicht der Sozialstaatsfrage im Wählerkalkül an Zustimmung verliert. Von daher gesehen muss es als sehr riskant bezeichnet werden, wirtschafts- und sozialpolitische Fragen in das Zentrum der Wahlkampfthematik der Partei zu rücken. Die andere bürgerliche Partei, die FDP, reagiert nicht so sensitiv auf die Veränderung des Gewichts der Sozialstaatsfrage, gewinnt aber tendenziell mit zunehmendem Gewicht. Dabei hat man sich zu erinnern, dass dieses Gewicht der Sozialstaatsfrage im Wählerkalkül nicht dasselbe ist wie eine positive Einstellung zum Sozialstaat. Bei der FDP ist eher zu vermuten, dass mit zunehmender Bedeutung dieser Frage als Wahlkampfthema und damit einhergehend einem größeren Gewicht im Wählerkalkül die Partei bei den Gegnern weiterer Steuer- und Beitragserhöhungen profitiert. Es erübrigt sich fast zu betonen, dass natürlich auch die Wahlchancen der Linke.PDS, die damals ja noch mit der alten PDS ostdeutscher Prägung identisch war, mit der zunehmenden Fokussierung auf Sozialstaatsprobleme zunehmen. Umgekehrt hätte eine stärkere Thematisierung des EU-Beitritts der Türkei, die hier *pari pro toto* für die Gesellschafts- und Ausländerpolitik steht, der CDU geholfen. Da derartige Fragen im Wahlkampf aber kaum eine Rolle spielten, reicht für die weitere Analyse die Konzentration auf die eine Dimension der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Mit unserem Schätzergebnis für die Sozialstaatsfrage lässt sich aber noch eine weitere Frage beantworten, nämlich die Frage nach dem Grund des Erstarkens von FDP und Linke.PDS auf Kosten der beiden großen Parteien. Auf der Achse der Wirtschafts- und Sozialpolitik stehen sich FDP und Linke.PDS diametral gegenüber, während die anderen Parteien zentraler zur Mitte hin platziert sind (vgl. Abbildung 1). Wir wollen nun prüfen, unter welchen Umständen die Wähler sich eher für zentral platzierte Parteien der linken und rechten Mitte entscheiden und unter welchen Umständen die links und rechts außen platzierten Parteien Vorteile genießen.

Dafür greifen wir auf ein Hybridmodell des instrumentellen Policy-Wählens zurück, das die Nähe- und Richtungslogik der Wahlentscheidung aus Policy-Gründen kombiniert (Hinich et al. 2004). Zur Erläuterung nehmen wir eine einzige Policy-Dimension an: die im Wahlkampf 2005 zentrale Sozialstaats-Dimension. Auf ihr nehmen sowohl die Wähler als auch die Parteien bestimmte Positionen ein. Sei Wähler *i* in der linken Mitte platziert und nehme er die SPD etwas links von sich wahr, die Grünen etwas weiter links und die Linke.PDS als Partei links außen. Die CDU nehme er rechts von sich wahr, wobei wir der Einfachheit halber annehmen, dass die Distanz zu ihr größer ist als die zur SPD. Nach der klassischen Nähe-Logik im räumlichen Modell

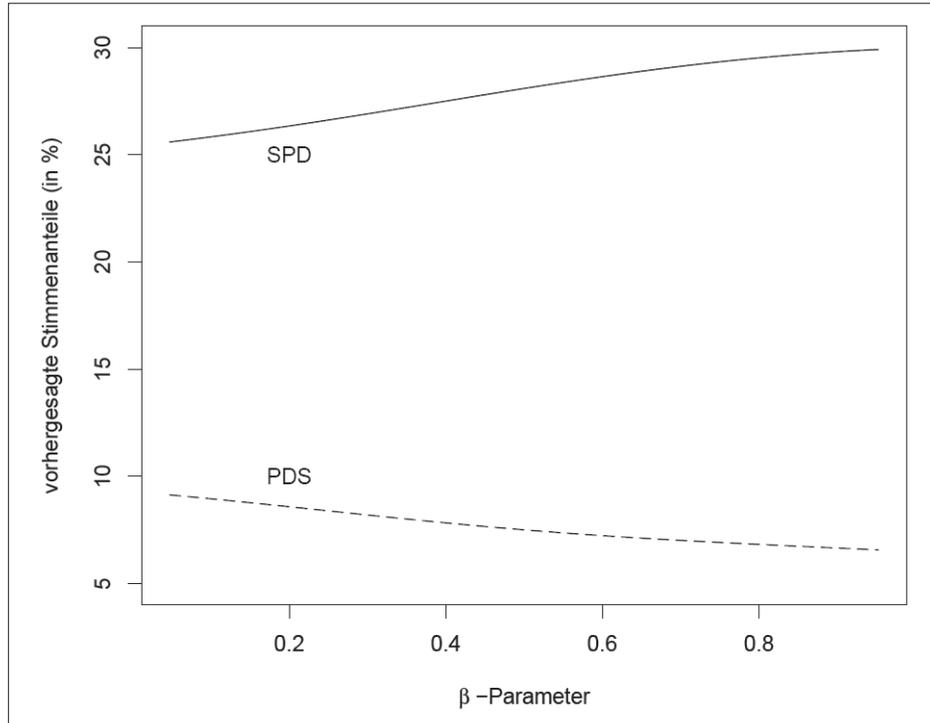
nach Downs (1968, siehe auch Enelow/Hinich 1984) wird dieser Wähler für die nächste Partei, die SPD, stimmen. Ein Gegenmodell hat Rabinowitz vorgeschlagen (Rabinowitz/Macdonald 1989). Danach wird unser Wähler in die Linke.PDS wählen, weil sie die Richtung, in die er die Sozialstaats-Finanzierung treiben will, am konsequentesten vertritt. Der jetzige für ihn unbefriedigende Status quo wird sich seiner Einschätzung nach stärker in diese bevorzugte Richtung bewegen, wenn eine Partei im Parlament möglichst viele Abgeordnete hat, die diesen Richtungswechsel am intensivsten betreibt. Dabei nehmen Hinich et al. (2004) an, dass der Gesetzesoutput eines Parlaments nicht nur von den Regierungsparteien abhängt, sondern proportional zur Fraktionsstärke von allen Parteien. Mit einem Parameter β bzw. $1 - \beta$ kann man nun das relative Gewicht des Nähe- und des Richtungsmodells schätzen.

Zur Illustration zeigen wir die Wahlchancen von SPD und Linke.PDS in Westdeutschland in Abhängigkeit vom β -Parameter (vgl. Abbildung 2). Bei einem $\beta = 0$ zählt nur die Richtung der Veränderung, bei einem $\beta = 1$ zählt nur die Nähe zur Parteiposition. Die Entwicklung der Wahlchancen der zwei Parteien ist eindeutig. Je wichtiger der Nähe-Aspekt wird, desto größer werden die Wahlchancen der Partei der linken Mitte, der SPD, je wichtiger der Richtungsaspekt wird, desto größer werden die Wahlchancen der Linke.PDS. Mit ausschließlicher Konzentration auf ein Thema und mit stark polarisierender Rhetorik stärkt man die Richtungslogik.

Wir fassen die Ergebnisse der Analysen in diesem Abschnitt zusammen und fragen gleichzeitig, was sie für die Wahlkampfstrategie der Partei mit den größten vorausgesagten Siegeschancen, der CDU, bedeutet haben. Dabei gehen wir davon aus, dass sich die Aufmerksamkeit im Wahlkampf auf wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Themen konzentrierte und dass diese Entwicklung wesentlich auch von der CDU selbst angestoßen wurde.

Mit dieser Wahlkampfstrategie haben CDU und CSU ein Eigentor geschossen. Sie haben sich erstens schwerpunktmäßig auf ein Gebiet begeben, auf dem marktliberale Positionen gegenüber sozialdemokratischen Politiken tendenziell in der Minderheit sind, weil sie in den Wohlfahrtsstaaten der Gegenwart auf einen und sei es noch so gemäßigten Sozialabbau hinauslaufen. Sie haben zweitens nicht mit einem gesellschaftspolitischen Thema gegengesteuert. Und sie haben drittens in der Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht eine glaubwürdige Randposition eingenommen, sondern diese Meinungsführerschaft der FDP überlassen. Mit dem Modell der Wahlentscheidung von Hinich, Henning und Shikano kann man also erklären, warum die beiden kleinen Parteien auf den peripheren Positionen der wirtschafts- und sozialpolitischen Dimension in der Wählergunst gewonnen, und warum die Volksparteien in der linken und rechten Mitte verloren haben. Wenn man die verschiedenen Gründe gewichtet, war sicher die Konzentration auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik wegen der gestiegenen Bedeutung der Einstellungen in dieser Frage für die CDU ein negativer und für die SPD ein positiver Faktor. Der positive Faktor für die SPD wird aber in geringem Umfang durch die Richtungslogik, die der Linke.PDS genützt hat, konterkariert worden sein (zur weiteren modellgestützten Erklärung und Simulation vgl. Shikano 2005).

Abbildung 2: Vorhergesagte Stimmenanteile von SPD und PDS in Abhängigkeit von der relativen Bedeutung von Richtungs- (β klein) und Nahemodell (β groß)



Angaben: Um die Simulation durchzuführen, wurde zunächst die Wahlabsicht in den bereits erwähnten 2004 erhobenen Daten mit dem konditionalen Logit-Modell modelliert. In der Schätzung, die bei den west- und ostdeutschen Befragten getrennt durchgeführt wurde, wurden als unabhängige Variablen die Parteineigung und die Policy-Nutzen bei der Türkei-Frage bzw. bei der Sozialstaatsfinanzierung einbezogen. Der Policy-Nutzen bei der Sozialstaatsfinanzierung setzt sich aus den beiden Komponenten des Nähe- und Richtungsmodells zusammen. Auch das Mischverhältnis zwischen den beiden Komponenten (β) wurde geschätzt. Auf der Basis der geschätzten Ergebnisse wurde ein Teil der Parameter (β in Abbildung 2) verändert, um die hypothetische probabilistische Wahlabsicht der einzelnen Befragten zu ermitteln. Daraus wurden die hypothetischen Wahlergebnisse rekonstruiert. Zur Erstellung von Abbildung 2 wurde der Parameter für die Wichtigkeit des sozialstaatlichen Themas angehoben, da wir annehmen, dass der Wahlkampf im Vergleich zum Zeitpunkt der Datenerhebung (November 2004) dieses Thema mehr in den Vordergrund brachte (vgl. Shikano 2005).

4. Die Koalitionssituation im Fünfparteiensystem

Seit der Wiedervereinigung sind im Deutschen Bundestag fünf Parteien vertreten, wenn man die CDU und die CSU wegen ihrer Fraktionsgemeinschaft als eine Partei zählt: CDU/CSU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen (kurz Die Grünen) und PDS bzw. jetzt Linke.PDS. De facto kann man für das wiedervereinigte Deutschland damit von einem Fünfparteiensystem ausgehen, das das Vierparteiensystem der 1980er Jahre der alten Bundesrepublik abgelöst hat. Die effektive Parteienzahl im Parlament ($1/\sum s_i^2$, wobei s_i der Sitzanteil der Partei i ist) war aber gegenüber dem letzten Bundestag vor der Wiedervereinigung kaum erhöht. Sie betrug im 11. Bundestag (1987 bis 1990) 2,80, fiel durch die erste gesamtdeutsche Wahl wegen des schlechten Abschneidens der Grünen und der PDS auf 2,65, stieg 1994 auf 2,91 an, blieb 1998 auf dieser Höhe und fiel 2002 wieder auf 2,80. Trotz der formal fünf Parteien blieb die Fragmentierung also beschränkt. Erst die Wahl vom 18. September 2005 verhalf dem Fünfparteiensystem zum Durchbruch; die effektive Parteienzahl beträgt jetzt 3,44. Wichtiger noch ist die Tatsache, dass jede der fünf Parteien Koalitionspotential hat. Es gibt keine Fraktion mehr im 16. Deutschen Bundestag, die man bei der Berechnung möglicher Kanzlermehrheiten außer Acht lassen könnte. Rot-Rot-Grün ist rechnerisch genauso möglich wie Schwarz-Gelb-Grün oder Rot-Gelb-Grün. Strategisch gesehen können die beiden großen Parteien miteinander regieren oder eine große Partei mit zwei der drei kleinen.

Table 1: Die strategische Koalitionssituation vom 9. bis zum 16. Deutschen Bundestag, dargestellt mit Einfachgewichten¹

	1980	1983	1987	1990	1994	1998	2002	2005
Mehrheitskriterium	2	3	3	3	3	3	2	4
<i>Stimmgewichte</i>								
CDU/CSU	1	2	2	2	2	1	1	2
SPD	1	1	1	1	1	2	1	2
FDP	1	1	1	1	1	1	0	1
Grüne	–	1	1	0	1	1	1	1
PDS	–	–	–	1	0	0	0	1

Quelle: ¹ Vgl. dazu Fishburn/Brams (1996).

Wir drücken diese strategische Koalitionssituation im 16. Bundestag wie folgt numerisch aus: $[4; 2, 2, 1, 1, 1]^2$. Das Mehrheitskriterium ist 4, das mit $2 + 2$ bzw. $2 + 1 + 1$ „Stimmen“ erreicht wird. Die großen Parteien haben bei diesen Einfachgewichten zwei Stimmen und die kleinen eine Stimme. Im 15. Deutschen Bundestag hat die Koalitionssituation noch ganz anders ausgesehen: $[2; 1, 1, 1, 0, 0]$. SPD, CDU/CSU und Grüne hatten in beliebigen Zweierpaarungen eine Kanzlermehrheit, die FDP, ob-

² Nimmt man die Sitzverteilung des 16. Bundestags, sind für die Kanzlermehrheit mindestens 308 Stimmen erforderlich. Die CDU/CSU stellt 226 Abgeordnete, die SPD 222, die FDP 61, die Linke.PDS 54 und die Grünen 51. In koalitionstheoretischer Schreibweise: $[308; 226, 222, 61, 54, 51]$. Dies ist koalitionstheoretisch äquivalent zu $[4; 2, 2, 1, 1, 1]$.

wohl immerhin mit 47 Abgeordneten im Parlament vertreten, wurde genauso wie die zwei Abgeordneten der PDS für keine minimale Gewinnkoalition benötigt. Im 13. Bundestag war die strategische Mehrheitssituation noch dieselbe gewesen, die wir seit dem Einzug der Grünen in den Deutschen Bundestag 1983 gehabt haben: [3; 2, 1, 1, 1, 0]. Die größte Fraktion, von 1983 bis 1998 die CDU/CSU, von 1998 bis 2002 die SPD, hätte mit jeder kleinen Partei mit dem Stimmengewicht 1 eine Zweierkoalition bilden können; das machte die größte Partei zum dominanten Koalitionsspieler, gegen den nur eine Dreierkoalition der Parteien mit Stimmengewicht 1 hätte gewinnen können. Den Part der Partei, die man für das Koalitionsspiel nicht brauchte, weil er für keine Kanzlermehrheit benötigt wurde, mussten 1990 die Grünen übernehmen und ab 1994 die PDS. Der Vergleich der Koalitionssituation des 16. Bundestags mit der der Bundestage vor ihm zeigt also, worin die Problematik der Regierungsabwahl ohne Regierungsneuwahl liegt: in der Vielfältigkeit der Koalitionsmöglichkeiten.

Unter den möglichen Koalitionen zählen natürlich nicht nur die minimalen Gewinnkoalitionen, sondern auch mögliche Minderheitsregierungen. Nicht dass sie sehr wahrscheinlich wären, doch kann man mit einer linken oder rechten Minderheitsregierung durchaus in Koalitionsverhandlungen drohen.

Das Drohpotential der SPD ist eine Kanzlerwahl mit den Stimmen von Linke.PDS. Dafür müssten sich die Grünen mit einer rot-grünen Koalition unter Duldung von Linke.PDS einverstanden erklären, und die Linke.PDS müsste für einen SPD-Kanzler stimmen und könnte sich nicht einfach der Stimme enthalten. Denn CDU/CSU und FDP sind gegen eine derartige Fortsetzung der bisherigen Koalition und würden mit nein stimmen. Sie haben zusammen mehr Stimmen als SPD und Grüne, und deshalb kann die Linke.PDS keinen SPD-Kanzler durch bloße Enthaltung ins Amt bringen und sei es in einem Wahlgang, in dem nur noch die relative Mehrheit erforderlich ist.

Das Drohpotential der CDU ist eine schwarz-gelbe Minderheitsregierung unter Duldung der Grünen. Für die Linke.PDS käme eine solche Duldung noch weniger in Frage als für die Grünen. Im Unterschied zur „aktiven“ Duldung von Rot-Grün durch die Linke.PDS könnten sich die Grünen auf eine „passive“ Duldung von Schwarz-Gelb zurückziehen. Sie könnten einen CDU-Kanzler durch Stimmenthaltung ins Amt bringen, wenn vorher kein Kandidat die absolute Mehrheit erhalten hat. Die CDU könnte den Grünen diese Enthaltung dadurch schmackhaft machen, dass sie ihnen den Eintritt in eine schwarz-gelbe Regierung nach einer gewissen Zeit zusagt. Dann könnten die Grünen in der Zwischenzeit ihre Basis auf eine Jamaika-Koalition vorbereiten.

Diese Überlegungen sind natürlich höchst spekulativ. Viel würde davon abhängen, wen der Bundespräsident bei unklarer Koalitionsslage als Kanzlerkandidaten für den ersten Wahlgang nach Art. 63 GG vorschlägt. Ein CDU-Kandidat erhielte wegen der linken Mehrheit nicht die notwendige Stimmenzahl, während ein SPD-Kandidat eventuell sofort gewählt werden würde, weil die Linke.PDS nicht riskieren möchte, einen linken Kanzler einer linken Minderheitsregierung durch Taktiererei um seine Gewinnchancen zu bringen.

Bezieht man außer der Sitzverteilung realistischerweise auch die ideologische Nähe der Parteien als Kriterium der Koalitionsbildung heran (vgl. Abbildung 1), spricht alles für eine Große Koalition statt für eine Minderheits- oder eine linke Mehrheitsregie-

rung. Auf jeden Fall sollte es keine Koalition gegen die SPD geben. Die SPD entscheidet, ob sie die Mehrheit links oder rechts von sich sucht, und da dies für beide Politikdimensionen gilt, ist sie bei der ideologischen Konstellation von Abbildung 1 eine starke Partei (vgl. Laver/Shepsle 1996). Zur Frage, wer Kanzler wird, schweigt allerdings die Theorie.

5. Wahlergebnis und Wahlsystem

Die Parteien sprechen nach der Wahl gerne davon, dass der Souverän gesprochen hat, und dass sie nun mit diesem Wahlergebnis leben müssen, ohne gleich den Ausweg von Neuwahlen ansteuern zu können. Man sollte freilich nicht vergessen, dass „der Wille des Volkes“ nicht nur davon abhängt, was sich 48.044.134 Wähler gewünscht haben, sondern auch davon, wie ihre Stimmen aggregiert wurden. So könnte eine Große Koalition in Deutschland auch darüber nachdenken, inwieweit sich die personalisierte Verhältniswahl für die heutige Bundesrepublik mit ihren eindeutigen Tendenzen zu einer größeren Fragmentierung des Parteiensystems noch als tauglich erweist, stabile Regierungen herbeizuführen.

Wie es mit stabilen Regierungen unter dem MMP-System (mixed member proportional system, wie die personalisierte Verhältniswahl international genannt wird) aussieht, kann man seit 1996 auch an der Regierungsbildung in Neuseeland studieren. Neuseeland hat einen Tag vor der Bundestagswahl am 17. September 2005 sein Parlament gewählt, und die beiden großen Parteien liegen ähnlich eng beieinander wie in Deutschland, ohne dass ein klarer Regierungsauftrag erkennbar wäre. Die Labour Party, die bisher eine Minderheitsregierung gestellt hat, erhielt 50 Sitze, die National Party als Oppositionspartei 48 Sitze. Darüber hinaus schafften sechs weitere Parteien den Einzug ins 121 Abgeordnete zählende Parlament, mit Sitzstärken zwischen sieben und einem Sitz. Die Fünf-Prozent-Klausel wirkt deshalb nicht besonders konzentrierend, weil alternativ dazu alle Parteien berücksichtigt werden, die mindestens ein Direktmandat statt drei wie in Deutschland gewinnen. So sind zwar acht und nicht nur fünf Parteien im Parlament Neuseelands vertreten, wegen des größeren Sitzabstands zwischen den beiden großen und den sechs kleineren Parteien beträgt die effektive Parteienzahl nur 2,97. Bei der Regierungsbildung hat Neuseeland gegenüber der Bundesrepublik immerhin diesen Vorteil insgesamt kleinerer „kleiner Parteien“ und darüber hinaus sind Minderheitsregierungen leichter ins Amt zu bringen als in Deutschland mit der Notwendigkeit einer Kanzlerwahl.³

1966 ist die Große Koalition unter anderem mit dem Ziel einer Wahlrechtsreform angetreten (vgl. Schönhoven 2004). CDU/CSU und SPD strebten eine relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen nach britischem Vorbild an. Da im Vergleich zu 1966 die kleinen Parteien heute mehr politisches Gewicht haben, wäre eine derartige radikale Wahlsystemänderung riskant. Sollte sie ähnlich wie 1966 bis 1969 wieder im letzten Moment scheitern, hätte die große Partei, die länger daran festgehalten hat, schwere Nachteile bei der anschließenden Koalitionsbildung in Kauf zu nehmen.

³ Für Mehrheitsregierungen ist die strategische Koalitionssituation allerdings noch komplexer als in Deutschland, nämlich [24; 13, 11, 7, 6, 4, 3, 2, 1].

Die Wahlrechtsfrage steht im Augenblick nicht auf der Agenda. Man sollte aber die Schwächen des Wahlsystems zum Bundestag nicht vergessen. Schließlich kann es auch mal dazu kommen, dass die eine große Partei die Mehrheit der Stimmen und die andere die Mehrheit der Mandate hat (vgl. Behnke 2003). Dies könnte man zum Anlass „kleinerer“ Wahlrechtsänderungen nehmen, mit denen gleichzeitig eine größere Fragmentierung des Parteiensystems verhindert und trotzdem die FDP, die Grünen und die Linke.PDS als kleinere Parteien erhalten werden können. Derartige Ziele könnte man durch die Einführung eines Grabenwahlsystems oder die Abschaffung von zwei Stimmen für den Wähler erreichen. Ein Grabenwahlsystem, wie es z.B. in Japan praktiziert wird, macht aus dem jetzigen kompensatorischen ein segmentiertes System: Der Wähler hat wie bisher zwei Stimmen, mit jeder Stimme wird eine Hälfte des Bundestags gewählt. Mit der Erststimme wird entschieden, wer ein Wahlkreismandat gewinnt, mit der Zweitstimme wird entschieden, welche Partei wie viele der restlichen 299 Sitze erhält. Die Zweitstimmen sind also nicht ausschlaggebend für die Zuteilung aller 598 Mandate, sondern nur für die Hälfte, also 299 Listenmandate. Überhangmandate würden nicht mehr auftreten.

Unter der Voraussetzung, dass die Wähler nicht strategisch auf diese neue Art der Sitzverteilung reagieren, kann man das Wahlergebnis vom 18. September 2005 auf das Grabensystem umrechnen. Dann hätte die CDU/CSU 259 Mandate erhalten, die SPD 252, die FDP 31, die Linke.PDS 30 und die Grünen 26. An der strategischen Koalitionssituation hätte sich nichts geändert, es wäre bei [4; 2, 2, 1, 1, 1] geblieben. Auf Dauer dürften die Chancen für klarere Mehrheitsverhältnisse aber steigen.

Eine zweite mögliche Wahlsystemänderung wäre die Abschaffung der zweiten Stimme. Der Wähler wählt mit seiner Erststimme wie bisher den Wahlkreis Kandidaten und diese selben Erststimmen werden dann ein zweites Mal gezählt, um die Sitzstärken der Parteien bundesweit zu berechnen. Bei der Sitzzuteilung an die Parteien werden dann zuerst die gewählten Direktkandidaten berücksichtigt.

In erster Annäherung, wieder ohne Berücksichtigung strategischen Wählens, könnte das Erststimmenergebnis von 2005 die Parteistärken bestimmen: CDU/CSU 40,8 Prozent, SPD 38,4 Prozent, Grüne 5,4 Prozent, FDP 4,7 Prozent, Linke.PDS 8,0 Prozent, Sonstige 2,6 Prozent. Mit der bisherigen Grundmandatsklausel und der Sperrklausel von 5 Prozent ergäbe sich wieder eine linke Mehrheit, weil die FDP den Einzug in den Bundestag nicht geschafft hätte. Das ist natürlich insofern unrealistisch, als FDP-Anhänger unter einem Einstimmensystem ihre eine Stimme nicht so großzügig einem Kandidaten der CDU oder der CSU geben würden wie unter dem alten System. Gleiches gilt für Wähler der Grünen, die einen Direktkandidaten der SPD wählten. Ein gewisser Konzentrationseffekt geht von einem derartigen Einstimmensystem unter Beibehaltung der sonstigen Mechanismen der personalisierten Verhältniswahl aber sicher aus.

Würde man mit den Erststimmen bei der Bundestagswahl 2005 ein Mehrheitswahlrecht simulieren, wäre übrigens erst durch die Wahl in Dresden I am 2. Oktober entschieden worden, welche Seite die Mehrheit hat. In den Bundestag wurden endgültig 150 Abgeordnete der CDU/CSU direkt gewählt, 145 der SPD, 3 der PDS und 1 Grüner. Der in Dresden I gewählte Kandidat hätte das vorher vorhandene Patt zwi-

schen links und rechts aufgelöst. Ob dann auch der CDU-Kandidat gewählt worden wäre, ist eine offene Frage.

Ein Vorteil der Demokratie ist die Abwahlmöglichkeit einer inkompetenten Regierung. Ob eine Partei oder eine Koalition kompetent regiert, entscheidet jeder Wähler für sich und zieht dafür nicht nur die Medien, sondern auch seine persönliche Erfahrung im Vergleich zum Zeitpunkt der letzten Wahl in Betracht. Die Mehrheitswahl in pluralistischen, sozial nicht segmentierten Gesellschaften erlaubt dem einzelnen Wähler die Entscheidung zwischen Regierungsalternativen. Diese Möglichkeit bietet ihm die Verhältniswahl seltener, weil Regierungsabwahl nicht gleichzeitig Regierungsneuwahl sein muss. In der Bundesrepublik gab es bisher nur den einzigen Regierungswechsel von 1998, bei dem nach der Wahl der Regierungsauftrag ausschließlich an frühere Oppositionsparteien fiel.

Die Bundestagswahl 2005 führte zu einer Regierungsabwahl ohne Regierungsneuwahl. Deshalb entscheiden die Parteien nach der Wahl, wer zusammen regiert. Je fragmentierter das Parteiensystem wird, desto mehr Möglichkeiten haben die Parteien bei der Entscheidung für eine bestimmte Koalition. Zwar kann der Wähler einer amtierenden Regierung die Mehrheit entziehen, damit ist aber nicht automatisch die alternative Regierung gewählt, für die sich die Oppositionsparteien im Wahlkampf stark gemacht haben. Die Unzufriedenheit mit Rot-Grün war politisch-ideologisch gespalten in Wähler, denen die Agenda 2010 zu weit, und in solche, denen sie nicht weit genug ging. Bei einem Wahlsystem, das die Regierungsalternanz erleichtert, wäre die Unzufriedenheit mit Rot-Grün nicht so stark in rechte und linke Unzufriedene aufgespalten worden, sondern wäre der von den Oppositionsparteien gebotenen realistischen Regierungsalternative zugute gekommen, vielleicht auf Kosten einer niedrigeren Wahlbeteiligung. Jetzt müssen sich Regierungsparteien, die vor der Wahl diese gemeinsame Regierung noch nicht angestrebt hatten, auf ein Regierungsprogramm einigen und es durchsetzen. Vielleicht hat es Vorteile, wenn man die Gemeinsamkeiten jetzt in einem Koalitionsvertrag niederlegt statt, gesetzesweise, in den Kompromissen des Vermittlungsausschusses.

Literatur

- Behnke, Joachim*, 2003: Ein integriertes Modell der Ursachen von Überhangmandaten, in: *Politische Vierteljahresschrift* 44, 41–65.
- Bundesvorstand der CDU/Parteivorstand der CSU*, 2005: *Regierungsprogramm 2005–2009*. Berlin.
- Downs, Anthony*, 1968: *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen.
- Enelow, James M./Hinich, Melvin J.*, 1984: *The Spatial Theory of Voting. An Introduction*. Cambridge.
- Fishburn, Peter C./Brams, Steven J.*, 1996: Minimal Winning Coalitions in Weighted-majority Voting Games, in: *Social Choice and Welfare* 13, 397–417.
- Hinich, Melvin J./Henning, Christian H.C.A./Shikano, Susumu*, 2004: Proximity vs. Directional Models of Voting: Different Conceptions but One Theory?, in: *Henning, Christian H.C.A./Melbeck, Christian* (Hrsg.), *Interdisziplinäre Sozialforschung. Theorie und empirische Anwendung*. Frankfurt a.M./New York.
- Laver, Michael/Benoit, Kenneth/Garry, John*, 2003: Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data, in: *American Political Science Review* 97, 311–331.

- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A.*, 1996: Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies. Cambridge.
- Pappi, Franz Urban/Shikano, Susumu*, 2004: Ideologische Signale in den Wahlprogrammen der deutschen Bundestagsparteien 1980 bis 2002. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapier Nr. 76.
- Rabinowitz, George/Macdonald, Stuart Elaine*, 1989: A Directional Theory of Issue Voting, in: American Political Science Review 83, 93–122.
- Schönhoven, Klaus*, 2004: Wendejahre. Die Sozialdemokratie in der Zeit der Großen Koalition 1966–1969. Bonn.
- Shikano, Susumu*, 2005: Modellgestützte Rekonstruktion und Simulation des Ergebnisses der Bundestagswahl 2005. Unveröffentlichtes Manuskript, Lehrstuhl für Politikwissenschaft 1, Universität Mannheim.
- SPD-Parteivorstand*, 2005: Das Wahlmanifest der SPD. Berlin.