

*Eckhard Jesse*

## Die Bundestagswahl 2017 und die Regierungsbildung

Zäsur im Wahlverhalten, im Parteiensystem und in der Koalitionsbildung

### *1. Einleitung*

Die Bundestagswahl 2017 wird in die Annalen der deutschen Wahlgeschichte eingehen, zum einen wegen der Ergebnisse, zum anderen wegen der langwierigen Sondierungen und Verhandlungen nach der Wahl. Die beiden Volksparteien<sup>1</sup> erreichten zusammen nur 53,4 Prozent, so wenig wie noch bei keiner Bundestagswahl; die Union, obwohl klar stärkste Kraft, erreichte bis auf bei der ersten Wahl von 1949<sup>2</sup> mit 32,9 Prozent das schlechteste Resultat, die SPD kam lediglich auf 20,5 Prozent – das ist die Hälfte des Anteils von 1998. AfD und FDP zogen mit zweistelligen Ergebnissen (wieder) in das Bundesparlament und konnten ihr Ergebnis von 2013 mehr als verdoppeln. Sechs Parteien gelangten in den Bundestag, der mit 709 Abgeordneten so groß ist wie keiner zuvor, fünf Parteien gewannen Direktmandate.

Das ist die eine Seite. Die andere: Die Verhandlungen zur Regierungsbildung währten »ewig«. Dies ist bei Bundestagswahlen eine Premiere gewesen. Erst fanden Sondierungen zwischen Union, FDP und Grünen statt. Und als dieses Bündnis gleichsam »in letzter Minute« wegen des Rückzugs der Liberalen gescheitert war, kam die SPD ins Spiel. Noch Monate nach der Bundestagswahl war nicht sicher abzusehen, ob überhaupt eine Koalition zustande kommt (und welche?), eine Minderheitsregierung der Union oder gar eine Neuwahl. Erst am 14. März 2018, knapp sechs Monate nach der Wahl, wählte der Deutsche Bundestag Angela Merkel erneut zur Kanzlerin einer Großen Koalition. Noch niemals zuvor hat der Bundespräsident im Vorfeld der Regierungsbildung eine so tragende Rolle gespielt.

Der Beitrag<sup>3</sup> analysiert (weithin fehlende) Koalitionsaussagen und Koalitionsstrategien, die Rolle der Parteien und des Parteiensystems sowie das Wahlverhalten. Im Vor-

1 CDU und CSU, die im Bundestag jeweils eine Fraktionsgemeinschaft bilden und nicht gegeneinander antreten, zählen als *eine* Partei.

2 Sie war teils noch von der »Buntscheckigkeit« der Weimarer Zeit in puncto Wahlen und Parteien geprägt. Vgl. Jürgen W. Falter, »Kontinuität und Neubeginn. Die Bundestagswahl 1949 zwischen Weimar und Bonn« in: *Politische Vierteljahrsschrift* 22 (1981), S. 236–263.

3 Er knüpft an die beiden Analysen des Verfassers zu den Bundestagswahlen 2009 und 2013 an: »Der glanzlose Sieg der ›Bürgerlichen‹ und die Schwäche der Volksparteien bei der Bundestagswahl 2009« in: *Zeitschrift für Politik* 56 (2009), S. 397–408; »Nach allen Seiten offen? Der Ausgang der Bundestagswahl 2013 und mögliche Folgen für das Parteiensystem und das Koalitionsgefüge« in: *Zeitschrift für Politik* 60 (2013), S. 372–392.

dergrund stehen die unterschiedlichen Ergebnisse in den neuen und den alten Bundesländern – vor allem mit Blick auf die im Osten schwachen Volksparteien und die dort starke AfD: Schließlich kommt die schwierige Phase der Regierungsbildung zur Sprache. Das letzte Kapitel präsentiert Perspektiven, mehr Fragen als Antworten.

## 2. Fehlende Koalitionsaussagen und Koalitionsstrategien

Es gibt nicht nur ein Davor, sondern auch ein Danach. Das gilt zumal für Koalitionsdemokratien wie Deutschland. Nach jeder Bundestagswahl wurde eine Koalition gebildet.<sup>4</sup> Deshalb ist nicht allein der Ausgang der Wahlen wichtig, sondern nicht zuletzt die jeweilige Bündnisaussage der Parteien vor den Wahlen. Denn was nützt einer politischen Kraft der größte Stimmenanteil, wenn ihr ein Partner zur Regierungsbildung fehlt?<sup>5</sup> In den 68 Jahren der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat die Union in 48 Jahren den Bundeskanzler gestellt, die SPD in 20. Diese war allerdings in weiteren elf Jahren als Juniorpartner an der Regierung beteiligt. Die FDP bildete in 45 Jahren den Juniorpartner in der Regierung, Bündnis 90/Die Grünen lediglich in sieben. Das häufigste Modell: Schwarz-Gelb mit 25 Jahren vor Rot-Gelb (13 Jahre), Schwarz-Rot (elf Jahre) und Rot-Grün (sieben Jahre). In der Vergangenheit ließen die Parteien vor einer Bundestagswahl meistens erkennen, mit wem sie eine Koalition einzugehen wünschten. Das galt zumal für die Zeit mit zwei klaren politischen Lagern.<sup>6</sup> Insofern war die FDP, die nur zwischen 1969 und 1982 an der Seite der SPD stand, wegen ihres Koalitionsvotums keineswegs das vielbeschworene »Zünglein an der Waage«. Wähler honorierten ihre gelegentliche Eigenständigkeit, etwa 1957 und 1969, ganz und gar nicht.

Vor der Bundestagswahl 2013 hatte die FDP ohne Wenn und Aber für eine Fortsetzung des Bündnisses mit der Union plädiert, diese für die FDP, wiewohl mit Abstrichen.<sup>7</sup> Die SPD hatte eine klare Koalitionspräferenz für die Grünen abgegeben und ein Bündnis mit der Partei Die Linke kategorisch zurückgewiesen. Die Grünen, weniger dogmatisch, bekannten sich zwar zur SPD, schlossen aber weder Bündnisse mit der Union noch mit der Partei Die Linke aus. Diese Bundestagswahl endete mit einem paradoxen Ergebnis. Obwohl die Parteien »rechts« der Mitte (die Union, die FDP und die AfD) mehr Stimmen und die Parteien »links« der Mitte (die SPD, Bündnis/Die

4 Vgl. umfassend Frank Decker/Eckhard Jesse (Hg.), *Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich*, Baden-Baden 2013.

5 Bei der Bundestagswahl 1976 etwa hatte die Union zwar 48,6 Prozent der Stimmen erreicht, sie musste aber in die Opposition, da sie ohne Koalitionspartner dastand.

6 Vgl. Josef A. Völk, *Regierungskoalitionen auf Bundesebene*, Regensburg 1989.

7 Vgl. u.a. Evelyn Bytzek, »Die Rolle von Koalitionspräferenzen bei der Bundestagswahl 2013« in: Harald Schoen/Bernhard Weßels (Hg.), *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2013*, Wiesbaden 2016, S. 161–177; Thomas Schubert, »Politikfloskeln oder Bündnissignale? Koalitionsaussagen zwischen Wahlkampfstrategie und Bündnispolitik« in: Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hg.), *Bilanz der Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, Baden-Baden 2014, S. 75–93.

Grünen, Die Linke) weniger Stimmen erhielten als 2009, war dies bei den Mandaten umgekehrt. Der Grund: FDP und AfD verfehlten mit 4,8 und mit 4,7 Prozent knapp die Fünfprozenthürde. Die Folge: eine Große Koalition.

Nahezu unmittelbar nach der Bundestagswahl 2013 erklärten Grüne und SPD die »Ausschließeritis« für beendet. Die Grünen befürworteten offensiv andere Optionen wie Rot-Grün-Rot und Schwarz-Grün, um wieder an die Regierung zu gelangen. Und die SPD erklärte flugs, Koalitionen mit der politischen Konkurrenz seien nicht auszuschließen – bis auf solche mit rechtsextremistischen und -populistischen Parteien. Selbst die Liberalen waren von ihrer langjährigen Fixierung auf die Union abgerückt. Diese Offenheit räumt den Parteien nach der Wahl zwar eine größere Flexibilität ein, bedeutet aber zugleich ein Risiko für den Wähler, der über die Regierungsbildung im Unklaren bleibt.

Bei der Bundestagswahl 2017 gab es wahrlich keinen Lagerwahlkampf, wenngleich über die Koalitionsunwürdigkeit der AfD, die ohnehin strikt jedes Regierungsbündnis ablehnte, Einigkeit herrschte. Für die Union und die FDP, die im Wahlkampf weder ein Bündnis befürworteten noch ausschlossen, bestand nicht der geringste Zweifel an der Ablehnung einer Koalition mit der Partei Die Linke. Hingegen hielten die SPD und die Grünen dies offen, ohne eigens eine solche Zusammenarbeit zu propagieren. In den letzten Monaten vor der Wahl spielte die Debatte über ein rot-grün-dunkelrotes Bündnis eine immer geringere Rolle, zum einen deshalb, weil wegen der Europapolitik der Partei Die Linke und ihrer partiell positiven Haltung zu Russland die Skepsis bei SPD und Bündnis 90/Die Grünen anwuchs, zumal auch auf der Gegenseite die Vorbehalte zunahmen, zum andern deshalb, weil die Umfragen ein solches Bündnis rechnerisch so gut wie aussichtslos machten. Während die SPD eine Präferenz für die Grünen erkennen ließ (und ebenso eine Präferenz für die Opposition), war dies bei ihnen anders. Angesichts der absehbaren Mehrheitsverhältnisse strebten sie, seit 2005 in der Opposition, offenkundig ein Regierungsbündnis mit der Union an, gegebenenfalls unter Einschluss der FDP. Die Parteien wollten keine Bündnisaussagen mehr treffen, um die Fortsetzung einer Großen Koalition zu vermeiden.<sup>8</sup> Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten ist es betrüblich, dass der Bürger »nur« für eine Partei zu votieren vermag, nicht aber für eine Regierung. Schließlich will er wissen, was mit seiner Stimme nach der Wahl geschieht.<sup>9</sup>

Gibt es Abhilfen aus diesem Koalitionsdilemma – für Parteien wie für Bürger? Eine Möglichkeit wäre es, das Kanzleramt für das stärkste politische Lager vorzusehen. Die politischen Kräfte müssten vor der Wahl ihre Zusammenarbeit bekunden.<sup>10</sup> Die kleine-

<sup>8</sup> Vgl. Frank Decker, »Von Schwarz-Rot zu Schwarz-Grün? Szenarien der Koalitionsbildung vor der Bundestagswahl 2017« in: Volker Kronenberg (Hg.), *Schwarz-Grün. Erfahrungen und Perspektiven*, Wiesbaden 2016, S. 141–157.

<sup>9</sup> Vgl. Eckhard Jesse, »Warum Koalitionsregierungen den Wähler entmachten (können). Ein demokratietheoretisches Dilemma« in: Tom Mannewitz (Hg.), *Die Demokratie und ihre Defekte. Analysen und Reformvorschläge*, Wiesbaden 2018, S. 349–364.

<sup>10</sup> Das gilt auch für den Fall beim Fehlen klarer politischer Lager, stellt die Parteien zugegebenermaßen aber vor Probleme.

re Partei des jeweiligen Lagers, also FDP oder Bündnis 90/Die Grünen, dürfte die Politik der Regierung nicht blockieren, ohne an ihr beteiligt zu sein. Auf diese Weise unterbliebe eine permanente Große Koalition ebenso wie der Vorwurf des Opportunismus an die kleineren Kräfte. Eine andere Möglichkeit: Dem stärksten politischen Lager kommt eine Mehrheitsprämie zugute, so dass sie keine Rücksicht auf Flügelparteien nehmen muss.<sup>11</sup> Aber sehen Wähler eine solche Konsequenz als legitim an? Bürger und Medien sollten sich jedenfalls ermuntert fühlen, die Parteien hartnäckig nach deren Koalitionspräferenz zu fragen.

Fehlende Koalitionsaussagen der Parteien können das Votum der Bürger in ein Lotteriespiel verwandeln. Die Stimme des Wählers wird entwertet. Das Paradoxe: Die mangelnde Festlegung auf Bündnisse vor der Wahl sollte die Regierungsbildung erleichtern. Tatsächlich hat sie problematische Strategien begünstigt und die Regierungsbildung erschwert. Das Danach (die Koalitionsbildung) darf das Davor (die Stimmabgabe) nicht ad absurdum führen.

### *3. Parteien und Parteiensystem*

Durch das Scheitern der FDP mit 4,8 Prozent an der Fünfprozentklausel bei der Bundestagswahl 2013, die zu einer »Zweiparteiendominanz«<sup>12</sup> geführt hatte – AfD (4,7 Prozent) und Piratenpartei<sup>13</sup> (2,2 Prozent) zogen ebenfalls nicht in den Bundestag ein –, endete die schwarz-gelbe Koalition. Da die Grünen nicht zu einem Bündnis mit der Union bereit waren, blieb als Ausweg nur eine Große Koalition, obwohl die SPD (25,7 Prozent) mit der Partei Die Linke (8,6 Prozent) und Bündnis 90/Die Grünen (8,4 Prozent) mehr Mandate besaß als die Union. Sie hatte vor der Wahl jedoch ein rot-grün-dunkelrotes Bündnis kategorisch ausgeschlossen. Bis zum Sommer 2015 hatten die Umfragen ein hohes Maß an Stabilität erkennen lassen, von einer leichten Stärkung der AfD und einer weiteren Schwächung der FDP abgesehen. Das war insofern ungewöhnlich, als die Regierungsparteien zwischen den Bundestagswahlen gemeinhin Einbußen zu beklagen haben.

Durch die massive, zum Teil mit einem Kontrollverlust verbundene Fluchtbewegung ab dem September 2015 änderte sich dies nahezu abrupt.<sup>14</sup> Allein 2015 gab es über eine Million Asylbewerber. Die AfD, die 2015 den Abgang des wirtschaftsliberalen Flügels um Bernd Lucke und Hans-Olaf Henkel verkraften musste, legte massiv

11 Zu möglichen Reformen vgl. Volker Best, *Koalitionssignale bei Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1990 bis 2012*, Baden-Baden 2015, S. 407–429.

12 Vgl. Oskar Niedermayer, »Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems« in: Frank Decker/Viola Neu (Hg.), *Handbuch der deutschen Parteien*, 3. Aufl., Wiesbaden 2018, insbes. S. 114–118.

13 Vgl. Carsten Koschmieder, *Partizipation in der Piratenpartei. Die Schattenseiten einer sonnigen Utopie*, Opladen 2016; Erik Schlegel, *Quo vadis Piratenpartei? Analyse der politischen Wettbewerbsfaktoren zur (Nicht-)Etablierung im Parteiensystem*, Baden-Baden 2016.

14 Vgl. Oskar Niedermayer, »Flüchtlingskrise und Parteiensystem« in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 65 (2016), S. 297–308.

zu: bei den Umfragen und – nach einem kurzzeitigen Einbruch – bei den Mitgliederzahlen (Ende 2016: 26.409).<sup>15</sup> Bei den fünf Landtagswahlen 2016 erreichte sie jeweils klar zweistellige Ergebnisse: In Sachsen-Anhalt avancierte sie mit 24,3 Prozent (hinter der CDU) ebenso zur zweitstärksten Kraft wie in Mecklenburg-Vorpommern mit 20,8 Prozent (hinter der SPD), in Baden-Württemberg (15,1 Prozent) und Rheinland-Pfalz (12,6 Prozent) zur drittstärksten. In Berlin (14,2 Prozent) langte es »nur« zum fünften Platz. Trotz rückläufiger Ergebnisse bei den Landtagswahlen 2017, teils wegen der deutlich sinkenden Zahl der Asylsuchenden, teils wegen interner Konflikte, die eine Radikalisierung der Positionen zur Folge hatten, konnte die Partei mit ihrer Kritik an der Flüchtlingspolitik, ihrem Alleinstellungsmerkmal, bei Teilen der Bevölkerung punkten. Durch den Erfolg der AfD war das deutsche Parteiensystem in gewisser Weise »europäisiert« worden.<sup>16</sup>

Die FDP, die nach dem Schock 2013 zunächst in ein Tief gefallen war (führende Politiker wie Gesundheitsminister Daniel Bahr hatten sich zurückgezogen und überließen Christian Lindner den Neuaufbau), verlor allmählich das Image einer Klientelpartei und konnte bei allen Landtagswahlen von 2015 an ihren Anteil steigern, im Westen mehr als im Osten. Bürger vermissten eine Partei, die auf »weniger Staat« setzte.<sup>17</sup> Und – vor allem – die Liberalen kritisierten die Flüchtlingspolitik der Großen Koalition, zunächst moderat, später deutlich. Nach dem Scheitern 2014 an der Fünfprozentklause bei den Wahlen in Sachsen waren sie nirgendwo mehr in einer Landesregierung vertreten. 2016 bildeten sie in Rheinland-Pfalz eine Koalition mit der SPD und den Grünen, 2017 in Schleswig-Holstein eine mit der CDU und den Grünen, in Nordrhein-Westfalen eine mit der Union (ebenfalls 2017). Der »Wahlkalender« war Lindner und Kubicki gewogen, anders als 2013.

Bündnis 90/Die Grünen musste zwar bei fast jeder Landtagswahl Verluste hinnehmen, stellte aber mit Winfried Kretschmann erneut den baden-württembergischen Ministerpräsidenten (ab 2016 in einer Koalition mit der CDU, zuvor mit der SPD) und in einer Reihe von Ländern den Juniorpartner. In Bremen, Hamburg und Niedersachsen regierte sie mit der SPD, in Hessen mit der CDU, in Sachsen-Anhalt mit den beiden Volksparteien, in Berlin mit der SPD sowie der Partei Die Linke und – wie erwähnt – in Rheinland-Pfalz mit der SPD und der FDP, in Schleswig-Holstein mit der CDU und der FDP. Die Kehrseite der Offenheit nach allen Seiten konnte zu einer gewissen Beliebigkeit und zu einer Verunsicherung der »Basis« führen. Trotz der ungünstigen Großwetterlage musste die Partei mit ihrem postmaterialistischen Umfeld keine Angst davor hegen, Stimmen an die AfD abzugeben.

Die andere parlamentarische Opposition, Die Linke, hatte das dramatische Tief nach dem Göttinger Parteitag 2012 überwunden, doch schwelten interne Konflikte – etwa

<sup>15</sup> Vgl. ders., »Parteimitgliedschaften im Jahre 2016« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 48 (2017), S. 375.

<sup>16</sup> Vgl. Frank Decker, »Aktuelle Entwicklungen in der Parteienlandschaft« in: *Bürger & Staat* 67 (2017), S. 98–106.

<sup>17</sup> Vgl. Eckhard Jesse, »Wie geht es mit der FDP weiter?« in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 63 (2014), S. 563–569.

zwischen der Fraktions- und Parteispitze, zwischen Reformern und Orthodoxen. Sie stellte wie Bündnis 90/Die Grünen einen Ministerpräsidenten, und zwar mit Bodo Ramelow in Thüringen in einem Linksbündnis (Die Linke, SPD, Bündnis 90/Die Grünen). In Brandenburg war sie in einer Koalition mit der SPD, in Berlin mit der SPD und den Grünen. Gleichwohl konnte die Partei zumal wegen ihrer außenpolitischen Positionen, etwa in der Europa- und Russlandpolitik, die Kontakte zur SPD nicht enger knüpfen.

Die SPD musste erkennen, die Juniorpartnerschaft in der Bundesregierung zahle sich offenkundig nicht aus, obwohl sie einige ihrer Anliegen durchzusetzen vermochte (etwa: Mindestlohn für Arbeitnehmer; Rente ab 63 ohne Abzüge nach 45 Jahren Beitragszahlung; Doppelpass für Immigranten). Auch die Wahl Frank-Walter Steinmeiers zum Bundespräsidenten nützte ihr nichts. Der Parteivorsitzende Sigmar Gabriel trat Anfang 2017 die Flucht nach vorne an, verzichtete auf sein Amt und präsentierte Martin Schulz, den früheren Präsidenten des Europäischen Parlaments, für die Kanzlerkandidatur. Dieser wollte die in der Partei ungeliebte Hartz IV-Gesetzgebung grundlegend modifizieren, trat aber nicht geschlossen genug auf. Ein »Wiederbelebungsprogramm«<sup>18</sup> für die Partei? Doch nach einem Hype von mehreren Wochen, die SPD lag bei manchen Demoskopieinstituten sogar knapp vor der Union, sanken die Umfragewerte wieder auf den niedrigen Stand von ehedem. Die SPD verlor die drei Wahlen 2017 krachend (Saarland, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen). In den beiden zuletzt genannten Ländern musste sie sogar das Amt des Ministerpräsidenten abgeben und mit der Rolle der Opposition vorliebnehmen.

Im Herbst 2016 hatte sich Angela Merkel nach längerem Zögern bereitgefunden, erneut für das Amt der Kanzlerin anzutreten. Angesichts der landesweit verbreiteten Kritik an ihrer Flüchtlingspolitik<sup>19</sup>, allerdings weniger in den Medien, welche die »Willkommenskultur« mehrheitlich unterstützt hatten, war ihr im Prinzip nichts anderes übriggeblieben, wollte sie nicht als »Kneiferin« dastehen. Sie erfuhr wegen der Zuwanderung heftige Kritik der CSU, ihrer Schwesterpartei, während der Koalitionspartner die Politik Merkels ebenso nachhaltig unterstützte wie die parlamentarische Opposition (Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen). Einerseits hatte die Flüchtlingspolitik die Union geschwächt (durch den Streit in ihren Reihen), andererseits gestärkt (durch die Präsentation unterschiedlicher Positionen). Der CDU gelang es 2017, nicht nur ihre führende Position im Saarland zu sichern, sondern auch in Schleswig-Holstein

18 So Oskar Niedermayer, »Die Bundestagswahl 2017: ein schwarzer Tag für die Volksparteien« in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Gesellschaft* 66 (2017), S. 467.

19 Vgl. etwa Stefan Luft, *Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikt, Folgen*, München 2016; Lothar Fritze, *Der böse gute Wille. Weltrettung und Selbstaufgabe in der Migrationskrise*, Berlin 2016; Hans-Peter Schwarz, *Die Neue Völkerwanderung nach Europa. Über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheiten*, München 2017; Robin Alexander, *Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*, Berlin 2017; Günter Weißgerber/Richard Schröder/Eva Quistorp, *Weltoffenes Deutschland? Zehn Thesen, die unser Land verändern*, Freiburg/Brsg. 2018.

und Nordrhein-Westfalen die Regierung zu übernehmen. Das war eine gute Ausgangsbasis, ungeachtet der anhaltenden Folgen der Migrationskrise.

Die Verluste der Volksparteien zwischen 2014 und 2017, mehr der SPD als der CDU, waren Ausdruck einer »Repräsentationslücke«<sup>20</sup> vor allem in der emotional besetzten Flüchtlingsfrage. Angesichts einer problematischen Konsenspolitik gedieh kaum eine lebendige Debattenkultur. Martin Schulz hatte recht mit dem auf dem SPD-Parteitag im Juni 2017 geäußerten Vorwurf, Angela Merkel umgehe mit ihrer Strategie der »asymmetrischen Demobilisierung« (Matthias Jung) eine inhaltliche Auseinandersetzung, aber sein Vorwurf, dies sei ein »Anschlag auf die Demokratie«,<sup>21</sup> ist weitaus schlimmer. Aus dem Mund von Schulz wirkte er ohnehin merkwürdig, denn die Kritik zielte indirekt gegen die von Merkel betriebene »Sozialdemokratisierung« der CDU. Im übrigen konnte die »asymmetrische Demobilisierung« wegen des Aufkommens der AfD nicht mehr so wirken wie 2009 und 2013.

Ein Koalitionsmuster ließ sich im Wahlkampf schwerlich erkennen. Manche Regierungskonstellation zuvor war aus der Not heraus entstanden – wie in Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein. Nur die AfD war komplett isoliert, isolierte sich selbst, lehnte sie doch strikt jedes Bündnis ab. Allerdings konnte allein ihre parlamentarische Existenz zu einer anderen Koalition führen. So hätte es ohne die AfD im Saarland für eine rot-grüne Koalition gereicht, gleiches Wahlverhalten vorausgesetzt.

#### *4. Wahlverhalten und Wahlausgang*

Der Ausgang der Bundestagswahl 2017 (vgl. Tabelle 1) stellt eine Zäsur<sup>22</sup> dar: zum ersten wegen des höchst unterschiedlichen Wahlverhaltens in den östlichen und westlichen Landesteilen, zum zweiten wegen des Niedergangs der Volksparteien (beide verloren über 20 Prozent), zum dritten wegen des Aufstiegs der als rechtspopulistisch gelgenden AfD mit 12,6 Prozent, deren Stimmenanteil im Osten mehr als doppelt so hoch ausfiel wie im Westen. Alle drei Aspekte hängen eng miteinander zusammen. Die Union gewann zwar klar, verlor aber 8,6 Punkte, die SPD wurde ebenso abgestraft (Minus: 5,2 Punkte). Die beiden parlamentarischen Oppositionsparteien gewannen knapp (Die Linke erzielte 0,6 Punkte mehr, Bündnis 90/Die Grünen 0,5 Punkte), die beiden außerparlamentarischen klar: Die AfD steigerte ihren Stimmenanteil um 7,9 Punkte, die

<sup>20</sup> Vgl. Werner J. Patzelt, »Repräsentationslücken im politischen System Deutschlands? Der Fall PEGIDA« in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 13 (2015), S. 99-126; ders., »Der 11. Deutsche Bundestag und die Repräsentationslücke. Eine kritische Bilanz« in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 15 (2017), S. 245-285.

<sup>21</sup> Zitiert nach Malte Lehming, »Schulz' Angriff auf Merkel ist falsch, aber verzeihlich« in: *Der Tagesspiegel* v. 26. Juni 2017.

<sup>22</sup> Allerdings ist dieser Terminus abgegriffen und wird nahezu ubiquitär verwendet. Vgl. etwa im differenziert argumentierenden Beitrag von Harald Schoen und Bernhard Wefels, »Die Bundestagswahl 2013 – eine Zäsur im Wahlverhalten und Parteiensystem?« in: Dies. (FN 7), S. 3-19.

FDP um 5,9 Punkte). Damit hat sich der Grad der Fragmentierung ebenso beträchtlich erhöht wie der Grad der Polarisierung und Volatilität.

Ein Wort zu zwei Splitterparteien: Die rechtsextremistische NPD, durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017 nicht verboten, erzielte (wie die Piratenpartei) bloß 0,4 Prozent (2013: 1,3 Prozent) und konnte damit nicht von der staatlichen Teilfinanzierung profitieren, die satirisch ausgerichtete Partei für Arbeit, Rechtstaat, Tierschutz, Elitenförderung und basisdemokratische Initiative (Akronym: Die PARTEI) Martin Sonneborns hingegen kam (wie die Freien Wähler) auf 1,0 Prozent (2013: 0,2 Prozent). Beide Parteien hatten bei der Europawahl 2014 dank der Abschaffung der Fünfprozentklausel jeweils ein Mandat erreicht.

*Tabelle 1: Bundestagswahlen 2017 für die Wahlgebiete West, einschließlich Berlin-West, und Ost, einschließlich Berlin-Ost (in Klammern Unterschiede nach Prozentpunkten gegenüber der Bundestagswahl 2013)*

	<b>Gesamt</b>		<b>Ost</b>		<b>West</b>	
Wahlbeteiligung	76,2	(+4,7)	73,2	(+5,6)	76,8	(+4,3)
CDU und CSU	32,9	(-8,6)	27,6	(-10,9)	34,1	(-8,1)
CDU	26,8	(-7,3)	27,6	(-10,9)	26,6	(-6,6)
CSU	6,2	(-1,2)	-	-	7,5	(-1,5)
SPD	20,5	(-5,2)	13,9	(-4,0)	21,9	(-5,5)
Alternative für Deutschland	12,6	(+7,9)	21,9	(+16,1)	10,7	(+6,3)
FDP	10,7	(+5,9)	7,5	(+4,8)	11,4	(+6,4)
Die Linke	9,2	(+0,6)	17,8	(-4,9)	7,4	(+1,8)
B 90/Gr.	8,9	(+0,5)	5,0	(-0,1)	9,8	(+0,6)
Sonstige	5,0	(-1,2)	6,4	(-0,9)	4,7	(-1,3)

Quelle: Zusammenstellung nach den amtlichen Wahlstatistiken.

Die Union errang bei der Bundestagswahl 2017 231 Direktmandate, die SPD nur 59, Die Linke 5<sup>23</sup> (vier in Berlin, eines in Sachsen), die AfD 3 (alle in Sachsen), Bündnis 90/Die Grünen eines (in Berlin). Da die stärkste Partei nicht einmal ein Drittel der Stimmen erzielte hatte, gab es Überhang- und Ausgleichsmandate (insgesamt 111). Bundestagspräsident Norbert Lammert hatte die Fraktionen immer wieder nachdrücklich zu einer Reform aufgefordert, ebenso eine Reihe von Wissenschaftlern.<sup>24</sup> Zu Be-

23 Gregor Gysi gelang es, bei allen Bundestagswahlen von 1990 an ein Direktmandat zu gewinnen. Wäre er auch 2002 angetreten und erfolgreich gewesen, so hätte die PDS drei Direktmandate erreicht. Die Folge: keine Fortsetzung der rot-grünen Regierung im Bund.

24 Etwa Joachim Behnke, Frank Decker, Florian Grotz, Eckhard Jesse, Dieter Nohlen, Robert Vehrkamp, Philipp Weimann. Vgl. beispielhaft Frank Decker, »Blamage mit Ansage. Warum verweigern sich die deutschen Parteien einer Wahlrechtsreform?« in: *Süddeutsche Zeitung* v. 11. Oktober 2011, S. 2.

ginn des Wahljahres, als sich die starke Vergrößerung des Bundestages durch Überhang- und Ausgleichsmandate in den Umfragen abzeichnete, legte Lammert selber einen Gesetzentwurf vor, und zwar mit einer maximalen Zahl der Abgeordneten von 630. Die Fraktionen nutzten den Verzicht auf eine volle Ausgleichslösung für Attentismus. Deren unausgesprochene Devise: Wenn wir schon Stimmen einbüßen, wollen wir wenigstens möglichst viele Mandate behalten. »Mehr« bedeuten mannigfache – personelle und materielle – Ressourcen. Den insgesamt 49 Überhangmandaten stehen nun 62 Ausgleichsmandate gegenüber. Jegliche Transparenz fehlt im Wahlsystem<sup>25</sup> – es fällt schwer, keine Satire zu schreiben.

Die Wahlanalysen der Forschungsgruppe Wahlen und von infratest dimap differieren in ihren Aussagen kaum.<sup>26</sup> Der Erfolg der Union ist zum Teil auf Angela Merkel zurückzuführen. 56 Prozent wollten sie als Bundeskanzlerin sehen, 34 Prozent Martin Schulz.<sup>27</sup> Dieser Abstand entspricht fast genau dem Abstand zwischen der Union und der SPD. Merkel gelte als glaubwürdiger (35:14 Prozent) und sympathischer (42:24 Prozent). Sie habe mehr Sachverstand (51:9 Prozent) und könne besser durch unsichere Zeiten führen (59:10 Prozent).<sup>28</sup> Beim Thema der sozialen Gerechtigkeit liegt Schulz vorne (36:20 Prozent). Allerdings ist dies weniger dem Kandidaten zuzuschreiben als den sozialdemokratischen Kompetenzwerten (34:21 Prozent). Nur beim Thema Familie übertrafen die Kompetenzwerte der SPD diejenigen der Union (35:22). Diese dominierte bei den folgenden Themen: Rente, Bildung, Sicherung der Arbeitsplätze, Kriminalität, Umwelt (ausgenommen Bündnis 90/Die Grünen), Außen- und Wirtschaftspolitik. Bei dem Reizthema Flüchtlinge/Asyl bekam die Union 35 Prozent, die SPD nur 15 Prozent. Die insgesamt eher niedrigen Werte erhellen die Verdrossenheit eines Teiles der Bevölkerung. So lag bei den Themen Rente/Alterssicherung und Kriminalität die Gruppe derer an der Spurze, die in keine Partei Zutrauen hatte. Die zentrale Frage, ob Deutschland die vielen Flüchtlinge verkraften könne, bejahten 59 Prozent (mit nein stimmten 37 Prozent). Die Werte für die Wähler der Union (Zustimmung: 65 Prozent), der SPD (68 Prozent) und der Partei Die Linke (72 Prozent) unterschieden sich kaum voneinander. Die Anhänger der Grünen und der AfD warteten, nicht verwunderlich, mit Extremwerten auf: 94 Prozent der Grünen bejahten die Frage, aber nur fünf Prozent der AfD. Die FDP-Wählerschaft traf exakt den Durchschnittswert von 59 Prozent.

Bei der Wählerschaft der Union überwogen klar die mit ihrer persönlichen Lage Zufriedenen (35:18 Prozent), ebenso bei jener der FDP (11:7 Prozent) und der Grünen (9:7 Prozent). Hingegen lagen beim SPD-Elektorat die Unzufriedenen leicht vorn (23:20 Prozent), bei dem der Partei Die Linke (15:8 Prozent) und dem der AfD (22:11

25 Vgl. etwa Florian Grotz, Happy End oder endloses Drama? Die Reform des Bundestagswahlsystems, in: Jesse/Sturm (FN 7), S. 113–140.

26 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen, *Bundestagswahl. 24. September*, Mannheim 2017; infratest dimap, *Bundestagswahl 2017. 24. September*, Berlin 2017.

27 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen (FN 26), S. 1.

28 Diese und die folgenden Angaben beziehen sich auf Befragungen der Forschungsgruppe Wahlen. Vgl. ebd.

Prozent) klar.<sup>29</sup> Damit korrelieren die Angaben zur sozialen Schicht. Bei den Wählern der Union (stark bei den Rentnern: 41 Prozent), der Grünen (stark bei den Beamten: 16 Prozent) und der Liberalen (stark bei den Selbstständigen: 19 Prozent) sind Arbeiter und Arbeitslose deutlich unterrepräsentiert, bei den anderen drei Parteien überrepräsentiert, am deutlichsten bei denen der AfD (Arbeiter und Arbeitslose: jeweils 21 Prozent). Dies ist eine Steigerung gegenüber der Wahl von 2013 um sage und schreibe 15 bzw. 18 Punkte. Der Wählerschaft der Union (55 Prozent) und der AfD (54 Prozent) war mehrheitlich schon vor längerer Zeit ihr Votum klar, nicht so der Wählerschaft der Grünen (32 Prozent) und der FDP (34 Prozent). Das ist bezogen auf die AfD insofern überraschend, als sie (noch) über wenig Stammwähler verfügt, ebenso mit Blick auf den folgenden Punkt. Bei den Wahlmotiven dominierte bei den Wählern der Parteien mehr oder weniger der Gesichtspunkt der Überzeugung, nicht so bei denen der AfD: 61 Prozent nannten als Grund für das Votum Enttäuschung und nur 31 Prozent Überzeugung. 2013 fielen die Angaben anders aus: Überzeugung (63 Prozent) überlagerte Enttäuschung (30 Prozent), jedenfalls nach Auskunft der Stimmbürgers. Die Frage, ob für die Wahl Spitzenkandidat(in), Sachlösungen oder Bindung an die Partei den Ausschlag gibt, beantworten die Wähler klar mit einer Präferenz für Sachlösungen (besonders stark bei denen der Partei Die Linke mit 77 Prozent). Nur bei denen der Union ist der Wert für die Spitzenkandidatin ebenso groß (38 Prozent). Die Bindung als Motiv ist klar am schwächsten beim Elektorat der AfD (5 Prozent) und der Partei Die Linke (7 Prozent), am stärksten bei dem der Union (23 Prozent) und der SPD (22 Prozent).

Die Wahlbeteiligung stieg insgesamt von 71,5 auf 76,2 Prozent, im Westen auf 76,8 Prozent, im Osten auf 73,2 Prozent. Wie die repräsentative Wahlstatistik erhellte, nahm sie in allen Altersgruppen bei Männern und Frauen zu, besonders bei den jüngeren.<sup>30</sup> Noch vor einigen Jahren klagten Kritiker über die gesunkene Beteiligungsquote, vor allem bei sozial schwächeren Schichten, und sie unterbreiteten eine Reihe von Vorschlägen zur Abhilfe.<sup>31</sup> War die Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen 2014 und 2015 überall gesunken, so stieg sie 2016 und 2017 drastisch an (in Sachsen-Anhalt um 9,9 Punkte, in Mecklenburg-Vorpommern um 10,4 Punkte), bedingt nicht zuletzt durch die Proteste gegen die teils unkontrollierte Migrationsbewegung und ihre Folgen.

29 Für diese und die folgenden Angaben vgl. infratest dimap (FN 26), S. 19, 22, 25, 28, 31, 34.

30 Vgl. Der Bundeswahlleiter (Hg.), *Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, H. 4: Wahlbeteiligung und Stimmabgabe der Männer und Frauen nach Altersgruppen*, Wiesbaden 2018, S. 11.

31 Vgl. u.a. Armin Schäfer, *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, Frankfurt a. M. 2015; ders., »Nichtwählerinnen und Nichtwähler in Deutschland«, Frank Decker/Anne Küppers, »Formen der Stimmabgabe: Höhere Beteiligungsquoten durch bequemeres Wählen«; Hermann K. Heußner, »Die Wahlpflicht – rechtliche Zulässigkeit und politische Durchsetzbarkeit«; Johanna Klatt, »Orte und Formen der Stimmabgabe – Überlegungen zur Kerngruppe der Nichtwählerinnen und Nichtwähler«, jeweils in: Tobias Mörschel (Hg.), *Wahlen und Demokratie. Reformoptionen des deutschen Wahlrechts*, Baden-Baden 2016, S. 31–75, S. 141–163, S. 181–203, S. 255–268.

Diese weltweit einzigartige repräsentative Wahlstatistik ermittelt auch das Wahlverhalten nach Alter und Geschlecht.<sup>32</sup> Ein Vergleich zwischen den Urnenwählern und den Briefwählern – waren es 1957, beim ersten Mal, 4,9 Prozent, sind es mittlerweile 28,6 Prozent – belegt charakteristische Unterschiede: Die drei »Wohlstandsparteien« (Union, Liberale und Grüne) schnitten bei den Briefwählern deutlich besser ab, weil Gutsituierte stärker von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen und weniger Gebildete vor dem Briefwahlvotum eher zurückschrecken. Das gilt für Wähler der Partei Die Linke (Urnenwähler: 9,7 Prozent; Briefwähler: 8,0 Prozent) und vor allem der AfD (Urnenwähler: 13,9 Prozent; Briefwähler: 9,6 Prozent).<sup>33</sup>

Die Union (36,4 zu 29,2 Prozent) und die Grünen (10,2 zu 7,6 Prozent) sind, stärker denn je, jeweils »Frauenparteien«.<sup>34</sup> Bei der Union kommen auf vier Männer fünf Frauen, bei den Grünen auf drei Männer vier Frauen. Die Hauptgründe: Angela Merkel dürfte zum Erfolg bei den Frauen maßgeblich beigetragen haben. Anlässlich der Kandidatur des CSU-Vorsitzenden Edmund Stoiber für das Amt des Bundeskanzlers im Jahre 2002 erreichte die Union bei den Männern (39,2 Prozent) mehr Stimmen als bei den Frauen (37,8 Prozent), während die SPD, die diesmal bei den Geschlechtern den gleichen Anteil aufwies, mehr Frauen als Männer angezogen hatte. Die emanzipationsbewussten Grünen protegieren die verstärkte Kandidatur von Frauen (58 Prozent ihrer Abgeordneten sind weiblich) und profitieren von den »weichen« Themen, die sie in den Vordergrund rücken (wie Umweltschutz und Sozialpolitik). Noch in den 1980er Jahren dominierte in ihrer Wählerschaft das männliche Geschlecht. Die AfD (Männer: 16,3 Prozent; Frauen: 9,2 Prozent), spezifische Frauenthemen vernachlässigend und zuweilen schroff auftretend, wird zunehmend klar von Männern präferiert (bei der Bundestagswahl 2013 lag das Verhältnis »nur« bei 5 zu 3), deutlich stärker als die FDP oder die Partei Die Linke.

Die Abweichungen nach Altersgruppen<sup>35</sup> sind ausgeprägter als die nach dem Geschlecht. So kamen die Grünen bei den 18- bis 24-Jährigen (14,6 Prozent) auf den dritten Platz, bei den über 70-Jährigen (3,8 Prozent) dagegen bloß auf den sechsten. Im Vergleich zur letzten Bundestagswahl konnte sich die Partei bei den »ganz Jungen« um 2,7 Punkte steigern, bei den »ganz Alten« nur um 0,5. Derartige Extremwerte finden sich sonst nirgendwo. FDP und Die Linke weisen ebenfalls ein (freilich deutlich schwächeres) Übergewicht in jüngeren Altersgruppen auf, anders als 2013. Beide Parteien legten in den ersten drei Altersgruppen überproportional zu. Die AfD schnitt bei den »ganz Jungen« (18–24 Jahre: 8,0 Prozent) und den »ganz Alten« (über 70 Jahre: 8,3 Prozent) am schlechtesten ab. Die Wählerschaft von Union und SPD ist schon seit langerem überaltert. Das Wahlverhalten wechselt also mit dem Alter stark, unabhängig von generationsspezifischen Prägungen.

<sup>32</sup> Vgl. demnächst ausführlicher: Eckhard Jesse, »Die Bundestagswahl 2017 im Spiegel der repräsentativen Wahlstatistik« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 46 (2018), H. 2.

<sup>33</sup> Vgl. Der Bundeswahlleiter (Anm. 30), S. 24.

<sup>34</sup> Vgl. ebd., S. 14.

<sup>35</sup> Vgl. ebd., S. 18.

Die Kombination von Geschlecht und Alter zeigt beträchtliche Abweichungen, auch wenn die Union in jeder Altersgruppe bei Männern und Frauen dominiert.<sup>36</sup> Votierten 22,6 Prozent der 18-bis 24-jährigen Männer und 48,4 Prozent der über 70-jährigen Frauen für die Union, ist es bei den Grünen gerade umgekehrt: 17,8 Prozent der 18-bis 24-jährigen Frauen gaben ihnen die Stimme, aber nur 3,3 Prozent der Männer. Die AfD, die sich bei den 35-44-jährigen Männern um 12,8 Punkte steigern konnte, erreichte mit 19,7 Prozent fast fünf Punkte mehr als die SPD, bei den über 60-jährigen Frauen kam sie lediglich auf 5,9 Prozent. Die SPD übertraf ihr Ergebnis von 20,5 Prozent nur bei den Wählern ab 60. Das ist ein Menetekel.

27,3 Prozent der Wähler machten 2017 davon Gebrauch, die Erst- und die für die Zusammensetzung des Parlaments maßgebliche Zweitstimme unterschiedlich abzugeben. Wer das Stimmensplitting miteinander vergleicht, kann indirekt erkennen, welche Koalition Wähler kleinerer Parteien bevorzugen, da diese allenfalls in wenigen Wahlkreisen in der Lage sind, ein Direktmandat zu gewinnen und ihre Wähler daher häufig »splitten«. Von den Zweitstimmenwählern der Grünen präferierten 26,1 Prozent mit ihrer Erststimme einen Kandidaten der SPD und 13,5 Prozent einen der Union.<sup>37</sup> Hingegen votierten lediglich 8,4 Prozent der FDP-Zweitstimmenwähler mit der Erststimme für einen Kandidaten der SPD, aber 39,9 Prozent für einen der Union. 78,5 der Zweitstimmenwähler der AfD präferierten mit ihrer Erststimme einen Kandidaten aus den eigenen Reihen. Das ist ein Indiz für die beträchtliche Distanz des AfD-Elektorats zur politischen Konkurrenz.

Ein Vergleich zwischen den neuen und den alten Ländern bietet teils gegenläufige Ergebnisse.<sup>38</sup> So fiel in Ostdeutschland die Präferenz der über 70-Jährigen bei der Partei Die Linke um 5,3 Punkte höher aus als bei den 18- bis 24-Jährigen, in Westdeutschland hingegen wählten diese um 5,9 Punkte mehr Die Linke als die über 70-Jährigen. Dieser Befund geht wohl zurück auf das eher bodenständige Auftreten der Partei im Osten und das deutlich radikalere im Westen, das junge Personen eher als alte anspricht.

Was die Wählerwanderung betrifft<sup>39</sup>, so hat die Union vor allem an zwei Parteien verloren: an die FDP (1.360.000) sowie die AfD (980.000), die SPD stark an drei Parteien, wobei sie nirgendwo einen positiven Saldo zu verzeichnen hatte: AfD (470.000), FDP (450.000) und Die Linke (430.000). Diese erhielt, neben den eben erwähnten 430.000 Stimmen von der SPD, 170.000 von den Grünen und 90.000 von der Union. Hingegen musste sie 400.000 Stimmen an die AfD abgeben. Die Grünen gewannen von der Union (380.000) und verloren an die FDP (110.000) und Die Linke (170.000), die Liberalen nahmen (wie erwähnt) der Union 1.360.000 sowie der SPD 450.000 Stimmen ab, büßten nur Stimmen an die AfD ein (40.000). Bei dieser überwiegt überall ein positiver Saldo: von der Union 980.000 Stimmen, von der SPD 470.000, der Partei Die Linke 400.000, von den Grünen und Liberalen jeweils 40.000. Außerdem erhielt sie

36 Vgl. ebd., S. 17–22.

37 Vgl. ebd., S. 26.

38 Vgl. ebd., S. 108 f.

39 Vgl. für die nachstehenden Angaben infratest dimap (FN 26), S. 17, 20, 23, 26, 32. Dieses Wählerwanderungsmodell, das auf *exit polls* basiert, kann naturgemäß nicht genau sein.

690.000 Stimmen von Wählern kleinerer Parteien (wie der Piratenpartei und der NPD). Die AfD zog auch den weitaus größten Nutzen aus dem Reservoir der bisherigen Nichtwähler – und zwar mit 1.200.000 Stimmen vor der FDP (700.000), Union (380.000), SPD (360.000), der Partei Die Linke (270.000) und Bündnis 90/Die Grünen (230.000).

Diese Wählerstrombilanz ist ungeachtet ihrer Ungenauigkeit<sup>40</sup> insofern aufschlussreich, als sie zeigt, welche Interessen eine Partei bedient oder vernachlässigt. Ökologische Fehlschlüsse kommen damit nicht vor. Wer sich vor Augen hält, dass die (linke) SPD an keine Partei so viele Stimmen abgegeben hat wie an die (rechte) AfD, mag die Aussage des früheren SPD-Kanzlerkandidaten Peer Steinbrück nicht für abwegig halten: »Die Begeisterung der SPD für Vielfalt, ein Weltbürgertum oder Inklusion ist selbst an Teilen ihrer ›klassischen‹ Wählerschaft vorbeigegangen. Die unterscheidet sich davon mental und habituell und spürt einen Geltungsverlust. Wie die Sozialisten in Frankreich ist auch die SPD in Gefahr, sich mehr um Antidiskriminierungspolitik und Lifestylenthemen zu kümmern und darüber, die Befindlichkeiten der Mehrheitsgesellschaft außer Acht zu lassen. Dort werden aber Wahlen entschieden.«<sup>41</sup>

Obwohl lediglich etwa jeder sechste Wähler aus den neuen Bundesländern stammt, hat der östliche Landesteil bisher dreimal die Bundestagswahl entschieden (vgl. Tabelle 2). 2002, 2005 und 2013 verhinderte er eine schwarz-gelbe Koalition. Bei einem Votum nur in den alten Bundesländern wäre eine solche Variante die Folge gewesen. 1990 votierten die Bürger im Osten und Westen jeweils mehrheitlich für Schwarz-Grün. 1994, 1998 und 2009 dominierte der Westen den Osten, und es gab daher ein schwarz-gelbes Bündnis. Diesmal setzte sich der Westen wieder durch, auch wenn für die Union und die FDP wegen des guten Abschneidens der AfD eine Mehrheit ausblieb. Im Westen erreichte diese 10,7 Prozent, die Partei Die Linke 7,4 Prozent. Hingegen kam die AfD im östlichen Teil auf 21,9 Prozent, Die Linke in ihrem »Stammland« nur auf 17,8 Prozent. Die beiden Volksparteien erzielten im Osten zusammen bloß 41,5 Prozent, im Westen dagegen 56,0 Prozent. Eine ähnliche Bilanz gilt für die beiden »Wohlstandsparteien«: die Liberalen (Ost: 7,5; West: 11,4) und die Grünen (Ost: 5,0 Prozent; West: 9,8 Prozent). Bei der Union ist das Verhältnis zwischen West und Ost 5:4, bei der SPD 3:2, bei der FDP knapp 8:5, bei Bündnis 90/Die Grünen 2:1. Umgekehrt fallen die Ergebnisse für AfD und Die Linke aus: Die AfD schnitt im Osten mehr als doppelt so gut ab wie im Westen (2013 betrug das Verhältnis 4:3), Die Linke fast 2,5-mal so gut. Allerdings fällt bei der Partei Die

40 Vgl. einerseits Christoph Hofinger/Günther Ögris, »Orakel der Neuzeit. Was leisten Wahlbörsen, Wählerstromanalysen und Wahltagshochrechnungen?« in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31 (2002), S. 143–158; andererseits Richard Hilmer//Michael Kunert, Wählerwanderung: Das Modell von Infratest dimap, in: Jürgen W. Falter/Oscar W. Gabriel/Bernhard Weßels (Hg.), *Wahlen und Wähler. Analyse aus Anlass der Bundestagswahl 2002*, Wiesbaden 2005, S. 134–156.

41 Peer Steinbrück, »Wahnsinniger Unfug«, Spiegel-Gespräch, in: *Der Spiegel* v. 3. März 2018, S. 36; siehe auch, noch deutlicher, ders., *Das Elend der Sozialdemokratie. Anmerkungen eines Genossen*, München 2018. Der frühere Parteivorsitzende Sigmar Gabriel hat ähnlich, etwas vorsichtiger, argumentiert. Siehe ders., »Sohnsucht nach Heimat. Wie die SPD auf den Rechtspopulismus reagieren muss« in: *Der Spiegel* v. 6. Dezember 2017.

Linke das Wahlverhalten gegenüber 2013 (4:1) deutlich weniger disproportional aus. Die Angleichung ist enorm: 1990 wurde im Osten 37-mal so oft die PDS gewählt wie im Westen, 1994 22-mal, 1998 18-mal, 2002 16-mal, 2005 5-mal, 2009 3,5mal.

*Tabelle 2: Wahlverhalten im Wahlgebiet West (mit Berlin-West) und im Wahlgebiet Ost (mit Berlin-Ost) bei den Bundestagswahlen 1990 bis 2017 im Vergleich (in Prozent)*

Bundestagswahlen 1990	Gesamt	Ost	West
SPD	33,5	24,3	35,7
CDU/CSU	43,8	41,8	44,3
FDP	11,0	12,9	10,6
B 90/Gr.	5,0	6,1	4,8
PDS	2,4	11,1	0,3
Sonstige	4,3	3,8	4,3
Bundestagswahlen 1994	Gesamt	Ost	West
SPD	36,4	31,5	37,5
CDU/CSU	41,5	38,5	42,1
FDP	6,9	3,5	7,7
B 90/Gr.	7,3	4,3	7,9
PDS	4,4	19,8	0,9
Sonstige	3,5	2,4	3,9
Bundestagswahlen 1998	Gesamt	Ost	West
SPD	40,9	35,1	42,3
CDU/CSU	35,1	27,3	37,0
FDP	6,2	3,3	7,0
B 90/Gr.	6,7	4,1	7,3
PDS	5,1	21,6	1,2
Sonstige	6,0	8,6	5,2
Bundestagswahlen 2002	Gesamt	Ost	West
SPD	38,5	39,7	38,3
CDU/CSU	38,5	28,3	40,8
FDP	7,4	6,4	7,6
B 90/Gr.	8,6	4,7	9,4
PDS	4,0	16,9	1,1
Sonstige	3,3	6,7	2,8

<b>Bundestagswahlen 2005</b>	<b>Gesamt</b>	<b>Ost</b>	<b>West</b>
SPD	34,2	30,4	35,1
CDU/CSU	35,2	25,3	37,5
FDP	9,8	8,0	10,2
B 90/Gr.	8,1	5,2	8,8
PDS/Die Linke	8,7	25,3	4,9
Sonstige	3,9	5,7	3,5
<b>Bundestagswahlen 2009</b>	<b>Gesamt</b>	<b>Ost</b>	<b>West</b>
SPD	23,0	17,9	24,1
CDU/CSU	33,8	29,8	34,6
FDP	14,6	10,6	15,4
B 90/Gr.	10,7	6,8	11,5
PDS/Die Linke	11,9	28,5	8,3
Sonstige	6,0	6,4	6,1
<b>Bundestagswahlen 2013</b>	<b>Gesamt</b>	<b>Ost</b>	<b>West</b>
SPD	25,7	17,9	27,4
CDU/CSU	41,5	38,5	42,2
FDP	4,8	2,7	5,2
B 90/Gr.	8,4	5,1	9,2
PDS/Die Linke	8,6	22,7	5,6
Alternative für Deutschland	4,7	5,9	4,5
Sonstige	6,3	7,3	5,8
<b>Bundestagswahlen 2017</b>	<b>Gesamt</b>	<b>Ost</b>	<b>West</b>
SPD	20,5	13,9	21,9
CDU/CSU	33,0	27,6	34,1
FDP	10,7	7,5	11,4
B 90/Gr.	8,9	5,0	9,8
PDS/Die Linke	9,2	17,8	7,4
Alternative für Deutschland	12,6	21,9	10,7
Sonstige	5,0	6,4	4,7

Quelle: Zusammenstellung nach den amtlichen Wahlstatistiken.

Die Gründe für das Wahlverhalten in den neuen Bundesländern sind teils struktureller, teils situativer Natur.<sup>42</sup> Im ersten Fall gehen sie auf die Zeit vor der Vereinigung zurück, im zweiten auf die Zeit danach. Ostdeutsche, aufgrund geringerer Kontakte mit Fremden in der Vergangenheit weniger weltoffen, fühlen sich nicht nur aufgrund anhaltender ökonomischer Nachteile zuweilen als Bürger zweiter Klasse. Ihre Lebensleistung des letzten Vierteljahrhunderts (Wechsel des Berufs, Integration in ein gänzlich neues System), so die Perspektive, erfahre unzureichende Wertschätzung. Der Befund, dass viele Westdeutsche im Osten Leitungspositionen bekleiden, provoziert mitunter Groll, sogar Bitternis.

Die höhere Volatilität geht auf die deutlich niedrigere Parteiidentifikation zurück. Die Annahme, die Kluft zwischen Ost und West werde allmählich enger<sup>43</sup>, bestätigte sich zumindest 2017 nicht, abgesehen von der Partei Die Linke, wobei diese immer noch die stärksten Abweichungen zwischen Ost und West aufweist. Anders als 2009 und 2013 traten insgesamt wieder etwas größere Unterschiede auf, so bei Bündnis 90/Die Grünen. Die Wähler in den alten Bundesländern votierten fast doppelt so oft für diese Partei. Bei den Liberalen hingegen glich sich die Tendenz gegenüber 2013 etwas an. Liberale und Grüne schneiden im Westen seit 1994<sup>44</sup> deutlich besser ab, bedingt durch wirtschaftliche Prosperität und Postmaterialismus.

Wer Verschiedenheiten benennt, will keineswegs einen Ost-West-Konflikt schüren. Italiener würden das hiesige Ausmaß der als milde erachteten Divergenzen gerne akzeptieren. Was oft nicht zur Sprache kommt: Deutschland besitzt auch ein Nord-Süd-Gefälle. Im stärker prosperierenden Süden dominieren konservative Positionen, im ökonomisch schwächeren Norden eher linke. Ost ist nicht gleich Ost. So entfielen im südlichsten Weststaat Bayern auf CSU, AfD und FDP 61,2, im südlichsten Oststaat Sachsen 62,1 Prozent auf CDU, AfD und FDP. Insgesamt rückt das Parteiensystem mit dem Aufkommen der AfD und der Revitalisierung der Liberalen in die rechte Mitte. Nur im kleinsten Bundesland Bremen war die SPD mit 26,8 Prozent noch knapp stärkste Partei (CDU: 25,0 Prozent).

Wiewohl der Westen in puncto höhere Volatilität und Abkehr von den Volksparteien dem Osten nacheifert, ginge die Schlussfolgerung: »Vorreiter Ost« und »Nachzügler West« in die Irre, besteht doch kein kausaler Zusammenhang.<sup>45</sup> Es sind gesamtgesellschaftliche, nicht mit der deutschen Einheit erklärbare Prozesse. Wenn die Zahl der

42 Vgl. Hendrik Träger, »Ein Vierteljahrhundert Wahlen in Ost und West (1990-2014): Regionale Unterschiede und Gemeinsamkeiten« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 46 (2015), S. 57-81.

43 Vgl. Tom Mannewitz, »Really 'Two Deeply Divided Electorates'? German Federal Elections 1990-2013« in: *German Politics* 26 (2017), S. 219-234.

44 Die erste gesamtdeutsche Bundestagswahl 1990 war in vielfacher Hinsicht eine situative Ausnahmewahl. So straften die Bürger die Grünen in den alten Bundesländern wegen ihrer Vorbehalte gegenüber der Wiedervereinigung ab, und in den neuen Bundesländern profitierten die Liberalen vom »Genscher-Effekt«.

45 Vgl. Eckhard Jesse, »Wahlen und Parteien: Ostdeutsche Spezifika und westdeutsche Annäherungen« in: Astrid Lorenz (Hg.), *Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften. Bilanz und Perspektiven 20 Jahre nach der Wiedervereinigung*, Opladen 2011, S. 99-119.

Mitglieder der beiden Volksparteien seit 1990 drastisch schrumpft (bei der SPD<sup>46</sup> um mehr als die Hälfte, bei der CDU fast um die Hälfte), ist dies keine Reaktion auf eine exponierte Parteiverdrossenheit im Osten.

CDU und SPD haben bei allen Bundestagswahlen in den alten Ländern besser als in den neuen abgeschnitten. Die einzige Ausnahme: die SPD bei der Bundestagswahl 2002. Die Kandidatur Edmund Stoibers für das Amt des Kanzlers kam nicht an, während Kanzler Gerhard Schröder bei der Flutkatastrophe zupackenden Einsatz an den Tag legte und so der Strategie der PDS, den Ost-West-Gegensatz zu kultivieren, weit-hin den Boden entzog. Die Volksparteien sind im Osten (41,5 Prozent; Westen: 56,0 Prozent) weniger gut gelitten denn je. Zuvor hatten sie nur 2009 mit 47,7 Prozent die 50-Prozent-Marke verfehlt. In keinem ostdeutschen Bundesland erzielten Union und SPD diesmal eine absolute Stimmenmehrheit, hingegen in jedem westdeutschen. Bereits im Wahlkampf waren vor allem in den neuen Bundesländern schrille Töne sogar gegen die aus dem Osten stammende Bundeskanzlerin Angela Merkel zu hören. Der Hauptvorwurf lautete, sie habe mit ihrer Politik der Willkommenskultur Fremden Tür und Tor geöffnet. Wutbürger sahen sich als Mutbürger. Hatte bei der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt vom März 2016 eine Regierung der beiden großen Parteien nur mit Hilfe der Grünen entstehen können, so wäre selbst eine solche Konstellation bei der Bundestagswahl 2017 in den neuen Ländern ohne eine regierungsfähige Mehrheit geblieben.<sup>47</sup> Die Unterstützung für die SPD schrumpft im Osten seit 2002 kontinuierlich. Der »klassische« Arbeiter weiß mit der kosmopolitischen Sichtweise der Parteiführung wenig anzufangen.

Der Erfolg der AfD zeichnete sich zwar ab, aber nicht in dieser drastischen Form. In Sachsen avancierte sie gar mit 27,0 Prozent zur stärksten Kraft, knapp vor der Sächsischen Union (26,9 Prozent), der hier die Funktion einer Hegemonialpartei zugeschrieben wurde.<sup>48</sup> Dieses Bundesland war schon vorher in eine mitunter bärbeißige Kritik geraten: wegen Pegida, wegen fremdenfeindlicher Anwandlungen, wegen des verbreiteten Nativismus.<sup>49</sup> Geharnischte Kritik mag eine »Jetzt-erst-recht«-Haltung provoziert haben. In den anderen vier ostdeutschen Ländern kam die Partei hinter der CDU jeweils auf den zweiten Platz, in Brandenburg (20,2 Prozent) und Thüringen (22,7 Pro-

<sup>46</sup> Der jüngste doppelte Sonderfall bleibt hier außer Betracht: zum einen die Beitreitswelle nach der Wahl von Martin Schulz zum Kanzlerkandidaten im Winter 2017, zum andern die Beitreitswelle im Zusammenhang mit dem Mitgliedervotum im Winter 2018.

<sup>47</sup> Allerdings: Gab es in Sachsen-Anhalt eine Mehrheit für die AfD und Die Linke (40,6 Prozent) im Vergleich zu CDU und SPD (40,4 Prozent), so hatten bei der Bundestagswahl die beiden Volksparteien 1,8 Punkte mehr als AfD und Die Linke.

<sup>48</sup> Vgl. Thomas Schubert, »(K)eine aussterbende Spezies? Kompetitive Hegemonialparteiensysteme und die Faktoren ihres Parteienwettbewerbs am Beispiel von Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen« in: *Zeitschrift für Politik* 60 (2012), S. 393–413. Siehe auch den Beitrag von Hendrik Träger in diesem Heft.

<sup>49</sup> Vgl. Eckhard Jesse, »Sachsen: Ein Bundesland in der Kritik« in: Christoph Meißelbach/Jakob Lempp/Stephan Dreischer (Hg.), *Politikwissenschaft als Beruf. Perspektiven aus Wissenschaft und Gesellschaft*, Wiesbaden 2018, S. 183–199.

zent) knapp über 20 Prozent, in Sachsen-Anhalt (19,6 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (18,6 Prozent) knapp unter 20 Prozent.

Die sozioökonomische und die soziokulturelle Konfliktlinie prägen stark das Wahlverhalten.<sup>50</sup> Bei der sozioökonomischen Konfliktlinie besetzt Die Linke den einen Pol (mehr Staat), während die AfD nicht am anderen angesiedelt ist (mehr Markt). Diese ist zumal im Osten durchaus sozialpopulistisch ausgerichtet. Bei der soziokulturellen Konfliktlinie repräsentiert die AfD, vor allem im Osten, den einen Pol (autoritäre Dimension), wobei die Partei Die Linke zwischen autoritären und libertären Werten laviert, im Osten staatsfixiert ist und keineswegs schlechthin an das Ideengut der 68er anknüpft. Im Osten dominiert bei beiden Konfliktlinien insgesamt die etatistische Position.

Da die Wählerschaft der AfD zu immerhin zwei Dritteln aus Protest gegen die Etablierten gestimmt hat und lediglich zu einem Drittel aus Überzeugung, können ihre Gewinne wie Flugsand sein, wenn die Zufriedenheit mit anderen Parteien steigt. Wahrscheinlich ist dies jedoch nicht. Sie profitiert von Gelegenheitsstrukturen offenkundig mehr als von Angebotsstrukturen. Allerdings besitzt sie zunehmend finanzielle, organisatorische und personelle Ressourcen, die durch Gründung einer parteinahen Stiftung noch anwachsen. Die Protestwähler aus den Reihen der Partei Die Linke, die mittlerweile als etabliert gilt, jedenfalls in den neuen Bundesländern, sahen eine Alternative in der AfD. Sie hat im Osten 4,9 Punkte eingebüßt, im Westen hingegen 1,8 Punkte zugelegt. Der Hauptgrund: Teile ihrer bisherigen Wählerschaft unterstützten nicht die »Willkommenskultur« der Partei, gegen die sich auch führende Köpfe wie Sahra Wagenknecht gewandt hatten. Es gibt so manche Überschneidungen im Konzept der beiden Kräfte, innen- (Sozialpopulismus) wie außenpolitisch (milde Sichtweise auf Russland, scharfe Kritik am Westen).<sup>51</sup>

## 5. Regierungsbildung

Die Bildung einer neuen Regierung zog sich fast ein halbes Jahr hin. Am Wahlabend erklärte die SPD-Spitze angesichts der krassen Niederlage kategorisch, für sie komme eine Regierungsbeteiligung nicht in Frage, auch nicht für den Fall eines Verzichts von Angela Merkel auf das Kanzleramt, ohne Schnittmengen auszuloten. Insofern blieb als Alternative Schwarz-Gelb-Grün (»Jamaika«-Bündnis), ungeachtet der Tatsache, dass vor der Wahl keine Bündnisse zwischen der Union, der SPD, den Liberalen und den Grünen ausgeschlossen worden waren. Die Arithmetik ließ kein schwarz-grünes<sup>52</sup>, kein schwarz-gelbes, kein rot-gelbes, kein rot-grün-dunkelrotes und damit erst recht

<sup>50</sup> Vgl. Oskar Niedermayer, »Gesellschaftliche und parteipolitische Konfliktlinien« in: Stefan Kühnel/ders./Bettina Westle (Hg.), *Wähler in Deutschland. Sozialer und politischer Wandel, Gender und Wahlverhalten*, Wiesbaden 2009, 30–67.

<sup>51</sup> Vgl. Eckhard Jesse, »AfD und Die Linke – Wieviel Populismus steckt in ihnen?« in: *Politische Studien* 68 (2017), H. 6, S. 41–51.

<sup>52</sup> Ein solches Bündnis war diesmal politisch möglich, aber eben nicht rechnerisch, anders als 2013.

kein rot-grünes Bündnis zu. Union, FDP und Grüne waren auf 52,6 Prozent der Stimmen gekommen – dieser Anteil lag knapp unter dem von Union und SPD. Die Wähler lehnten am Wahltag mehrheitlich eine Große Koalition (gut: 39 Prozent; schlecht: 43 Prozent) und erst recht ein »Jamaika«-Bündnis ab (gut: 30 Prozent; schlecht: 47 Prozent; allerdings nicht die Anhänger der drei Parteien).<sup>53</sup> Das Koalitionsvotum wichen folglich vom Wählervotum ab. »Der Wählerwille« existiert nicht!

Es vergingen drei Wochen, um den Ausgang der Landtagswahlen in Niedersachsen am 15. Oktober abzuwarten (warum eigentlich?), dann folgten zähflüssige Sondierungsgespräche, die schließlich in einem Dokument münden sollten. Doch in buchstäblich letzter Minute zog die FDP am 19. November, kurz vor Mitternacht, acht Wochen nach der Bundestagswahl, die Reißleine, da sie angesichts der unzureichenden Schnittmengen zwischen den Parteien etwa in der Flüchtlings- und Bildungspolitik sowie wegen fehlender Vertrauensbasis ein Bündnis mit der Union und den Grünen für unverantwortbar hielt. »Unser Einsatz für die Freiheit des Einzelnen in einer dynamischen Gesellschaft, die auf sich vertraut, die war nicht hinreichend repräsentiert in diesem Papier. Und wir haben heute an diesem entscheidenden Tag nicht den Eindruck gewonnen, obwohl allen die Dramatik der Situation bewusst war, dass dieser Geist grundlegend veränderbar gewesen wäre.«<sup>54</sup> Die FDP musste scharfe Kritik hinnehmen, von der politischen Konkurrenz wie von der öffentlichen Meinung. Sie habe die politische Verantwortung gescheut. Dabei kommen mehrere Paradoxien zusammen: Einerseits ist die Klage über dröges Konsensdenken an der Tagesordnung, andererseits tritt in der Praxis die mangelnde Vereinbarkeit zumal zwischen den Positionen der Liberalen und der Grünen hervor. Einerseits gelten Politiker als karrierebewusste »Postenjäger«, andererseits ist der Einwand schnell artikuliert, der bewusste Gang in die Opposition sei verantwortungslos. Einerseits heißt es, die FDP habe nicht hartnäckig genug verhandelt, um ihre Interessen durchzusetzen, andererseits lautet der Vorwurf, Parteien sollten größere Kompromissbereitschaft an den Tag legen.

Die »schwarze Ampel« hätte drei gravierende Nachteile gehabt, von denen kaum die Rede war. Erstens handelte es sich um eine Koalition aus drei Fraktionen. Hier dürften die Spannungen größer gewesen sein als in einer Zweierkoalition, zumal die FDP noch eine Rechnung mit der Union offen hat(te). Zweitens ist diese Koalition ein lagerübergreifendes Bündnis. Die Grünen gehören bekanntlich nicht dem politischen »bürgerlichen« Lager an, auch wenn ihre Repräsentanten dem sozialen »bürgerlichen« Milieu entstammen. Konsens wäre nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner möglich gewesen. Die gefüllten Kassen hätten es immerhin jeder Partei erlaubt, die eigene Klientel zu befriedigen und damit zu befrieden. Drittens wäre diese Koalitionsvariante im Osten bei einem Anteil von 40,1 Prozent auf wenig Zustimmung gestoßen. Alle drei Parteien plädieren für »weniger Staat«, wohingegen in den neuen Bundesländern gerade der Paternalismus grassiert, sei es wegen der aus der Vergangenheit stammenden Ver-

53 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen (FN 26), S. 3.

54 Zitiert nach: Christian Lindner, *Keine gemeinsame Vertrauensbasis*, unter: <http://www.spiegel.de> (20. November 2017).

sorgungsmentalität, sei es wegen der als unzureichend empfundenen Angleichung an den Westen.

Der Parteivorstand der SPD erklärte am Tag nach den geplatzten Sondierungsge- sprächen einmütig ohne Wenn und Aber, sie stehe weiterhin nicht für eine Koalition zur Verfügung. Damit wäre nur eine Minderheitenregierung oder eine Neuwahl in Frage gekommen. Nun fiel dem Bundespräsidenten Frank-Walter Steinmeier eine tragende Rolle zu. In einer öffentlichen Erklärung am 20. November hieß es: »Die Partei- en haben sich in der Wahl am 24. September um die Verantwortung für Deutschland beworben, eine Verantwortung, die man auch nach der Vorstellung des Grundgesetzes nicht einfach an die Wählerinnen und Wähler zurückgeben kann. Diese Verantwor- tung geht weit über die eigenen Interessen hinaus und gilt insbesondere nicht nur ge- genüber den Wählern der jeweils eigenen Partei.«<sup>55</sup> Wie aus diesen und anderen Sätzen leicht verklausulierte hervorging, wollte Steinmeier weder Neuwahlen noch eine Min- derheitsregierung. Er sprach offiziell mit den Vorsitzenden der Parteien, und auch in- offiziell dürfte es zahlreiche Kontakte zwischen dem Bundespräsidenten, zu Recht auf Sicherheit und Stabilität setzend, und den Spitzen der Union und der SPD gegeben ha- ben.

Eine Minderheitenkoalition wäre im Bund nicht wünschenswert, ungeachtet der zum Teil positiven Erfahrungen in Skandinavien.<sup>56</sup> Wer von wechselnden Mehrheiten redet und darin eine Aufwertung des Parlaments sieht, verkennt ganz und gar, dass heutzutage die Regierung aus dem Parlament hervorgeht und ebenso demokratisch le- gitimiert ist. Eine Minderheitsregierung hat in einem Staat, der auf Stabilität setzt, auch in außenpolitischer Hinsicht, keinen guten Ruf. Weimar wirkte negativ nach. Wäre ein Gesetz nur mit Hilfe der AfD verabschiedet worden, so hätte dies den Initiatoren ge- schadet.

Und eine Neuwahl verbot sich, weil gerade gewählt worden war. Das Votum des Bürgers zu ignorieren zeigte nicht von großem Vertrauen in die Volkssouveränität, ganz unabhängig von dem zu erwartenden, möglicherweise ähnlichen Wahlausgang. Angela Merkel konnte als Kanzlerin einer geschäftsführenden Regierung nach der Konstituierung des Bundestages ohnehin nicht einfach die Vertrauensfrage stellen, um Neuwahlen herbeizuführen.

So begann die SPD, die angesichts der für sie ungünstigen Stimmung Neuwahlen be- fürchten musste, dank des nicht zuletzt auf ihren Wunsch hin gewählten Bundespräsi- denten allmählich zurückzurudern. Am 7. Dezember stimmte der SPD-Parteitag deut- lich für ergebnisoffene Gespräche mit der Union. Nach diesen Sondierungsgesprächen wurde am 12. Januar ein Papier verfasst.<sup>57</sup> Der Parteivorstand der SPD schlug dem

55 Frank-Walter Steinmeier, *Erklärung zur Regierungsbildung*, unter: <http://www.bundespraesident.de> (20. November 2017).

56 Vgl. Gerd Strohmeier, »Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene. Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs« in: *Zeitschrift für Politik* 56 (2009), S. 260–283.

57 Vgl. *Ergebnisse der Sondierungsgespräche von CDU, CSU und SPD. Finale Fassung*, o.O., 12. Januar 2018.

Bundesparteitag daraufhin vor, auf der Basis dieses Papiers Koalitionsverhandlungen mit der Union aufzunehmen. Am 21. Januar stimmte der Sonderparteitag mit einer knappen Mehrheit von 56,4 Prozent zu. Die Parteispitze war geschlossen dafür, ein beträchtlicher Teil der »Basis« dagegen. Die Parteien einigten sich nach einigem – wohl taktisch bedingtem Hin und Her – bei den Koalitionsverhandlungen. Am 7. Februar wurde der 174 Seiten umfassende Koalitionsvertrag verabschiedet.<sup>58</sup> In ihm ist häufig von einzusetzenden Kommissionen und Prüfaufträgen die Rede. Selbst manche klare Aussage umging die Problematik. So falle die Rente bis zum Jahr 2025 nicht unter 48 und der Rentenbeitrag steige nicht über 20 Prozent. Die Crux besteht nun darin, dass die geburtenstarken Jahrgänge etwa in dieser Zeit in den Ruhestand eintreten. Wer finanziert dann die Rente? Darauf fehlt eine Antwort.

Was das heikle Thema der Migration betraf, so befürworteten die Partner eine geordnete Zuwanderung (die Zahl soll eine Spanne von jährlich 180.000 bis 200.000 Personen nicht überschreiten), eine Regelung des Familiennachzuges (der Zuzug von Angehörigen der subsidiär Geschützten ist auf 1.000 im Monat begrenzt), eine Ausweitung sicherer Herkunftsstaaten (Länder wie Algerien, Marokko und Tunesien mit einer Anerkennungsquote von unter fünf Prozent gehören dazu) und effizientere Verfahren (Verteilung auf Kommunen nur bei positiver Bleibeprognose). »Gerade im Interesse der wirklich Schutzbedürftigen und der Akzeptanz in der Bevölkerung wollen wir Ausreisepflichtige stärker danach unterscheiden, ob sie unverschuldet an der Ausreise gehindert sind oder ihnen die fehlende Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Ausreisepflicht zugerechnet werden muss.«<sup>59</sup> Der letzte Satz des Vertrages lautete: »Zur Mitte der Legislaturperiode wird eine Bestandsaufnahme des Koalitionsvertrages erfolgen, inwieweit dessen Bestimmungen umgesetzt wurden oder aufgrund aktueller Entwicklungen neue Vorhaben vereinbart werden müssen.«<sup>60</sup> Ob eine solche Formulierung eine mögliche Sollbruchstelle ist? Die vier Oppositionsparteien kritisierten den Vertrag mit unterschiedlichen Argumenten. Die FDP bemängelte seine generelle Staatsfixierung, die AfD die fehlende Obergrenze bei den Flüchtlingen, Bündnis 90/Die Grünen die unzureichende Armutsbekämpfung, Die Linke die durch den Vertrag begünstigte EU-Abschottungspolitik.

Die SPD konnte mit dem Amt des Außenministers, dem Amt des Finanzministers und dem Amt für Arbeit und Soziales drei Schlüsselressorts besetzen (vgl. Tabelle 3), wie überhaupt die CDU (nicht die CSU) sich den Vorwurf gefallen musste, ihr Gewicht angesichts des eigenen Stimmenanteils nicht angemessen in die Verhandlungen eingebracht zu haben. In der Folge fanden zahlreiche Regionalkonferenzen über das Für und Wider einer Regierungsbeteiligung der SPD statt. Wie bereits 2013 war vorgesehen, die Entscheidung über einen Eintritt der SPD in die Große Koalition von den Mitgliedern abhängig zu machen. Bei dem als bindend geltenden Mitgliedervotum

<sup>58</sup> Vgl. *Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode*, o.O. 2018.

<sup>59</sup> Ebd., S. 108.

<sup>60</sup> Ebd., S. 174.

nahmen 78,4 Prozent teil. 66,0 Prozent stimmten dafür, wie die Partei am 4. März bekanntgab. Die Namen der SPD-Minister wussten die Mitglieder nicht, da dies erst später entschieden werden sollte. So war nach Überwindung vieler Hindernisse doch noch der Weg für eine Große Koalition frei. Allerdings musste Martin Schulz wegen des Zick-Zack-Kurses nicht nur das Amt des Parteichefs an Andrea Nahles abgeben<sup>61</sup>, die neue Fraktionsvorsitzende, sondern es zerstoben auch seine Ambitionen auf das Amt des Außenministers angesichts heftiger innerparteilicher Proteste, und zwar aufgrund gravierender Fehler des SPD-Spitzenkandidaten (mehr nach der Wahl als vor

Tabelle 3: Kabinett Merkel IV

Amt	Amtsinhaber/in
Bundeskanzler/in	Angela Merkel (CDU)
Finanzen (Stellvertreter der Bundeskanzlerin)	Olaf Scholz (SPD)
Besondere Aufgaben, Chef des Bundeskanzleramtes	Helge Braun (CDU)
Auswärtiges Amt	Heiko Maas (SPD)
Wirtschaft und Energie	Peter Altmaier (CDU)
Inneres, für Bau und Heimat	Horst Seehofer (CSU)
Justiz und Verbraucherschutz	Katarina Barley (SPD)
Arbeit und Soziales	Hubertus Heil (SPD)
Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Franziska Giffey (SPD)
Verkehr und digitale Infrastruktur	Andreas Scheuer (CSU)
Ernährung und Landwirtschaft	Julia Klöckner (CDU)
Verteidigung	Ursula von der Leyen (CDU)
Gesundheit	Jens Spahn (CDU)
Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	Svenja Schulze (SPD)
Bildung und Forschung	Anja Karliczek (CDU)
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Gerd Müller (CSU)

Quelle: <https://www.bundesregierung.de>

61 Sie wurde am 22. April 2018 auf dem Parteitag in Wiesbaden mit einer Mehrheit von 66,4 Prozent zur Vorsitzenden gewählt und setzte sich damit gegen die Flensburger Oberbürgermeisterin Simone Lange durch. Den kommissarischen Vorsitz hatte bis dahin der neue Finanzminister Olaf Scholz inne.

ihr).<sup>62</sup> Bei der SPD spielte der Alters-, Regional- wie Flügelproporz eine große Rolle<sup>63</sup>, wohl stärker als bei der Union. Immerhin band die Kanzlerin mit Jens Spahn einen ihrer schärfsten Kritiker in die Kabinettsdisziplin ein. Und für die CSU war es mit Blick auf die anstehenden Landtagswahlen in Bayern wichtig, das Amt des Bundesministers für Inneres, für Bau und Heimat mit Horst Seehofer, von 1992 bis 1998 Gesundheitsminister, von 2005 bis 2008 Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, ehe er zum Ministerpräsident des bayerischen Freistaates avancierte, besetzen zu können, da er sich zuvor als heftiger Kritiker der Flüchtlingspolitik Angela Merkels hervorgetan hatte. Bei allem Bemühen um Proporz blieb das ostdeutsche Personatetableau (Franziska Giffey wirkte im Westen der Stadt Berlin) und das der Menschen mit Migrationshintergrund (Katarina Barley ist die Ausnahme) vernachlässigt.

Das Amt des Generalsekretärs stellt zunehmend ein gutes Sprungbrett dar. Avancierten 2013 alle drei Generalsekretäre zu Ministern (Alexander Dobrindt, Hermann Gröhe, Andrea Nahles), sind es diesmal zwei: Katarina Barley, die allerdings schon vom Juni 2017 an – nach dem Rücktritt Manuela Schwesigs, der neuen Ministerpräsidentin Mecklenburg-Vorpommerns – ein Ministeramt bekleidet hatte, und Andreas Scheuer.<sup>64</sup> Bei der CDU übernahm mit Annegret Kramp-Karrenbauer eine Ministerpräsidentin dieses Amt: Was im ersten Moment wie ein Karriereknick aussuchen mag, kann sich als Karrieresprung für das mächtigste Amt erweisen. Nur Ursula von der Leyen und Gerd Müller behielten ihr angestammtes Amt, Peter Altmeier und Heiko Maas wechselten ihr Ressort. Die SPD sorgte mit der als durchsetzungskraft geltenden Berliner Bezirksbürgermeisterin Franziska Giffey ebenso für eine Überraschung wie die CDU mit Anja Karliczek, der Parlamentarischen Geschäftsführerin von 2017 an. Drei Personen, die sich in verschiedenen Ministerämtern bewährt hatten, gelangten aus unterschiedlichen Gründen nicht mehr ins Kabinett: Sigmar Gabriel (2005-2009, dann wieder ab 2013), Thomas de Maizière (von 2005 an) und Wolfgang Schäuble (1984-1998, 2005-2017).

Angela Merkel wurde – auf Vorschlag des Bundespräsidenten – zwar am 14. März 2018 mit 364 Stimmen zur Bundeskanzlerin gewählt (355 betrug die Kanzlermehrheit), aber mindestens<sup>65</sup> 33 Personen aus den Reihen der beiden Regierungsfraktionen gaben ihr nicht die Stimme.<sup>66</sup> So knapp fiel ihre Mehrheit noch nie aus. Im Zusammenhang mit der Ernennung des Bundeskabinetts las Bundespräsident Steinmeier, dessen Insis-

<sup>62</sup> Vgl. Markus Feldenkirchen, *Die Schulz-Story. Ein Jahr zwischen Höbenflug und Absturz*, München 2018. In diesem Buch räumt Schulz eine Reihe von Fehlern ein.

<sup>63</sup> Vgl. etwa Majid Sattar, »Einblicke in die Binnenlogik der SPD« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 10. März 2018, S. 2.

<sup>64</sup> Hubertus Heil war zwischen 2005 und 2009 sowie 2017 SPD-Generalsekretär. Und Svenja Schulze wirkte zuletzt als Generalsekretärin der SPD in Nordrhein-Westfalen.

<sup>65</sup> »Mindestens« deshalb, weil die Zahl wohl höher liegt: Eine Reihe von Abgeordneten aus den Reihen der Opposition mag für sie aus Sympathie gestimmt haben wie manch ein Abgeordneter aus Angst vor Neuwahlen bei einem Scheitern der Kanzlerwahl.

<sup>66</sup> Die oft genannte Zahl von 35 stimmt nicht, da zwei Abgeordnete aus den Reihen der Union nicht an der Wahl teilnahmen.

tieren die Bildung der Großen Koalition begünstigt hatte, der neuen Regierung die Leitviten, freilich in verklausulierter Form: »Um verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen, wird ein schlichter Neuaufguss des Alten nicht genügen. Diese Regierung muss sich neu und anders bewähren. Bewähren nicht nur an der Größe der Aufgaben, sondern auch im Umfang mit Parlament und Öffentlichkeit – ganz besonders im direkten Gespräch mit den Bürgerinnen und Bürgern –, gerade mit denen, die Vertrauen verloren haben.« Ferner verwies der Bundespräsident auf Themen, die bewegen: »Gerechtigkeitsfragen, Flüchtlingspolitik und Migration, Integration und Heimat, und vieles andere mehr. Über all das brauchen wir offene und ehrliche Debatten. Und natürlich endet das legitime Debattenspektrum nicht an den Außengrenzen der Regierungsmeinung. Grenzen allerdings zieht das Grundgesetz, ziehen menschlicher Anstand und Respekt.«<sup>67</sup> Der starke und überzeugende Eingriff des Bundespräsidenten mag ein Präzedenzfall für die Zukunft sein, sollten erneut Probleme bei der Regierungsbildung auftreten.

Die Regierungserklärung der Kanzlerin am 21. März 2018 fiel erstaunlich selbstkritisch aus. Die Flüchtlingsfrage habe das Land entzweit. Ihr gehe es darum, die gesellschaftliche Spaltung zu überwinden und den Zusammenhalt der Menschen zu stärken. Die plakative Gretchenfrage, ob der Islam zu Deutschland gehöre, bejahte sie. Damit widersprach sie ihrem Innenminister Seehofer. Nicht nur die Aussprache im Anschluss an die Regierungserklärung machte die große Bandbreite und die Heterogenität der Positionen deutlich, selbst innerhalb der Regierung. AfD und Die Linke stehen einander fortan gegenüber, ebenso die Liberalen und die Grünen.

Unter dem Strich: Was zwischen Oktober 2017 und März 2018 geschah, gereicht der politischen Klasse nicht zur Ehre. Wieso stachen Politiker (tatsächliche oder auch nur vermeintliche) Ergebnisse aus den Sondierungsgesprächen zwischen der Union, der FDP und den Grünen an die Öffentlichkeit durch? Wieso waren derart viele Politiker in diese Gespräche involviert? Wieso erkannte die FDP erst nach vier Wochen die fehlende Vertrauensbasis der Partner? Wieso gelangte der Dauerstreit zwischen der CSU und den Grünen in die Medien? Wieso reichte die Autorität Angela Merkel nicht aus, um die Sondierungen zu einem schnellen und erfolgreichen Ende zu führen? Wieso musste die SPD nach dem Scheitern dieser Gespräche ohne Not zunächst an ihrer starren »No-GroKo«-Haltung festhalten?

In Deutschland ist die Lage in mancher Hinsicht besser als die Stimmung. »Die Krisenstimmung betrifft vor allem die Parteien selber, die sich nun anschicken, erneut zusammen zu regieren. Die Volksparteien sind am Erodieren und entsprechend schwermütig geworden.«<sup>68</sup> Zu Recht heißt es salomonisch bei einer anderen Stimme aus der Schweiz: »Der Bundestagswahlkampf und das Wahlresultat zementierten die Erkenntnis noch, dass die deutsche Teilung viel mehr nachwirkt, als manche geglaubt hatten. Es gibt dafür nicht einen Schuldigen, weder im Westen noch im Osten. Gewiss fehlt

67 Frank-Walter Steinmeier, Ernennung des Bundeskabinetts, unter: <http://www.bundespraesident.de> (14. März 2018).

68 Benedict Neff, »Merkels schwerer Weg« in: *Neue Zürcher Zeitung* v. 16. März 2018, S. 3.

vielen einstigen Westdeutschen das Interesse daran, überhaupt je bis zur Auenlandschaft an der Oder und zu den Überresten des sozialistischen Realismus in Schwedt oder Eisenhüttenstadt vorzustoßen. Umgekehrt haben auch Lamento und Schuldzuweisungen die Ostdeutschen davon abgehalten, ihrer eigenen Leistung bei der Verwandlung dieses Landes gerecht zu werden.«<sup>69</sup>

### *6. Perspektiven*

Wer die Zeit zwischen der Bundestagswahl und der Wahl der Kanzlerin Revue passieren lässt, kann nicht den Eindruck gewinnen, Aufbruch stehe an. Dafür lief zu vieles schief. Auch wenn am Ende eine Große Koalition zustande kam: Ein Teil der SPD dürfte damit nicht glücklich sein und die Oppositionsrolle herbeisehn. Und ein Teil der Union wartet auf die Zeit nach Angela Merkel. Das sind keine guten Ausgangsbedingungen.

Viele Fragen sind nötig, wenige Antworten zur Zeit möglich. Ringt sich der Bundestag in eigener Sache zu einer Reform durch? Gelingt es den Parteien der Großen Koalition, die Bürger durch glaubwürdige Politik zurückzugewinnen? Erweist sich Deutschland als handlungsfähig, z. B. in der Flüchtlingspolitik, angesichts der turbulenten internationalen Vorgänge? Wird die Regierung die volle Legislaturperiode überdauern? Bilden Teile der SPD eine Art Opposition in der Koalition? Schafft Angela Merkel das, was den anderen »Langzeitkanzlern« wie Konrad Adenauer und Helmut Kohl nicht gelungen war: einen selbstbestimmten Rücktritt vom Amt? Entbrennen in der Union Nachfolgekämpfe zwischen Annegret Kramp-Karrenbauer und Jens Spahn, den Kandidaten mit den größten Aussichten? Oder ist Julia Klöckner die lachende Dritte? Brechen Konflikte zwischen der CDU und der CSU, die vor allem den Rückhalt im bayerischen Freistaat sucht, wieder auf? Rücken Liberale und Grüne in der Opposition enger zusammen, um nach der nächsten Wahl doch eine Koalition mit der Union zu bilden? Kann die Partei Die Linke ihre internen Konflikte, z. B. zwischen der Partei- und Fraktionsspitze, z. B. zwischen den Hardlinern und den Reformern, z. B. zwischen den »Nationalen« und den »Kosmopoliten«, angemessen lösen, um die Verbindung zur SPD enger zu knüpfen? Gelingt der AfD eine deutliche Oppositionspolitik, die nicht auf pure Konfrontation hinausläuft? Hat Bundespräsident Steinmeier mit seiner Intervention einen Präzedenzfall geschaffen?

Um angesichts mannigfacher Imponderabilien nicht zu spekulieren, soll lediglich eine, die erste, Frage beantwortet werden. Der Bundestag kommt angesichts der gehänschten Kritik nicht um eine Reform herum, die dafür Sorge trägt, dass er nicht mehr so aufgeblättert ist wie gegenwärtig. Die überfällige Reform muss schnell geschehen, weil jedes Zögern Bedenkenträger stärkt, die auf Zeit spielen; und sie muss konsensuell sein, also dem Proporz Genüge tun. Zweierlei verbietet sich: erstens eine Anhebung der Größe unter der Hand auf 650 oder noch mehr, um den Parteien den Schritt zu

69 Markus Ackeret, »Deutschland ist eine unfertige Republik« in: *Neue Zürcher Zeitung* v. 23. Februar 2018.

einem Schnitt schmackhaft zu machen. Das wäre halbherzig, nicht beherzt. Zweitens ist eine Verquickung dieser Reform mit anderen Vorschlägen kontraproduktiv, so sinnvoll diese auch sein mögen, etwa die Absage an das Zweistimmensystem oder die Etablierung einer Nebenstimme.<sup>70</sup> Ein solches Junktim liefe auf eine – nicht hinnehmbare – zeitliche Verzögerung hinaus. Das gilt auch für die Idee von Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble: Angesichts der Widerstände bei Abgeordneten gegenüber einer einheitlichen Reform soll über diese zwar schon 2018 Konsens erzielt sein, aber erst für die übernächste Legislaturperiode in Kraft treten, wenn die meisten der jetzigen Mitglieder des Hohen Hauses in ihm nicht mehr vertreten sind.<sup>71</sup>

Viele Ideen, wie sich ein aufgeblähtes Parlament vermeiden lässt, sind im Gespräch.<sup>72</sup> Alle weisen sie den einen oder anderen Pferdefuß auf, zum Beispiel die Gefährdung des föderalen Proporz bei den Fraktionen. Die weitaus beste, kaum mit Nachteilen verbundene Variante: die Zahl der Direktmandate, bisher 50 Prozent, auf ein Drittel (200) oder sogar auf ein Viertel (150) zu reduzieren. So sind Überhangmandate nicht möglich, und demzufolge entfallen Ausgleichsmandate. Der Wählerwille kommt ohne Aufstockung der Mandate ungefiltert zur Geltung, von der Kautele der Fünfprozentklausel abgesehen.

Aber lockert sich dadurch nicht die Verbindung zwischen den Abgeordneten zu ihren nun größer gewordenen Wahlkreisen? Der Kandidat der anderen Volkspartei, der den Wahlkreis nicht gewinnt, zieht in der Regel über die Liste in den Bundestag ein und kümmert sich ebenfalls um den Wahlkreis. Im Bundestag spielt der Unterschied zwischen Wahlkreis- und Listenabgeordneten keine sonderlich große Rolle, wenngleich ein direkt Gewählter wohl über eine größere Unabhängigkeit verfügt. Kriegt der Bundestag keine Regelung hin, liefe das auf ein Armutszeugnis für die politische Elite hinaus.

### Zusammenfassung

Die Bundestagswahl 2017 stellt einen Einschnitt in der deutschen Wahlgeschichte dar: zum einen wegen des überraschenden Wahlausgangs, zum anderen wegen der langwierigen Regierungsbildung. 27 Jahre nach der deutschen Einheit unterschied sich das Wahlverhalten in den neuen Bundesländern deutlich von dem in den alten, vor allem mit Blick auf die Verluste der Volksparteien und mit Blick auf die Gewinne der Alternative für Deutschland. Die Flüchtlingsthematik bestimmte maßgeblich das Wahlverhalten. Erst fast sechs Monate nach der Wahl kam eine Regierungsbildung zustande, eine erneute Große Koalition. Die FDP wollte keine Koalition mit der Union und den

70 Vgl. Eckhard Jesse, »Plädoyer für ein Einstimmensystem bei der Bundestagswahl, ergänzt um eine Ersatzstimme« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 47 (2016), S. 893–903.

71 Vgl. Albert Funk, »Die Quadratur des Kreises« in: *Das Parlament* v. 30. April 2018, S. 9.

72 Vgl. für Einzelheiten Joachim Behnke, »Zweipersonenwahlkreise oder die Reduktion der Anzahl der Einpersonenwahlkreise als ›Catch all-‹Reformoptionen« in: Ders./Frank Decker/ Florian Grotz/Robert Vehrkamp/Philipp Weinmann, *Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen*, Gütersloh 2017, S. 137–184.

Grünen, die SPD ging als Juniorpartner doch wieder das ungeliebte Bündnis mit der Union ein. Die aktive Rolle des an sich einflusslosen Bundespräsidenten ist dabei bemerkenswert.

### *Summary*

The parliamentary elections of 2017 made a break with German electoral history: in view of the unexpected election outcome as well as in view of the lengthy formation of a government. 27 years after the reunification the voting behaviour in East Germany differed considerably from the voting behaviour in West Germany, as can be concluded from the serious losses of the major catch-all parties and the gains of the Alternative für Deutschland. Voting behaviour was profoundly shaped by the refugee issue. It took the new government – another grand coalition – more than six months to form. Whereas the FDP rejected a coalition with the CDU and the Greens, the Social Democrats once more struck up the unbeloved alliance with the Union. What was utmost remarkable was the role of the Federal President who – actually uninfluential by the definition of his office – took a rather active part.

*Eckhard Jesse, German Federal Elections 2017 and the Formation of a Government. Turnung-point concerning voting-behaviour, party-system and formation of a coalition*