



*mannheimer zentrum  
für europäische sozialforschung*

## **Ménage à trois oder Zwangshochzeit? Inhaltliche Schnittmengen und Konflikte zwischen den Parteien vor der Koalitionsbildung in Berlin**

19. September 2016

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

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

## Berlin nach der Wahl

Echte Sieger sehen anders aus. Zwar konnte sich die SPD bei der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus knapp als stärkste Partei behaupten, doch die von ihr erwünschte rot-grüne Mehrheit wurde deutlich verfehlt. So läuft es allem Anschein nach auf eine rot-rot-grüne (R2G) Koalition hinaus, obwohl der Regierende Bürgermeister Michael Müller (SPD) ein solches Bündnis während des Wahlkampfs als „nicht erstrebenswert“ bezeichnet hatte.

„Es wird vom ersten Tag an in einer Dreierkoalition einen deutlich größeren Kommunikations- und Abstimmungsbedarf geben“, sagte der 51-Jährige am Morgen nach der Wahl. Hinzu kommt, dass eine mögliche erste rot-rot-grüne Koalition unter SPD-Führung auf Länderebene auf Grund der bundespolitischen Bedeutung unter besonderer Beobachtung stehen wird. Aber wie hoch ist das Konfliktpotenzial in einem solchen Dreierbündnis wirklich? Ergibt sich der erwartete größere Abstimmungsbedarf hauptsächlich aus der höheren Partnerzahl, oder widersprechen sich SPD, Linke und Grüne deutlich stärker bei inhaltlichen Fragen als die ausgehende große Koalition, die Wunschverbindung Rot-Grün oder auch eine mögliche Deutschlandkoalition? Könnten „agree-to-disagree“-Klauseln und wechselnde Mehrheiten genutzt werden, um Konflikte innerhalb von R2G zu entschärfen? Gäbe es eine inhaltliche Basis zwischen CDU und AfD für eine punktuelle Kooperation in der Opposition?

Um diese Fragen zu beantworten nutzen wir die Antworten der Parteien auf die Fragen des Wahl-O-Mat, den die Bundeszentrale für politische Bildung für die Landtagswahl in Berlin erstellt hat. Der Wahl-O-Mat vergleicht die Antworten des jeweiligen Nutzers auf 38 politische Fragen mit den entsprechenden Positionen der Parteien und informiert den Anwender dadurch über inhaltliche Schnittmengen zwischen den eigenen Ansichten und denen der Parteien. Anhand der 38 Wahl-O-Mat-Fragen lässt sich jedoch auch analysieren, wieviel Übereinstimmungen und wieviel Gegensätze verschiedene Parteibündnisse aufweisen. Aus dem Wahl-O-Mat wird so ein Koal-O-Mat. Wenn man die Ergebnisse betrachtet, muss zwar bedacht werden, dass im Wahl-O-Mat eher Fragen gestellt werden, die zwischen den Parteien umstritten sind. Daher wird das so abgeleitete Konfliktniveau tendenziell etwas zu hoch liegen. Dies sollte für den Vergleich verschiedener Bündnisse allerdings kein Problem darstellen, da man annehmen kann, dass das Verfahren das Konfliktpotential bei allen Parteikombinationen in ähnlichem Ausmaß überschätzt. Außerdem reduziert der Rückgriff auf die eher umstrittenen Thesen aus dem Wahl-O-Mat das Risiko, entscheidende Knackpunkte der anstehenden Koalitionsverhandlungen zu übersehen.

Abbildung 1 bietet einen Überblick über die Ergebnisse des Koal-O-Mat für ausgewählte Parteienbündnisse. Einigkeit wird mit grünen (Punkte für übereinstimmendes Ja, Kreise für übereinstimmendes Nein), Uneinigkeit mit roten Symbolen dargestellt. Sobald sich zwei Parteien explizit widersprechen, werten wir dies als Konflikt. Positionieren sich Teile des Bündnisses als neutral, während andere Teile für je nur eine der Ja/Nein-Alternativen optieren, verzichten wir auf eine Einordnung.

**Abbildung 1: Koal-O-Mat Berlin – Einigkeit und Konflikt  
verschiedener Parteibündnisse**



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

Zunächst zeigt sich, dass die voraussichtlichen Koalitionspartner, SPD, Grüne und Linke in der Tat nicht gerade einer einträchtigen Zusammenarbeit entgegensehen. Die drei Parteien sind bei insgesamt 14 von 38 Themen unterschiedlicher Meinung. Interessanterweise fällt aber der zahlenmäßige Anstieg im Konfliktpotential im Vergleich zu den in der Grafik dargestellten Zweierkoalitionen recht gering aus. Im Vergleich zu einer rot-grünen Koalition kommen bei R2G lediglich zwei weitere umstrittene Themen hinzu: bei den Fragen, ob Förderschulen langfristig erhalten bleiben und ob Steuern beim Erwerb von Wohneigentum gesenkt werden sollen. Auch eine Neuauflage der großen Koalition würde wohl nicht viel harmonischer arbeiten. SPD und CDU müssten 13 Gegensätze (einen weniger als R2G) aus dem Weg räumen. Große Koalition und R2G unterscheiden sich also weniger stark in der Zahl strittiger Fragen, sondern primär hinsichtlich der Themenbereiche, die konfliktrichtig sind. So gibt es in der Immigrationspolitik keine Unstimmigkeiten zwischen rot-rot-grün. Im Gegensatz zur CDU befürworten alle drei Parteien etwa das kommunale Wahlrecht für Ausländer und lehnen es ab, Asylbewerbern Sach- statt Geldleistungen anzubieten. In innenpolitischen Fragen treten zwischen SPD, Grünen und der Linken aber deutlichere Gegensätze hervor als zwischen SPD und CDU. Dazu gehört etwa die Frage, ob man die U-Bahnhöfe für Obdachlose öffnet oder Cannabis legalisiert. Zu den großen Knackpunkten für rot-rot-grün zählt die Verlängerung der Berliner Stadtautobahn A100. An dieser Frage war eine mögliche rot-grüne Koalition bereits vor fünf Jahren gescheitert. Da sowohl Linke als auch Grüne dem Vorhaben ablehnend gegenüberstehen, wird die SPD das Vorhaben kaum durchsetzen können.

Rechnerisch möglich ist auch eine sogenannte Deutschland-Ampel aus SPD, CDU und FDP. Allerdings stünden hier einem Vorrat an 15 Gemeinsamkeiten 21 Gegensätze gegenüber. Insbesondere in der Wohnungspolitik, einem Kernthema für viele Berliner, nehmen die drei Parteien gegensätzliche Positionen ein. Einig sind sie sich allerdings bei der weiteren Verlängerung der Stadtautobahn A100.

Der Regierungsbildung im Land Berlin kommt auch große bundespolitische Bedeutung zu. Während CDU und Grüne in Hessen und jüngst in Baden-Württemberg eine neue Machtoption erproben, ist nun die SPD am Zug. Möchte sich die SPD im Bund eine Regierungsperspektive jenseits einer erneuten Juniorpartnerschaft in einer großen Koalition eröffnen, ist es ein Jahr vor der nächsten Bundestagswahl höchste Zeit, rot-rot-grün auf Landesebene einzuüben. Ein im Berliner Senat geräuscharm funktionierender Modellversuch könnte einige Zweifel zerstreuen, dass Sozialdemokraten, Grüne und Linke ebenso im Bund gut kooperieren könnten.

Ob die Parteien diesen Nachweis erbringen können, wird auch davon abhängen, wie sie mit ihren inhaltlichen Konflikten umgehen. Auf der einen Seite gilt es, pragmatisch Kompromisse auszuarbeiten, die als Gesamtpaket für alle drei Partner und ihre Wähler akzeptabel sind. In einem Dreierbündnis ist dies mit einem deutlich erhöhten Koordinations- und Kommunikationsaufwand verbunden. Auf der anderen Seite ist es wichtig zu verhindern, dass Konflikte, die zwischen den Partnern nicht auflösbar sind, zur Bruchstelle der Koalition werden. Konflikte können dann unlösbar sein, wenn sie den Markenkern oder zentrale Wahlversprechen einer Partei berühren. Bei R2G im Land Berlin könnte die Verlängerung der A100 einen solchen Knackpunkt darstellen. Im Bund bilden die Europa- und Sicherheitspolitik schwer überwindbare Konflikte für R2G.

Solche Konflikte könnten entschärft werden, wenn sie von vornherein als demokratischer Normalfall deklariert werden. Rot-rot-grün könnten in „agree-to-disagree“-Klauseln bestimmte Bereiche vom Einigungszwang ausnehmen und es sich freistellen, Mehrheiten im Berliner Abgeordnetenhaus jenseits der Grenzen von Regierung und Opposition zu suchen. Es ist zwar eine in Deutschland jahrzehntelang praktizierte, aber keineswegs alternativlose Gewohnheit, dass sich eine Regierungskoalition in allen Themen zum einigen Handeln zwingt. In Neuseeland und Skandinavien werden „agree-to-disagree“-Klauseln seit langer Zeit in der politischen Zusammenarbeit von den Parteien genutzt.

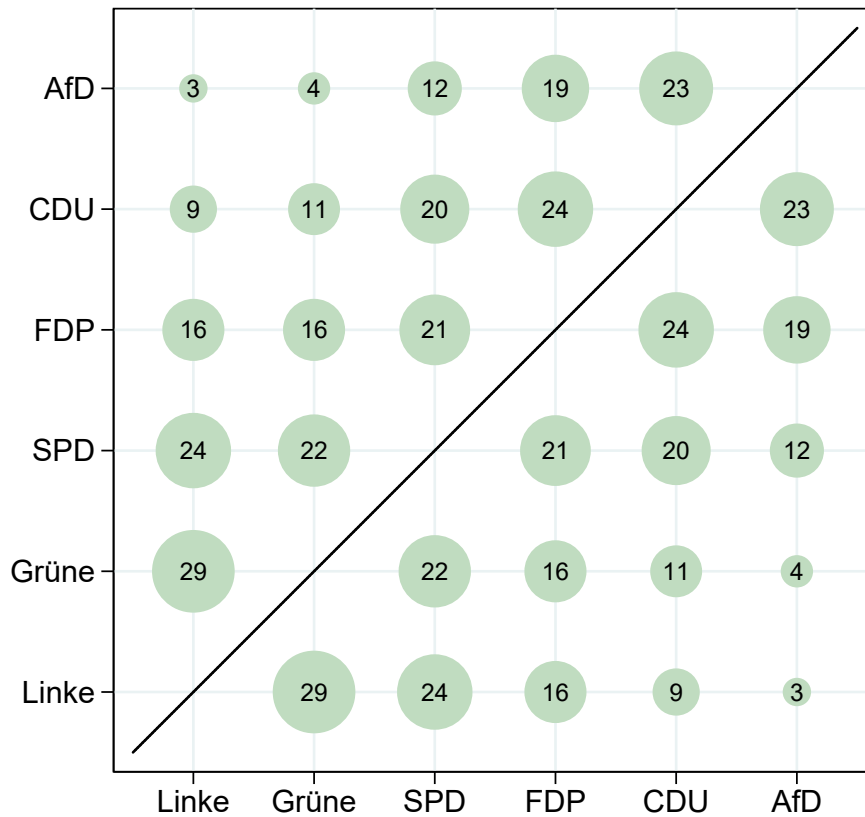
Unsere Analyse zeigt, dass es im Berliner Abgeordnetenhaus künftig deutlich mehr Gestaltungsspielraum gäbe, wenn der starre Gegensatz zwischen Regierung und Opposition etwas aufgelockert würde und bei unterschiedlichen Themen auch unterschiedliche Parteien zu einer Mehrheit zusammenfinden könnten. Solche wechselnden Mehrheiten könnten sich bei immerhin 29 von 38 Themen einigen, neun mehr als bei R2G. Konkret könnte etwa die SPD die Verlängerung der A100 gemeinsam mit der Union und der FDP vorantreiben. Dass sich die künftigen Partner in einer rot-rot-grüne Regierungskoalition künftig gelegentlich mit Oppositionsparteien überstimmen, mag ungewohnt klingen. Es stünde aber keiner demokratischen Partei schlecht zu Gesicht, sich einer Parlamentsmehrheit zu beugen, hinter der oft auch eine Mehrheit der Bevölkerung steht. Zudem könnten R2G mit solchen modernen Formen politischer Partnerschaft vermeiden, dass Uneinigkeit in einigen wenigen Fragen zum Koalitionsbruch führt.

### **Die Opposition im Berliner Abgeordnetenhaus**

Sollte es zu einer linken Dreiparteienregierung in Berlin kommen, ergibt sich natürlich auch für die Oppositionsparteien eine neue Ausgangssituation. Insbesondere angesichts der Lagerkonstellation stellt sich auch die Frage, inwieweit CDU, AfD und FDP inhaltlich zusammenarbeiten könnten, um eine R2G-Regierung gemeinsam unter Druck zu setzen. Einmal abgesehen von anderweitigen Überlegungen, die gegen eine solche Zusammenarbeit sprechen, wie groß sind die rein inhaltlichen Übereinstimmungen, wenn wir die Antworten des Wahl-0-Mat zugrunde legen?

Abbildung 2 illustriert die Zahl der von je zwei Parteien übereinstimmend beantworteten Fragen. CDU und FDP kommen hierbei auf 24 gleiche Antworten. Überraschen dürfte vor allem, dass CDU und AfD nur eine Gemeinsamkeit weniger aufweisen. Gleiche Positionen nehmen CDU und AfD etwa bei der Verlängerung der A100, zu anlasslosen Polizeikontrollen oder hinsichtlich Sanktionen für Hartz-IV-Empfänger ein. Uneinigkeit herrscht hingegen bei der fundamentalen Frage, ob Berlin weitere Flüchtlinge aufnehmen soll, sowie unter anderem beim Bau von Moscheen mit Minaretten oder der Erleichterung von Volksentscheiden. Vergleicht man FDP und AfD, findet man Übereinstimmungen bei 19, also der Hälfte, der 38 Themen. Es wird also auf jeden Fall interessant zu beobachten, wie CDU und FDP in der parlamentarischen Arbeit mit der neuen Konkurrenz rechts der Mitte – die nicht bei allen, aber bei überraschend vielen Themen einer Meinung ist – umgehen werden.

**Abbildung 2: Inhaltliche Überschneidungen zwischen einzelnen Parteien im Berliner Abgeordnetenhaus**



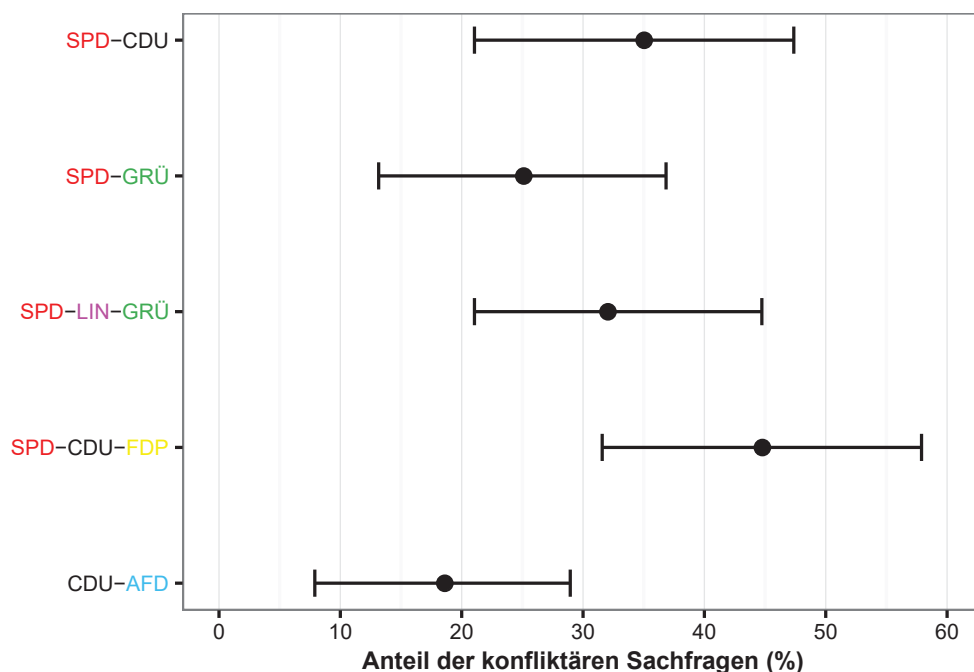
Anmerkung: Zahlen und Größe der Symbole repräsentieren die Anzahl der Übereinstimmungen bei den 38 Wahl-O-Mat-Thesen (positionieren sich beide Parteien als neutral, wird dies ebenfalls als Einigkeit gewertet).

### Weiterführende Analyse – Simulation von Entscheidungen auf links-rechts-Basis

Die bisherigen Auswertungen haben alle Sachfragen als gleichwertig betrachtet. In den tatsächlichen Verhandlungen dürfte sich deren Relevanz jedoch unterscheiden. Manche der im Wahl-O-Mat berücksichtigten Fragen berühren Kernthemen des politischen Wettbewerbs, während andere sich auf weniger umstrittene Issues beziehen. So mag beispielsweise eine Ja-Antwort bei einer Frage eine unverrückbare Position widerspiegeln, bei einer anderen hingegen eher aus einer milden Befürwortung hervorgehen.

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. Abbildung 3 illustriert das prognostizierte Konfliktniveau für dieselben Parteienbündnisse wie Abbildung eins. Zusätzlich zum Mittelwert (Punkt) zeigt jeweils eine Linie das Intervall an, in dem 90% der simulierten Werte liegen.

**Abbildung 3: Vorhergesagtes Konfliktniveau bei Entscheidungen auf links-rechts-Basis**



Die zentralen Einsichten der obigen Auszählung werden in der weiterführenden Analyse bestätigt. Auch im links-rechts-Modell erweist sich das vom Regierenden Bürgermeister Müller favorisierte Rot-Grün als das harmonischste der erwogenen Bündnisse (im Mittel ca. 25% konfliktäre Sachfragen). Bei einer großen Koalition käme es bei ca. 35% der Themen zu Konflikten. Die modellbasierte Auswertung legt für R2G ein mittleres Konfliktpotential von knapp über 30% nahe, also einen Wert, der zwischen Rot-Grün und einer großen Koalition liegt. Allerdings muss dazugesagt werden, dass die Unsicherheit in diesen Schätzungen beträchtlich ist, so dass Schlussfolgerungen mit Vorsicht gezogen werden müssen. Dies betrifft selbst den relativ großen Unterschied zwischen R2G und einer Deutschlandkoalition, die sich mit ungefähr 45% strittigen Themen auseinandersetzen müsste.

Des Weiteren erscheint auch die überraschend große inhaltliche Schnittmenge zwischen CDU und AfD als robustes Ergebnis in der komplexeren Analyse. Bei diesen zwei Parteien würde man im Mittel weniger als 20% konfliktäre Sachfragen erwarten, wenn man einen eindimensionalen Politikraum als Entscheidungsbasis zu Grunde legt. Auch hier sollte jedoch bedacht werden, dass der Vergleich zu den anderen abgebildeten Zweierbündnissen mit beträchtlicher Unsicherheit behaftet ist.

### ***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. Steinfert (eds.), *Regieren ohne eigene Mehrheit - Minderheitsregierungen in der Analyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ganghof, Steffen, Stecker, Christian, Eppner, Sebastian und Heß, 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.