



*mannheimer zentrum  
für europäische sozialforschung*

**Koal-O-Mat:  
Ein Vergleich der programmatischen  
Schnittmengen möglicher Koalitionen  
nach den Landtagswahlen in  
Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz  
und Sachsen-Anhalt**

Dr. Christian Stecker  
Christian.Stecker@mzes.uni-mannheim.de

Dr. Thomas Däubler  
Thomas.Daeubler@mzes.uni-mannheim.de

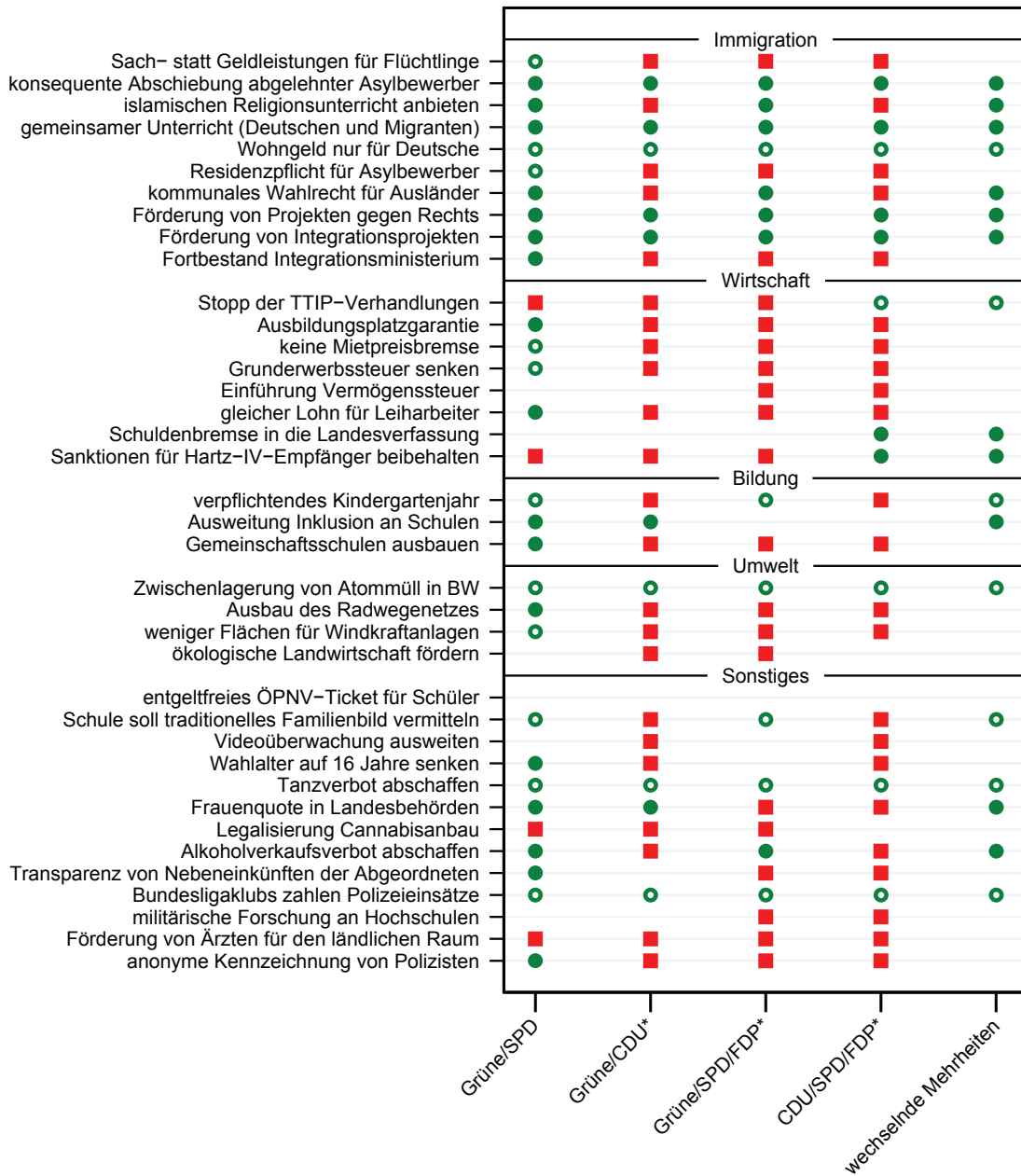
„Irgendjemand muss das Land ja regieren. Und dann macht man eben nicht das, was man will, sondern das, was man muss.“ Gewohnt pragmatisch beschrieb der grüne Ministerpräsident Baden-Württembergs Winfried Kretschmann so bereits vor den Wahlen die Aufgabe der Regierungsbildung. Nach den Wahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt steht fest, dass diese Aufgabe besonders schwierig sein wird. Bestehende Bündnisse haben ihre Mehrheit verloren und Wunschverbindungen eine Mehrheit verfehlt. Über die Regierungsfähigkeit der nun möglichen Alternativen herrscht große Unsicherheit. Gibt es etwa bei Grün-Schwarz in Baden-Württemberg eine echte gemeinsame Gestaltungsperspektive oder verfügt eine sogenannte Deutschland-Koalition aus CDU, SPD und FDP über mehr Gemeinsamkeiten? Vor welchen Konflikten stünde eine Große Koalition in Rheinland-Pfalz bzw. die sogenannte Kenia-Koalition in Sachsen-Anhalt?

Unsere Koal-O-Mat-Analyse zeigt, dass in allen drei Ländern äußerst schwierige Koalitionsverhandlungen anstehen. Alle nach den Wahlen möglichen Koalitionen müssten deutlich mehr Konflikte aus dem Weg räumen als die bestehenden Regierungsbündnisse. In Stuttgart, Mainz und Magdeburg wird es künftig sehr viel ums „Müssen“ und kaum ums „Wollen“ gehen.

Als Ausgangspunkt für unsere Untersuchung dienen die Antworten der Parteien auf die Fragen im Wahl-O-Mat, den viele Wählerinnen und Wähler als Orientierung bei ihrer Wahlentscheidung nutzen. Dabei vergleicht der Wahl-O-Mat die eigene Position zu einer Vielzahl politischer Themen mit den entsprechenden Positionen der Parteien und zeigt so, welchen Parteien man am nächsten steht. Wir haben anhand der jeweils 38 Fragen des Wahl-O-Mat untersucht, wie groß die inhaltlichen Überschneidungen innerhalb verschiedener Parteienbündnisse sind (rechnerisch mögliche Koalitionen sind mit einem „\*“ gekennzeichnet; wenn sich einer der Koalitionspartner neutral zu einer Frage verhält, verzichten wir auf eine Einordnung.)

Natürlich geht es bei der Regierungsbildung nicht allein darum, inhaltliche Gemeinsamkeiten und Konflikte zusammenzuzählen. Persönliche Faktoren und das Verhältnis der Spitzenpolitiker untereinander können gerade in den relativ kleinen Landesparlamenten ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Auch bundespolitische Erwägungen werden die Wahl der Koalitionspartner in den Ländern beeinflussen. Trotz inhaltlicher Gegensätze würden es etwa Teile von Grünen und CDU gern auf den Versuch eines grün-schwarzen Bündnisses in Stuttgart ankommen lassen, um neue Machtperspektiven für die Bundesebene zu entwickeln. Das breite Spektrum an Sachfragen, das der Wahl-O-Mat abdeckt, stimmt uns jedoch zuversichtlich, dass unser Koal-O-Mat die inhaltlichen Herausforderungen der kommenden Koalitionsverhandlungen gut abbilden kann.

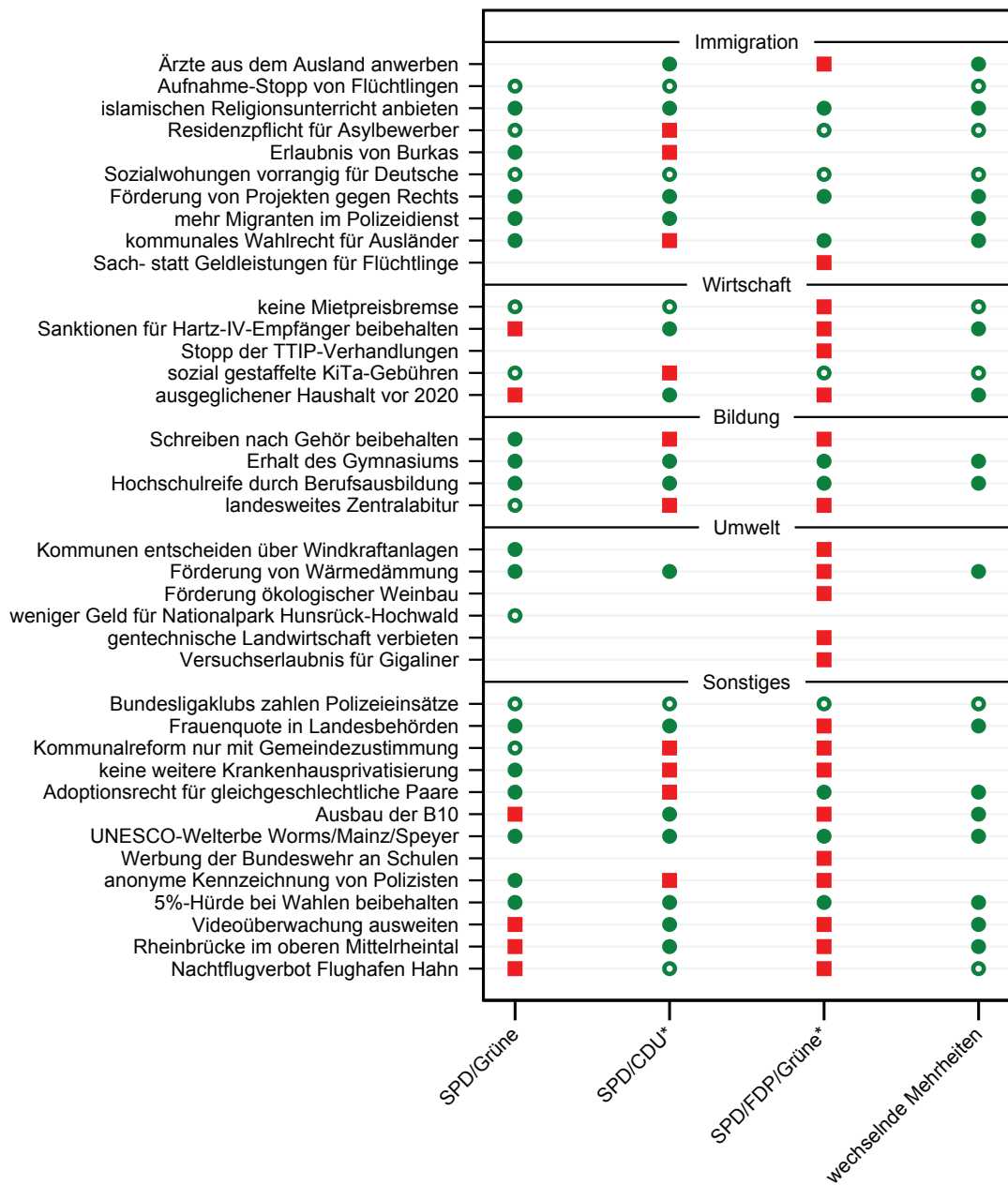
# Koal-O-Mat-Analyse für Baden-Württemberg



● Einigkeit (Ja zur These)  
 ○ Einigkeit (Nein zur These)  
 ■ Uneinigkeit

Quelle: Eigene Auswertung der Antworten der Parteien im Wahl-O-Mat Baden-Württemberg 2016 der Bundeszentrale für politische Bildung

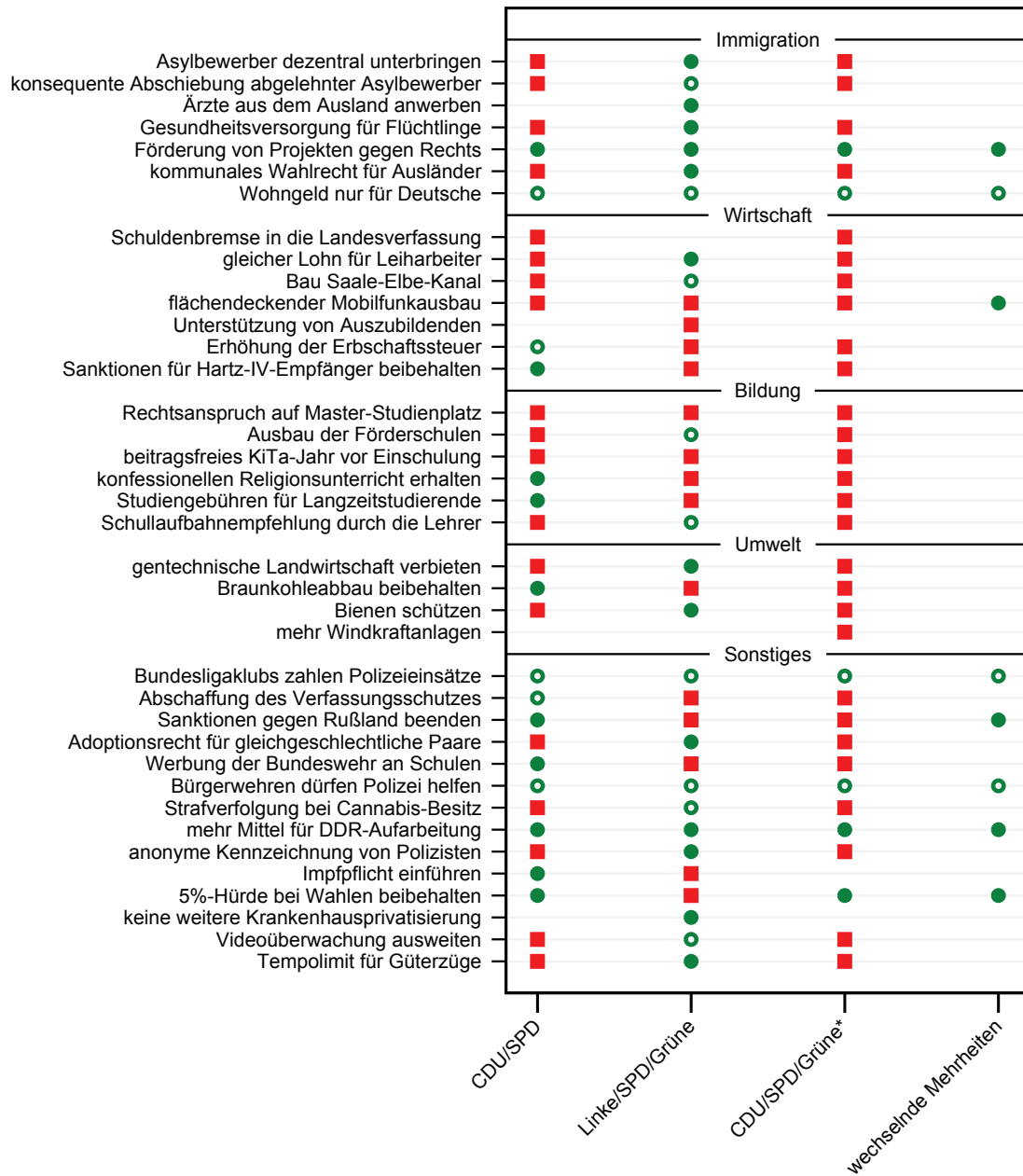
## Koal-O-Mat-Analyse für Rheinland-Pfalz



● Einigkeit (Ja zur These)  
○ Einigkeit (Nein zur These)  
■ Uneinigkeit

Quelle: Eigene Auswertung der Antworten der Parteien im Wahl-O-Mat Rheinland-Pfalz 2016 der Bundeszentrale für politische Bildung

## Koal-O-Mat-Analyse für Sachsen-Anhalt



Quelle: Eigene Auswertung der Antworten der Parteien im Wahl-O-Mat Sachsen-Anhalt 2016 der Bundeszentrale für politische Bildung

Der Koal-O-Mat kommt dabei zu den folgenden Ergebnissen: Die möglichen Regierungspartner in Baden-Württemberg, Grüne und CDU, teilen nur in 10 von 38 Themen (26%) einen gemeinsamen Standpunkt. Beide Parteien trennen deutliche Gegensätze bei umstrittenen Themen wie der Residenzpflicht für Asylbewerber oder dem kommunalen Wahlrecht für Ausländer. In der Wirtschaftspolitik (z. B. Mietpreisbremse, Ausbildungsplatzgarantie) gibt es – zumindest in Bezug auf die Wahl-O-Mat-Themen – keinerlei Gemeinsamkeiten.

Auf eine Übereinstimmung mehr kommt eine von CDU und FDP angestrebte „Deutschland-Koalition“ mit der SPD. Weiterhin ist interessant zu sehen, dass eine vom FDP-Spitzenkandidaten Hans-Ulrich Rülke bereits ausgeschlossene Ampel aus Grünen, SPD und FDP insbesondere in der Immigrationspolitik einträchtiger regieren könnte. Insgesamt kommt eine solche Konstellation auf 13 Übereinstimmungen (34%). Sollte Winfried Kretschmann schließlich erneut zum Ministerpräsidenten gewählt werden, dürfte er oft wehmütig an die Regierungszeit mit der SPD zurückdenken – bei 28 Themen sind die jetzigen Regierungspartner einer Meinung.

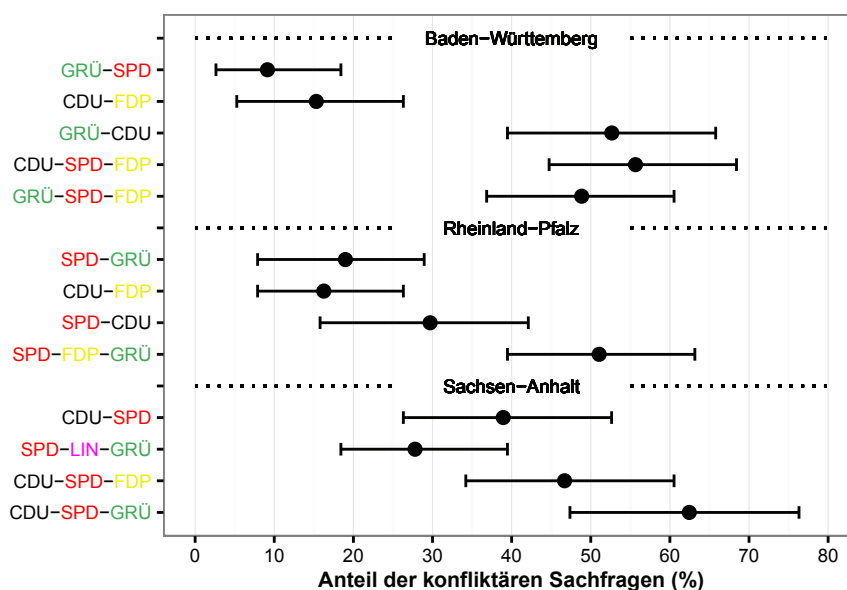
Auch für die voraussichtlich im Amt bleibende Ministerpräsidentin Malu Dreyer von der SPD brechen nach den deutlichen Stimmenverlusten ihres bisherigen grünen Regierungspartners schwierigere Zeiten an. 25 gemeinsame Standpunkte hätten eine relativ harmonische Wiederauflage von Rot-Grün bedeutet, für die es im neu gewählten Mainzer Landtag aber keine Mehrheit gibt. Allerdings kommt in Rheinland-Pfalz auch eine große Koalition zwischen SPD und CDU auf immerhin 20 gemeinsame Positionen, darunter in wichtigen landespolitischen Themen wie dem Bau der Rheinbrücke im oberen Mittelrheintal oder der Einführung einer Frauenquote in Landesbehörden. Deutlich mehr Konflikte sieht sich eine mögliche Ampelkoalition aus SPD, Grünen und FDP gegenüber. In 22 Themen trennt expliziter Widerspruch ein solches Bündnis, in der Umweltpolitik (z.B. beim Bau von Windkraftanlagen) gibt es praktisch keinerlei Vorrat an Gemeinsamkeiten.

Besonders kompliziert ist die Lage in Sachsen-Anhalt. Im neu gewählten Magdeburger Landtag fällt durch den Wahlerfolg der AfD von vornherein jeder vierte Parlamentssitz für die Regierungsbildung unter den Tisch. Die Zusammenarbeit des einzig denkbaren Bündnisses aus CDU, SPD und Grünen dürfte sich äußerst schwierig gestalten. Eine solche sogenannte Kenia-Koalition sticht mit 28 expliziten Streitpunkten (73%) als Bündnis mit dem größten Konfliktpotential über alle drei Länder hinweg heraus. Die wenigen Gemeinsamkeiten etwa bei der Finanzierung von Projekten gegen Rechts oder zur DDR-Aufarbeitung werden zu Makulatur angesichts von Konflikten, die in der in Sachsen-Anhalt politisch besonders aufgeladenen Immigrationspolitik vorherrschen (z. B. Abschiebung und dezentrale Unterbringung von Asylbewerbern).

Aus dem „Koal-O-Mat“ lassen sich noch weitere Erkenntnisse gewinnen. Bei den bisherigen Auswertungen haben wir nicht näher zwischen den einzelnen Issues unterschieden. Praktisch ist es natürlich so, dass manche der beinhalteten Fragen eher unwichtig sind, während es sich bei anderen um „heiße Eisen“ handelt. Entsprechend kann ein Ja (bzw. ein Nein) vieles bedeuten, von milder Zustimmung (bzw. Ablehnung) bis hin zu einer Position, von der unter keinen Umständen abgerückt wird.

Um solche Unterschiede zu berücksichtigen, verwenden wir in einer zusätzlichen Auswertung ein etwas komplexeres statistisches Modell. (Es handelt sich dabei um eine bayesianische Implementation des von Bock (1972) entwickelten *Nominal Response Model*.) Damit können wir aus der Gesamtheit der abgegebenen Antworten sowohl die „Links-Rechts“-Position der Parteien als auch den Beitrag der einzelnen Fragen zu dieser zentralen programmatischen Konfliktlinie ermitteln. Auf Basis dieser Werte lässt sich dann abschätzen, wie groß das Konfliktpotential unter Berücksichtigung des politischen Wettbewerbs für die verschiedenen Bündnisse ist. Ein weiterer Vorteil dieser Vorgehensweise liegt darin, dass auch die Unsicherheit der Schlussfolgerungen angegeben werden kann. Die obenstehende Abbildung zeigt das prognostizierte Konfliktniveau für ausgewählte Parteienbündnisse, die in den drei Ländern von besonderem Interesse sind. Zusätzlich zum Mittelwert (Punkt) zeigt jeweils eine Linie das Intervall an, in dem 90% der simulierten Werte liegen.

### Vorhergesagtes Konfliktniveau bei Entscheidungen auf links-rechts-Basis



Die erweiterte Analyse bestätigt zunächst einmal die großen Unterschiede zwischen den Wunschkoalitionen einerseits und den derzeit wahrscheinlichen neuen Regierungsformationen. Betrachten wir die drei Bundesländer im Einzelnen näher. Für Baden-Württemberg können wir weiterhin eine klare Zweiteilung feststellen. Den Simulationsergebnissen zufolge erscheinen die drei Optionen mit einer Mehrheit etwas ähnlicher im Konfliktniveau als noch bei der Auszählung, und ein Bündnis zwischen Grünen und CDU müsste einen etwas geringeren Anteil an strittigen Fragen klären als eine Deutschlandkoalition. Letzten Endes erlauben die vorliegenden Daten aber nur sehr unsichere Aussagen bezüglich der Reihung dieser drei Bündnisse.

In Rheinland-Pfalz zeigt sich, dass eine große Koalition etwas konfliktärer sein könnte als auf Basis der Auszählung, während bei einer „Ampel“ weniger Streitpunkte auftauchen, wenn man die links-rechts-Positionen berücksichtigt. Trotzdem bleibt der Befund klar, dass bei einem Zweierbündnis zwischen SPD und Union weniger inhaltlicher Zwist auftreten dürfte als bei dem von Ministerpräsidentin Dreyer derzeit favorisierten Rot-Gelb-Grün.

Auch in der erweiterten Analyse erweist sich die Situation in Sachsen-Anhalt als besonders komplex. Selbst die nun ohne Mehrheit gebliebenen „klassischen“ Formationen schwarz-rot und rot-rot-grün hätten zahlreiche Streitpunkte auszuräumen gehabt. Ein schwarz-rot-gelbes Bündnis wäre noch nicht einmal sehr viel schwieriger geworden. Zwar ergibt sich auch für die „Kenia-Koalition“ aus der Simulation ein etwas geringeres Konfliktpotential als auf Basis der bloßen Auszählung, aber mit im Mittel mehr als 60% strittiger Punkte liegt dieses immer noch sehr hoch.

Insgesamt unterstreichen die Koal-O-Mat-Ergebnisse, wie die fortschreitende Zersplitterung des Parteiensystems die Koalitionsbildung in Deutschland zunehmend erschwert. Sowohl die klassischen, relativ homogenen Lagerkoalitionen aus schwarz-gelb bzw. rot-grün als auch die (ehemals) großen Koalitionen aus CDU und SPD erreichen oft keine Mehrheit mehr. Schwarz-Grün oder komplexe Dreierbündnisse verbleiben dann als einziger Ausweg. Innerhalb dieser aus der Not geborenen Bündnisse treten allerdings so große inhaltliche Gegensätze auf, dass die Koalitionsbildung ein schwieriges Unterfangen wird und ein reibungsloses Regieren nur schwer vorstellbar ist.

Unsere Analyse weist aber auch auf einen möglichen Ausweg hin. Wir haben zusätzlich untersucht, bei welchen Themen in den neu gewählten Landtagen wechselnde Mehrheiten gebildet werden könnten. Dabei haben wir die AfD, mit der zurzeit alle anderen Parteien eine Zusammenarbeit ausschließen, ausgeklammert. Wechselnde Mehrheiten bedeuten, dass sich eben nicht eine Regierungskoalition in allen Themen einigen muss, sondern dass sich je nach Thema unterschiedliche Parteien zu einer Mehrheit zusammenfinden können. In Baden-Württemberg könnte sich beispielsweise eine parlamentarische Mehrheit aus SPD, Grünen und FDP (gegen die CDU) darauf einigen, das kommunale Wahlrecht für Ausländer einzuführen, während CDU, SPD und FDP (gegen die Grünen) gemeinsam an den Sanktionsregeln für Hartz IV-Empfänger festhalten wollen. Durch solche wechselnden Mehrheiten würden die neu gewählten Landtage im Vergleich zu den rechnerisch möglichen Regierungskoalitionen deutlich mehr Gestaltungsspielraum gewinnen: In Baden-Württemberg sind sich die Landtagsparteien bei 18 Themen (acht mehr als grün-schwarz) mehrheitlich einig, in Rheinland-Pfalz bei 24 (vier mehr als eine große Koalition) und in Sachsen-Anhalt bei acht Themen (drei mehr als CDU, SPD und Grüne).

Um diesen Gestaltungsspielraum nutzen zu können, müssten die Parteien aber neue Wege der Zusammenarbeit beschreiten. Bisher zwingen sich hierzulande Regierungsparteien auch in strittigen Fragen zu einer gemeinsamen Position. Diese kann in einem Kompromiss bestehen, bedeutet aber oft auch ein Festhalten am Status Quo. Parlamentarische Mehrheiten, die nicht mit dem Regierungslager deckungsgleich sind, werden links und rechts liegen gelassen. Solche Mehrheiten könnten aber von Minderheitsregierungen genutzt werden, die in der Gesetzgebung mit wechselnden



Partnern regieren. Ebenso könnten Mehrheitsregierungen in „agree-to-disagree“-Klauseln bestimmte Bereiche vom Einigungszwang ausnehmen und Mehrheiten im Parlament jenseits der Grenzen von Regierung und Opposition suchen. In Neuseeland und Skandinavien gehören diese alternativen Formen politischer Zusammenarbeit seit langer Zeit zum Alltag. Auch in Deutschland sollte man verstärkt darüber nachdenken, ob wechselnde Mehrheiten und „agree-to-disagree“-Klauseln in Koalitionen nicht eine konstruktive Alternative zum starren Koalitionskorsett darstellen. Denn auch in einer zunehmend unübersichtlichen Parteienlandschaft muss ja schließlich immer irgendjemand das Land regieren.

### **Weiterführende Literatur**

Däubler, Thomas und Debus, Marc (2009). Government formation and policy formulation in the German states. *Regional & Federal Studies* 19 (1):73-95.

Stecker, Christian und Ganghof, Steffen (im Erscheinen). Die Institutionalisierung wechselnder Mehrheiten: Minderheitsregierungen im internationalen Vergleich. In: A. Blätte & A. Steinfort (eds.), *Regieren ohne eigene Mehrheit - Minderheitsregierungen in der Analyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ganghof, Steffen, Stecker, Christian, Eppner, Sebastian und Heeß, Katja (2012). Flexible und inklusive Mehrheiten? Eine Analyse der Gesetzgebung der Minderheitsregierung in NRW. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 43(4): 887-900.

Bock, R. Darrell (1972). Estimating item parameters and latent ability when responses are scored in two or more nominal categories. *Psychometrika* 37(1):29-51.